Учебник для вузов



А. П. Алехин,
А. А. Кармолицкий

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

3

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАМИ

РАЗДЕЛ VII

ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАХ

ГЛАВА 25

Основы административно-правовой организации управления в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах

§ 1. Необходимость и характер государственного управления

Разрушение СССР, смена социально-экономической и политической систем в России, криминальный передел собственности обострили внимание к проблемам социально-экономической роли государства, в частности, государственного управления. Не без умысла активизировалась пропаганда мнения о том, что

государственное управление несовместимо с рыночной экономикой, является фактором, препятствующим социально-экономическому развитию. Необходимо, следовательно, убрать государственные регуляторы из этой сферы.

Продолжающиеся экономическая, административная и политическая реформы, так или иначе, затрагивают проблематику государственного управления. Более того, внимание к ней обостряет стихия, выдаваемая за рыночные преобразования, охватившая социально-культурную сферу. На этом фоне обозначились две позиции: а) о необходимости усиления роли государства в преодолении трудностей, сопряженных с социально-экономическим развитием, б) о необходимости исключения вмешательства государства в экономику, в сферы образования, здравоохранения, культуры и др. и замены его рыночными регуляторами.

Недооценка государства, государственного управления, граничащая с отрицанием их позитивной роли в указанных сферах, не имеет методологических и практических обоснований.

Во-первых, взаимодействие и взаимовлияние экономики и государства объективны, хотя их характер и определяющие факторы не являются постоянными. На разных этапах развития общества меняется взаимодействие экономики и государства, перед государством ставятся новые задачи, к которым должны быть адаптированы структура, кадры, формы и методы государственного управления. Объективные потребности в этом особенно обостряются при смене одной социально-экономической формации другой. Роль государства в новых условиях не только изменяется или ослабевает, но в известном смысле возрастает. Экономика, социально-культурная жизнь в обществе не существуют изолированно от государства и права, происходящие здесь процессы взаимосвязаны, их нельзя рассматривать один от другого и вне функционирования общества в целом.

В наших условиях государство призвано вырабатывать стратегию социально-экономического развития, создавать условия для формирования и развития рыночных отношений, упреждать стихию рынка, ограничивать или вовсе исключать рыночные отношения там, где они способны причинить вред обществу и гражданам. Важнейшими направлениями деятельности государства являются развитие национальной экономики в целом, обеспечение сбалансированности общегосударственных и локальных

социально-экономических процессов в условиях рыночной экономики, создание условий для эффективного предпринимательства, регулирование межотраслевых пропорций и т. д.

Во-вторых, иногда государственное управление и регулирование сводится к «вмешательству» государства в экономику и т. д., что представляется ошибочным. Государственное управление не исключает и не может исключать «вмешательства», но оно возможно в трех случаях, нетождественных нормальному процессу управления: а) для пресечения нарушений законодательства, злоупотреблений хозяйствующими субъектами правами, влекущих вредные для общества и граждан последствия (например, ценового сговора между субъектами естественных монополий), при необходимости устранения экстремальных ситуаций. Вмешательство в подобных случаях является правомерным, но отнюдь не выражающим сущность нормального процесса государственного управления; б) неправомерные действия органов исполнительной власти и должностных лиц, ограничивающие и ущемляющие права и законные интересы хозяйствующих субъектов и индивидуальных предпринимателей. Такого рода действия — антиподы нормальному управлению; в) избыточное регламентирование и формализм в отношениях хозяйствующих субъектов и предпринимателей с органами управления. Нередко они являются следствием пробелов или несовершенств законодательства, что противоречит научно обоснованному государственному управлению. Но, кстати сказать, эти же факторы предопределяют возможную неблагоприятную для общества и граждан деятельность хозяйствующих субъектов и индивидуальных предпринимателей, которой должно противодействовать государство.

В-третьих, без активной роли государства невозможно обеспечить надлежащий режим в сфере рынка субъектов естественных монополий; необходимую сбалансированность рыночного саморегулирования и государственного регулирования; создание наиболее благоприятных социально-экономических, организационных и правовых условий предпринимательской деятельности; экономическую и национальную безопасность, в том числе защиту внутреннего рынка от внешней экспансии; укрепление обороноспособности страны; осуществление масштабных мер по снижению уровня бедности граждан и повышению качества их жизни и т. д.

Государству принадлежит ключевая **роль в выработке и осуществлении стратегии постиндустриального** технологического **социально-экономического развития России.**

В-четвертых, всесилие рыночного саморегулирования — миф. Рынок сам по себе не панацея и мало что значит. Рыночное саморегулирование порождает **стихийные** процессы, и само по себе может привести к анархии и хаосу. Сознательно или по недоразумению, но иногда отвлекаются от того, что стихийность — одно из свойств рыночного уклада, и смягчение его разрушительной силы обеспечивается государством.

В-пятых, частная собственность порождает «экономическую» власть, более изощренную по своей жестокости принудительную силу, чем тоталитарная государственная власть. Ограничить такую власть может только государство. Поэтому дух и буква многих статей Конституции РФ предполагают активное влияние государства на экономические и социально-культурные процессы. Иначе говоря, **активная роль государства в руководстве экономической и социально-культурной сферами определена актом высшей юридической силы.** На практике она уже получила свое юридическое выражение в интенсивном правотворчестве, направленном на регулирование отношений в этих сферах, и прежде всего на формирование рынка.

В затянувшемся споре о соотношении экономических и административных методов в управлении экономикой **реалистичной представляется точка зрения, говорящая о необходимости научно обоснованного использования экономических и административных инструментов государственного регулирования.**

Конечно, деятельность государства может быть со знаком «плюс» и «минус», но это уже проблема, лежащая в другой области.

Признавая государство и принцип разделения властей, алогично игнорировать либо недооценивать государственное управление. Именно оно представляет собой форму реализации исполнительной власти.

Негативная тональность в отношении к государственному управлению проявляется также в высказываниях о необходимости **вытеснения административной системы из управления этими сферами**. Они во многом совпадают с упомянутым выше мнением и являются следствием непонимания сути административных систем либо мифов из области государственного стро-

ительства. **Ведь органы исполнительной власти, создаваемые для стимулирования государством рыночной экономики** (их необходимость не отрицают и авторы предложений), **также относятся к административной системе.** Все дело в том, какова административная система и какова социальная ценность такой системы, определяемая результатами ее функционирования. Но **без административной системы, то есть без системы управления, невозможно осуществление исполнительной власти, организационно-правовой механизм которой и есть административная система**.

Высказывается мнение, что министерства не являются рыночными органами, игнорируя тот факт, что такие органы имеются в странах с развитой рыночной экономикой (например, в ФРГ есть министерства экономики, сельского хозяйства и т. д.).

Дискриминация государственного управления вредна для общества. Практика последних лет доказала, что потеря управляемости обществом, «рыхлость» государственного управления повлекли за собой необходимые вредные последствия (обвальное падение производства, утечка за рубеж национальных богатств), которые государство должно было не допустить. Поэтому официально признано актуальнейшей задачей если не формирование заново, то радикальное изменение системы государственного управления и местного самоуправления. Это одна из важнейших задач проводимых в стране административной реформы, реформы государственной службы.

Но государственное управление, характерное для советского периода, во многом принципиально отторгается изменившимися условиями жизни общества.

Общий переход к рыночным отношениям, существенные изменения в государственном устройстве, конституционное признание местного самоуправления предопределили новые мотивы в идеологии государственного управления. Его понятие не подменяется лишь понятием «административное подчинение», а государственное управление экономикой и социально-культурной сферой не сводится лишь к **прямому управлению деятельностью конкретных предприятий и учреждений вышестоящими органами на основе отношений по принципу «власть — подчинение»**. Различна его роль в отношении негосударственного и государственного секторов экономики и социально-культурной деятельности.

Государственное управление, как и социальное управление вообще, — есть властная деятельность. Об этом полезно помнить. Но власть может проявляться по-разному: «жестко», в командном, непосредственном распорядительстве; императивных предписаниях, запретах, чиновничьей опеке и т. д., ограничивающих самостоятельность и гасящих инициативу; она может выражаться также и в «мягкой» форме. нормативном регулировании, широком использовании дозволений и рекомендаций, координации, направлении деятельности, содействии и оказании помощи и т. д.

Несомненная предпочтительность «мягкого» варианта управления общественными процессами не исключает элементов «жесткого». Установка только на преимущественно жесткое управление противоречит уже заданной модели развития нашего общества.

Принципиально изменяется влияние государственного управления на процессы в обществе и в другом аспекте. Государственным управлением по-прежнему охватываются все те же отрасли и сферы общества. Но его роль в целом, а также в отдельных отраслях и сферах становится иной. Имеются отрасли, сферы (их объекты), которые находятся в управлении:

а) государства, например, атомная промышленность, оборона и др. Вкрапление в управление этими отраслями общественных начал не меняет его государственного характера;

б) государственных и негосударственных структур. Объекты ряда отраслей и сфер находятся и в государственном, и негосударственном управлении. Такое «расщепление» имеет место во многих отраслях экономики и социально-культурного строительства (промышленности, сельском хозяйстве, здравоохранении, образовании и др.);

в) в совместном управлении государственных и негосударственных структур. Оно возможно в различных вариантах. Во-первых, представители государства входят в состав органов управления негосударственных организаций, в которых имеется доля государственной собственности (акционерных обществ); во-вторых, определенные негосударственные органы могут наделяться государством отдельными государственными полномочиями (например, органы местного самоуправления); в-третьих, в реализации принципа долевого государственного и коммерческого финансирования программ, проектов;

г) негосударственных структур. Это самостоятельные негосударственные предприятия, учреждения и организации, дей-

ствующие на началах внутреннего самоуправления. Они могут входить, в том числе ими же образуемые, в различные объединения (союзы, ассоциации) и другие негосударственные образования, осуществляющие в отношении них определенные управленческие функции.

При этом важно иметь в виду, что законодательство, распространяющееся на все отрасли и сферы, есть прерогатива государства. Характер государственного регулирования различен не только в сферах экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности, но и **в их отдельных отраслях.**

В основе своей это определяется особенностями и значением самих отраслей и сфер. Сказываются также и задачи, решаемые на данном этапе развития общества. Преобразования, проводимые в процессе общего перехода к рыночным отношениям (приватизация, демонополизация, преобразование форм собственности, либерализация цен и условий внешнеэкономической деятельности), привели к изменению отраслевой и региональной структуры экономики в результате ее приспособления к новой структуре спроса и возникновения массы малых предприятий, порожденных частным предпринимательством. Однако эти процессы в различной степени затрагивают конкретные отрасли и сферы. Они не могут протекать вне влияния государства.

Административно-правовая организация управления не может отвлекаться от такой разноплановой роли и деятельности государства. Кроме того, негосударственное управление также требует своей организации, которая в отдельных аспектах опирается на нормы административного права (например, местное самоуправление).

Государственное управление осуществляется в основном на двух уровнях: а) федеральном; б) субъектов РФ. Исключение составляет сохранение в отдельных регионах местного государственного управления, а также возложение на органы местного самоуправления выполнения отдельных государственных функций. В этих случаях их деятельность не лишена государственного характера. Следует иметь в виду, что в связи с принятием I и II частей Гражданского кодекса РФ, основанных на концепции частного права, появились категорические суждения относительно того, что государство лишено права вмешиваться в ча-

стную собственность, которая теперь стала для него неприкосновенной. Такие суждения ущербны с профессиональной юридической точки зрения, способны ввести в заблуждение.

Во-первых, во всех странах, в том числе и в тех, в которых частная собственность провозглашена священной и неприкосновенной, она обременена определенными государственными правилами, которым обязан подчиняться собственник.

Во-вторых, Конституция РФ и еще в большей степени сам ГК предусматривают *законные* основания приобретения, ограничения и прекращения права собственности. В частности, допускается принудительное отчуждение имущества (ст. 35 Конституции РФ, п. 2 ст. 235 ГК).

В-третьих, следует не ослаблять, а повышать роль государственных гарантий права собственности.

В-четвертых, как известно, государство может иметь доли в капитале негосударственных коммерческих организаций, в том числе Золотую акцию, а также своих представителей в органах управления ими.

§ 2. Понятие и цели организации управления

1. Управление может рассматриваться с различных точек зрения — социально-экономической, политической и др. Административно-правовая организация управления представляет собой сердцевинный аспект организации исполнительной власти, обеспеченной нормами административного права.

Административно-правовая организация управления (далее — организация управления) есть закрепленная нормами административного права система субъектов, призванных осуществлять управление, их статус, включая взаимоотношения этих субъектов внутри и вне этой системы.

Элементами административной организации управления являются:

а) органы исполнительной власти;

б) другие органы управления, входящие в разветвленный организационный механизм осуществления функций исполнительной власти;

в) нормы административного права, устанавливающие соответствующий статус всех звеньев системы управления, в том числе их служащих;

г) важнейшие параметры их отношений, очерченных административным правом;

д) правовая ответственность субъектов, вытекающая из их административно-правового положения.

Понятием организации управления охватывается как государственное, так и негосударственное управление в той мере, в какой оно регламентируется административным правом.

Организация управления имеет целью создание наиболее благоприятных условий для действенного функционирования исполнительной власти, соответствующего интересам граждан, общества и государства. Рациональная организация осуществления исполнительной власти является одним из важнейших условий упорядочения государственного управления, его экономичности и нормальной государственной деятельности в целом. Она должна обеспечить правильный выбор субъектов управленческой деятельности, определить место и роль каждого из них и четкое взаимодействие между ними с тем, чтобы исключить в системе управления работу на «холостом» ходу, параллелизм и дублирование в осуществлении одних и тех же функций.

Организация управления должна учитывать роль исполнительной власти в обществе в целом и одновременно особенности структуры экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности в РФ в условиях федеративного государственного устройства и системы местного самоуправления.

В настоящее время возникла крупная **проблема учета особенностей момента и перспектив в эволюции управленческих структур.** Государственное управление, имея свои закономерности развития, должно в наибольшей степени соответствовать тем конкретно-историческим задачам, которые ему предстоит решать. Но не только. Его система должна формироваться так, чтобы создавать необходимые условия для повышения эффективности решения проблем, определяющих перспективы развития общества.

Управленческие структуры, находясь в зависимости от социально-экономической и политической систем, должны обладать способностью оказывать сильное влияние на развитие общества, не допуская при этом насилия над социально-экономическими процессами. На такой подход должны быть запрограммированы все конструктивные элементы административной организации управления, его системы.

Формирование современной системы управления предполагает преодоление ряда организационных стереотипов, вобравших в себя некоторые идеологические и политические взгляды прошлого на систему государственного управления и противоречащих современным. Современному характеру взаимоотношений между органами государственного управления РФ и ее субъектов противоречит организационно-правовая конструкция «единой системы отраслевых министерств, ведомств», основанная, как известно, на жестокой централизации и отношениях по принципу «власть — подчинение». Не только нижестоящие органы, но и все предприятия, учреждения являлись в высокой степени централизованными, организационными звеньями единых систем министерств и ведомств. В деятельности министерств и ведомств значительный удельный вес занимали оперативное управление предприятиями, учреждениями и организациями и решение вопросов их деятельности в форме непосредственного распорядительства. Таким образом, **единая система министерства, ведомства означала высокую степень социально-экономической, организационной, правовой централизации, обособленности и замкнутости этой системы, на базе которой процветал ведомственный диктат вышестоящих отраслевых и межотраслевых органов.** Самостоятельность и инициатива предприятий, учреждений и организаций были крайне ограниченными. В этих условиях перестраховка и переложение решения вопросов на вышестоящие органы стали принципом деятельности их администрации.

В настоящее время предприятия, а также социально-культурные учреждения в основном децентрализованы. Децентрализация выражается в том, что они, во-первых, дифференцированы по формам собственности, составляя частную, государственную, муниципальную собственность. Управление ими осуществляют собственники или назначаемые ими органы; во-вторых, негосударственные предприятия и учреждения, сохраняя свою отраслевую принадлежность в экономическом смысле, выведены из подчинения государственных органов; в-третьих, государственные предприятия и учреждения, сохраняя ведомственную принадлежность, укрепили свои позиции как субъекты рынка и гражданского права, обрели ту степень самостоятельности, которая не позволяет безоговорочно рассматривать их в качестве организационных звеньев единой системы вышестоящего отраслевого органа.

Оттеняя степень самостоятельности государственных предприятий, получивших государственное имущество в хозяйственное ведение, со значительным допуском условности можно сказать о том, что они также выведены из подчинения вышестоящих отраслевых органов управления в том смысле, что последние существенно ограничены в праве непосредственного управления подведомственными предприятиями. Они не должны вмешиваться в их оперативную производственную и хозяйственную деятельность, диктовать свои условия ее осуществления.

В отношении к ним вышестоящие органы обладают лишь отдельными элементами прямого управления, связанными с замещением должностей руководителей, обеспечением выполнения законов, финансированием бюджетных учреждений, бюджетным финансированием определенных мероприятий, проводимых предприятиями. Назначение и освобождение от должности руководителей, решение вопросов финансирования и некоторых других — это мощные рычаги влияния вышестоящих органов на деятельность государственных предприятий и учреждений, которые нельзя недооценивать. Более того, из общего правила имеются исключения, когда особый характер деятельности предприятий предполагает усиленное управляющее воздействие государства на различные стороны его деятельности.

Но главное назначение отраслевых органов — координация и регулирование деятельности в соответствующих отраслях. Они могут осуществляться в интересах отрасли в целом и ее предприятий, учреждений и организаций. В соответствии с этими началами формируются системы управления, объектами которого выступают уже не хозяйствующие единицы или учреждения, а крупные комплексы, в том числе отраслевые. Например, управление промышленной политикой, государственным имуществом и т. п.

Сказанное не относится к казенным предприятиям, в отношении которых уполномоченные вышестоящие органы осуществляют прямое управление[1].

Единые системы сформированы в управлении рядом централизованных отраслей административно-политической сферы

[1] См. постановление Правительства РФ от 6 сентября 1994 г. № 1138 «О порядке планирования и финансирования деятельности казенных заводов, казенных фабрик, казенных хозяйств», ст. 115, 296, 297 ГК РФ; ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях».

(обороны, безопасности и др.). Конструкция «усеченных» единых систем федеральных органов исполнительной власти чаще всего применяются теперь в организации централизованного осуществления межведомственных функций и полномочий, включающих наряду с органами федеральных округов периферийные территориальные органы, учреждаемые в соответствии с Конституцией РФ, например, Федеральной налоговой службы, Федеральной антимонопольной службы, Федеральной таможенной службы и др. Следовательно, конструкция единых систем соответствующих министерств и ведомств сохраняет свое значение.

Лишается своей основы если не вообще, то в качестве определенного правила применение принципа двойного подчинения к статусу органов исполнительной власти субъектов РФ. Их статусу в том качестве, в каком он постулируется сейчас, противоречит **организационное** подчинение отраслевых и межотраслевых органов субъектов РФ соответствующим федеральным органам.

Правда, Конституция РФ дает серьезные основания для полемики по данному вопросу, провозглашает **единство** системы исполнительной власти. Но, с одной стороны, для отрицания такого единства нет ни методологических, ни юридических оснований, а с другой, из этого еще не вытекает жесткое организационное «сцепление» органов исполнительной власти РФ и ее субъектов. Единство системы исполнительной власти может достигаться с помощью правовых норм, общностью характера функций органов разных уровней.

Содержание организации управления включает решение различных вопросов. Изначально необходимо определить: принципы и формы их юридического закрепления; формы органов управления в зависимости от их функционального назначения; разграничение между ними компетенции, включая формулирование задач, функций, установление прав и обязанностей; правовые формы взаимодействия между ниже- и вышестоящими звеньями управления; методы управленческой деятельности и формы их реализации.

В тех случаях, когда решение указанных вопросов затрагивает интересы субъектов РФ и органов местного самоуправления, они должны предварительно обсуждаться и согласовываться с ними. Органа, который бы обладал всем комплексом полномо-

чий по вопросам административной организации управления, нет и быть не может. Неизбежно взаимодействие между всеми органами, причастными к решению тех или иных вопросов.

Важное значение имеют правильный **выбор и закрепление связей между субъектами управления отраслями и сферами.** В действующих системах управления они имеют различные формы.

Общее подчинение, при котором полномочия вышестоящего органа не ориентированы на конкретные вопросы руководства находящимися в таком подчинении объектами. Объектами, находящимися в общем подчинении, осуществляется общее руководство, в основном путем установления правил деятельности (поведения) и осуществления контроля (надзора).

Общее подчинение может иметь место как при наличии промежуточных звеньев между субъектом и объектом управления, так и без таковых. Например, в настоящее время государственные промышленные предприятия находятся, как правило, в общем подчинении соответствующих министерств и федеральных агентов. Подчинение в этом смысле равнозначно подведомственности.

Непосредственное подчинение выражается, прежде всего, в отсутствии между субъектом и объектом управления промежуточных звеньев. Но не только в этом. Здесь иной характер организационных и правовых связей, чем при общем подчинении. Непосредственное подчинение предполагает значительную организационную и правовую зависимость объекта от субъекта управления, решение кадровых вопросов, применение дисциплинарных мер к работникам, элементы непосредственного распорядительства, отмену актов объекта управления и т. д. Непосредственно подчиненное предприятие, учреждение, организация непременно находятся в ведении субъекта управления.

Прямое подчинение, при котором связи между субъектами управленческих отношений являются обычно также непосредственными. Но они могут быть и через «голову» промежуточного звена данной системы управления в том смысле, что соответствующий субъект находится в непосредственном подчинении такого звена. При прямом подчинении, по общему правилу, речь идет об отношениях между руководителями (начальниками и т. д.) и работниками, командирами и другими военнослужащими и т. п.

Оперативное подчинение означает юридическую зависимость данного субъекта управленческих отношений от другого **только по определенным вопросам и не подчиненного ему в других сферах**. В оперативном подчинении могут находиться организации и определенные категории лиц. Например, начальнику станции в оперативном отношении подчиняются действующие на ее территории работники других служб по вопросам, связанным с обеспечением безопасности движения поездов. Принцип оперативного подчинения применяется иногда при выполнении конкретных задач подразделениями и службами правоохранительных органов.

Оперативное подчинение предусматривается также в случаях, когда нужна быстрая реакция на возникающие вопросы, требующие вмешательства вышестоящего или нижестоящего органа (должностного лица) либо при необходимости руководства текущей работой органа (должностного лица) вышестоящего подчинения). Например, руководители ряда подразделений Администрации Президента РФ подчинены ему непосредственно, а в оперативном отношении — руководителю Администрации

Двойное подчинение субъекта управления по горизонтали и вертикали основано на разграничении предметов и полномочий совместного ведения, при котором по отношению к одному и тому же субъекту орган данного уровня и вышестоящий орган обладают по определенным для них вопросам юридически-властными полномочиями. Двойное подчинение исключает смешение предметов ведения и полномочий тех органов, в подчинении которых находится тот или иной орган управления. Соотношение объема и характера полномочий соответствующих органов может быть различным. Но если орган обладает хотя бы одним из решающих полномочий в отношении субъекта, подчиненного по всем другим вопросам иному органу, то уже можно говорить о двойном подчинении данного субъекта. Даже в тех случаях, когда вышестоящий орган обладает дисциплинарной властью в отношении руководителей нижестоящего органа, подчиненного по горизонтали, имеет место воплощение принципа двойного подчинения. Орган, имеющий двойное подчинение, принадлежит к системе нижестоящих органов соответствующего уровня. В настоящее время сфера применения принципа двойного подчинения достаточно узка.

По общему правилу, он не фиксируется в нормативных актах в прямой форме. Однако в отдельных случаях статус орга-

нов на основе двойного подчинения прямо устанавливается такими актами. Так, в соответствии с Положением о Федеральной государственной службе занятости населения РФ органы службы занятости в субъектах РФ, в районах и городах подчиняются в своей деятельности вышестоящим органам занятости и соответствующим органам исполнительной власти в пределах их компетенции.

Соподчинение выражается в одновременном подчинении субъектов управления двум и более вышестоящим органам государственной власти. Так, сейчас часть министерств и ведомств одновременно подчинена Президенту РФ и Правительству РФ (министерства внутренних дел, обороны и др.). Например, контроль за деятельностью Министерства иностранных дел РФ осуществляется по соответствующим направлениям его деятельности Президентом РФ и Правительством РФ. Иногда соподчинение обусловливается, с одной стороны, специализацией управленческой функции, а с другой, необходимостью единообразия в ее осуществлении двумя или более органами управления. При этом один из органов выступает головным в осуществлении или обеспечении осуществления данной функции. Например, вузы, не подведомственные Министерству образования РФ, подчиняются соответствующим министерствам, федеральным службам, а также и Министерству образования РФ по вопросам применения образовательных стандартов и др.

Соподчинение, в отличие от двойного подчинения, **применяется по вертикали.**

Важным является выбор принципа организации аппарата органов управления, форм его структурных подразделений и установления их административно-правового статуса. Эти вопросы решаются или должны решаться в зависимости от уровней, а также отраслей и сфер, в которых им предстоит действовать. Однако в формах структурных подразделений нет принципиального единообразия. Их разновидностями могут являться департаменты, главные управления, отделы, советы, центры, бюро, секретариаты.

Правительством РФ было принято специальное постановление от 5 ноября 1995 г. «О структуре центрального аппарата федеральных органов исполнительной власти»[1], направленное на упорядочение структуры этого аппарата. Руководителям этих ор-

[1] СЗ РФ. 1995. № 46. Ст. 4450

ганов было рекомендовано при формировании структуры центрального аппарата исходить из того, что количество ведущих должностей государственных служащих не должно превышать 10%, а старших — 40% от общей численности работников этих органов. В соответствии с постановлением штатная численность департамента не могла быть менее 35, управления — менее 20, отдела — менее 10, отдела в составе департамента (управления) — менее 5 единиц. В структуру департамента и управления не могут входить менее 3 отделов.

Департаменты образовывались на основании решений Правительства РФ в федеральных министерствах, в федеральных органах исполнительной власти, имеющих статус, равный статусу федерального министерства. В исключительных случаях они могли создаваться в государственных комитетах РФ.

Департаменты предназначались для координации и регулирования крупного направления сферы экономической и (или) социально-экономической деятельности государства, отнесенной к ведению соответствующего федерального органа исполнительной власти; для решения проблем федерального или отраслевого значения, отличающихся высокой комплексностью и степенью охвата общефедеральных и отраслевых связей. Именно эти критерии должны были иметь определяющее значение при решении вопроса о создании департамента. При этом предполагался также высокий уровень его автономности в пределах задач и функций данного федерального органа исполнительной власти (выше речь шла о департаментах центрального аппарата лишь федеральных органов исполнительной власти; упомянутое постановление не распространялось на департаменты органов исполнительной власти субъектов РФ).

В настоящее время в центральном аппарате федеральных министерств создаются департаменты по основным направлениям, федеральных служб и федеральных агентств — управления, в состав которых соответственно включаются отделы.

Максимальное количество департаментов и управлений обычно определяется Президентом РФ или Правительством РФ в зависимости от непосредственной подведомственности им федеральных органов исполнительной власти.

Фонд оплаты труда и численность работников центрального аппарата федеральных органов утверждает Правительство РФ.

Структура, штаты и смета расходов на содержание центрального аппарата этих органов утверждают федеральные министры

и руководители федеральных служб и федеральных агентств. Они же утверждают численность и фонд оплаты труда работников своих территориальных органов, а также смету расходов на их содержание в пределах утвержденных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете.

Структура и штатное расписание территориального органа утверждается в установленном порядке его руководителем в пределах установленной численности и фонда оплаты труда.

В структуре органов, действующих в экономике, социально-культурной сфере, важное место занимают информационно-аналитические, прогнозирующие, технико-технологические функциональные подразделения.

По общему правилу, положения о структурных подразделениях федеральных органов исполнительной власти, определяющие их административно-правовой статус, утверждаются руководством этих органов. Федеральный министр своим приказом предоставляет в необходимых случаях директорам департаментов федерального министерства полномочия представлять федеральное министерство в отношениях с государственными органами, в том числе федеральными службами, федеральными агентствами, находящимися в ведении этого федерального министерства, государственными внебюджетными фондами, с другими организациями и гражданами, а также выдает доверенности на подписание от имени федерального министерства договоров и других гражданско-правовых документов. Полномочия, которые не могут быть предоставлены директорам департаментов, обозначены в Типовом регламенте. В субъектах РФ в регулировании этих вопросов нет единообразия. Компетенция структурных подразделений их органов (должностных лиц) устанавливается актами высших должностных лиц, высших органов исполнительной власти субъектов РФ.

Как уже отмечалось, положения о структурных подразделениях отдельных федеральных органов исполнительной власти утверждаются Президентом РФ или Правительством РФ.

Внутренняя организация структурных подразделений регламентируется органами, в составе которых они формируются и действуют.

Иной порядок формирования и установления статуса действует в отношении территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Согласно Типовому регламенту территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, как правило, создаются в качестве окружных, межрегиональных, региональных (в границах субъекта РФ), межрайонных, городских или районных органов. Порядок организации их деятельности предусматривается в регламенте соответствующего федерального органа исполнительной власти Территориальные органы: а) в соответствии с компетенцией федерального органа исполнительной власти и установленными полномочиями выполняют функции по контролю и надзору, по управлению государственным имуществом, по предоставлению государственных услуг, другие функции, в том числе по выполнению задач, связанных с реализацией федеральных программ, планов, отдельных мероприятий, предусмотренных актами Президента РФ, Правительства РФ и соответствующего федерального органа исполнительной власти; б) в пределах своих полномочий осуществляют контроль и надзор за выполнением органами исполнительной власти субъектов РФ переданных им в соответствии с федеральным законом полномочий федеральных органов исполнительной власти по предметам совместного ведения; за соблюдением требований к качеству и доступности государственных услуг организациями, через которые они оказываются. Полномочия федерального органа исполнительной власти на отдельных территориях могут осуществляться его представителями, которые являются государственными служащими, занимающими должности в центральном аппарате этого органа. Руководителям федеральных органов исполнительной власти предоставлено право создавать, реорганизовывать и ликвидировать свои территориальные органы; утверждать положения о них. Руководители территориальных органов федеральных служб и агентств, находящихся в ведении федеральных министерств, назначаются и освобождаются от должности федеральными министрами по представлению руководителя соответствующей федеральной службы или федерального агентства, а подведомственных Правительству РФ — их руководителями.

Между тем создание указанных территориальных органов часто предопределяется законами, а также положениями о самих федеральных органах. Например, органов федеральной таможенной службы РФ — Таможенным кодексом РФ; органов МЧС России — Положением о нем и т. п. Утверждение положе-

ний о территориальных органах возложено на руководителей соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Однако компетенция таких территориальных органов нередко предопределяется положениями о соответствующих федеральных органах исполнительной власти, а следовательно, органами, утвердившими такие положения. Например, в положениях о многих федеральных органах исполнительной власти устанавливается, что они осуществляют свою деятельность непосредственно и через свои территориальные органы. Соответствующие федеральные органы, утверждая положения о своих территориальных органах, не вправе игнорировать данное обстоятельство.

§ 3. Правовые основы организации управления

Создание организационной системы управления серьезно затрудняется отсутствием стабильной, внутренне непротиворечивой системы законодательства, необходимого для недвусмысленного определения организации задач, функций, полномочий субъектов управления как одного из условий самостоятельности в их работе. **Именно качественное законодательство призвано предупредить поспешность, импровизации, субъективизм и волюнтаризм в создании управленческих систем.**

Многие решения, касающиеся формирования системы управления, прямо зависят от принятия ряда законов. Правовой вакуум в прошлом привел к грубому извращению государственного управления, административно-правовой вакуум при современной идеологии социально-экономического развития общества влечет за собой дезорганизацию управления, его ослабление, хаос в обществе.

Отсутствие общего правового акта об управлении в РФ предопределило многообразие правовых актов по данной проблеме. Необходимость в подобном акте очевидна, несмотря на то (а быть может, именно потому), что регламентация организации управления должна учитывать неизбежные особенности задач, к решению которых она должна быть приспособлена. Это значит, что в принципе не может быть такого правового акта, который бы исчерпывающим образом регламентировал организацию управления. Ведь оно должно быть ориентировано на решение общих, отраслевых, межотраслевых, территориальных и отдельных крупных задач (освоение космоса и др.).

Массив действующих правовых актов, в той или иной мере относящихся к организации управления, велик (не смешивать с полнотой и качеством регламентации связанных с этим вопросов). Они могут быть с допуском условности классифицированы по ряду критериев: по юридической силе; в зависимости от принципа федерализма; по содержанию; по характеру их влияния на организацию управления. Классификация правовых актов по этим критериям позволяет расширить представление о правовых основах организации управления, их сложной структуре в современных условиях.

По юридической силе выделяются

а) Конституция РФ, закрепляющая в общем виде структуру экономики, социально-культурной и административно-политической деятельности;

б) федеральные конституционные и федеральные законы;

в) постановления палат Федерального Собрания;

г) конституции, уставы и законы субъектов РФ. Уставы субъектов РФ, кроме республик, имеют большое значение для организации управления на уровне этих субъектов. В уставах, принимаемых законодательными (представительными) органами соответствующих субъектов РФ, решаются важнейшие вопросы структуры органов управления и их статуса;

д) подзаконные акты Президента РФ и органов исполнительной власти.

Среди актов данной группы особое место занимают указы и распоряжения Президента РФ. С одной стороны, они подзаконны, поскольку, как известно, не должны противоречить Конституции РФ и федеральным законам. С другой, они могут издаваться для регулирования общественных отношений первичным образом, то есть тех, которые не урегулированы федеральными законами. В Конституции РФ не случайно не применена формула, что акты Президента издаются на основании и во исполнение Конституции РФ и федеральных законов. Президент РФ обладает более широкой свободой в регулировании общественных отношений. Издаваемые им правовые акты не всегда являются прямым следствием принятых законов, их конкретизацией и развитием, что характерно для правотворчества органов исполнительной власти. Многие правовые акты Президента РФ посвящаются вопросам организации управления, статусу различных звеньев его системы на уровне РФ, ее субъектов и местного самоуправления;

е) определенные вопросы внутренней самоорганизации решаются с помощью правовых актов соответствующих органов и их должностных лиц.

В регулировании организации и осуществления функций государственного управления важная роль принадлежит утверждаемым Президентом РФ и Правительством РФ положениям об отдельных органах федеральных органов исполнительной власти, а также их регламентам.

Типовой регламент устанавливает общие правила организации деятельности федеральных органов исполнительной власти по реализации их полномочий и взаимодействия этих органов, в том числе правила организации взаимодействия федеральных министерств с находящимися в их ведении федеральными службами и федеральными агентствами.

Регламент каждого федерального органа исполнительной власти утверждается его руководителем и устанавливает правила организации осуществления полномочий этого органа.

Административные регламенты исполнения государственных **функций**, административные регламенты **предоставления государственных услуг, должностные регламенты** гражданских государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Они определяют последовательность действий по исполнению государственных функций и нормативные сроки осуществления таких действий.

Административные регламенты исполнения государственных функций и оказания государственных услуг утверждаются федеральными службами и федеральными агентствами, находящимися в ведении федерального министерства, государственными внебюджетными фондами по согласованию с министерствами, координирующими их деятельность.

Регламент данного органа, указанные административные регламенты в своей совокупности составляют его **административный регламент**. Следует иметь в виду, что регламентами регулируются разнообразные вопросы. Например, Типовой регламент содержит правила разработки проектов совместных актов федеральными органами исполнительной власти, порядок исполнения ими поручений Президента РФ и Правительства РФ, порядок организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и др.

Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти, который устанавливает общие

правила внутренней организации данных органов и применяется совместно с типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

В зависимости от **принципа федерализма**. Данный принцип находит свое отражение в системе правовых актов, регламентирующих организацию управления. Система их формируется на основе разграничения компетенции органов государственной власти РФ и ее субъектов в области организации управления в целом и в конкретных сферах и отраслях.

По содержанию различаются общие правовые акты, распространяющие свое действие на определенные отношения независимо от того, в какой сфере или отрасли они возникают, и специализированные (профильные), регламентирующие вопросы организации управления в отдельных отраслях и сферах.

В **общих** правовых актах содержатся нормы, касающиеся вопросов организации управления, не имеющих отраслевой специфики. Такого рода акты являются внеотраслевыми Например, Земельный кодекс РФ закрепляет систему государственного контроля за соблюдением земельного законодательства, внеотраслевыми являются антимонопольное законодательство, правовые акты о занятости населения и др.

Специализированные правовые акты более детально регламентируют организацию системы управления профильными отраслями и сферами деятельности. Например, Закон РФ от 24 апреля 1996 г. «Об обороне» закрепляет основы управления обороной РФ.

По характеру влияния выделяются правовые акты, косвенно влияющие на организацию системы управления, и акты, непосредственно регулирующие те или иные его вопросы. Например, ГК РФ не содержит норм по конкретным вопросам организации управления отраслями и сферами. Но, регламентируя отношения собственности, он оказывает влияние прежде всего на концепцию организации управления экономикой в целом, на концепцию формирования системы отраслевых органов управления, на выбор методов управления коммерческими и некоммерческими организациями и т. д. При всеобщем господстве государственной собственности, естественно, эта система должна быть более разветвленной и специализированной, чем в условиях, когда государственная собственность носит ограниченный характер.

Правовые акты, непосредственно регулирующие те или иные вопросы организации управления, могут закреплять его

конкретные принципы, содержать конкретные нормы прямого действия. Такого рода нормы содержатся в общих, но чаще в специализированных актах.

Организация управления **в отраслях и сферах обеспечена законами в разной степени.** Во многих случаях она регламентируется указами Президента РФ и другими подзаконными актами.

В последнее время принято немало специальных, в том числе отраслевых, федеральных законов, в которых закрепляются основы организации управления в соответствующих областях уже применительно к современным условиям. Например, федеральные законы: от 19 июля 1995 г. «О естественных монополиях»[1]; от 12 мая 1995 г. «О государственной поддержке малого предпринимательства в РФ»[2]; от 15 декабря 2002 г. «О техническом регулировании»[3]; от 18 июня 2003 г. «О связи»[4]; от 21 ноября 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеэкономической деятельности»[5]; от 21 ноября 2003 г. «О валютном регулировании и валютном контроле»[6]; Таможенный кодекс РФ и др. В законах по-разному регулируется организация управления (регулирования) в сферах их действия: либо путем группировки полномочий, которые, естественно, предполагают наличие осуществляющих их субъектов, либо определяют систему органов, основы их правового положения, как это сделано в Таможенном кодексе РФ[7].

Следовательно, в области экономики правовыми актами, касающимися организации управления, являются федеральные законы, в которых такие вопросы регламентируются, положения об отдельных органах исполнительной власти, акты Президента и Правительства РФ, других федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решения об образовании конкретных органов, утверждении их структуры, штатных расписаний.

Указанные законодательные и иные правовые акты необходимо воспринимать с внесенными в них изменениями и до-

[1] СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
[2] СЗ РФ. 1995. № 25. Ст. 2343.
[3] Российская газета. 2002. 31 дек.
[4] Российская газета. 2003. 10 июля.
[5] Российская газета. 2003. 18 дек.
[6] Российская газета. 2003. 17 дек.
[7] Российская газета. 2003. 3 июня.

полнениями, а также наличием актов Президента РФ, применяемых при решении тех или иных вопросов организации управления.

По общему правилу, в законодательных актах определяются организация отрасли, сферы и основные звенья системы управления отраслью или сферой, принципиальное разграничение компетенции и характер взаимоотношений между ними. Положения законодательных актов детализируются в подзаконных правовых актах уполномоченных органов и должностных лиц (Президента РФ и Правительства РФ, органов и должностных лиц субъектов РФ в пределах их полномочий). Например, постановлениями Правительства РФ утверждены Типовое положение о Комитете по управлению имуществом края, области, Типовое положение о специальном (коррекционном) образовательном учреждении для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии, Положение о Государственном пожарном надзоре[1].

В тех случаях, когда в нормативных актах есть неопределенность относительно того, какие именно органы могут решать тот или иной организационный вопрос, приоритет принадлежит тому из них, решения которого обладают большей юридической силой. Данное правило действует и тогда, когда юридически возможно его решение разными органами. Такие проблемы могут возникать в связи с недостатками в разграничении компетенции, что само по себе есть негативное явление, которого в правильно организованной системе не должно быть.

Не исключается вариант делегирования полномочий по формированию данных органов управления либо их структурных подразделений.

Организация структурных подразделений органов управления подсказывается обычно административной практикой и опосредуется правовыми актами об утверждении их структуры или решении конкретных вопросов. Статус структурных подразделений обычно определяется положениями о них, утверждаемыми данным органом или его уполномоченными должностными лицами. Часто в таких положениях отражается их структура, хотя сами положения, и это объяснимо, появляются после ее утверждения. Положения же представляют собой правовые акты, комплексно регламентирующие как основы внутренней организации, так и статус подразделений в целом.

[1] Российская газета. 2005. 14 янв.

ГЛАВА 26

Территориальные, межотраслевые и отраслевые начала в управлении

§ 1. Основы разграничения компетенции в области управления между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов

Данная проблема производна от конституционного разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами. Однако за пределами компетенции органов исполнительной власти вообще находятся вопросы правосудия и прокурорского надзора как особых конституционных функций. Взаимодействие с судами, органами прокуратуры осуществляется в основном в порядке реализации полномочий органами исполнительной власти по материально-техническому обеспечению деятельности органов судебной власти и прокурорского надзора, а также осуществления последними своих полномочий по обеспечению законности в деятельности органов управления.

Сферы компетенции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в основном совпадают.

Правовыми актами, определяющими разграничение компетенции по управлению между органами государственной власти РФ и ее субъектов, являются. Конституция РФ, федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г.; законодательство по отдельным отраслям.

Разграничение базируется на принципе федерализма, в соответствии с которым выделяются:

а) предметы ведения и полномочия федеральных органов государственной власти;

б) предметы ведения и полномочия совместного ведения этих органов и органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

в) предметы ведения и полномочия органов государственной власти субъектов РФ.

Последние не очерчены в федеральных нормативных актах. Предполагается, что это те предметы ведения и полномочия, которые не принадлежат федеральным органам государственной власти, а также находящиеся за пределами предметов и полномочий совместного ведения РФ и ее субъектов. К этой части компетенции органов государственной власти субъектов РФ применим принцип: «Разрешено все, что не запрещено законом». Однако реализация этого принципа не может противоречить положениям Конституции РФ и основанному на ней федеральному законодательству.

В нормативных правовых актах субъектов РФ данный вопрос также решается по-разному. В одних конституциях, уставах собственно их предметы ведения и полномочия не очерчены, в других им отведены самостоятельные разделы.

Характерным для разграничения предметов ведения и полномочий является отсутствие в Конституции РФ дифференциации их по отраслям управления, как в предшествующих конституциях. Это вызвано разграничением собственности по уровням, объекты которой могут принадлежать вместе с тем к различным отраслям экономики, социально-культурной и иной деятельности. Как известно, в настоящее время в связи со сменой экономической системы представление об управлении отраслями изменилось.

В Конституции как равнозначные употребляются понятия о разграничении предметов ведения и полномочий *между органами государственной власти* РФ и ее субъектов и между *Российской Федерацией и субъектами* РФ. В основе второго положения лежит неверная концепция, допускающая противопоставление целому частей, из которых оно состоит, в частности, субъектов РФ самой РФ, будто бы существующей вне составляющих ее субъектов. Именно эта концепция может быть использована для дезорганизации государственного управления, общего для всей страны.

За пределами компетенции органов исполнительной власти находятся многие вопросы, отнесенные к ведению РФ и ее субъектов. государственная символика; принятие законодательных актов; судоустройство, прокуратура, амнистия и помилование; правосудие и др.

В других областях, опираясь на базовое регулирование, которое образуют законы, органы исполнительной власти осуще-

ствляют многогранную деятельность по государственному руководству обществом. В общем виде компетенция между органами государственной власти РФ и ее субъектов по управлению разграничивается следующим образом.

Федеральные органы исполнительной власти сосредоточивают в своих руках предметы ведения и полномочия, имеющие общероссийское значение. Какие именно, вытекает из положений ст. 71 Конституции РФ. Это ключевые вопросы государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ как целостного государства, в том числе регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; управление федеральной собственностью; установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; установление основ ценовой политики; разработка и исполнение федерального бюджета; руководство федеральными энергетическими системами и коммуникациями, обороны и безопасности страны. Указанные органы участвуют в формировании правовых основ единого рынка, ведают информацией, деятельностью в космосе. Они непосредственно ведают вопросами обороны и безопасности страны, оборонного производства, продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, производства ядовитых веществ, наркотических средств и их использованием. В их ведении находятся метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименование географических объектов, официальный статистический и бухгалтерский учет и др.

Федеральные органы исполнительной власти занимаются вопросами внешней политики и внешних экономических отношений РФ.

Степень и формы участия федеральных органов исполнительной власти в реализации указанных полномочий определяются, во-первых, тем, что приоритет в их осуществлении принадлежит Президенту РФ в условиях, когда его полномочия не конкретизированы законом; во-вторых, степенью урегулированности общественных отношений в указанных областях законами; в-третьих, содержанием предметов ведения и полномочий, отнесенных к ведению РФ. Полномочия этих органов во многих случаях детализированы в законах и подзаконных актах РФ

и прежде всего в актах, устанавливающих статус конкретных федеральных органов исполнительной власти.

По общему правилу, предметы ведения и полномочия федеральных органов исполнительной власти изъяты из сферы компетенции субъектов РФ. Они могут оказывать влияние на их реализацию в случаях и в порядке, установленных Конституцией РФ и федеральными законами. Иными словами, федеральные полномочия не исключают возможности тех или иных форм участия субъектов РФ в их осуществлении. Оно не ограничивается только делегированием им полномочий. Для этого предусмотрены и другие законные основания. Например, привлечение субъектов РФ с их согласия к разработке и осуществлению федеральных целевых программ.

Правительством РФ 11 октября 1994 г. принято постановление № 1151 «О мерах по учету интересов субъектов Российской Федерации при управлении объектами федеральной собственности». Им предусмотрено согласование с органами исполнительной власти субъектов РФ назначения и освобождения от должности руководителей федеральных предприятий; включение должностных лиц таких органов в число представителей государства в органах управления акционерных обществ, в уставном капитале которых имеются акции федеральной собственности; с этими органами подлежат согласованию проекты решений Правительства РФ о ликвидации федеральных государственных предприятий, расположенных на территории соответствующих субъектов РФ, и т. д.

Более того, конституционное разграничение предметов ведения и полномочий таково, что органы исполнительной власти субъектов РФ не устраняются от участия в управлении по вопросам, отнесенным к ведению РФ. Особенно в тех случаях, когда они ограничиваются установлением основ, принципов и т. п. регулирования на федеральном уровне. Например, к ведению РФ отнесено установление лишь правовых основ единого рынка. Это означает, что субъекты РФ имеют юридические возможности для осуществления самостоятельного регулирования рыночных отношений в соответствии с такими основами.

К **совместному** ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов отнесены вопросы, решение которых должно учитывать как общероссийские, так и региональные интересы субъектов РФ. К ним отнесены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, природными ресурсами; общие вопросы вос-

питания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; координация вопросов здравоохранения; социальная защита населения; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; координация международных отношений и внешнеэкономических связей субъектов РФ и др.

Приоритет в решении вопросов совместного ведения принадлежит все же федеральным органам государственной власти. В частности, при отнесении предметов ведения и полномочий к совместной компетенции путем указания **на общие вопросы, общие принципы** приоритет в регулировании соответствующих вопросов, установлении общих принципов принадлежит федеральным органам государственной власти. Субъекты РФ не могут принимать нормативные акты, регулирующие именно общие вопросы, устанавливающие общие принципы. Например, к совместному ведению РФ и ее субъектов отнесены общие вопросы образования. Но такие вопросы регулируются федеральными законами и подзаконными актами компетентных федеральных органов исполнительной власти. Между тем понимание того, какие вопросы и принципы относятся к общим, является субъективным, не базирующимся на объективных критериях. Данное понятие допускает возможность расширительного и ограничительного толкования в практической деятельности.

Однако **компетенция федеральных органов исполнительной власти сводится к обеспечению исполнения законов**, принимаемых по вопросам совместного ведения. Недопустимо их самостоятельное правотворчество или решение каких-либо вопросов, полномочия на которые не вытекают из федерального закона. Ибо в Конституции РФ отчетливо сказано, что **по вопросам совместного ведения издаются федеральные законы**.

В отличие от этого субъекты РФ могут принимать в соответствии с федеральными законами свои законы и иные нормативные акты, среди которых важное место занимают правовые акты органов исполнительной власти субъектов РФ.

В Конституции РФ имеется положение, которое нуждается в специальных существенных оговорках. Оно касается закрепления за субъектами РФ «всей полноты государственной власти» вне пределов ведения РФ и полномочий РФ и ее субъектов по предметам совместного ведения.

Но, вопреки этой конституционной формуле, весьма сомнительно, что и вне этих пределов они обладают полнотой государственной власти. Субъекты РФ обладают государственной

властью в пределах Конституции РФ и федеральных законов, а эти акты — всегда ограничители власти. Решения органов государственной власти субъектов РФ, противоречащие принципам Конституции РФ, могут быть предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ и признаны им неконституционными. Трудно назвать вопрос, по которому правомерное решение этих органов вообще не зависело бы от закона. Очевидно, что, видимо, больше по политическим соображениям подменено понятие «самостоятельности в осуществлении компетенции», которой они действительно обладают, понятием «полноты государственной власти», наличие которой у них сомнительно.

Полнота власти, вызывающая к себе как словосочетание критическое отношение, неприменима к характеристике **компетенции органов исполнительной власти.**

Компетенция органов исполнительной власти базируется на предметах ведения и полномочиях соответствующих субъектов РФ и включает:

а) отдельные полномочия, делегированные им федеральными органами исполнительной власти;

б) предметы ведения и полномочия, отнесенные к их совместному ведению с федеральными органами государственной власти;

в) собственные предметы ведения и полномочия, то есть относящиеся только к их ведению;

г) полномочия, ориентированные на взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти;

д) полномочия, ориентированные на взаимодействие с органами местного самоуправления.

Предметы ведения и полномочия субъектов РФ в Конституции РФ не конкретизированы. Субъекты РФ вправе сами предусмотреть их соответственно в своих конституциях республик, уставах других субъектов РФ, но сделано это далеко не всеми.

Однако ясно, что к компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ относятся многие вопросы, находящиеся за пределами их совместного ведения с федеральными органами государственной власти. Например, орган исполнительной власти общей компетенции субъекта РФ разрабатывает проект бюджета, распоряжается и управляет собственностью субъекта РФ и т. д.

Но, говоря о компетенции органов исполнительной власти субъектов РФ, ошибочно ее рассматривать изолированно от их

предметов и полномочий совместного ведения с федеральными органами государственной власти; они решают свои задачи, используя весь арсенал их юридических возможностей. Иного подхода не может быть, так как на них возложены разработка и осуществление мер, обеспечивающих комплексное социально-экономическое развитие, проведение единой государственной политики в области финансов, науки, образования, здравоохранения, социального обеспечения и экологии на территории субъекта РФ.

Необходимо иметь в виду, что органы исполнительной власти субъектов РФ часто осуществляют принадлежащие только им полномочия, сотрудничая и взаимодействуя с федеральными органами исполнительной власти. Например, при разработке проекта бюджета, поскольку в федеральном бюджете также предусматривается финансирование в территориальном аспекте, и т. д.

Реализация компетенции РФ и ее субъектов распределяется, в частности, между их различными органами исполнительной власти. При этом система органов исполнительной власти субъектов РФ не копирует систему такого рода федеральных органов. В субъектах РФ одни и те же функции и полномочия могут осуществляться различными органами. В таких условиях важнее не разграничение компетенции между конкретными видами органов государственного управления, а разграничение компетенции применительно к отраслям и сферам управления.

Конституционное разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов не является безупречным. На практике уяснить их границы по меньшей мере трудно. Сделать это практически невозможно тогда, когда одни и те же полномочия одновременно относятся к федеральному ведению и совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов. Например, **защита** прав и свобод человека и гражданина отнесена в одном случае к ведению РФ (см. п. «в» ст. 71 Конституции РФ), в другом — к совместному ведению (см. п «б» ст. 72 Конституции РФ).

С точки зрения нормального распределения компетенции в управленческих системах взаимодействующие инстанции не могут наделяться одинаковыми полномочиями в решении одного и того же конкретного вопроса. Они должны обладать взаимоисключающими полномочиями, чтобы не допускать подмену одного органа другим. Это важнейшее условие самостоятельно-

сти и ответственности субъекта управления. Нельзя также исходить из представления, что наличие предметов и полномочий совместного ведения означает, что субъекты управления должны именно вместе принимать решения по вопросам, на которые спроецированы данные полномочия. **Предметы и полномочия совместного ведения только в тех случаях не будут потенциальным основанием для конфликтов и споров о праве, когда они конкретно и четко разграничены между органами государственной власти РФ и ее субъектов.** Разумеется, в Конституции РФ осуществить это невозможно. Нужны федеральные законы, издание которых по многим вопросам совместного ведения явно запаздывает. Субъекты РФ, либо заполняя правовой вакуум, либо действуя на опережение, издают правовые акты по вопросам, имеющим федеральное значение.

Законы должны в максимальной степени учесть возможность установления общих правил, значительно конкретизирующих конституционные положения. Однако этими специальными законами не может быть исчерпано все многообразие оттенков в деятельности органов исполнительной власти разных уровней. Поэтому уже сейчас (от такой практики нет необходимости отказываться) компетенция разграничивается в отраслевых законах, различных кодексах с учетом особенностей отраслей и сфер деятельности.

Конституция РФ принималась в спешке, в условиях острой политической борьбы, что предопределило наличие в ней противоречивых и недостаточно определенных положений. Возникающие в связи с этим вопросы правомочен «снять» Конституционный Суд РФ, а ее положения должны быть конкретизированы в конституционных и федеральных законах. Следствием этого может явиться существенная корректировка концепции разграничения компетенции между органами государственной власти РФ и ее субъектов. Значимость определенности в этих вопросах несомненна, так как практически связана с проблемой единства и дифференциации федерального и регионального управления.

§ 2. Региональные начала

В российском праве понятие регионального управления остается неопределенным. Научная литература раскрывает его сущность на основе анализа правовых актов, а также администра-

тивной практики. Здесь оно трактуется также неоднозначно. Нередко отождествляется с управлением в границах территорий субъектов РФ[1] и местного самоуправления, то есть территорий республик, краев, областей, городов, районов, сел, поселков. Такое понимание территориального управления является базовым. Кроме того, представление о регионах часто и обоснованно увязывается с экономическим районированием, территориями с особыми климатическими условиями и национальным составом населения, территориями нового освоения и депрессивными, староосвоенными экономическими зонами, экологически неблагоприятными зонами и другими[2]. Правовое обеспечение регионального управления не может быть отвлечено от местного самоуправления, имеющего, как известно, территориальную основу в административных границах субъектов РФ.

Многообразие региональных проблем, зависящих от различных особенностей регионов, предполагает определение конкретных общегосударственных и региональных мер, обеспечивающих рост регионального социально-экономического развития. Эти обстоятельства неизбежно влияют либо на систему органов, либо на их структуру, состав функций и полномочия. Но во всех этих случаях речь идет о специфике задач управления на частях территории РФ, а территории местного самоуправления являются к тому же частями территорий ее субъектов.

Наиболее четкие научные, правовые и организационные очертания получило региональное управление в административных границах субъектов РФ и отчасти местного самоуправления (в некоторых случаях потому, что территориальная основа местного самоуправления может быть уточнена в обновленном законодательстве о местном самоуправлении). Оно представляет собой исполнительно-распорядительную деятельность орга-

[1] В налоговом законодательстве понятие «региональные налоги» соотносится с субъектами РФ.

[2] В Основных положениях региональной политики в РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803, под *регионом* понимается часть территории РФ, обладающая общностью природных, социально-экономических, национально культурных и иных условий. Регион может совпадать с границами территории субъекта РФ либо объединять территории нескольких субъектов РФ.

Однако это не исчерпывает все возможные оттенки в трактовке данного понятия. Например, иногда оно может указывать на территориальный принцип организации дела и т. д.

нов исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления по руководству на данной территории всеми подведомственными им отраслями и сферами деятельности. Но такое понимание регионального управления применительно к территориям субъектов РФ и местного самоуправления верно в его соотношении с федеральным управлением. Если последнее увязывать с территориальным фактором, то оно также является территориальным в том смысле, что распространяется на всю территорию РФ.

Это означает, что управление в границах территорий субъектов РФ и местного самоуправления осуществляется в пределах государственного управления РФ в целом и в этих пределах имеет свою организационно-правовую самостоятельность и значение.

Это также означает, что те или иные региональные проблемы должны решаться и решаются на федеральном уровне управления, о чем будет сказано подробнее ниже.

Административно-правовое регулирование регионального управления в субъектах РФ осуществляется на разных уровнях: федеральном, субъектов РФ, местного самоуправления.

Условно можно выделить три блока нормативных актов, которые связаны с административно-правовым обеспечением управления в регионах:

а) Конституция РФ, федеральные конституционные и федеральные законы, акты Президента РФ и федеральных органов исполнительной власти;

б) конституции республик, уставы субъектов РФ, законодательство субъектов РФ, правовые акты их органов исполнительной власти;

в) правовые акты органов местного самоуправления применительно к их территориальной сфере деятельности.

В правовом обеспечении реализации принципа территориального развития призван сыграть важную роль «Градостроительный кодекс Российской Федерации». Именно в нем градостроительная деятельность определяется как деятельность, в частности, по развитию территорий, осуществляемая в виде территориального планирования, градостроительного зонирования. Нормативными правовыми актами предусматривается также паспортизация территорий субъектов РФ, направленная на принятие мер по предупреждению чрезвычайных ситуаций природного и тех-

ногенного характера. Ее сущность и порядок осуществления регулируются нормативно-правовыми актами МЧС России.

При этом роль и полномочия органов исполнительной власти в области правового обеспечения регионального управления ограничены законодательством и связаны с его исполнением. Их реализация должна исключать ущемление прав и интересов субъектов РФ и местного самоуправления.

Важнейшие ориентиры в области рационального сочетания общегосударственных и региональных аспектов в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления определены в Концепции государственной национальной политики РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 июня 1996 г. № 909, и в Основных положениях региональной политики в РФ, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. № 803.

Реальное правовое обеспечение управления в субъектах РФ представляет собой в настоящее время довольно пеструю картину. В республиках его исходные начала установлены конституциями этих республик. Положения конституций детализируются их законами и другими правовыми актами самостоятельно. Имеющиеся различия в правовом обеспечении управления в отдельных республиках часто не вызываются объективными особенностями и являются продуктом субъективного усмотрения.

Статус органов исполнительной власти республик не всегда урегулирован должным образом. В большинстве республик отсутствуют законы или иные правовые акты о правительствах, министерствах, ведомствах республик, в которых бы определялась и разграничивалась их компетенция. Часто указанные органы действуют в соответствии с актами об их образовании либо нормами актов, регулирующих отдельные вопросы их компетенции. Практическая деятельность органов исполнительной власти республик во многом определяется назначением тех или иных органов.

Аналогичное разнообразие наблюдается в системе органов исполнительной власти других субъектов РФ.

Напомним, что в отдельных отраслевых законодательных актах определяются основы компетенции органов государственной власти, в том числе и исполнительных органов РФ и ее субъектов.

Принцип регионального управления имеет и иную основу. Он заложен в организационную систему и функции механиз-

ма исполнительной власти РФ и ее субъектов. Речь идет о необходимости учета органами исполнительной власти особенностей территорий, имеющих разнообразное выражение (в том числе постоянное или временное). Так, в правовом регулировании учитываются особенности Крайнего Севера, зон экологического бедствия и т. д. Огромные масштабы нашей страны, разнообразие ее социально-экономической структуры, климатических и других факторов требуют гибкого сочетания общефедеральных и различных региональных интересов. На территориях свободных экономических зон устанавливаются льготы по сравнению с общим режимом хозяйственной и внешнеэкономической деятельности.

Территориальный прииции управления нередко получает свое воплощение в различных региональных и межрегиональных объединениях. В последнем случае речь идет о формированиях экстерриториального типа, объекты которых находятся на различных территориях.

Организационное обеспечение связей исполнительной власти с территориями возможно в различных вариантах: создание органов, специализирующихся на конкретных направлениях связей; образование для этих целей подразделений в составе заинтересованных органов; возложение соответствующих функций на орган или его подразделение; образование иных формирований из представителей регионов и вышестоящих органов для выработки согласованных решений; создание в регионах вышестоящими органами своих органов, взаимодействующих с заинтересованными органами регионов.

Значительный потенциал для интеграции федеральных и региональных интересов заключает в себе программно-целевое управление.

В реализации территориального принципа в управлении следует избегать крайностей. На разных уровнях власти многие отдают предпочтение этому принципу, усматривая в укреплении регионального управления магистральное направление в развитии государственной политики. Но не все еще отдают себе отчет в том, что местничество ничем не лучше ведомственности, и оно так же плохо вписывается в рыночные отношения. Симптомы регионального монополизма могут иметь опасные последствия для общества, если не будут своевременно устранены. Регионы нашей страны существенно отличаются друг от друга объектив-

ными особенностями. В рамках единого государства нельзя не учитывать этого обстоятельства в государственной политике и практике. Наличие сильного Российского государства отвечает коренным интересам всех регионов и народов страны. Только такое государство способно противостоять автаркии и обеспечить единое экономическое и соответствующее ему правовое пространство, территориальную целостность, равноправие всех народов и граждан России.

Существование единого мощного Российского государства вовсе не означает концентрации всей власти в руках федеральных органов и призрачность самостоятельности субъектов РФ. Напротив, такое государство возможно при условии той реальной их самостоятельности, границы которой характеризует правильное соотношение федеральных и региональных интересов.

Многие катаклизмы, которые ныне часто порождаются региональными конфликтами, подтверждают уже давно сделанные выводы:

а) **в государственном устройстве следует перейти от национально-территориального к территориальному принципу**, то есть к областному (губернскому) делению и отказаться от республик, автономных областей, округов. Тем самым будет ослаблена почва для спекуляции национальными интересами; национализм был бы изъят из арсенала государственного строительства при действительном учете национальных культур, традиций и т. п.;

б) изменение **административно-территориального** деления. Приближение его к крупным экономическим районам. Это позволило бы полнее и комплекснее обеспечивать интересы регионов и вместе с тем ослабить региональный сепаратизм. Естественно, что такая реформа привела бы к сокращению количества областей, краев, что, как показала практика, вызывает противодействие со стороны их руководителей, не желающих терять власть.

Система управления отраслями и сферами в различных территориальных аспектах интегрируется Президентом РФ, Правительством РФ, высшими органами исполнительной власти субъектов РФ. Являясь органами общей компетенции, они выполняют задачи, функции и полномочия по руководству экономикой, социально-культурной и иной деятельностью в территориальном, межотраслевом и отраслевых аспектах. Президент РФ,

соблюдая Конституцию РФ и федеральные законы, вправе решать различные вопросы по организации и осуществлению управления всеми отраслями и сферами управления. И хотя его полномочия в этой области неконкретизированы, на практике он издает правовые акты по самым разнообразным вопросам.

Основная тяжесть по руководству отраслями и сферами управления в российском масштабе лежит на Правительстве РФ. Ему принадлежит огромная роль в формировании и обеспечении исполнения федерального бюджета, в проведении единой финансовой кредитной и денежной политики, а также единой государственной политики в различных областях (культуры, образования, здравоохранения и т. д.). На него возложены многие другие функции, имеющие общероссийское значение.

Организационно и юридически территориальный аспект его деятельности достигается благодаря тому, что оно объединяет и направляет деятельность федеральных органов межотраслевого и отраслевого управления, принимает по вопросам своей компетенции правовые акты, обязательные для исполнения на всей территории.

Органы исполнительной власти общей компетенции субъектов РФ осуществляют координирующую деятельность непосредственно, а также через подчиненные им органы отраслевого и межотраслевого управления. Особенность их деятельности в том, что она должна осуществляться с учетом системы местного самоуправления и наличия в его ведении многих муниципальных объектов.

Компетенция Президента РФ и органов исполнительной власти общего характера устанавливается не только путем прямого закрепления полномочий. Как уже отмечено, она определяется еще и в виде подчинения им определенных федеральных органов исполнительной власти. Тем самым конкретизируются предметы их ведения, а также предполагается осуществление комплекса полномочий, характерных именно для руководства деятельностью указанных органов с учетом особенностей подведомственных отраслей. Например, в правовых актах отсутствуют нормы, закрепляющие перечень отраслей, руководство которыми осуществляет Правительство РФ. Но ему подчинены отраслевые органы, что позволяет судить о том, какими именно отраслями оно занимается; подчинение Министерства образования РФ Правительству РФ указывает на то, что оно руководит образовани-

ем, подчинение Министерства экономического развития и торговли РФ обязывает его руководить торговлей и т. п.

Поэтому органы исполнительной власти общей компетенции осуществляют свои полномочия в зависимости от их характера, непосредственно и через подчиненные органы, призванные руководить порученными им отраслями и сферами. Эти органы — вершины специализированных систем управления соответствующими отраслями и сферами деятельности, формируемых с учетом **принципа федерализма**.

Многие федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих задач и функций создали свои органы по федеральным округам.

Представление о региональном управлении будет неполным без учета того, что его своеобразной разновидностью является местное самоуправление.

Система местного самоуправления находится в процессе формирования. Но совершенно ясно главное — она нацелена на усиление самостоятельности регионов в удовлетворении повседневных нужд населения с его непосредственным участием в решении этой, хотя и местного значения, но важной для людей насущной задачи (см. ст. 14, 15, 16 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Федеральными законами устанавливаются особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях, в наукоградах, на приграничных территориях.

Специальным органом, осуществляющим функции в области регионального развития, является Министерство регионального развития РФ. Оно осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социально-экономического развития субъектов РФ, федеративных и национальных отношений, разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ, местного самоуправления, осуществления приграничного сотрудничества, развития районов Крайнего Севера и Арктики, защиты прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных и малочисленных народов и этнических общностей

Данное министерство на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и феде-

ральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты указанных законов и актов по вопросам совершенствования федеративных отношений, развития местного самоуправления, регулирования межнациональных отношений в РФ, социально-экономического развития субъектов РФ и муниципальных образований; мониторинга социально-экономических процессов в субъектах РФ и муниципальных образованиях; разграничения полномочий между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными образованиями и т. д.

Территориальное управление тесно связано с **межотраслевым и отраслевым управлением.**

Данные разновидности (формы) управления базируются соответственно на межотраслевом и отраслевом принципах. Представление о них не является неизменным. Их суть и назначение определяются прежде всего экономическими системами, а также функциями государства в конкретных исторических условиях.

§ 3. Межотраслевые начала в управлении

Возникновение системы межотраслевого управления во многом обусловлено необходимостью преодоления ведомственной разобщенности, особенно при организации управления по отраслевому принципу. Назначением и предпосылками обусловлена главная особенность межотраслевого управления — его координационно-контрольное содержание.

Межотраслевое управление может рассматриваться: а) в органичной связи с государственным управлением в целом и б) в качестве особой его разновидности, имеющей специальное организационно-правовое обеспечение. Следовательно, необходимо различать межотраслевое управление в широком и узком (специальном) смысле слова

В широком смысле слова межотраслевое управление есть управленческая деятельность всех органов управления, состоящая в реализации возложенных на них функций и полномочий межотраслевого значения. Их система, компетенция, структура, методы и формы деятельности образуют организационно-право-

вой механизм межотраслевого управления. Особенность заключается в направлении работы этого механизма, получающем в его системе организационное, но преимущественно правовое обеспечение. Строго говоря, межотраслевое управление является вариантом территориального управления. Обеспечиваемое ими межотраслевое управление в какой-то мере сопряжено также с территориальным социально-экономическим развитием и наоборот.

Среди субъектов межотраслевого управления в решении межотраслевых проблем главная роль принадлежит органам общей компетенции[1]. Прежде всего они объединяют и направляют комплексное социально-экономическое развитие на данной территории. До проводимых ныне преобразований в системе государственного управления укреплению организационно-правового обеспечения межотраслевого управления уделялось большое внимание. В частности, выделялись федеральные органы исполнительной власти, главное назначение которых было **государственное регулирование и межотраслевая координация** в сферах их деятельности. Такие функции могли возлагаться также на органы, ведавшие отдельными отраслями, многие из которых такие функции осуществляли. Это диктовалось необходимостью ограничения роли отраслевых органов в непосредственном управлении предприятиями и учреждениями и повышением значения общего руководства в проведении этими органами государственной политики в установленной сфере.

В современных условиях специальное понятие «межотраслевое управление», не утратив своего значения, все в большей степени становится условным. Оно может трактоваться в трех

[1] Важная роль в осуществлении функций межотраслевого характера принадлежит учреждаемым Президентом РФ, Правительством РФ координационным, совещательным органам. Некоторые из них принимают по соответствующим вопросам решения, обязательные для исполнения федеральными органами исполнительной власти, на которых распространяется их действие. Например, создана Комиссия Правительства РФ по военно-промышленным вопросам в качестве координационного органа, обеспечивающего согласованность действий федеральных органов исполнительной власти по реализации военно-технической политики РФ, планированию и осуществлению поставок продукции для обеспечения обороны страны и государственной безопасности, развитию оборонно-промышленного комплекса. Решения, принимаемые комиссией в соответствии с ее компетенцией, являются обязательными для федеральных органов исполнительной власти

аспектах: а) как аналог межведомственного управления, состоящего в осуществлении специальных функций, имеющих межведомственное значение. Его субъекты не имеют отраслевой принадлежности и осуществляют одну или несколько функций, касающихся всех или нескольких федеральных и других органов государственного управления и местного самоуправления (например, Федеральная служба государственной статистики и ее территориальные органы); б) как аналог межведомственного управления, выражающегося в осуществлении специальных функций отраслевого профиля. Его субъекты имеют отраслевую принадлежность и сфер деятельности. Их функции затрагивают интересы других органов постольку, поскольку они осуществляют деятельность, относящуюся к соответствующей отрасли (например, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки); в) как управление комплексами, в том числе специализированных отраслей. Так, Министерство промышленности и энергетики осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного, оборонно-промышленного, топливно-энергетического комплекса и т. д.; Министерство транспорта РФ осуществляет функции по выработке политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, морского, внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного транспорта и др.

Необходимо особо подчеркнуть, что межотраслевое управление по своему существу имеет **функциональный характер, по своей сути оно состоит в реализации тех или иных функций, функциональном воздействии на те или иные социально-экономические и иные процессы.** Но в одних случаях оно выражается в **сугубо специализированных** функциях, в других функции являются **относительно** определенными: когда речь идет о **функциях** по выработке государственной политики, нормативно-правовом регулировании в данной сфере. Подобные функции следует признать **родовыми,** ибо они могут иметь различные **видовые** проявления.

§ 4. Отраслевые начала в управлении

В период, когда основной формой собственности признавалась государственная, а государство сосредоточивало в своих

руках все функции непосредственного управления предприятиями, учреждениями и организациями страны, данное понятие имело соответствующую этим условиям трактовку. Под отраслевым управлением понималась основанная на отраслевом принципе система специализированного централизованного управления большинством предприятий, учреждений и организаций данной отрасли[1] экономики, социально-культурной и иной деятельности в тех или иных территориальных границах. В единую систему центрального отраслевого органа управления (по общему правилу ими являлись министерства) входили в качестве ее основных звеньев предприятия, учреждения и организации данной отрасли, а также вышестоящие над ними органы отраслевого управления. Вышестоящие отраслевые органы представляли собой иерархию обширной власти над основными звеньями единой организационно и юридически обособленной специализированной системы управления. Отношения по вертикали между звеньями единой системы центрального отраслевого органа строились на основе организационной и юридической подчиненности нижестоящих звеньев вышестоящим, доминирования полномочий первых над полномочиями вторых. Такая система усиливала ведомственную разобщенность в управлении, дублирование в осуществлении функций на нижестоящих уровнях, сковывала инициативу нижестоящих звеньев. Именно на базе отраслевого управления были допущены извращения в управлении основными звеньями отраслей, которые в публицистике были неточно квалифицированы как административно-командная система, оцениваемая только в негативном смысле. Смена социально-экономической системы и изменение роли государства в управлении обществом проявились в децентрализации управления предприятиями, учреждениями и организациями, включая такого рода объекты государственного сектора. В этих условиях обозначилась дифференциация в представлениях об отраслевом управлении. Оно коренным образом изменилось применительно к экономической и социально-культурной сфе-

[1] В Законе РФ о стандартизации под отраслью понималась совокупность субъектов хозяйственной деятельности независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности, разрабатывающих и (или) производящих продукцию (выполняющих работы и оказывающих услуги) определенных видов, которые имеют однородное потребительское или функциональное назначение.

рам, но сохраняет свои прежние признаки применительно к отдельным отраслям административно-политической деятельности.

По отношению к экономической и социально-культурной сферам отраслевое управление можно охарактеризовать следующими положениями.

1. В данных сферах сохранилось отраслевое управление, осуществляемое как на федеральном уровне, так и в субъектах РФ. Однако структура, функции и полномочия его государственных органов принципиально изменились.

Во-первых, для федеральных органов исполнительной власти устанавливаются сферы их деятельности, часто не основанные на едином отраслевом критерии. В лучшем случае ими охватывается комплекс специализированных, но **функционально** взаимосвязанных и взаимозависимых отраслей (Министерства транспорта РФ), в других случаях они представляют собой конгломерат различных отраслей и видов деятельности. Например, сферу деятельности Министерства здравоохранения и социального развития РФ составляют здравоохранение, труд, занятость, защита прав потребителей и благополучие человека, надзор в данной сфере (первоначально в нее были включены также физическая культура, спорт и туризм). Во-вторых, в данной сфере, в частности на отрасль, могут влиять разные федеральные органы исполнительной власти в порядке реализации возложенных на них функций и полномочий, в том числе и отраслевой ориентации. Например, Министерство промышленности и энергетики РФ осуществляет функции по выработке государственной политики и правовому регулированию в сфере промышленного, оборонно-промышленного и топливно-энергетического комплексов, которые проецируются и на отрасли, составляющие эти комплексы. Подведомственное данному министерству Федеральное агентство по промышленности осуществляет функции по оказанию услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, легкой и многих других отраслей промышленности. Экологический, технологический и атомный надзор в этой сфере возложен на одноименную Федеральную службу.

Надзор, осуществляемый федеральными службами, имеет целью обеспечение соблюдения требований принципа законности и тем самым воздействует на функционирование всех подконтрольных отраслевых объектов.

По действующему праву федеральные министерства и федеральные службы, действующие в экономической и социально-культурной областях, не должны иметь в своем непосредственном подчинении отраслевые предприятия и учреждения, за исключением образований, прямо предназначенных для содействия осуществлению их функций. В-третьих, в качестве федеральных органов исполнительной власти **отраслевой** ориентации создаются федеральные агентства. Это обусловлено содержанием возложенных на них функций, включающим управление федеральным имуществом. Например, действуют федеральные агентства по атомной энергии, сельскому хозяйству, основным видам транспорта, лесного хозяйства, связи и др.

По отношению к профильным отраслям они выступают главным образом в качестве функционально-отраслевых органов. В целом «набор» их функций ограничен. В большинстве положений о федеральных агентствах не обозначены их позиции по отношению к подведомственным предприятиям и учреждениям.

Функции и полномочия федеральных агентств различаются в зависимости от особенностей представляемых ими отраслей с точки зрения общественной безопасности их функционирования, социально-экономического значения, непосредственной подведомственности. Так, Федеральное агентство по атомной энергии, действуя под руководством Правительства РФ, осуществляет функции по проведению государственной политики и нормативно-правовому регулированию (подобно федеральному министерству), оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования атомной энергии и др. Оно признано органом государственного управления использованием атомной энергии, государственным компетентным органом по ядерной и радиационной безопасности при перевозках материалов, радиоактивных веществ и изделий и др.

В ведении этого агентства имеются государственные унитарные предприятия и учреждения. Оно осуществляет экономический анализ их деятельности, утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использование имущественного комплекса. Аналогичными полномочиями по отношению к подведомственным предприятиям и учреждениям наделены и другие федеральные агентства.

Федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам, не выполняют их функций и осуществляют функции и полномочия, обусловленные особенностями соответствующих отраслей, в том числе и их назначением.

Однако имеются федеральные агентства, обладающие полномочиями, характерными для федеральных служб. Так, Федеральное агентство лесного хозяйства имеет право ограничивать и приостанавливать на основании и в порядке, предусмотренном законодательством РФ, права пользования участками лесного фонда и т. д.

Субъекты РФ создают отраслевые органы в форме министерств, департаментов, главных управлений, управлений, отделов. Форма соответствующих органов выбирается по усмотрению субъекта с учетом конкретных обстоятельств.

В административно-политической сфере имеются строго централизованные системы управления. В единую систему некоторых федеральных отраслевых органов входят все нижестоящие органы в качестве организационных звеньев на основе жесткой централизации управления (управление обороной, государственной безопасностью, внешней разведкой и др.).

Следует иметь в виду, что отраслевое управление не изолировано от территориального. Эти формы управления взаимодействуют, призваны во многих случаях дополнять друг друга. С организационно-правовой точки зрения их взаимодействие может осуществляться по разным каналам и в различных формах: в разработке и реализации региональных и отраслевых программ, согласовании вопросов территориального размещения объектов отрасли и т. д. В последние годы все чаще используется договорная форма обеспечения их взаимных интересов.

Различные территориальные, межотраслевые и отраслевые аспекты управления тесно связаны с особыми экономическими зонами, разработкой и внедрением схем территориального развития, закрытыми административно-территориальными образованиям, особо охраняемыми природными территориями.

§ 5. Общие функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти

Данные органы, а также их определенные виды имеют как общие, так и специфические функции и полномочия. Это обу-

словлено их принадлежностью к одной и той же ветви государственной власти и функциональным назначением.

Общие — это одинаковые (однотипные, однородные) по своему **характеру** функции и полномочия. Они свойственны либо всем органам исполнительной власти, либо их определенным видам[1].

Объем общих функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ не совпадает: неодинаковы организация их систем, масштабы деятельности и т. д. Но он неодинаков и для органов исполнительной власти **данного вида,** зависит от их непосредственной подчиненности, особенностей порученных сфер и содержания деятельности.

Положениями о федеральных органах исполнительной власти закрепляются а) общие **для всех** этих органов, б) общие **для каждого** их вида: федеральных министерств, федеральных служб, федеральных агентств, в) специфические **для каждого** их вида функции и полномочия.

Все федеральные органы исполнительной власти:

осуществляют функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на их содержание и реализацию возложенных на них функций; организуют прием граждан, обеспечивают своевременное и полное рассмотрение обращений граждан; обеспечивают в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну; организуют профессиональную подготовку работников, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку; осуществляют работу по комплектованию, хранению и учету архивных документов, образовавшихся в процессе их деятельности; вправе запрашивать и получать сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к их компетенции вопросам; обеспечивать мобилизационную подготовку данного органа, а также контроль и координацию деятельности находящихся в их веде-

[1] Общие функции и полномочия органов исполнительной власти освещаются обособленно исходя из того, что это позволяет ограничить повтор одних и тех же положений при характеристике их компетенции применительно к порученным им сферам, а также уяснить основания дифференциации **объема** функций и полномочий относительно конкретных органов данного вида. Это облегчает также восприятие специфических функций и полномочий органов, для осуществления которых они созданы.

нии организаций по мобилизационной подготовке; привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к их сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов; создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности.

Общие для **данного вида** федеральных органов исполнительной власти функции и полномочия наряду с общими для всех федеральных органов исполнительной власти иногда имеют существенные различия в зависимости от того, осуществляет ли непосредственное руководство ими Президент РФ или Правительство РФ либо они подведомственны федеральным министерствам. Примечательно также то, что те из них, которыми непосредственно руководит Президент РФ, осуществляют некоторые функции и полномочия в качестве субъектов, обязанных одновременно по отношению к Президенту РФ и Правительству РФ. Но в принципе к общим функциям и полномочиям **федеральных министерств** относятся:

внесение в Правительство РФ проектов федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства РФ и других документов, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленным им сферам ведения и подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств, а также проектов планов работы и прогнозных показателей деятельности министерств; на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ принимают нормативные правовые акты по определенным, специфическим для каждого министерства, вопросам; обобщение практики применения законодательства Российской Федерации и проведение анализа реализации проведения государственной политики в установленной сфере деятельности; контроль и координацию деятельности подведомственных федеральных служб и федеральных агентств; утверждение в пределах их компетенции сведений, составляющих государственную тайну, и т. д.

Решение ряда вопросов деятельности федеральных министерств составляет прерогативу федеральных министров, например, утверждение ежегодных планов работы и показателей деятельности подведомственным министерствам федеральных служб и федеральных агентств, отмена противоречащих федерально-

му законодательству решений подведомственных федеральных служб и федеральных агентств, если иной порядок их отмены не установлен федеральным законом, а также в решении ряда вопросов организации министерств и подведомственных им федеральных служб и федеральных агентств и других вопросов.

Федеральные **службы** и федеральные **агентства,** руководимые Президентом РФ и Правительством РФ, обладают более широкими функциями и полномочиями, чем подведомственные федеральным министерствам. Хотя и не в одинаковом объеме, они выполняют отдельные общие функции и полномочия **такие же, какие и** федеральные **министерства.** Например, осуществляют нормативное правовое регулирование в порученной сфере, некоторые из них представляют Правительству РФ проекты документов по вопросам, по которым оно принимает решения, и т. д. Федеральные службы и федеральные агентства, подведомственные федеральным министерствам, такого рода функций и полномочий не имеют. Они возложены на соответствующие министерства, которые в этом случае выступают в известном смысле промежуточными звеньями между Правительством РФ и подведомственными им федеральными службами и федеральными агентствами.

За исключениями, обозначенными выше, как федеральные службы, так и федеральные агентства осуществляют определенные общие функции и полномочия.

Среди возложенных на федеральные службы общих для них функций и полномочий к важнейшим из них относятся: осуществление контроля и надзора в установленной сфере. Это обобщающая функция, предопределяющая назначение и содержание деятельности данных органов, и все другие их функции и полномочия, в том числе и такие, как: применение предусмотренных законодательством РФ мер ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленных на недопущение и (или) пресечение нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, а также ликвидацию последствий нарушений; осуществление производства по делам об административных правонарушениях и рассмотрение таких дел в соответствии с законодательством РФ об административных правонарушениях и другие.

Осуществление ряда важных полномочий по организации и деятельности федеральных служб возложено на руководите-

ля такой службы, например, внесение по подведомственности Правительству РФ или федеральному министру проекта ежегодного плана и прогнозных показателей деятельности службы, а также отчета об их исполнении; предложений по формированию проекта федерального бюджета в части финансирования обеспечения деятельности службы; назначение на должность и освобождение от должности должностных лиц центрального аппарата службы и др.

Общие функции федеральных **агентств** в положениях о них сведены к реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в установленной сфере. Это можно объяснить высокой степенью специализации соответствующих сфер деятельности и адекватных ей разнообразных функций в каждой из них, например, Федерального космического агентства, федеральных агентств атомной энергии, связи и т. п. Для конкретизации общих функций только федеральных агентств нет достаточных социально-экономических и технических предпосылок. Это подтверждается содержанием нормативных правовых актов, устанавливающих их правовое положение

Функции и полномочия органов исполнительной власти определяются также не только с учетом сфер их деятельности, но и места, занимаемого ими в их иерархической системе. Это относится к ведению субъектов РФ: в решении соответствующих вопросов допустимо разнообразие, диктуемое различными для них факторами.

В целом в нормативных правовых актах достаточно развернуто, подробно регламентируются функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти, определяемые спецификой сфер их деятельности. Необходимому их анализу посвящаются последующие главы.

ГЛАВА 27

Организация управления в особых условиях

Особыми условиями, влекущими корректировку в организации управления, являются:

а) чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера;

б) чрезвычайное положение;

в) военное положение;

г) иные обстоятельства, вызывающие нарушение нормальных условий жизни и необходимость формирования управления, приспособленного для их устранения.

§ 1. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера

Особенности управления в чрезвычайных ситуациях природного и технологического характера предусмотрены ФЗ от 11 ноября 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»[1]. В этом Законе под чрезвычайной ситуацией понимается обстановка на определенной территории, сложившаяся в результате аварии, опасного природного явления, катастрофы, стихийного или иного бедствия, которые могут повлечь или повлекли за собой человеческие жертвы, ущерб здоровью людей или окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности людей.

Для предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций сформирована единая государственная система, объединяющая органы исполнительной власти и местного самоуправления, а также организации, в полномочие которых входит решение вопросов по защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 2003 г. № 794 утверждено специальное Положение о единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций[2]. Им определяются принципы построения, состав сил и средств, порядок выполнения задач и порядок взаимодействия

[1] СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

[2] Российская газета. 2004. 20 янв. Функциональной подсистемой единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций является Всероссийская служба медицины катастроф. Положение о которой утверждено постановлением Правительства РФ от 28 февраля 1996 г. № 195 // Российская газета. 1996. 14 марта.

основных структур, а также регулируются основные вопросы функционирования единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций (РСЧМС).

В законе конкретизированы полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Основная их направленность — предупреждение таких ситуаций. Непосредственное государственное управление в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций возложено на федеральные органы исполнительной власти. Обязанности этих органов по предупреждению чрезвычайных ситуаций являются органической частью их компетенции, осуществляемой в обычных условиях. По отношению к подведомственным организациям они разрабатывают и осуществляют организационные и инженерно-технические мероприятия по повышению устойчивости функционирования отрасли в чрезвычайных ситуациях; утверждают отраслевые нормы и правила безопасности производства, технологических процессов, продукции, а также правила защиты работника организаций от чрезвычайных ситуаций и т. д.

В чрезвычайных ситуациях проводят аварийно-спасательные и иные неотложные работы

Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий Российской Федерации (МЧС России) в соответствии с Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г.[1], является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах.

МЧС России осуществляет управление, координацию, контроль и регулирование в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах. На него возложено управление деятельностью

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2882.

федеральных органов исполнительной власти в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций. Положением о МЧС России установлен обширный перечень функций и полномочий применительно к его направлениям (областям) деятельности. Особенность компетенции данного министерства в том, что на него возложены функции и полномочия, характерные как для федеральных министерств, так и федеральных служб.

Свою деятельность данное министерство осуществляет непосредственно и через входящие в его систему: территориальные органы; войска гражданской обороны; Государственную противопожарную службу; Государственную инспекцию по маломерным судам; аварийно-спасательные и поисково-спасательные формирования и иные учреждения и организации.

Территориальные органы МЧС России подразделяются на: а) органы, центры, по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий; б) органы, специально уполномоченные решать задачи гражданской обороны и задачи по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций по субъектам РФ.

Закон определяет права и обязанности предприятий, учреждений и организаций, а также граждан в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций.

Постановлением Правительства РФ от 1 июля 1995 г. № 675 «О декларации безопасности промышленного объекта Российской Федерации» введено обязательное декларирование безопасности промышленных объектов, деятельность которых связана с повышенной опасностью производства. Декларированию подлежат объекты независимо от их организационно-правовой формы. В декларации обосновывается безопасность проекта и действующего промышленного объекта, определяются характер и масштабы опасности технологических процессов и в соответствии с этим предусматриваются меры по обеспечению безопасности производства, населения, окружающей среды, регламентируются действия персонала в аварийных ситуациях.

Постановлением Правительства РФ от 4 сентября 2003 г. № 547 утверждено Положение о подготовке населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера. Им определены группы населения, проходящие обязательную подготовку в области защиты от чрезвычайных

ситуаций природного и техногенного характера, а также основные задачи и формы обучения населения действиям в чрезвычайных ситуациях.

Методическое руководство, координация и контроль за подготовкой населения возложены на МЧС России.

Особенности управления вызываются именно **чрезвычайными ситуациями и необходимостью их ликвидации.** Так, при чрезвычайных ситуациях Президент РФ при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным законом, может ввести на территории РФ или в отдельных ее местностях чрезвычайное положение. Он может принимать решение о привлечении к ликвидации чрезвычайных ситуаций Вооруженные Силы РФ, другие войска и воинские формирования.

МЧС России в этих условиях осуществляет разнообразные задачи и функции, в том числе руководство работами по ликвидации крупных аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций; координацию деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления, предприятий, учреждений и организаций по преодолению последствий радиационных аварий и катастроф; контроль за осуществлением мероприятий в этой области; организует формирование и доставку гуманитарной помощи населению, пострадавшему в результате чрезвычайных ситуаций.

В целях реализации на территории субъектов РФ и местного самоуправления единой государственной политики в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, пожарной безопасности в составе или при органе исполнительной власти субъекта РФ и органе местного самоуправления создается орган, призванный специально решать задачи в этой области. Руководство его деятельностью возложено на руководителя высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, руководителя органа местного самоуправления. МЧС России руководит деятельностью такого органа по вопросам боевой и мобилизационной готовности, осуществления надзорных функций, прохождения военной службы (службы).

Полномочия органов государственной власти, в том числе Министерства по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий РФ, подведомственных им органов можно подразделить на две группы:

а) те, которые осуществляются в нормальных условиях и направлены на предупреждение чрезвычайных ситуаций;

б) те, которые реализуются в чрезвычайных ситуациях и при ликвидации их последствий. Взятые в своем комплексе, они ориентированы на выполнение важнейшей государственной задачи по защите интересов граждан и общества.

§ 2. Чрезвычайное положение

Чрезвычайное положение в соответствии с действующим законодательством представляет собой режим хотя и пересекающийся с чрезвычайными ситуациями, но не полностью совпадающий в основаниях введения.

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. «О чрезвычайном положении»[1] чрезвычайное положение — это вводимый на всей территории РФ или в ее отдельных местностях особый правовой режим деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, организаций, их должностных лиц, общественных объединений, допускающий установленные данным Законом отдельные ограничения прав и свобод граждан РФ, иностранных граждан, лиц без гражданства, прав организаций и общественных объединений, а также возложение на них дополнительных обязанностей.

Чрезвычайное положение вводится лишь в условиях, когда обстоятельства, служащие основанием для его введения, представляют собой непосредственную угрозу жизни или безопасности граждан или конституционному строю РФ и устранение которых невозможно без применения чрезвычайных мер.

Обстоятельства введения чрезвычайного положения подразделяются на две группы: а) обстоятельства, создаваемые преднамеренными действиями людей: попытки насильственного изменения конституционного строя РФ; захвата или присвоения власти; вооруженный мятеж; массовые беспорядки и др.; б) обстоятельства, возникающие из событий в результате непреднамеренных действий (деятельности) людей: чрезвычайные ситуации природного, техногенного характера, чрезвычайные экологические ситуации, в том числе эпидемии и эпизоотии, возникшие

[1] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

в результате аварий, опасных природных явлений, катастроф, стихийных и иных бедствий, повлекшие (могущие повлечь) человеческие жертвы, нанесение ущерба здоровью людей и окружающей природной среде, значительные материальные потери и нарушение условий жизнедеятельности населения и требующие проведения масштабных аварийно-спасательных и других неотложных работ.

С учетом данной классификации группируются меры и временные ограничения, применяемые в условиях чрезвычайного положения. Выделяются меры и ограничения, которые могут применяться независимо от обстоятельства, вызвавшего введение чрезвычайного положения: полное или частичное приостановление на территории, на которой введено чрезвычайное положение, полномочий органов исполнительной власти субъекта (субъектов) РФ, а также органов местного самоуправления, установление ограничений передвижения по территории, введение особого режима въезда на территорию и выезда с нее и др.

Дополнительные меры и ограничения, применяемые при введении чрезвычайного положения в зависимости от обстоятельств, относящихся: а) к первой группе: введение комендантского часа, ограничение свободы печати и др.; б) ко второй группе: временное отселение жителей в безопасные районы; введение карантина; проведение санитарно-противоэпидемических, ветеринарных и других мероприятий и др.

Для обеспечения режима чрезвычайного положения используются силы и средства органов внутренних дел, уголовно-исполнительной системы, федеральных органов безопасности, внутренних войск, органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. В исключительных случаях могут привлекаться Вооруженные Силы РФ, другие войска, воинские формирования и органы для выполнения определенных законом задач.

Осуществление комплекса мер по обеспечению режима чрезвычайного положения, особенно связанных с ограничениями прав и возложением дополнительных обязанностей на граждан, их объединения, вносят коррективы и в систему управления на соответствующей территории.

На территории Президентом РФ могут создаваться особые формы управления:

а) комендант, назначаемый Президентом РФ для осуществления единого управления силами и средствами, обеспечивающими режим чрезвычайного положения на территории. Для этого комендант наделяется значительным объемом административных полномочий. Он руководит комендатурой территории, действующей на основании положения, утверждаемого Президентом РФ. Комендант руководит объединенным оперативным штабом, который может быть создан Президентом РФ для координации действий сил и средств, обеспечивающих режим чрезвычайного положения. В состав штаба входят представители органов, обеспечивающих этот режим;

б) особое управление территорией. Оно вводится путем создания: а) временного специального органа управления территорией; б) федерального органа управления территорией.

Временный специальный орган управления действует на основании положения, утвержденного Президентом РФ. Ему могут быть переданы полностью или частично полномочия органов исполнительной власти субъекта РФ и местного самоуправления территории. Руководитель этого органа назначается Президентом РФ. Комендант территории переходит в подчинение руководителю временного специального органа управления и по должности является его первым заместителем.

Федеральный орган управления территорией создается в случае, если временный специальный орган не обеспечил достижение цели введения чрезвычайного положения. При этом полномочия специального органа управления прекращаются.

Руководитель федерального органа управления назначается, а положение о данном органе утверждается Президентом РФ. В этом случае осуществление полномочий органов государственной власти и местного управления территории приостанавливается, их функции возлагаются на федеральный орган управления. Комендатура территории входит в структуру федерального органа управления территорией. Комендант территории по должности является первым заместителем руководителя федерального органа управления территорией

Комендант, органы особого управления территорией вправе издавать в пределах своих полномочий приказы и распоряжения по вопросам обеспечения режима чрезвычайного положения, обязательные для исполнения на территории.

Прекращение периода действия чрезвычайного положения влечет утрату силы правовых актов, принятых в целях обеспе-

чения режима чрезвычайного положения, в том числе определяющих управление в условиях чрезвычайного положения.

§ 3. Военное положение

Чрезвычайное положение нельзя смешивать с **военным положением**, предусмотренным Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. «О военном положении»[1]. В этом Законе военное положение определяется как особый правовой режим, вводимый на территории РФ или в отдельных ее местностях в соответствии с Конституцией РФ Президентом РФ в случае агрессии против РФ или непосредственной угрозы агрессии (содержание этих понятий раскрыто в самом Законе).

Основания введения военного положения — агрессия против РФ или ее непосредственная угроза, а цель — создание условий для ее отражения или предотвращения.

Режим военного положения включает в себя комплекс экономических, политических, административных, военных и иных мер, направленных на создание условий для отражения или предотвращения агрессии против РФ.

В условиях военного положения в той мере, в какой это необходимо для обеспечения обороны страны и безопасности государства, могут ограничиваться права и свободы граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства, а также деятельность организаций независимо от организационных форм и форм собственности, права их должностных лиц. На граждан, организации и их должностных лиц могут возлагаться дополнительные обязанности.

Введение военного положения предполагает применение Вооруженных Сил РФ для отражения или предотвращения агрессии против РФ. Его обеспечение становится важнейшим направлением деятельности органов государственной власти. Возрастает также роль органов военного управления в данной области.

Режим военного положения органы государственной власти и военного управления обеспечивают путем применения мер, предусмотренных Федеральным конституционным законом РФ «О военном положении». Эти меры дифференцируются в нем

[1] СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

применительно к территориям, на которых: а) введено военное положение; б) оно не введено, в) ведутся боевые действия.

На территории, на которой оно введено, могут быть существенно ограничены.

личные права и свободы граждан: на передвижение, время пребывания в общественных местах, расширение основания для личного досмотра и т. д.

политические права и свободы граждан: запрещение публичных акций, в том числе проведение забастовок, приостановление деятельности общественных, религиозных объединений, если она подрывает в условиях военного положения оборону и безопасность РФ, и т. д.;

имущественные права граждан: у них может изыматься имущество, необходимое для нужд обороны с последующей выплатой государством его стоимости.

На граждан и организации могут быть возложены дополнительные обязанности в виде их привлечения к выполнению работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия и др., введения особого режима работы объектов, обеспечивающих функционирование коммуникаций (транспорта, связи, энергетики) и др.

На территории, на которой введено военное положение, могут создаваться на военное время специальные формирования с целью осуществления мер по организации производства (выполнения работ, оказания услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов.

Как на территории, на которой введено военное положение, так и на других территориях в период военного положения могут применяться меры, связанные с введением ограничений на осуществление экономической и финансовой деятельности, оборот имущества, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, режим трудовой деятельности и т. д.

На территории, на которой ведутся военные действия, применение мер, предусмотренных для территорий, на которых введено военное положение, может быть возложено на органы военного управления.

В указанном Законе определены полномочия органов государственной власти в области обеспечения режима военного положения и особенности их функционирования в период его дей-

ствия с учетом их места в системе государственной власти, содержания деятельности и компетенции.

Президент РФ руководит организацией обеспечения режима военного положения; обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти в целях его обеспечения, контролирует применение мер по его обеспечению; определяет меры по его обеспечению, применяемые органами исполнительной власти и органами военного управления; определяет задачи и устанавливает порядок привлечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов для обеспечения режима военного положения; определяет порядок прохождения военной службы в этот период и т. д.

Совет Федерации рассматривает принятые Государственной Думой федеральные законы по вопросам обеспечения режима военного положения, а Государственная Дума принимает федеральные законы по этим вопросам и т. д.

Правительство РФ руководит в пределах своей компетенции деятельностью органов исполнительной власти и организаций по обеспечению военного положения; организует разработку и обеспечивает применение мер, направленных на производство продукции для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; организует работу по обеспечению потребностей государства материально-техническими, трудовыми и другими ресурсами, организует разработку военно-хозяйственного плана и т. д.

Иные федеральные органы исполнительной власти осуществляют полномочия, во-первых, за пределами специальных мер, подлежащих применению на территориях, на которых введено военное положение: организуют производство продукции (выполнение работ, оказание услуг) для государственных нужд, обеспечения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов, специальных формирований и для нужд населения; снабжение населения продовольственными и непродовольственными товарами и медицинское обслуживание; регулируют деятельность организаций промышленности, торговли, общественного питания, бытового обслуживания и коммунального хозяйства и т. д.; во-вторых, полномочия по реализации мер, которые могут применяться на территории, на ко-

торой введено военное положение. Однако полномочия данной группы указанные органы могут осуществлять лишь на основании указов Президента РФ. К ним, в частности, относятся полномочия по обеспечению охраны общественного порядка и общественной безопасности, охраны военных, важных государственных и специальных объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения; организация эвакуации объектов хозяйственного, социального и культурного назначения; изъятие в соответствии с федеральным законом транспортных средств и другого имущества у организаций и граждан; установление ограничения движения транспортных средств и порядка их осмотра и т. д.

Аналогичные полномочия на подведомственной территории осуществляют органы исполнительной власти субъектов РФ.

Закон содержит специальные нормы, определяющие особенности правового положения в этот период как граждан, так и организаций. Граждане пользуются всеми правами и свободами человека и гражданина, за исключением прав и свобод, ограничение которых установлено федеральными законами. В частности, они обязаны выполнять нормативные правовые акты РФ по вопросам военного положения, а также требования обеспечивающих его режим органов и должностных лиц; являться по вызову в эти органы, а также в военные комиссариаты административно-территориальных образований, на территории которых граждане проживают. Граждане должны участвовать в выполнении работ для нужд обороны, ликвидации последствий применения противником оружия; предоставлять в соответствии с федеральным законом имущество для нужд обороны.

Права организаций и их должностных лиц могут быть ограничены в той мере, в которой это необходимо для обеспечения обороны и безопасности РФ. На территории, на которой действует военное положение, они обязаны выполнять требования органов исполнительной власти и военного управления, обеспечивающих его режим.

Организации в период действия военного положения обязаны: предоставлять для нужд обороны имущество, находящееся в их собственности, с последующей выплатой стоимости этого имущества, выполнять задания (заказы) в целях обеспечения обороны и безопасности РФ в соответствии с заключенными договорами (контрактами).

Меры обеспечения военного положения и, в частности, различного рода ограничения должны применяться уполномоченными органами и должностными лицами в строгом соответствии с устанавливающими их законами и другими нормативными правовыми актами.

Режимы чрезвычайного и военного положения затрагивают общие вопросы организации управления там, где они введены. Поэтому они не могут быть сведены к мерам, относящимся лишь к области деятельности соответственно правоохранительных и военных органов.

РАЗДЕЛ VIII

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ

ГЛАВА 28

Управление промышленностью и энергетикой

§ 1. Организационно-правовые формы управления промышленностью и энергетикой

Промышленность и **энергетика** являются важнейшими отраслями экономики. В своей совокупности они представляют промышленно-энергетический комплекс, от уровня которого во многом зависит состояние других отраслей экономики, а также экономическое положение страны в целом.

Основными правовыми актами, затрагивающими различные стороны организации, деятельности и управления в рассматриваемой сфере, являются: Закон РФ от 22 марта 1991 г. «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках»[1], федеральные законы: от 21 декабря 2001 г. «О приватизации государственного и муниципального имущества»[2], от 26 октября 2002 г. «О несостоятельности (банкротстве)»[3], от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[4], от 17 августа 1995 г. «О естественных

---

[1] ВВС РФ. 1991. № 16. Ст. 499; 1992. № 32. Ст. 1882, № 34. Ст. 1966; СЗ РФ. 1995. № 22. Ст. 1977; 2002. № 41. Ст. 3969.

[2] СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251; 2003. № 9. Ст. 805.

[3] СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4190.

[4] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

монополиях»[1], от 3 апреля 1996 г. «Об энергосбережении»[2], от 21 ноября 1995 г. «Об использовании атомной энергии»[3], от 9 января 1996 г. «О радиационной безопасности»[4], от 26 марта 2003 г. «Об электроэнергетике»[5], Гражданский кодекс РФ, Трудовой кодекс РФ и др.

Согласно ст. 71—73 Конституции РФ в ведении РФ находится федеральная собственность (в том числе объекты промышленности и энергетики) и управление ею; установление основ федеральной политики и федеральные программы экономического развития; установление правовых основ единого рынка; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; оборонное производство и др. В совместном ведении РФ и ее субъектов находится разграничение государственной собственности, в том числе и в сфере промышленности и энергетики, вопросы распоряжения природными ресурсами. За рамками ведения РФ и совместного ведения субъекты РФ обладают полной самостоятельностью.

В соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ осуществляет управление федеральной собственностью, разрабатывает и реализует государственную политику в рассматриваемой сфере, принимает меры по защите интересов отечественных товаропроизводителей; осуществляет регулирование экономических процессов и т. д. Эти полномочия Правительства РФ распространяются на промышленность и энергетику.

Действует также система федеральных органов исполнительной власти, в задачи которых входят нормативно-правовое регулирование, координация, оказание государственных услуг, контроль и надзор в сфере промышленности и энергетики.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного, оборонно-промышленного, в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, освоения месторождений полезных

[1] СЗ РФ. 1995. № 34. Ст. 3426.
[2] СЗ РФ. 1996. № 16. Ст. 1551.
[3] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4525.
[4] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141.
[5] СЗ РФ. 2003. № 13. Ст. 1177.

ископаемых на основе соглашений о разделе продукции, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства.

В пределах своей компетенции Министерство осуществляет также функции федерального органа по техническому регулированию и уполномоченного органа по соглашениям о разделе продукции в отношении участков недр и месторождений всех видов полезных ископаемых.

На Министерство возложены координация и контроль деятельности подведомственного ему Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии.

В области нормативно-правового регулирования оно принимает нормативные акты по таким вопросам, как: метрологические правила и нормы; правила регистрации деклараций о соответствии продукции нормам технологических регламентов; порядок исполнения функций национальным органом по стандартизации; правила создания, утверждения, хранения и применения эталонов единиц величин; порядок проведения государственного метрологического надзора, а также иные нормативные правовые акты по вопросам его ведения.

Министерство также осуществляет функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, нефтехимической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, авиационной, судостроительной, электронной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений. Оно является также уполномоченным органом РФ по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожения и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Министерство организует выполнение работ по созданию авиационной техники и проводит расследования авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами. На него возложено ведение: сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса; государственного реестра аэродромов экспериментальной авиации РФ; контрольно-кассовой техники; ведомственного регистра ядерных материалов.

В пределах своей компетенции оно осуществляет координацию разработки, производства и испытаний авиационной техники, создания новых авиационных технологий; государственное регулирование в области экспериментальной авиации; экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий. На него возложены функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности

Федеральное министерство энергетики Российской Федерации в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 28 мая 2008 г.[1], осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

Минэнерго России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовое регулирование в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоений месторождений углеводородов, в сфере нефтехимической промышленности. Оно выполняет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

В Положении о Минэнерго России определены полномочия в порученой сфере нормативно-правового регулирования, осуществления контроля, разработке и осуществлению программ по различным направлениям его деятельности и т.д.

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», правовой статус и организация деятельности которой закреплены в одноименном Федеральном законе о ней от 1 декабря 2007 г.[2] Согласно данному Закону Корпорация является уполномоченным органом управления использованием атомной энергии, государственным органом по ядерной и радиационной безопасно-

[1] СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2577.
[2] СЗ РФ. 2007. № 49. Ст. 6079.

сти, органом управления государственным запасом специального сырья, ядерными материалами.

Целями Корпорации является проведение государственной политики, осуществление нормативно-правового регулирования, оказание государственных услуг и управление государственным имуществом в области использования атомной энергии, развития и безопасного функционирования организации атомного энергопромышленного и ядерного оружейного комплексов РФ, обеспечение ядерной и радиационной безопасности и др.

В пределах своей компетенции она принимает нормативные правовые акты, закрепляющие и регулирующие порядок государственного учета и контроля ядерных материалов, радиоактивных веществ и отходов, а также учета и контроля ядерных материалов, являющихся собственностью иностранных государств, иностранных юридических лиц, временно находящихся на территории РФ; выдачи сертификатов-разрешений на перевозку ядерных материалов и т.д.

В процессе своей деятельности Корпорация участвует в обеспечении безопасности и охраны окружающей среды при использовании атомной энергии; во взаимодействии с уполномоченными федеральными органами исполнительной власти проводит мероприятия по ликвидации последствий аварии при использовании атомной энергии, а также осуществляет совместно с ними мероприятия по обеспечению безопасности ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. На нее возложены функции по осуществлению лицензирования деятельности организаций по использованию ядерных материалов и радиоактивных веществ при проведении работ по использованию атомной энергии в оборонных целях, непрерывного мониторинга продвижения специальных грузов на всех видах транспорта, кроме спецгрузов Минобороны России и т.д.

Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии (Ростехрегулирование), в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 17 июня 2004 г.[1], осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере технического регулирования и метрологии. В содержание его деятельности вхо-

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2575

дит заключение государственных контрактов на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности.

Оно организует экспертизу и подготовку заключений по проектам федеральных целевых программ, межотраслевых и межгосударственных научно-технических и инновационных программ, а также экспертизу проектов национальных стандартов; проведение испытаний средств измерений и их поверку в РФ.

Агентство осуществляет создание технических комитетов по стандартизации и координацию их деятельности; утверждение национальных стандартов, их учет, а также учет правил стандартизации, норм и рекомендаций в этой области, проведение работ по аккредитации в установленной сфере деятельности; функции национального органа по стандартизации; межрегиональную и межотраслевую координацию деятельности в области обеспечения единства измерений и т. д.

В сфере промышленности определенная роль отводится **Федеральному космическому агентству (Роскосмос)**, которое является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере космической деятельности, в том числе при проведении организациями ракетно-космической промышленности работ по ракетно-космической технике военного назначения, боевой ракетной технике стратегического назначения[1].

В сфере промышленности и энергетики определенными полномочиями обладает **Федеральная служба по тарифам (ФСТ России)**. Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июня 2004 г.[2] Данная служба является уполномоченным органом по осуществлению правового регулирования в сфере государственного регулирования цен (тарифов) на товары (услуги), за исключением цен и тарифов, регулирование которых относится к компетенции других федеральных органов исполнитель-

[1] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2777.
[2] СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049.

ной власти. Она также осуществляет функции по определению (установлению) цен и тарифов в сферах деятельности субъектов естественных монополий.

Положение о ФСТ России возложило на нее установление тарифов на услуги по организации функционирования торговой системы оптового рынка электрической энергии, по передаче электрической энергии, размера абонентной платы за услуги по организации функционирования и развития энергетической системы России; предельных уровней тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергосберегающими организациями потребителям; тарифов на транспортировку газа по трубопроводам; оптовых цен на сжиженный газ для бытовых нужд; тарифов на транспортировку нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам и т. д.

ФСТ России принимает обязательные для субъектов естественных монополий решения о введении, изменении или прекращении регулирования, о применении методов регулирования, предусмотренных законодательством о естественных монополиях в части определения (установления) цен (тарифов); устанавливает предельные уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую энергоснабжающими организациями потребителям; направляет физическим и юридическим лицам, органам исполнительной власти, местного самоуправления обязательные для исполнения предписания в соответствии с требованиями законодательства об электроэнергетике и о естественных монополиях в части определения (установления) цен и тарифов; беспрепятственно получает информацию о деятельности субъектов естественных монополий от органов исполнительной власти, местного самоуправления по вопросам своей компетенции и т. д.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), являясь межотраслевым органом исполнительной власти, руководство которым осуществляет Минприроды России. На него возложены функции по принятию нормативных правовых актов по вопросам промышленной безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых), гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения. Она явля-

ется органом государственного регулирования безопасности при использовании атомной энергии, а также специально уполномоченным органом в области промышленной безопасности.

Служба принимает и издает федеральные нормы и правила в области использования атомной энергии; определяет порядок выдачи разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, порядок организации и осуществления надзора за системой государственного учета и контроля ядерных материалов, а также требования к регистрации объектов в государственном реестре опасных производственных объектов и т. д.[1] (см. § 4 данной главы).

Регулирующее воздействие в сфере управления промышленностью и энергетикой оказывает в пределах своей компетенции Министерство экономического развития РФ.

§ 2. Предприятия и объединения в промышленности и энергетике

В промышленности и энергетике функционируют различные коммерческие организации, которые, в зависимости от организационных форм делятся на государственные и муниципальные унитарные предприятия (фабрики, заводы, комбинаты, гидроэлектростанции, атомные электростанции, подстанции и др.); производственные кооперативы; акционерные общества; общества с ограниченной ответственностью и др.

Административно-правовой статус государственных и муниципальных унитарных предприятий закреплен в ФЗ от 14 ноября 2002 г. «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»[2].

Унитарным предприятием Закон признает коммерческую организацию, которая не наделена правом собственности на имущество, закрепленное за ней собственником. В такой форме могут быть созданы лишь государственные и муниципальные предприятия. Они делятся на государственные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения (федеральные государственные предприятия, государственные предприятия субъектов РФ, муниципальные предприятия), а также основанные на

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.
[2] СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.

праве оперативного управления (федеральные казенные предприятия, казенные предприятия субъектов РФ, муниципальные казенные предприятия).

Решение о создании федерального государственного предприятия принимает Правительство РФ либо федеральный орган исполнительной власти в соответствии с его компетенцией. Государственное предприятие субъекта РФ учреждается решением уполномоченного органа государственной власти соответствующего субъекта. Муниципальное предприятие учреждается решением органа местного самоуправления.

Учредительным документом унитарного предприятия является его устав. Предприятия подлежат государственной регистрации.

Руководителем унитарного предприятия является директор (генеральный директор), который представляет собой единоличный исполнительный орган предприятия и назначается на должность собственником имущества унитарного предприятия, которому он отчитывается о деятельности предприятия.

В промышленности и энергетике действует большое число акционерных обществ, правовой статус которых закреплен в ФЗ от 26 декабря 1995 г. «Об акционерных обществах»[1] и в ГК РФ.

Акционерным обществом признается коммерческая организация, уставный капитал которой разделен на определенное число акций. Оно имеет права и несет обязанности, необходимые для осуществления любых видов деятельности, не запрещенных законом. Учредительным документом (единственным) акционерного общества является его устав. Общество учреждается по решению учредителей (учредителя). Решение об учреждении общества принимается учредительным собранием. Оно считается созданным с момента его государственной регистрации.

Акционерные общества делятся на открытые и закрытые.

Высшим органом управления общества является общее собрание акционеров. Общее руководство деятельностью общества осуществляет совет директоров, за исключением вопросов, относящихся к исключительной компетенции общего собрания. Руководство текущей работой осуществляет единоличный исполнительный орган общества (директор, генеральный директор) или

[1] СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1; № 25. Ст. 2956; № 22. Ст. 2672; 2001. № 33 (часть первая). Ст. 3423; 2002. № 12. Ст. 1093; № 45. Ст. 4436; 2003. № 9. Ст. 805.

тем же единоличным органом и коллегиальным исполнительным органом (правление, дирекция).

Производственной деятельностью в промышленности и энергетике занимаются также и названные выше организации.

§ 3. Местное самоуправление, промышленность и энергетика

Конституция РФ (ст. 130), Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предоставили органам местного самоуправления право владения, пользования, распоряжения муниципальной собственностью, установления порядка управления и распоряжения ею. В объекты муниципальной собственности входят промышленные и энергетические предприятия, создание которых относится к компетенции органов местного самоуправления. Они же осуществляют их реорганизацию и ликвидацию, утверждают их уставы; определяют профиль их работы; регулируют цены и тарифы на их продукцию; назначают руководителей, которые им подотчетны, и осуществляют контроль за деятельностью предприятий; организуют в пределах муниципального образования электро-, тепло-, газоснабжение населения.

На них также возложена функция по координации деятельности предприятий, расположенных на их территориях, но не являющихся их собственностью, по вопросам социально-экономического развития муниципального образования. Они вправе получать от этих предприятий сведения о планах их производственной и социальной деятельности, давать согласие на размещение предприятий на своей территории и т. д.

§ 4. Государственный контроль (надзор) в промышленности и энергетике

В сфере промышленности и энергетики действуют различные органы государственного контроля и надзора. Среди них ведущую роль играет **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)**, Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июля 2004 г.[1] Со-

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

гласно данному Положению Ростехнадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере промышленной безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых установок (кроме бытовых), гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики, производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения. Данная Служба является специальным уполномоченным органом в области промышленной безопасности; органом государственного горного, энергетического надзора.

На нее возложено осуществление контроля и надзора за соблюдением норм и правил в области использования атомной энергии, за условиями действия разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии; за ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасностью на объектах использования атомной энергии; за выполнением международных обязательств РФ в области обеспечения безопасности при использовании атомной энергии; за соблюдением требований промышленной безопасности при проектировании, строительстве, эксплуатации, консервации и ликвидации опасных производственных объектов. Она осуществляет также технический контроль и надзор в электроэнергетике.

В сферу ее деятельности входит осуществление контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на подземных объектах и при проведении взрывных работ, норм и правил безопасности гидротехнических сооружений на объектах промышленности и энергетики и т. д.

Контрольно-надзорные функции и полномочия реализуются Службой в процессе осуществления ею лицензирования деятельности по размещению, сооружению, эксплуатации и выводу из эксплуатации ядерных установок, их проектированию и конструированию; по проведению экспертизы проектной, конструкторской и технологической документации, обосновывающих обеспечение ядерной и радиационной безопасности ядерных объектов; по эксплуатации нефтегазодобывающих производств, газовых сетей, магистрального трубопроводного транспорта, электрических и тепловых сетей и т. п.

Контроль осуществляется Ростехнадзором и при выдаче им разрешений на право ведения работ в области использования атомной энергии, эксплуатацию поднадзорных гидротехнических сооружений, применение взрывчатых материалов промыш-

ленного назначения; при проведении проверок соблюдения юридическими и физическими лицами требований законодательства, норм и правил, действующих в сфере его деятельности, в том числе в промышленности и энергетике.

По результатам контроля и надзора Служба наделена правом применять соответствующие меры ограничительного, предупредительного, профилактического характера в целях недопущения или пресечения нарушений юридическими и физическими лицами обязательных требований, контроль и надзор за соблюдением которых на нее возложен.

ГЛАВА 29

Управление сельским хозяйством

§ 1. Организационно-правовые формы управления сельским хозяйством

Сельское хозяйство представляет собой одну из жизненно важных отраслей российской экономики. Ее основным назначением является производство, переработка сельскохозяйственной продукции для удовлетворения потребностей населения в ней, а также поставка сырья для промышленного производства.

Конституция РФ (ст. 71) относит к ведению РФ установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического развития нашей страны, в том числе и в сельском хозяйстве. Все же остальные вопросы сельского хозяйства относятся к совместному ведению РФ и ее субъектов.

К правовым актам, затрагивающим различные вопросы организации, деятельности и управления в области сельского хозяйства, относятся федеральные законы: «О сельскохозяйственной кооперации» от 8 декабря 1995 г.[1], «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г.[2], «О карантине растений» от 15 июля 2000 г.[3], «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г.[4], «О рыболовстве и сохранении вод-

[1] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4870; 1997. № 10. Ст. 1120; 2003. № 24. Ст. 2248.
[2] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.
[3] СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3008.
[4] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3018.

ных биологических ресурсов»[1] от 20 декабря 2004 г., «О развитии сельского хозяйства» от 29 декабря 2006 г.[2], Земельный и Водный кодексы РФ и другие нормативные акты.

В систему федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих нормативно-правовое регулирование, координацию, оказание государственных услуг, контроль и надзор в области сельского хозяйства, входят: Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральное агентство по рыболовству, Федеральная служба по ветеринариому и фитосанитариому надзору.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), Положение о котором утверждено Правительством РФ 12 июня 2008 г. № 450, осуществляет функции:

1) по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса;

2) по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель;

3) по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

4) по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

Осуществляя нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, Минсельхоз России принимает нормативные правовые акты, устанавливающие правила использования и охраны объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты; правила предоставления отраслевых субсидий и субвенций; правила в области ветеринарии, правила ведения селекционных достижений; правила и нормы в области племенного животноводства, мелиорации земель, нормы естественной убыли в сфере сельского хозяйства и отраслях промышленности, отнесенных к его ведению.

На него возложены определение порядка: заготовки, обработки, хранения и использования семян сельскохозяйственных

[1] СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5270.
[2] СЗ РФ. 2007. № 1. Ст. 27.

растений; учета зерна и продуктов его переработки; реализации и транспортировки партий семян сельскохозяйственных растений; проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории РФ; исчисления размера взысканий за ущерб, причиненный незаконной добычей или уничтожением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты.

Минсельхоз России принимает и иные нормативные правовые акты по вопросам его компетенции.

Важной функцией Минсельхоза России является разработка государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на среднесрочный период, которая утверждается Правительством РФ и реализуется в жизнь Министерством.

В процессе своей деятельности оно осуществляет эксплуатацию и паспортизацию государственных мелиоративных систем, отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений; проведение государственной экспертизы предпроектной и проектной документации на строительство и реконструкцию названных систем и сооружений; организацию проведения противоэпизоотических мероприятий и т.д.

Федеральное агентство по рыболовству призвано играть важную роль в развитии одной из составляющих частей сельского хозяйства, а именно — рыболовства. Оно осуществляет функции: а) по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования водных биологических ресурсов и среды их обитания; б) по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания во внутренних водах РФ; в) по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, охраны, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, рыбоводства, рыбопереработки, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота, в морских портах в части обслуживания судов рыбопромыслового флота, обеспечения безопасности мореплавания и аварийно-спасательных работ в районах промысла.

Реализуя свои полномочия, Агентство принимает нормативные правовые акты, регулирующие порядок: изъятия долей в общем объеме квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства; определения категорий водных объектов рыбохозяйственного значения; установления ограничений рыболовства; проведения аукционов по продаже промышленных квот добычи (вылова) водных биологических ресурсов для осуществления промышленного рыболовства; осуществления рыболовства в научно-исследовательских, учебных, культурно-просветительских и контрольных целях, в целях рыбоводства и воспроизводства водных биологических ресурсов; осуществления рыболовства в целях обеспечения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири, Дальнего Востока РФ и т.д.

Агентство принимает устав службы на судах рыбопромыслового флота; типовые правила рыболовства, правила рыболовства для каждого рыбохозяйственного бассейна, а также иные нормативные акты по вопросам своей деятельности.

В пределах своей компетенции оно организует комплексное изучение водных биологических ресурсов в целях их сохранения; государственный учет и мониторинг состояния водных биологических ресурсов, а также обеспечение функционирования отраслевой системы наблюдения за деятельностью рыбопромысловых судов; проведение мероприятий, направленных на восстановление водных биологических ресурсов и среды их обитания.

В целях упорядочения, рационального использования, сохранения водных биологических ресурсов Агентство осуществляет ведение государственного кадастра объектов животного мира, принадлежащих к объектам рыболовства; разработку и представление на государственную экологическую экспертизу предложений об общих допустимых уловах водных биологических ресурсов; определение и утверждение ежегодно допустимых уловов водных биологических ресурсов, распределение между пользователями водными биологическими ресурсами промышленных квот и т.д.[1]

Руководство деятельностью Агентства осуществляет Правительство РФ, которому оно подотчетно и подконтрольно.

[1] Российская газета. 2008. 3 июня.

§ 2. Предприятия и организации в сельском хозяйстве

В агропромышленном комплексе действуют различные предприятия и организации разных организационно-правовых форм. Среди них имеются крестьянские (фермерские) хозяйства[1], акционерные общества, колхозы, подсобные и другие сельскохозяйственные предприятия.

Большое развитие получили сельскохозяйственные кооперативы, вопросы организации и деятельности которых закреплены в ФЗ «О сельскохозяйственной кооперации». Данный Закон под **сельскохозяйственным кооперативом** признает организацию, созданную сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе добровольного членства для совместной производственной или иной хозяйственной деятельности, основанной на объединении их имущественных паевых взносов в целях удовлетворения материальных и иных потребностей членов кооператива (ст. 1).

Сельскохозяйственные кооперативы делятся на производственные и потребительские. Производственные кооперативы создаются гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции. Они могут создаваться для выполнения и иной, не запрещенной законом деятельности. В свою очередь, производственные кооперативы делятся на сельскохозяйственные артели (колхозы), рыболовецкие артели (колхозы), кооперативные хозяйства (колхозы). Могут создаваться и иные производственные кооперативы.

Сельскохозяйственная и рыболовецкая артель создается гражданами для совместной деятельности по производству, переработке, сбыту сельскохозяйственной продукции. Кооперативное хозяйство создается главами крестьянских (фермерских) хозяйств либо гражданами, ведущими личные подсобные хозяйства, для совместной деятельности по обработке земли, производству животноводческой и иной продукции.

Потребительские кооперативы создаются сельскохозяйственными товаропроизводителями (гражданами или юридическими лицами). В зависимости от вида их деятельности они под-

[1] См.: Федеральный закон от 11 июня 2003 г. «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» // СЗ РФ. 2003. № 24. Ст. 2249

разделяются на перерабатывающие, сбытовые (торговые), обслуживающие, снабженческие, садоводческие, огороднические, животноводческие, страховые и иные.

В целях координации своей деятельности, представления и защиты общих имущественных интересов кооперативы могут объединяться в союзы (ассоциации) кооперативов.

В своей деятельности кооперативы опираются на государство, которое принимает меры по стимулированию создания и государственной поддержки их деятельности, выделяя им средства как из федерального бюджета, так и бюджетов субъектов РФ. При этом органы государственной власти, органы местного самоуправления не должны вмешиваться в хозяйственную и иную деятельность кооперативов, за исключением случаев, предусмотренных законодательством РФ.

§ 3. Местное самоуправление и сельское хозяйство

В сфере сельского хозяйства органы местного самоуправления обладают полномочиями, которые позволяют им владеть, управлять, пользоваться, распоряжаться землей и земельными участками как муниципальной собственностью. Они имеют право осуществлять продажу земельных участков, передавать в аренду, в пожизненное наследуемое владение, временное пользование; планировать использование муниципальных земель; предоставлять земельные участки под строительство; изымать земельные участки в границах муниципального образования для муниципальных нужд, в том числе путем выкупа; взимать плату за землю.

На них возложено регулирование использования водных объектов местного значения; установление правил землепользования; осуществление земельного контроля за использованием земель на территории муниципального образования, принятие мер по устранению нарушений земельного законодательства, в том числе в связи с самовольным занятием земельных участков. Они ведут кадастр землеустроительной документации и т. д.

§ 4. Государственный контроль (надзор) в сельском хозяйстве

В сфере сельского хозяйства функционируют контрольные и надзорные органы, образованные государством.

Федеральная служба по ветеринарии и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор), согласно Положению о ней, утвержденному Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1], осуществляет функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, карантина и защиты растений, использования пестицидов и агрохимикатов, обеспечения плодородия почв, селекционных достижений, качества и безопасности зерна, комбикормов, охраны, воспроизводства, использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

Она осуществляет надзор за юридическими и физическими лицами, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений, государственный контроль за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами, использованием селекционных достижений, безопасностью лекарственных средств для животных, кормов и кормовых добавок. На нее возложен также государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при закладке зерна в государственный резерв, при его хранении в резерве и при транспортировке, при их ввозе (вывозе) на территорию РФ.[2]

Контроль и надзор проявляется в выдаче Службой лицензий на отдельные виды деятельности в области племенного животноводства, элитного семеноводства; на проведение мероприятий по акклиматизации, содержанию и разведению объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, в выдаче разрешений на изъятие объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, а также лицензии на использование объектами животного мира, отнесенными к объектам охоты, на ввоз в РФ и вывоз из РФ, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств,

[1] Российская газета. 2004. 15 июля; СЗ РФ. 2005. № 33. Ст. 3421; 2006. № 22. Ст. 2337, № 26. Ст. 2848.

[2] См.: Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. «О государственном контроле за качеством и рациональным использованием зерна и продуктов его переработки» // СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 5970; 2003. № 2. Ст. 167; 2006. № 12. Ст. 1234.

кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции.

На нее возложена выдача удостоверения на право охоты; регистрация объектов надзора в сфере ее деятельности; осуществление контроля за соблюдением законодательства РФ в сфере ветеринарии и карантина растений на Государственной границе РФ и на транспорте, в том числе требований по обеспечению охраны территории РФ от заноса из иностранных государств и распространения заразных болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, растений карантинного значения, ввоза опасных в ветеринарио-санитарном и фитосанитарном отношении поднадзорных грузов.

В пределах своей компетенции Служба вносит предложения об установлении и отмене на территории РФ или ее субъекта карантина и других ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и массовых болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, а также устанавливает и упраздняет карантинные и фитосанитарные режимы и зоны. Она принимает решения о проведении сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений.

Для решения стоящих перед ней задач Служба имеет право организовывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, научных исследований по вопросам осуществления надзора в сфере ее деятельности; давать разъяснения юридическим и физическим лицам по вопросам своей компетенции; применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими и физическими лицами обязательных требований в сфере ее деятельности, с целью пресечения нарушений законодательства РФ; осуществлять контроль за деятельностью своих территориальных органов и т. д.

Служба осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через свои территориальные органы в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Государственный надзор за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Феде-

рации (Ростехнадзор). В соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 13 декабря 1993 г.[1], он осуществляется единой системой органов, в которую входят: Главная государственная инспекция по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Минсельхоза России (Главгостехнадзор России), государственные инспекции органов исполнительной власти субъектов РФ, соответствующие государственные инспекции городов и районов.

Данные органы осуществляют надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним независимо от их принадлежности в целях обеспечения безопасности для жизни, здоровья людей, охраны окружающей среды; за соблюдением в АПК правил эксплуатации машин и оборудования; установленного порядка организации и проведения сертификации работ и услуг в области технической эксплуатации поднадзорных машин и оборудования. Они принимают экзамены на право управления самоходными машинами и выдачу соответствующих удостоверений; осуществляют регистрацию тракторов и других машин и т. д.

Главгостехнадзор России разрабатывает и издает нормативно-техническую документацию по вопросам гостехнадзора; участвует в разработке стандартов и других нормативных документов, закрепляющих требования к эксплуатации и техническому состоянию поднадзорных объектов, а также в разработке нормативных документов, определяющих порядок подготовки и аттестации трактористов и машинистов самоходных машин и др.

Федеральное агентство по рыболовству осуществляет государственный контроль и надзор в сфере использования, воспроизводства, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания, в том числе по вопросам соблюдения законодательства РФ в области рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Эти функции реализуются им в процессе выдачи лицензий на проведение мероприятий по акклиматизации, содержанию и разведению водных биологических ресурсов, на пользование этими ресурсами и т. д.

---

[1] САПП РФ. 1993. № 51. Ст. 4943; СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1345; 1998. № 6. Ст. 760.

ГЛАВА 30

Управление строительством и жилищно-коммунальным хозяйством

§ 1. Организационно-правовые формы управления строительством и жилищно-коммунальным хозяйством

Строительство представляет собой одну из важнейших отраслей экономики страны, которая призвана обеспечивать производственное, жилищно-коммунальное, дорожно-транспортное развитие РФ. В этой сфере сходятся интересы РФ, ее субъектов, муниципальных образований. Вопросы строительства сосредоточены в руках различных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. При этом в руках органов местного самоуправления в значительной степени находятся объекты жилищно-коммунального хозяйства.

Вопросы строительства и жилищно-коммунального хозяйства регулируются рядом федеральных законов, среди которых можно назвать следующие: «Об архитектурной деятельности в Российской Федерации» от 17 ноября 1995 г.[1], Градостроительный кодекс РФ, Жилищный кодекс РФ, а также Положение о государственном учете жилого фонда в РФ, утвержденное Правительством РФ 13 октября 1997 г.[2], Положение о порядке предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденным Правительством РФ от 23 мая 2006 г.[3], и др.

Градостроительный кодекс РФ и Жилищный кодекс РФ субъектами регулируемых ими отношений признают РФ, субъекты РФ, муниципальные образования, физические и юридические лица. Кодексы установили открытые перечни основных полномочий органов государственной власти РФ, ее субъектов и органов местного самоуправления в соответствующих облас-

[1] СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4473; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 52. Ст. 5498.

[2] СЗ РФ. 1997. № 42. Ст. 4787.

[3] СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2501.

тях. Так, к полномочиям органов государственной власти РФ в области градостроительства относятся утверждение документов по планировке территории для капитального строительства федерального значения, субъектов РФ — регионального значения, органов местного самоуправления — подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений, утверждение правил землепользования и застройки поселений. Перечни полномочий органов местного самоуправления установлены применительно к видам муниципальных образований (поселений, муниципальных районов, городских округов).

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющими функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области строительства, архитектуры, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства, является **Министерство регионального развития Российской Федерации (Минрегион России)**. Его компетенция закреплена в Положении о нем, утвержденном Правительством РФ 26 января 2005 г.[1] В пределах своей компетенции оно принимает федеральные градостроительные нормативы и правила в области градостроительства, проектирования и инженерных изысканий в этой области; определяет порядок разработки, регистрации, утверждения, введения в действие и пересмотра градостроительных нормативов и правил, а также порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации, разработки и утверждения нормативов в области сметного нормирования и ценообразования в сфере градостроительной деятельности.

Минрегион России принимает также акты: о внесении изменений в действующие нормативные технические документы в области градостроительной деятельности; закрепляющие методику расчета цен на услуги по содержанию и ремонту жилья, за наем жилых помещений, тарифов на коммунальные услуги. Оно разрабатывает и утверждает своды правил и других технических документов добровольного применения в области градостроительной деятельности, эксплуатации зданий и сооружений, механизмы развития рынка доступного жилья, системы ипотечного жилищного кредитования.

[1] СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 390; № 13. Ст. 1169, 2006. № 6. Ст. 712; № 18. Ст. 2002, 2007. № 45. Ст. 5488.

Минрегион России осуществляет также функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере строительства, градостроительства и жилищно-коммунального хозяйства. На него возложена организация и проведение государственной экспертизы проектной документации объектов, строительство, реконструкция, капитальный ремонт которых осуществляется на территории двух и более субъектов РФ, в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе РФ, в ее внутренних морских водах, территориальном море и др.; формирование и ведение государственного фонда материалов и данных инженерных изысканий для строительства.

Минрегион России вправе требовать от руководителей и других должностных лиц органов государственной власти субъектов РФ представления необходимых материалов, документов и иных сведений по вопросам его компетенции; направлять обязательные для исполнения предписания об отмене нормативных правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ по вопросам переданных им полномочий и т.д.

В рассматриваемой сфере деятельности отдельные функции реализует **Министерство экономического развития РФ (Минэкономразвития России),** которое, согласно постановлению Правительства РФ от 4 декабря 2000 г. «О государственном техническом учете и технической инвентаризации в Российской Федерации объектов капитального строительства» и Положению об организации в Российской Федерации государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства, утвержденному названным постановлением[1], осуществляет разработку основ федеральной политики и правовое регулирование государственного технического учета и технической инвентаризации объектов капитального строительства, принимает правила ведения Единого государственного реестра объектов капитального строительства.

Федеральным органом исполнительной власти в области строительства является **Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России),** подведомственное Минобороны России. В соответствии с Положением о Спецстрое Рос-

[1] СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4901; 2004. № 38. Ст. 3803; 2005. № 13. Ст. 1169.

сии, утвержденным Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1], оно решает задачи строительства объектов специального и производственного назначения, обеспечивающих оборону и безопасность государства, правопорядок; жилищного строительства и строительства объектов социальной инфраструктуры для Вооруженных Сил РФ, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций; строительства в мирное и военное время автомобильных дорог оборонного значения, а также автомобильных дорог общего пользования, осуществляемого в качестве подрядчика и т. д.

Данной сферы касается и деятельность **Федеральной службы по тарифам (ФТС России)**, которая устанавливает предельные индексы максимального (минимального) изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса; предельные индексы изменения размера платы граждан за жилое помещение, а также предельные индексы изменения размера платы граждан за коммунальные услуги по субъектам РФ; предельные (минимальный и (или) максимальный) уровни тарифов на электрическую и тепловую энергию, поставляемую населению, другим потребителям ЖКХ энергоснабжающими организациями[2].

Свои задачи, функции и полномочия имеют органы управления строительством и ЖКХ субъектов РФ. На них возложено проведение государственной политики в области градостроительства и архитектуры; утверждение и реализация градостроительной документации о градостроительном планировании развития территорий субъектов РФ, схем и проектов развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и благоустройства этих территорий; определение порядка выдачи разрешений на строительство объектов недвижимости; принятие решений о строительстве объектов недвижимости субъектов РФ; осуществление государственного контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов в области градостроительства, в том числе за органами местного самоуправления; финансирование разработки градостроительной документации о градостроительном планировании территорий субъектов РФ.

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540.

[2] СЗ РФ. 2004. № 29. Ст. 3049, 2006. № 23. Ст. 2522, № 48. Ст. 5032; 2007. № 25. Ст. 3039.

Они наделены полномочиями в области организации и проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, проектной документации, результатов инженерных изысканий; в пределах своей компетенции разрешают споры в области градостроительной деятельности; принимают решения об обеспечении потребности городских и сельских поселений в земельных участках из земель, находящихся в собственности субъектов РФ; обеспечивают проведение государственной экспертизы градостроительной документации; осуществляют ведение мониторинга градостроительной деятельности на соответствующих территориях; организуют на подведомственных территориях конкурсы на разработку градостроительной и проектной документации; обеспечивают учет жилищного фонда на своей территории и т. д.

§ 2. Местное самоуправление, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство

В области строительства и жилищно-коммунального хозяйства органы местного самоуправления наделены широкой компетенцией. К их ведению относится принятие и изменение правил застройки, других нормативных актов, принимаемых ими в области градостроительства, принятие решений об обеспечении потребностей населения в земельных участках для осуществления градостроительной деятельности; выдача разрешений на строительство объектов недвижимости. На них возложено осуществление контроля за соблюдением законодательства о градостроительной деятельности и нормативных правовых актов в этой области. Они имеют право приостанавливать строительство, ведущееся с нарушением установленных правил, регулировать планировку и застройку территорий муниципальных образований. Они осуществляют содержание и использование муниципального жилищного фонда и нежилых помещений; создают условия для жилищного и муниципального дорожного строительства; организуют, содержат и развивают муниципальные энерго-, газо-, тепло- и водоснабжение и канализацию, снабжение населения и муниципальных учреждений топливом.

Органы местного самоуправления обеспечивают порядок учета жилищного муниципального фонда, распределение и предоставление гражданами жилых помещений в домах этого фонда

на условиях договора найма, аренды, продажи жилых помещений. В отдельных случаях (ст. 40 Конституции РФ) они могут предоставлять жилище малоимущим гражданам, нуждающимся в нем, бесплатно или за доступную плату. Они также занимаются эксплуатацией муниципальных жилищных фондов, развитием объектов инженерной инфраструктуры, социальной, транспортной, которые связаны с обслуживанием и функционированием жилищной сферы, и т. д.[1]

§ 3. Государственный контроль (надзор) в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве

Градостроительный кодекс РФ к полномочиям органов государственной власти РФ и ее субъектов относит осуществление в пределах их компетенции государственного строительного надзора.

Государственный строительный надзор осуществляется при строительстве, реконструкции объектов капитального строительства, при капитальном ремонте объектов капитального строительства, если при его проведении затрагиваются конструктивные и другие характеристики надежности и безопасности таких объектов. Имеются в виду объекты, проектная документация которых подлежит государственной экспертизе либо эта документация является типовой проектной документацией или ее модификацией.

Задачей государственного градостроительного надзора является предупреждение, выявление и пресечение нарушений соответствия выполняемых в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства, работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации.

Порядок и организация осуществления градостроительного надзора регламентируется Положением об осуществлении государственного строительного надзора в Российской Федерации, утвержденным Правительством РФ 1 февраля 2008 г.[2]

[1] См., например. Градостроительный кодекс РФ; ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и др.

[2] СЗ РФ. 2006. № 7. Ст. 774, Градостроительный кодекс РФ.

Федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным осуществлять государственный строительный надзор, является **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору.** Указанный надзор Служба осуществляет при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов использования атомной энергии, опасных производственных объектов, линий связи, объектов обороны и безопасности, особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. В содержание государственного строительного надзора входит проверка соответствия выполняемых работ требованиям технических регламентов, иных нормативных правовых актов и проектной документации. При отсутствии технических регламентов проводится проверка соответствия выполняемых работ требованиям строительных норм и правил, федеральных норм и правил в области использования атомной энергии, правил безопасности, государственных стандартов, других нормативных актов РФ, нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, обязательные для исполнения при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства.

Государственный строительный надзор осуществляется уполномоченными на то органами исполнительной власти субъектов РФ при строительстве, реконструкции, капитальном ремонте объектов капитального строительства, если при этом предусмотрено осуществление такого надзора.

Должностные лица, осуществляющие государственный строительный надзор, имеют право беспрепятственно посещать объекты капитального строительства, подпадающие под этот надзор, давать обязательные для исполнения предписания об устранении выявленных нарушений застройщику или подрядчику. Приостановление строительства, реконструкции, капитального ремонта объекта капитального строительства осуществляется в соответствии с законодательством РФ. Указанным должностным лицам дано право составлять протоколы об административных правонарушениях и применять меры по обеспечению производства по этим правонарушениям.

От государственного строительного надзора следует отличать строительный контроль, который проводится в процессе строительства, реконструкции, капитального ремонта объектов капитального строительства в целях проверки соответствия вы-

полняемых работ проектной документации, требованиям технических регламентов, результатам инженерных изысканий, требованиям градостроительного плана земельного участка. Данный контроль проводится лицом, осуществляющим строительство, а в определенных случаях — застройщиком или заказчиком

Государственная жилищная инспекция Российской Федерации. Положение о ней утверждено Правительством РФ 26 сентября 1994 г.[1] Она состоит из Главной государственной жилищной инспекции и ее органов в субъектах РФ. Одной из главных задач государственной жилищной инспекции является контроль за обеспечением прав и законных интересов граждан и государства при предоставлении населению жилищных и коммунальных услуг, использованием и сохранностью жилищного фонда.

Главная государственная жилищная инспекция координирует и организует работу государственной жилищной инспекции по контролю за использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда; анализирует отчетные, статистические и другие данные и материалы. На их основе она разрабатывает предложения по совершенствованию контроля в жилищно-коммунальном хозяйстве. Она также разрабатывает нормативно-методическую документацию по вопросам деятельности государственной жилищной инспекции; осуществляет контроль за разработкой, совершенствованием и изданием ведомственных нормативных документов, связанных с использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда и общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и участвует в их разработке.

Органы государственной жилищной инспекции осуществляют контроль за использованием жилищного фонда, общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме и придомовых территорий; за техническим состоянием указанных фонда и общего имущества, инженерного оборудования, своевременным выполнением работ по их содержанию и ремонту и обоснованностью устанавливаемых нормативов потребления жилищно-коммунальных услуг; за санитарным состоянием помещений жилищного фонда, общего имущества в части, согласованной с соответствующими службами санитарно-эпидемиологического надзора и за осуществлением мероприятий по

[1] СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2566.

подготовке жилищного фонда, общего имущества к сезонной эксплуатации; за рациональным использованием в жилищном фонде, общем имуществе топливно-энергетических ресурсов и воды.

Контроль осуществляется также по вопросам соблюдения нормативного уровня и режима обеспечения населения коммунальными услугами[1], правил пользования жилыми помещениями[2] и придомовыми территориями, порядка и правил признания жилых домов и помещений непригодными для постоянного проживания, перевода их в нежилые помещения и т. д.

Органы государственной жилищной инспекции наделены полномочиями, которые позволяют им проводить инспекционные обследования и проверки подконтрольных объектов; давать предписания собственникам, владельцам и пользователям жилищного фонда, общего имущества и придомовых территорий об устранении выявленных нарушений. При обнаружении грубого нарушения жилищного законодательства, правил и нормативов, связанных с использованием, содержанием и ремонтом жилищного фонда, общего имущества они дают представления об аннулировании или приостановлении лицензии на осуществление деятельности юридическими и физическими лицами и т. д.

Минрегион России по вопросам своей компетенции осуществляет государственный контроль за соблюдением органами государственной власти субъектов РФ законодательства о градостроительной деятельности, включая контроль за соответствием нормативных правовых актов субъектов РФ законодательству о градостроительной деятельности, за соблюдением сроков приведения нормативных актов субъектов РФ в соответствие с требованиями Градостроительного кодекса РФ, процедур для подготовки и утверждения схем территориального планирования субъектов РФ, документации по планировке территорий, установленных законодательством о градостроительной деятельности.

На него возложен контроль и надзор за исполнением нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ, при-

---

[1] См.: «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам». Утв. постановлением Правительства РФ от 23 мая 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2501.

[2] См.: Правила пользования жилыми помещениями. Утв. постановлением Правительства РФ от 21 января 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 5. Ст. 546.

нимаемых ими по вопросам переданных им полномочий в области государственной экспертизы проектов документов территориального планирования, государственной экспертизы проектной документации и экспертизы результатов инженерных изысканий, за полнотой и качеством осуществления названной экспертизы, а также за соблюдением органами местного самоуправления законодательства о градостроительной деятельности.

В сфере ЖКХ определенными функциями контроля обладает **Федеральная служба по тарифам.** Она, в частности, осуществляет государственный контроль за обоснованностью установления и изменения предельных индексов изменения установленных тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса; тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса — производителей товаров и услуг в сфере водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации (захоронения) твердых бытовых отходов; тарифов на подключение создаваемых (реконструируемых) объектов недвижимости к системе коммунальной инфраструктуры; тарифов организаций коммунального комплекса на подключение, надбавок к ценам (тарифам) для потребителей товаров и услуг организаций коммунального комплекса. Она осуществляет также государственный контроль за обоснованностью установления и изменения органами регулирования субъектов РФ предельных индексов, устанавливаемых по муниципальным образованиям.

Названный государственный контроль осуществляется посредством проведения контрольных мероприятий, которые позволяют оценить законность и обоснованность решений органов регулирования субъектов РФ и местного самоуправления.

ГЛАВА 31

Управление транспортом

§ 1. Организационно-правовые формы управления транспортом

Важную роль в развитии экономики играют транспорт, дорожное хозяйство. Согласно Конституции РФ (ст. 71) к предметам ведения РФ относятся федеральный транспорт, пути сооб-

щения. На органы же исполнительной власти субъектов РФ согласно их конституциям, законам возлагается решение вопросов транспортного обслуживания населения.

Вопросами организации функционирования транспорта, дорожного хозяйства, правового регулирования в этой сфере занимается Министерство транспорта РФ и подведомственные ему Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство воздушного транспорта, Федеральное агентство морского и речного транспорта, Федеральная аэронавигационная служба, Федеральное дорожное агентство, Федеральная служба по надзору в сфере транспорта.

Данная сфера деятельности регулируется значительным рядом нормативных правовых актов, среди которых можно выделить, например, как: ФЗ от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения»[1], ФЗ от 8 января 1998 г. «О государственном регулировании развития авиации»[2], ФЗ от 10 января 2003 г. «О железнодорожном транспорте»[3], ФЗ от 10 января 2003 г. «Устав железнодорожного транспорта»[4], ФЗ от 30 июня 2003 г. «О транспортно-экспедиционной деятельности»[5], ФЗ от 8 ноября 2007 г. «Устав автомобильного транспорта и городского наземного транспорта»[6], ФЗ от 8 ноября 2007 г. «Об автомобильных дорогах и о дорожном строительстве и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»[7], ФЗ от 8 ноября 2007 г. «О морских портах в РФ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ»[8], а также другими законами и подзаконными актами.

Транспорт делится на железнодорожный, авиационный, морской, речной, автомобильный и др.

Министерство транспорта РФ (Минтранс России) осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные

[1] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.
[2] СЗ РФ. 1998. № 2. Ст. 226.
[3] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169; № 28. Ст. 2884.
[4] СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 170; № 28. Ст. 2891.
[5] СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 2701.
[6] СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5555.
[7] СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5553.
[8] СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5557.

и рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного, городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, геодезии и картографии.

Минтранс России, в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 30 июля 2004 г.[1], определяет правила. перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа; формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, продажи билетов; государственной регистрации и государственного учета гражданских воздушных судов, морских судов и судов внутреннего водного транспорта; проектирования, постройки, ремонта и эксплуатации судов внутреннего транспорта, перевозок этим транспортом опасных грузов; технической эксплуатации железных дорог и т. д.

Оно принимает акты: об открытии и проведении реконструкции пунктов пропуска через Государственную границу РФ; устанавливающие классификацию, порядок расследования и учета транспортных происшествий на железнодорожном транспорте, утверждает положения о расследовании капитанами морских портов аварийных случаев с судами; о капитанах морских и речных портов; о лоцманской службе и лоцманской проводке судов по внутренним водным путям; о государственной администрации порта внутреннего водного транспорта, а также устав службы на морских судах и судах внутреннего водного транспорта (за исключением судов рыбопромыслового флота).

Своими правовыми актами Министерство закрепляет условия обеспечения ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам; порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок крупногабаритных, тяжеловесных, опасных грузов; диспетчерского регулирования движения судов на внутренних водных путях; контроля за соблюдением требований пожарной безопасности на судах внутреннего водного транспорта, а также порядок осуществления контроля за судами и регулирования деятельности в речном порту; проектирования и строительства железнодорожных путей общего пользования. Оно издает нормы и правила выполнения геодезических и картографических работ федерального назначения, обязательные для федеральных

[1] СЗРФ. 2004. № 32. Ст. 3342.

органов исполнительной власти и организаций независимо от их организационно-правовой формы и т. д.

Ведущее место в единой транспортной системе РФ занимает железнодорожный транспорт. Он призван во взаимодействии с другими видами транспорта своевременно и качественно обеспечивать потребности физических и юридических лиц, государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики, обеспечения единства экономического пространства на территории РФ.

Закон выделяет железнодорожный транспорт общего, необщего пользования, а также технологический железнодорожный транспорт организаций, предназначенный для перемещения товаров на территориях этих организаций.

В сфере железнодорожного транспорта функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом осуществляет **Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор).** Согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 30 июля 2004 г.[1], оно осуществляет полномочия железнодорожной администрации РФ по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров РФ, в части выполнения функций по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В пределах своей компетенции Росжелдор принимает решения об открытии для эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев этих путей; о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего и необщего пользования; о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузобагажа в определенных железнодорожных направлениях из-за сложившихся обстоятельств, препятствующих осуществлению перевозок.

Оно организует работу по обязательному подтверждению соответствия продукции, добровольному подтверждению работ и услуг, аккредитации испытательных лабораторий (центров), органов по сертификации и экспертов в сфере своей деятельности; определяет совместно с заинтересованными федеральными

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3344

органами исполнительной власти морские и речные порты, автомобильные станции и аэропорты, участвующие в смешанном сообщении; ведет учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров и т. д.

В систему железнодорожного транспорта входят железные дороги, их отделения; линейные, промышленные, снабженческие, строительные и другие предприятия, организации.

В целях совершенствования работы железнодорожного транспорта, устойчивого его функционирования, формирования единой транспортной системы в РФ Правительство РФ 15 мая 1998 г. утвердило Концепцию структурной реформы федерального железнодорожного транспорта[1], а 18 мая 2001 г. — Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте[2]. Во исполнение названных документов постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги» и утвержден Устав о нем[3].

Главными целями общества являются обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, оказываемых железнодорожным транспортом, извлечение прибыли.

Его основными задачами являются: расширение комплекса и объема осуществляемых обществом работ и оказываемых услуг, повышение их качества; обеспечение безопасности движения поездов, сохранности перевозимых грузов; выполнение перевозок для государственных нужд; участие в реализации мероприятий по осуществлению структурной реформы на железнодорожном транспорте.

В процессе своей деятельности оно оказывает услуги по использованию инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования; выполняет работы по эксплуатации, содержанию и ремонту инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования, по перевозке пассажиров, груза, багажа железнодорожным транспортом общего пользования; транспортировке грузов по железнодорожным путям общего и необщего пользования; по проведению погрузочно-разгрузочных работ.

[1] СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2159.
[2] СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366.
[3] СЗ РФ. 2003. № 39. Ст. 3766.

Общество осуществляет производство, текущее содержание и эксплуатацию железнодорожного подвижного состава, контейнеров и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте, оказывает услуги по проведению планового и текущего ремонта, технического обслуживания вагонов, контейнеров, локомотивов и т. д.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управление государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации) и гражданской части Единой системы организации воздушного движения РФ, в том числе в области обеспечения ее функционирования, развития и модернизации.

Согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 30 июля 2004 г.[1], оно осуществляет полномочия в области гражданской авиации в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом при исполнении обязательств, вытекающих из международных договоров РФ.

На Росавиацию возложена организация проведения обязательной сертификации аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов, объектов Единой системы организации воздушного движения, юридических лиц, обеспечивающих воздушные перевозки; использования части воздушного пространства, которая определена для воздушных трасс, местных воздушных линий, районов авиационных работ, гражданских аэродромов и аэропортов.

Агентство осуществляет аккредитацию представительств иностранных организаций, осуществляющих деятельность в области гражданской авиации на территории РФ; подготовку заключений о целесообразности установления пунктов пропуска через Государственную границу РФ на аэродромах и в аэропортах; ведение государственных реестров гражданских аэродромов и аэропортов РФ; обеспечение участия организаций воздушного транспорта в перевозке сил, средств и материальных ресурсов, необходимых для ликвидации чрезвычайных ситуаций и осуществления эвакуационных мероприятий и т. д.

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3343.

Федеральное агентство морского и речного флота (Росморречфлот) призвано осуществлять функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские торговые, рыбные, кроме рыбопромысловых колхозов, и специализированные порты) и речного транспорта.

Согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 23 июля 2004 г.[1], Росморречфлот осуществляет функции компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров РФ, в части оказания соответствующих государственных услуг и управления государственным имуществом.

В пределах своей компетенции Агентство организует проведение работ по предупреждению и ликвидации разливов нефти и нефтепродуктов в море с судов и объектов независимо от их ведомственной и национальной принадлежности, а на внутренних водных путях с судов и объектов морского и речного транспорта; мероприятий по защите морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания; работ по навигационно-гидрографическому обеспечению условий плавания судов в акваториях морских и речных портов, по внутренним водным путям; диспетчерское регулирование движения судов по внутренним водным путям; работ по содержанию водных путей, расположенных на них судоходных гидротехнических сооружений и т. д.

На него возложено оформление и выдача паспортов моряка; выдача заключений по вопросам привлечения иностранных работников для работы в составе экипажей российских морских судов (за исключением судов рыбопромыслового флота), плавающих под государственным флагом РФ; установление категорий средств навигационного оборудования и сроков их работы, а также сроков работы гидротехнических сооружений и т. д.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, а также в области учета федеральных автомобильных дорог.

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3261; 2006. № 41. Ст. 4256.

Положение о нем, утвержденное Правительством РФ 23 июля 2004 г.[1], закрепило за ним полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров РФ в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

В пределах установленной компетенции Росавтодор организует работу по изъятию, выкупу, закреплению и резервированию земельных участков для государственных нужд в целях развития федеральной сети автомобильных дорог, обеспечению состояния федеральных автомобильных дорог установленным правилам, стандартам, техническим нормам, учет показателей состояния безопасности дорожного движения, а также техническому состоянию автомобильных дорог, приемку в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков федеральных автомобильных дорог; согласование решений органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в пределах придорожных полос федеральных автомобильных дорог под стоянки и остановки и т. д.

На него возложено определение маршрутов движения по федеральным автомобильным дорогам транспортных средств с крупногабаритными и тяжеловесными грузами; принятие мер по обустройству федеральных автомобильных дорог объектами сервиса; введение периодов временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по федеральным автомобильным дорогам с целью обеспечения безопасности дорожного движения, осуществление мероприятий, направленных на обеспечение безопасности движения на участках федеральных автомобильных дорог при проведении работ по их строительству, реконструкции, ремонту и содержанию.

Все автомобильные дороги делятся на дороги федерального, регионального или межмуниципального, местного значения, частные дороги; общего и необщего пользования.

Специфической компетенцией в области управления транспорта, транспортного движения наделено **Федеральное агентство геодезии и картографии (Роскартография)**, Положение о котором утверждено Правительством РФ 29 июля 2004 г.[2] Согласно

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3264; 2006. № 16. Ст. 1747; № 37. Ст. 3880.
[2] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3272.

данному Положению Роскартография осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере геодезической и картографической деятельности, а также наименований географических объектов.

В компетенцию Агентства входит создание и введение федерального и региональных картографо-геодезических фондов РФ, Государственного каталога географических названий, географических информационных систем федерального и регионального значения, работу по установлению, употреблению, регистрации, учету и сохранению наименований географических объектов, картографирование континентального шельфа РФ. Оно рассматривает предложения органов государственной власти субъектов РФ о наименованиях географических объектов; обеспечивает геодезическими, картографическими, топографическими и гидрографическими материалами и данными об установлении и изменении границ субъектов РФ, муниципальных образований; организует проектирование, составление и издание общегеографических, политико-административных и других тематических карт и атласов межотраслевого значения, а также производство геодезических и гидрографических работ в океанах и морях в целях обеспечения безопасности общего мореплавания и т. д.

Значительными функциями и полномочиями в сфере транспорта обладает **Федеральная аэронавигационная служба (Росаэронавигация).** Положение о ней утверждено Правительством РФ 30 марта 2006 г.[1] Данная служба является специально уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по проведению государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере использования воздушного пространства РФ, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства РФ и авиационно-космического поиска и спасания.

Постановлением Правительства РФ от 30 марта 2006 г. «О федеральной аэронавигационной службе»[2] на нее возложены полномочия федерального органа исполнительной власти в об-

[1] СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1612.
[2] СЗ РФ. 2006. № 15. Ст. 1619.

ласти транспорта, специально уполномоченного органа в области гражданской авиации, обороны, руководящего органа единой системы организации воздушного движения.

В установленной сфере деятельности Служба принимает федеральные авиационные правила сертификации юридических лиц, осуществляющих и обеспечивающих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ; осуществления радиосвязи; сертификации объектов Единой системы организации воздушного движения; правила, определяющие требования, предъявляемые к авиационному персоналу, и т. д. Она издает также акты, устанавливающие порядок сборов за аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ, особенности режима рабочего времени и времени отдыха, условий труда авиационного персонала и т. д.

На Службу возложены функции по выдаче разрешений на транзитные полеты иностранных воздушных судов через воздушное пространство РФ и на пересечение ими государственной границы РФ, на выполнение международных полетов из аэропортов, с аэродромов РФ, не открытых для международных полетов, на выполнение разовых полетов. Она осуществляет полное государственное регулирование и организацию использования воздушного пространства РФ; согласовывает разрешения на разовые полеты воздушных судов иностранных государств, связанные с перевозками глав государств и правительств, возглавляемых ими делегаций, а также на разовые полеты государственных воздушных судов иностранных государств, для получения разрешения на которые требуется использование дипломатических каналов и т. д.

§ 2. Местное самоуправление и транспорт

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к предметам ведения местного самоуправления относится создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах муниципального образования. На органы местного самоуправления возложено содержание и строительство автомобильных дорог местного значения; разработка основных направлений инвестиционной политики в области развития местных автомобильных дорог, мостов и

иных транспортных инженерных сооружений, за исключением объектов федерального и регионального значения; осуществление дорожной деятельности в отношении автомобильных дорог местного значения; выдача разрешения на строительство, реконструкцию, капитальный ремонт муниципальных, а также частных автомобильных дорог.

В пределах своей компетенции органы местного самоуправления определяют перспективные направления и разрабатывают программы устойчивого развития транспорта, дорожного хозяйства; руководят предприятиями транспорта и организациями дорожного хозяйства, являющихся муниципальной собственностью, и осуществляют контроль за их деятельностью, а также за обеспечением сохранности местных автомобильных дорог; принимают меры для обновления муниципального общественного транспорта и т. д.

§ 3. Государственный контроль (надзор) на транспорте

В транспортном комплексе наиболее значительными контрольно-надзорными функциями и полномочиями обладает **Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор)**, Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июля 2004 г.[1] Согласно этому Положению Ространснадзор осуществляет функции по контролю и надзору в сфере гражданской авиации, морского (включая морские торговые, специализированные, рыбные порты, кроме портов рыбопромысловых колхозов), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства.

Контроль и надзор осуществляются Службой, прежде всего, за соблюдением законодательства о гражданской авиации; о торговом мореплавании; о внутреннем водном транспорте; о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта и промышленной безопасности на нем; о порядке осуществления международных автомобильных перевозок; об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации объектов транспортного комплекса и дорожного хозяйства; за соответствием установленным требованиям соответствующих функциональных

[1] СЗРФ. 2004. № 32. Ст. 3345, 2006. № 15. Ст. 1612; № 41. Ст. 4252.

подсистем единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и т. д.

Контрольно-надзорные функции Служба реализует также в процессе осуществления ею лицензирования отдельных видов деятельности, например, таких, как: перевозки морским, внутренним водным, воздушным, автомобильным, железнодорожным транспортом пассажиров и грузов; ремонт авиационной техники, в том числе воздушных судов, выполняемый организациями гражданской авиации; погрузочно-разгрузочная деятельность на внутреннем водном и железнодорожном транспорте и т. д.

Контроль и надзор проявляются и в проведении Службой сертификации юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники, обеспечивающих безопасность полетов воздушных судов, а также деятельность которых непосредственно связана с обеспечением авиационной безопасности.

В процессе своей деятельности Служба организует и проводит инспекции воздушных судов с целью оценки их летной годности; участвует в работе по определению технического состояния воздушных судов и других транспортных средств, объектов и оборудования, используемых для перевозок высших должностных лиц РФ и иностранных государств и т. д.

Ространснадзор наделен полномочиями по проверке деятельности юридических и физических лиц, осуществляющих перевозочную и иную связанную с транспортным процессом деятельность; по организации проведения необходимых расследований (за исключением авиационных и дорожно-транспортных происшествий), испытаний, экспертиз, анализов и оценок. В случае необходимости и в пределах своей компетенции Служба имеет право применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение или пресечение нарушений юридическими и физическими лицами обязательных требований в сфере ее деятельности, и др.

Федеральная аэронавигационная служба осуществляет контроль и надзор за соблюдением юридическими и физическими лицами законодательства РФ и международных договоров РФ в установленной сфере деятельности, за организацией, обеспечением и выполнением полетов воздушных судов при перевозке высших должностных лиц РФ и иностранных государств.

Контрольно-надзорные полномочия реализуются Службой в процессе проведения сертификации юридических лиц, осуществляющих и обеспечивающих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства РФ; объектов Единой системы организации воздушного движения; типов систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением, а также их производства; участия в работе по определению технического состояния радиотехнических средств, других объектов управления воздушного движения, используемых для обеспечения перевозок высших должностных лиц РФ и иностранных государств и т. д.

Важная роль на автомобильном транспорте и в дорожном хозяйстве отводится **Государственной инспекции безопасности дорожного движения (ГИБДД) МВД России**[1].

Контрольно-надзорные функции возложены на **Главную государственную инспекцию по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники (Главгостехнадзор России)** и на **государственные инспекции по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники органов исполнительной власти субъектов РФ с соответствующими государственными инспекциями городов и районов.** Они осуществляют государственный надзор за техническим состоянием тракторов, самоходных дорожно-строительных и иных машин и прицепов к ним (гостехнадзор) в процессе использования независимо от их принадлежности, кроме машин, принадлежащих Минобороны России и ряду других органов и организаций, по нормативам, обеспечивающим безопасность для жизни, здоровья людей и имущества, охрану окружающей среды; надзор в АПК, в дорожно-строительном комплексе, за соблюдением правил эксплуатации машин и оборудования и т. д.[2]

На водном транспорте технический надзор за судами внутреннего и смешанного плавания осуществляет **Российский речной регистр.** Соответствующие надзорные функции возложены на **Российский морской регистр.**

Определенным комплексом контрольных и надзорных функций в области транспорта обладает Государственная инспекция

[1] СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897. См. также гл. 43. § 4.

[2] СААП РФ. 1993. № 51. Ст. 4943; СЗ РФ. 1996. № 13. Ст. 1345; 1998. № 6. Ст. 760. См. также гл. 29. § 4.

по маломерным судам РФ при МЧС России, Положение о которой утверждено Правительством РФ 23 декабря 2004 г.[1] Ее основными задачами являются: осуществление государственного и технического надзора за маломерными судами и базами (сооружениями) для их (судов) стоянок, пользованием во внутренних водах и в территориальном море РФ. В пределах своей компетенции она организует контроль и надзор за выполнением требований по обеспечению безопасности людей и охраны их жизни на базах (сооружениях) для стоянок маломерных судов, пляжей, на переправах, за соблюдением правовых актов, регламентирующих порядок пользования маломерными судами, базами для их стоянок, пляжами, переправами; осуществляет ежегодные технические осмотры маломерных судов, проводит их регулярные проверки на соответствие техническим нормативам выбросов в атмосферный воздух вредных веществ и т. д.

ГЛАВА 32

Управление связью и массовыми коммуникациями

§ 1. Организационно-правовые формы управления связью и массовыми коммуникациями

В современных условиях связь играет важную роль в решении экономических, социальных вопросов жизни нашего общества, в удовлетворении потребителей связи в услугах связи.

Согласно Конституции РФ (ст. 71) к предметам ведения РФ относится федеральная информация и связь. На органы исполнительной власти субъектов РФ согласно их конституциям, уставам, законам возлагается решение вопросов развития телефонной, почтовой и иной связи.

Данная сфера деятельности регулируется рядом федеральных законов: «О федеральной фельдъегерской связи» от 17 декабря 1994 г.[2], «О почтовой связи» от 17 июля 1999 г.[3], «О связи»

[1] СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. II). Ст. 5499.
[2] СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3547; 1999. № 49. Ст. 5904.
[3] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3697.

от 7 июля 2003 г.[1], «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» от 27 июля 2006 г.[2], а также иными нормативными правовыми актами

Согласно названным выше законам под информацией понимаются сведения (сообщения, данные) независимо от формы их предоставления. В зависимости от категории доступа к ней она подразделяется на общедоступную и ограниченного доступа. В зависимости от порядка ее предоставления или распространения она делится на свободно распространяемую; предоставляемую по соглашению лиц, участвующих в соответствующих отношениях; подлежащая предоставлению или распространению; распространение которой в РФ ограничивается или запрещается. Информационные технологии представляют собой процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, распространения информации и способы их (процессов и методов) осуществления; почтовая связь — разновидность связи, представляющая собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающих прием, обработку, перевозку, доставку почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств. Средства и сети связи образуют комплекс, в который входят сети связи; технологические сети связи, присоединенные к сети связи общего пользования; сети связи специального назначения, а также объекты почтовой связи (почтамты, узлы связи, отделения связи и т. д.).

Вопросами организации государственного управления связью занимается ряд федеральных органов исполнительной власти, ведущее место среди которых занимает **Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации**, Положение о котором утверждено Правительством РФ 2 июня 2008 г. № 418. В соответствии с данным Положением Министерство осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий, электро- и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, а также в области использования информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним, развития систем телевизионного и радиовещания, использования и конверсии радиочастотного спектра, печати, издательской и полиграфической деятельности.

[1] СЗ РФ. 2003. № 28. Ст. 2895.
[2] СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3448.

На него возложено определение требований к построению сетей связи, применяемым средствам связи и управлению сетями связи; защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним; к использованию радиочастотного спектра; к порядку взаимодействия сетей связи, составляющих единую сеть электросвязи РФ; к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи; к оказанию услуг связи.

Оно закрепляет порядок приема и передачи почтовых отправлений и денежных средств между организациями почтовой связи; требования по организационно-техническому обеспечению устойчивого функционирования сети почтовой связи, по эксплуатации ее средств; издает акты по вопросам обеспечения контроля и надзора в подведомственной сфере. В его задачи входит обобщение практики применения законодательства и проведения анализа реализации государственной политики в данной сфере и т. д.

Министерству подведомственны Федеральное агентство связи; Федеральное агентство по информационным технологиям; Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям; Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.

Федеральное агентство связи (Россвязь) осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электро- и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного и радиовещания. Положение о нем, утвержденное Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1], возложило на него организацию выполнения мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи РФ при чрезвычайных ситуациях; издания и распространения государственных знаков почтовой оплаты; системы сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности. Оно осуществляет присвоение почтовых индексов объектам федеральной почтовой связи на территории РФ и т. д.

Федеральное архивное агентство (Росархив) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению фе-

[1] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2783; 2005. № 18. Ст. 1682; 2007. № 24. Ст. 2923.

деральным имуществом в сфере архивного дела. В своей деятельности оно руководствуется ФЗ от 22 октября 2004 г. «Об архивном деле в РФ»[1], Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 17 июня 2004 г.[2], другими правовыми актами.

В содержание деятельности Росархива входит организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных фондов; исполнения запросов российских и иностранных граждан, связанных с реализацией их законных прав и свобод; оформление архивных справок, направляемых в иностранные государства. Оно также организует экспертизу: архивных документов, заявленных к вывозу за пределы РФ, для выдачи физическим и юридическим лицам заключений о возможности их вывоза; документов Архивного фонда РФ, заявленных к временному вывозу за пределы РФ, для выдачи физическим и юридическим лицам заключений о возможности их временного вывоза; документов Архивного фонда РФ, временно вывезенных за пределы РФ, после их возвращения.

В пределах своей компетенции Агентство ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ, Государственный реестр уникальных документов данного фонда. Оно осуществляет меры по обеспечению преимущественного права РФ на покупку архивных документов, находящихся в частной собственности, в случае их аукционной или комиссионной продажи; экспертизу проектов национальных стандартов в области архивного дела; обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, а также контроль сроков возврата архивных документов, временно вывезенных за пределы РФ.

Федеральное агентство по информационным технологиям (Росинформтехнология) осуществляет функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения допуска к ним.

---

[1] СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2006. № 50. Ст. 5280.

[2] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2572.

В соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1], Росинформтехнология организует обязательную сертификацию информационных технологий; регистрацию государственных информационных ресурсов и систем; ведение единого государственного реестра сертификатов ключей подписей удостоверяющих центров и реестра сертификатов ключей подписей уполномоченных лиц федеральных органов государственной власти, обеспечивая доступ к ним граждан, организаций, органов государственной власти, органов местного самоуправления и т. д.

Государственная фельдъегерская служба РФ (ГФС России), обладающая статусом федеральной службы, осуществляет функции в области обеспечения фельдъегерской связи в РФ. В своей деятельности она руководствуется ФЗ «О федеральной фельдъегерской связи» от 17 декабря 1994 г., а также Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ 13 августа 2004 г.[2]

Согласно названным правовым актам ее основными задачами являются: обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправлений особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправлений Президента РФ, федеральных органов государственной власти; органов прокуратуры РФ; органов государственной власти субъектов РФ; членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов законодательных органов субъектов РФ, Минобороны России, МВД России и др.; доставка корреспонденции глав зарубежных государств и их правительств, органов СНГ и т. д.

В пределах своей компетенции ГФС России обобщает практику применения законодательства РФ в подведомственной сфере деятельности; осуществляет меры по совершенствованию и развитию постоянно действующих и специальных фельдъегерских маршрутов, разрабатывает и осуществляет во взаимодействии с заинтересованными государственными органами меры по обеспечению сохранности и защиты доставляемой корреспонденции; обеспечивает защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну; взаимодействует с организациями почтовой и специальной связи, подразделениями фельдъегерско-почтовой связи Минобороны России, с органами фельдъ-

[1] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2782.
[2] СЗ РФ. 2004. № 33. Ст. 3437.

егерской связи государств — участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи и т. д.

В сфере связи свою роль играет **радиочастотная служба**, функции по организации деятельности которой возложены на Россвязьохранкультуру. Задачей радиочастотной службы является осуществление организационных и технических мер по обеспечению надлежащего использования радиочастот или радиочастотных каналов, радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств гражданского назначения на территории РФ, а также на территории, находящейся под ее юрисдикцией.

К ее важнейшим функциям относится осуществление контроля за излучениями радиоэлектронных средств и (или) высокочастотных устройств (радиоконтроль)[1]; обеспечение надлежащего использования радиочастот или радиочастотных каналов, радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств; оказание содействия в обеспечении международной правовой защиты присвоений радиочастот или радиочастотных каналов и т. д.[2]

В сфере связи специальные функции возложены на Федеральную службу безопасности РФ, Службу внешней разведки РФ, Службу специальной связи и информации при Федеральной службе охраны РФ[3]. Например, задачами Службы специальной связи и информации являются организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, развития и совершенствования специальной связи для государственных органов; участие в разработке и проведении государственной политики в сфере информационной безопасности; информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение телекоммуникационных систем, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях; участие в осуществлении мер государственной охраны при предоставлении специальной связи и информации объектам государственной охраны и др.[4]

[1] См.: Правила осуществления радиоконтроля в Российской Федерации. Утв. постановлением Правительства РФ 1 апреля 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 14. Ст. 1255.

[2] См.: Положение о радиочастотной службе. Утв. постановлением Правительства РФ 3 мая 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 18. Ст. 1819.

[3] СЗ РФ. 2003. № 12. Ст. 1099; № 33. Ст. 3554.

[4] СЗ РФ. 2003. № 29. Ст. 2998.

§ 2. Местное самоуправление и связь

Согласно ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» к предметам ведения органов местного самоуправления относится организация обслуживания населения и муниципальных учреждений услугами связи, организация и содержание муниципальной информационной службы. Органы местного самоуправления в пределах своей компетенции определяют перспективные направления и разрабатывают программы устойчивого развития связи. Они осуществляют руководство предприятиями и учреждениями связи, являющимися муниципальной собственностью; принимают меры для обновления муниципальных предприятий и учреждений связи, выделяя для этого из своего бюджета финансовые средства. На них возложен контроль за деятельностью муниципальных предприятий и учреждений связи.

Органы местного самоуправления организуют и содержат за счет средств своего бюджета местные архивы; осуществляют в границах муниципального образования информационное обеспечение пользователей информации. Они имеют право свободного доступа к государственным информационным ресурсам, за исключением случаев, определенных действующим законодательством, и т. д.

§ 3. Государственный контроль и надзор в сфере связи и массовых коммуникаций

Значительные функции контроля и надзора в рассматриваемой сфере реализует **Федеральная служба по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций.** Положение о ней утверждено постановлением Правительства РФ от 2 июня 2008 г. № 419. Согласно данному Положению Служба осуществляет функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, электронных и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, по организации деятельности радиочастотной службы.

В пределах своих полномочий она осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ в сфере средств массовой информации и массовых коммуникаций, теле- и радиовещания, связи; за соблюдением требо-

ваний к построению сетей электро- и почтовой связи, к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей и сооружений связи.

Реализуя функции по лицензированию деятельности в установленной сфере, она осуществляет контроль за соблюдением лицензиатами лицензионных условий и требований.

Контроль и надзор осуществляется службой в процессе регистрации ею средств массовой информации, радиоэлектронных средств и высокочастотных устройств, сетей электросвязи и т.д.

Государственная фельдъегерская служба РФ осуществляет контроль за соблюдением тарифов на услуги федеральной фельдъегерской связи.

Радиоконтроль в сфере связи осуществляет **радиочастотная служба.**

ГЛАВА 33

Управление использованием и охраной природных ресурсов

§ 1. Организационно-правовые формы управления использованием и охраной природных ресурсов

Природные ресурсы являются национальным богатством всего народа РФ, а также основой ее экономического развития.

Использование природных ресурсов представляет собой их эксплуатацию, вовлечение в хозяйственный оборот, а также различные виды воздействия на них в процессе хозяйственной и другой деятельности. Охрана природных ресурсов представляет собой деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, различных организаций и лиц, цель которой состоит в сохранении и восстановлении природных ресурсов, рациональном их использовании, в предотвращении негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий.

Согласно Конституции РФ (ст. 71—72) к ведению РФ относятся установление основ федеральной политики и федеральные

программы в области экологического развития РФ. В совместном ведении РФ и ее субъектов находятся вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами; природопользование; охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; земельное, водное, лесное законодательство, а также законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

В рассматриваемой области действует большое количество законов и подзаконных актов, важное место среди которых занимают федеральные законы: «О недрах» от 21 февраля 1992 г. в редакции от 3 марта 1995 г.[1], «Об экологической экспертизе» от 23 ноября 1995 г.[2], «Об особо охраняемых природных территориях» от 14 марта 1995 г.[3], «Об охране атмосферного воздуха» от 4 мая 1999 г.[4], «О государственном земельном кадастре» от 2 января 2000 г.[5], «О землеустройстве» от 18 июня 2001 г.[6], «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г.[7], «О животном мире» от 24 апреля 1995 г.[8], Водный кодекс, Лесной кодекс, Земельный кодекс и др.

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 114) и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, охраны окружающей среды; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия; организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы страны; координирует деятельность органов исполнительной власти по предотвращению природных стихийных бедствий, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий; разрабатывает проекты федеральных законов и

[1] СЗ РФ. 1995. № 10. Ст. 823; 1999. № 7. Ст. 879; 2000. № 2. Ст. 141; 2001 № 21. Ст. 2061.

[2] СЗ РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

[3] СЗ РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

[4] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2222.

[5] СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 149.

[6] СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

[7] СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

[8] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1467; 2007. № 1. Ст. 21; № 17. Ст. 1933.

издает нормативные акты в области рационального использования природных ресурсов и организует контроль за их применением и т. д.

К полномочиям органов исполнительной власти субъектов РФ относятся: определение основных направлений использования природных ресурсов и охраны окружающей среды; участие в разработке федеральной политики в области экологического развития РФ; осуществление природоохранных и иных мер по улучшению состояния окружающей среды и государственного контроля в области использования и охраны природных ресурсов; разработка соответствующих региональных программ и др.

В управлении использованием и охраной природных ресурсов важная роль принадлежит **Министерству природных ресурсов и экологии РФ**, действующему на основании Положения о нем, утвержденного Правительством РФ 29 мая 2008 г.[1] Оно осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий; объектов животного мира и среды их обитания; в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений; безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии, безопасности электрических и тепловых бытовых установок и сетей, безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения; в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

Вне сферы деятельности Минприроды России находятся объекты животного мира, отнесенные к объектам охоты; судоходные гидротехнические сооружения; разработка, изготовление, испытание, эксплуатация и утилизация ядерного оружия

[1] СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2581

и ядерных энергетических установок военного назначения, электрические и тепловые бытовые установки и сети.

В его ведении находятся Федеральная служба по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра), согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 17 июня 2004 г.[1], осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования. На него возложена организация государственного геологического изучения недр и экспертизы проектов их изучения; проведения геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр, конкурсов и аукционов на право пользования недрами, а также государственной экспертизы информации о разведанных полезных ископаемых.

Роснедра представляет в пользование за плату геологическую информацию о недрах, полученную в результате государственного геологического изучения недр; осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами, учет поступающих заявок на получение лицензий; принимает решения о предоставлении права пользования участками недр.

В его компетенцию входит выдача, оформление и регистрация лицензий на пользование недрами; принятие решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр. Оно осуществляет рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку полезных ископаемых; ведение государственного кадастра месторождений полезных ископаемых; функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере недропользования. В пределах своей компетенции оно организует и осуществляет государственный мониторинг водных объектов[2].

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2669; 2006. № 25. Ст. 2723.
[2] СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1219.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Его правовой статус определен в Положении о нем, утвержденном Правительством РФ 16 июня 2004 г.[1]

Рослесхоз осуществляет установление возрастов рубок, рассмотрение материалов о переводе земель лесного фонда в земли других категорий; об отнесении лесов к ценным лесам и выделении особо защитных участков с установлением их границ, к эксплуатационным, резервным лесам; государственную инвентаризацию лесов.

Оно осуществляет управление лесничествами и лесопарками, определяет их количество, устанавливает их границы и порядок деятельности в них лесничих; осуществляет контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им полномочий в области лесных отношений в соответствии с Лесным кодексом РФ, а также за расходованием средств, предоставленных им за счет средств федерального бюджета.

Агентству предоставлено право направлять материалы о нарушении лесного законодательства РФ в органы внутренних дел, прокуратуру, суд, предъявлять в установленном законодательством РФ порядке в суд, арбитражный суд иски о возмещении вреда, причиненного лесам. Оно вправе давать обязательные для исполнения указания о формировании лесных участков из земель лесного фонда и об их предоставлении для федеральных нужд в установленном законодательством порядке.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы), согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 16 июня 2004 г.[2], осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

В его компетенцию входит организация территориального перераспределения стока поверхностных вод, пополнение вод-

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2565; 2005. № 52. Ст. 5759; 2006. № 33. Ст. 3635; № 49. Ст. 5219; 2007. № 22. Ст. 2646.

[2] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2564; № 32. Ст. 3348; 2006. № 24. Ст. 2607; № 52. Ст. 5598.

ных ресурсов подземных водных объектов; осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидация его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности, а также мероприятий по охране водохранилищ, расположенных на территориях субъектов РФ и водные ресурсы которых используются для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов РФ, по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод.

На него возложено ведение государственного водного реестра; осуществление владения, пользования, распоряжения водными объектами, отнесенными к федеральной собственности; государственного мониторинга водных объектов и организация его проведения[1]; разработка и реализация схем комплексного использования и охраны водных объектов.

Агентство представляет в органы исполнительной власти субъектов РФ предложения по установлению для водопользователей лимитов водопользования по водным объектам, находящимся в собственности субъектов РФ; предоставляет федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам данные государственного водного кадастра. Оно принимает участие в разработке нормативов предельно допустимых вредных воздействий на водные объекты и т. д.

Определенными функциями по нормативно-правовому регулированию в сфере использования и охраны природных ресурсов наделена **Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор)**. В этом направлении своей деятельности она определяет требования к составу и содержанию документов, касающихся оценки техногенного воздействия на окружающую природную среду; порядок выдачи и форму разрешений на выбросы вредных веществ; принимает расчетные инструкции по определению состава и количества вредных веществ, выбрасываемых в атмосферный воздух, и т. д.[2]

---

[1] См.: Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов. Утв. постановлением Правительства РФ 10 апреля 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1219.

[2] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) выполняет отдельные функции и полномочия по принятию нормативных правовых актов в области гидрометеорологии, окружающей среды. Положение о ней, утвержденное Правительством РФ 23 июля 2004 г.[1], возложило на Службу определение порядка централизованного учета документов Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении; принятие инструкции о порядке организации и проведения государственного надзора за работами по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы; определение требований при проведении наблюдений за состоянием окружающей среды, ее загрязнением, сборе, обработке, хранении и распространении информации о состоянии окружающей среды.

В пределах своей компетенции она осуществляет государственный учет поверхностных вод, мониторинг поверхностных водных объектов и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов, Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды и т. д.

В рассматриваемой области активную роль играет **Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость)**, которое находится в ведении Министерства юстиции РФ. Положение о Роснедвижимости, утвержденное Указом Президента РФ от 4 мая 2008 г.[2], возложило на него организацию создания автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра; проведения территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; подготовки землеустроительных материалов для установления Государственной границы РФ, границ субъектов РФ и муниципальных образований.

Агентство осуществляет государственную кадастровую оценку земель; ведение государственного земельного кадастра; утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации; предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и т. д.

---

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262.

[2] СЗ РФ. 2008. № 10 (часть вторая). Ст. 910.

§ 2. Органы местного самоуправления и использование и охрана природных ресурсов

Органы местного самоуправления осуществляют контроль за использованием земель на территории муниципального образования; регулируют использование водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения; участвуют в охране окружающей среды на подведомственной территории, а также в решении вопросов, связанных с соблюдением социально-экономических и экологических интересов населения при предоставлении недр в пользование и отводе земельных участков; развивают минерально-сырьевую базу для предприятий местной промышленности; предоставляют разрешения на разработку месторождений общераспространенных полезных ископаемых; осуществляют контроль за использованием недр на своей территории, а также соблюдение природоохранного законодательства, правил охоты, рыболовства; осуществляют контроль и принимают меры по борьбе с эрозией почв и т. д.

§ 3. Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов

Для осуществления контроля и надзора в рассматриваемой сфере государством образован ряд государственных органов, наделенных соответствующим комплексом государственно-властных полномочий.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор) является органом государственного надзора; специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы в сфере своей деятельности, а также в области охраны атмосферного воздуха. В пределах своей компетенции она осуществляет контроль и надзор за безопасным ведением работ, связанных с пользованием недрами, с целью обеспечения соблюдения всеми пользователями недр законодательства, стандартов, норм, правил по охране недр, а также предупреждения и устранения их вредного влияния на людей, окружающую среду; за соблюдением требо-

ваний законодательства в области охраны окружающей среды (осуществление экологического контроля), охраны атмосферного воздуха.

Ее контрольно-надзорные полномочия реализуются также в процессе лицензирования соответствующей деятельности, выдаче разрешений, например, на выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду и на вредные физические воздействия на атмосферный воздух.

На нее возложена организация и проведение государственной экологической экспертизы проектов правовых актов, международных договоров РФ, реализация которых может повлечь негативные воздействия на окружающую среду, а также нормативно-технических и инструктивно-методических документов, регламентирующих хозяйственную и иную деятельность, которая может воздействовать на окружающую среду; проектов комплексных и целевых федеральных социально-экономических, научно-технических и других программ, при реализации которых может быть оказано воздействие на окружающую среду; проектов развития отраслей экономики; технико-экономических обоснований и проектов строительства, реконструкции, ликвидации организаций, иных объектов хозяйственной деятельности, осуществление которых может оказывать воздействие на окружающую среду; материалов по созданию организаций горнодобывающей и перерабатывающей промышленности, предусматривающих использование природных ресурсов, и т. д.

По результатам контроля и надзора Служба вправе применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера к юридическим и физическим лицам, направленные на недопущение или пресечение нарушений в рассматриваемой сфере[1].

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет функции мониторинга окружающей среды, ее загрязнения. Данная Служба осуществляет государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории РФ. Ее контрольно-надзорные полномочия реализуются в процессе выдачи лицензий на выполнение работ по активному воздействию на гидрометеорологические и геофизические процессы и явления.

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3348.

В пределах своей компетенции она осуществляет государственный мониторинг атмосферного воздуха, водных объектов в части поверхностных водных объектов, континентального шельфа, состояния исключительной экономической зоны РФ; обеспечивает функционирование на территории РФ пунктов гидрометеорологических наблюдений.

Она вправе применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и пресечение нарушений объектами надзора обязательных требований в установленной сфере деятельности, и принимать меры по ликвидации последствий этих правонарушений и т. д.[1]

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет государственный земельный контроль, задачей которого является обеспечение соблюдения различными организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями и должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель. При осуществлении данного контроля Агентство руководствуется Положением о государственном земельном контроле, утвержденным Правительством РФ 15 ноября 2006 г.[2] В этом направлении деятельности оно осуществляет контроль за выполнением требований земельного законодательства о недопущении самовольного занятия земельных участков, их самовольного обмена и использования без соответствующих документов, об использовании земель по целевому назначению и выполнении обязанностей по приведению их в пригодное для использования состояние.

На Агентство возложены также: контроль за соблюдением порядка предоставления сведений о состоянии земель, исполнением предписаний по вопросам соблюдения земельного законодательства и устранением нарушений в области земельных отношений; организация государственного мониторинга земель в РФ; проведение плановых и внеплановых проверок по вопросам соблюдения земельного законодательства, требований по охране и использованию земель.

Должностные лица и специалисты, осуществляющие государственный земельный контроль, являются государственными

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3262; 2007. № 16. Ст. 1219.
[2] СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4919.

инспекторами по использованию и охране земель. При исполнении своих обязанностей они вправе посещать организации и объекты, обследовать земельные участки, находящиеся в собственности, владении, пользовании и аренде; давать обязательные для исполнения предписания по вопросам соблюдения земельного законодательства, а также об устранении нарушений, выявленных в ходе проведения контроля; составлять протоколы об административных правонарушениях и направлять их соответствующим органам и должностным лицам для привлечения виновных к административной ответственности.

Значительным объемом функций и полномочий в области охраны природных ресурсов наделена **Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор)**, Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1] Основное назначение Службы состоит в осуществлении функций контроля и надзора в сфере природопользования. Эти функции осуществляются ею в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства), а также в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения. Контроль и надзор осуществляются Службой за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр[2], за использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов[3], за использованием и охраной водных объектов[4], за рациональным использованием минеральных ресурсов на континентальном шельфе, надзор за соблюдением норм и правил безопасности гидротехнических сооружений, государственный земельный контроль в отношении

[1] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3347; 2006. № 44. Ст. 4596; № 52 (ч. II). Ст. 5598.

[2] См.: Положение о государственном контроле за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр. Утв. постановлением Правительства РФ 12 мая 2005 г. // СЗ РФ. 2005. № 20. Ст. 1885.

[3] См.: Положение об осуществлении государственного лесного контроля и надзора. Утв. постановлением Правительства РФ 22 июня 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 27. Ст. 3252; Положение о государственной лесной охране РФ. Утв. пост. Правительства РФ 20 марта 2006 г. // СЗ РФ. 2006. № 13. Ст. 1402.

[4] См.: Положение об осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов. Утв. постановлением Правительства РФ 25 декабря 2006 г. // СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. II). Ст. 256; Положение об осуществлении государственного мониторинга водных объектов // СЗ РФ. 2007. № 16. Ст. 1219.

земель водного лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд, особо охраняемых природных территорий, а также за соблюдением законодательства РФ и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне.

Контрольно-надзорные функции реализуются Росприроднадзором в процессе выдачи лицензий на: добывание объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу РФ; оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу РФ; добывание объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; ввоз (вывоз) в РФ экологических коллекций, видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения; экспорт диких животных, дикорастущих растений, лекарственного сырья растительного и животного происхождения; экспорт рыбы и т. д.

На нее возложена организация и проведение государственной экологической экспертизы проектов правовых актов РФ и ее субъектов, реализация которых может привести к негативным воздействиям на природные ресурсы, а также нормативно-технических и инструктивно-методических документов органов государственной власти РФ, призванных регламентировать хозяйст-венную и иную деятельность, которая может оказывать воздействие на использование природных ресурсов; проектов: генеральных планов развития территорий с особым режимом природопользования и ведения хозяйственной деятельности; генеральных схем расселения, природопользования и территориальной организации производительных сил РФ и ее субъектов; комплексных схем охраны природы РФ и территориальных комплексных схем охраны природы и природопользования и т. д.

По вопросам установленной сферы деятельности Служба осуществляет мониторинг объектов животного мира, континентального шельфа, исключительной экономической зоны, внутренних морских вод и территориального моря РФ; кадастра особо охраняемых природных территорий федерального значения.

В процессе осуществления контроля и надзора Росприроднадзор применяет меры ограничительного, предупредительного, профилактического характера, целью которых является предупреждение и пресечение нарушений законодательства в установленной сфере деятельности.

ГЛАВА 34

Управление финансами и кредитом

§ 1. Организационно-правовые формы управления финансами и кредитом

Финансовая деятельность направлена на развитие и укрепление экономики страны, развитие рыночных отношений, в конечном счете — на повышение благосостояния населения.

Согласно Конституции РФ (ст. 71) к предметам ведения РФ в этой области относятся: финансовое, валютное, кредитное регулирование; денежная эмиссия; основы ценовой политики; федеральные банки; федеральный бюджет; федеральные фонды регионального развития; федеральные налоги и сборы.

К совместному ведению РФ и ее субъектов относится установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ (ст. 72 Конституции РФ).

Согласно ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 15) Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики; разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение; представляет ей отчет о его исполнении; разрабатывает и реализует налоговую политику; обеспечивает совершенствование бюджетной системы, принимает согласованные с Центральным банком РФ меры по регулированию рынка ценных бумаг; осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом РФ, а также валютное регулирование и контроль; руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами; разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) является федеральным органом исполнительной власти. В соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1], Минфин России осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-пра-

[1] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3256; № 49. Ст. 4908; 2005. № 52. Ст. 5755; 2006. № 32. Ст. 3569; 2007. № 23. Ст. 2801; № 44. Ст. 5491.

вовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров и транспортных средств, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, финансового обеспечения государственной службы

На Минфин России возложено определение порядка: формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы РФ; ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета; применения бюджетной классификации РФ; включения страховых организаций в реестр страховых организаций, контроля таможенной стоимости товаров и транспортных средств совместно с ФТС России; ведения государственной долговой книги РФ, бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности; определения цен на драгоценные металлы, изделия из них.

В пределах своей компетенции Минфин России осуществляет составление проекта федерального бюджета; утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета; составление и представление в Правительство РФ отчетности об исполнении федерального бюджета; государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных образований; организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней РФ.

На него возложены функции по управлению средствами Стабилизационного фонда РФ, государственным долгом РФ; по организации исполнения федерального бюджета; по государственному регулированию аудиторской деятельности, по организации государственного контроля за качеством сортировки и оценки драгоценных камней и федерального пробирного надзора. В процессе своей деятельности Министерство издает нормативные правовые акты о порядке учета и хранения драгоценных металлов и камней, изготовленной из них продукции; по вопросам регулирования, контроля и надзора в сфере формирования и инвестирования средств пенсионных накоплений и др.

Оно разрабатывает и утверждает формы налоговых деклараций, расчетов по налогам; форму требования об уплате таможенных платежей, решения о взыскании в бесспорном порядке таможенных платежей за счет денежных средств, находящихся на счетах плательщика в банках; форму заявления о государственной регистрации нормативных правовых актов, содержащие условия эмиссии государственных ценных бумаг субъектов РФ и муниципальных ценных бумаг, и т. д.

Минфину России подведомственна деятельность Федеральной налоговой службы, Федеральной службы страхового надзора, Федеральной службы финансово-бюджетного надзора, Федерального казначейства.

Федеральная налоговая служба (ФНС России), согласно Положению о ней, утвержденному Правительством РФ 30 сентября 2004 г.[1], осуществляет учет налогоплательщиков, проведение взимания законно установленных налогов, сборов, других обязательных платежей, разработку и утверждение обязательных для налогоплательщиков форм: заявления о постановке на учет в налоговом органе; представления налоговыми агентами в налоговый орган сведений о доходах физических лиц и суммах начисленных и удержанных налогов за налоговый период; уведомления о постановке на учет в налоговом органе; справки о полученных физическими лицами доходах и удержанных суммах налога и др.

Она осуществляет возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов, сборов, пеней и штрафов; принимает решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней; ведет Единый государственный реестр налогоплательщиков и т. д.

В области управления финансами и кредитом свою роль играет **Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России)**, действующая под руководством Правительства РФ. Согласно Положению о ней, утвержденному Правительством РФ 30 июня 2004 г.[2], Служба осуществляет функции по принятию нормативных правовых актов в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности).

[1] СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3961; 2005. № 23. Ст. 2270; № 48. Ст. 5042; 2006. № 23. Ст. 2510; 2007. № 24. Ст. 2920.

[2] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2780; 2005. № 33. Ст. 3429.

В пределах своей компетенции ФСФР России принимает нормативные правовые акты, утверждающие стандарты эмиссии ценных бумаг, проспекты ценных бумаг эмитентов, порядок государственной регистрации выпуска эмиссионных ценных бумаг, отчетов об итогах выпуска этих бумаг. Она утверждает единые требования к правилам осуществления профессиональной деятельности с ценными бумагами, требования к порядку ведения реестра владельцев именных ценных бумаг.

На Службу возложено утверждение норм допуска ценных бумаг к их публичному размещению, обращению, квотированию; определение порядка доступа к первичному размещению и обращению вне территории РФ ценных бумаг; регистрация правил негосударственных пенсионных фондов. Она осуществляет лицензирование профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг, деятельности негосударственных пенсионных фондов; приостанавливает эмиссию ценных бумаг и т. д.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере. В указанной сфере она осуществляет координацию деятельности других федеральных органов исполнительной власти, взаимодействуя с ними. Она взаимодействует также с Банком России, с компетентными органами иностранных государств, с органами государственной власти, организациями, должностными лицами и гражданами иностранных государств как в РФ, так и за ее пределами.

Руководство деятельностью Службой осуществляет Правительство РФ.

На Росфинмониторинг возложена разработка и проведение мероприятий по предупреждению нарушений законодательства РФ в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; формирование перечня организаций и физических лиц, в отношении которых есть сведения об их участии в экстремистской деятельности. Она представляет РФ в международных организациях по вопросам своей сферы деятельности и участвует в их работе; разрабатывает предложения о принятии межведомственных планов и программ в установленной сфере деятельности и

готовит отчеты о принятых мерах; участвует в разработке и осуществлении программ международного сотрудничества по вопросам установленной сферы деятельности и т. д. Анализ Положения о ней, утвержденного Правительством РФ 23 июня 2004 г.[1], позволяет с большей долей уверенности отнести ее к разновидностям правоохранительных органов.

Федеральное казначейство (Казначейство России) имеет правовой статус федеральной службы. Положение о нем утверждено Правительством РФ 1 декабря 2004 г.[2] Согласно данному Положению оно осуществляет правоприменительные функции по обеспечению исполнения федерального бюджета, кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы РФ, предварительному и текущему контролю за ведением операций со средствами федерального бюджета, распорядителями и получателями этих средств.

Казначейство России доводит до распорядителей и получателей средств федерального бюджета показатели сводной бюджетной росписи, лимиты бюджетных обстоятельств и объемы финансирования; открывает в Банке России и кредитных организациях счета по учету средств федерального бюджета и иных средств, устанавливает режимы счетов федерального бюджета, лицевые счета распорядителей и получателей средств федерального бюджета. На него возложено ведение учета операций по кассовому исполнению федерального бюджета, сводного реестра распорядителей и получателей средств федерального бюджета, учета сводных показателей сводной бюджетной росписи федерального бюджета, лимитов бюджетных обстоятельств.

В пределах своей компетенции Казначейство России осуществляет распределение доходов от уплаты федеральных налогов и сборов между бюджетами бюджетной системы РФ; составляет и представляет в Минфин России оперативную информацию и отчетность об исполнении федерального бюджета и т. д.

Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор) осуществляет функции по принятию решений о выдаче или отказе в выдаче, аннулировании, ограничении, приостановлении, возобновлении действия и отзыве лицензий субъектами страховой деятельности; ведение единого государственного реестра

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676; 2007. № 44. Ст. 5492.
[2] СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4908.

субъектов и объединений субъектов страхового дела. Ей дано право применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера для пресечения или недопущения нарушений в установленной сфере деятельности, а также давать предписания субъектам страхового дела об устранении нарушений страхового законодательства и т. д.

В своей деятельности Служба руководствуется федеральными законами и иными нормативными актами, в том числе Законом РФ от 27 ноября 1992 г. «Об организации страхового дела в Российской Федерации»[1], Положением о ней, утвержденным Правительством РФ 30 июня 2004 г.[2]

Вопросы организации и деятельности различных кредитных учреждений регулируются Законом РФ от 2 декабря 1990 г. «О банках и банковской системе в РФ» в редакции ФЗ от 3 февраля 1996 г.[3] Согласно названному Закону кредитная организация осуществляет банковские операции. Ее основной целью является получение прибыли в процессе своей деятельности. Банк представляет собой разновидность кредитной организации, которая имеет исключительное право осуществлять в совокупности такие банковские операции, как: привлечение во вклады денежных средств физических и юридических лиц; выдача банковских гарантий; инкассация денежных средств и др.

В банковскую систему входят Центральный банк РФ, Сберегательный банк, различные коммерческие банки, иные кредитные организации, имеющие разрешение на осуществление различных банковских операций.

Ведущим банком России является **Центральный банк Российской Федерации (Банк России)**. Его правовой статус закреплен в ФЗ о нем от 10 июля 2002 г.[4] Основными задачами Банка России являются развитие и укрепление банковской системы РФ; обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы.

К его основным функциям относятся: разработка и проведение единой государственной денежно-кредитной политики во взаимодействии с Правительством РФ; осуществление эмиссии

[1] ВВС РФ. 1993. № 2. Ст. 56; СЗ РФ. 1998 № 1. Ст. 4; 2003. № 50. Ст. 4858; 2005. № 10. Ст 760; № 30. Ст. 3115.

[2] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2904.

[3] СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492; 1999. № 28. Ст. 9469; 2001. № 26. Ст. 2586.

[4] СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2790; 2003. № 2. Ст. 157.

наличных денег и организация наличного денежного обращения; установление правил осуществления расчетов в РФ, проведения банковских операций; осуществление управления золотовалютными резервами Банка России; принятие решения о государственной регистрации кредитных организаций, выдача им лицензии на осуществление банковских операций, приостановление их действия либо отзыва.

Он осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, руководствуясь при этом ФЗ от 10 декабря 2003 г. «О валютном регулировании и валютном контроле»[1]; устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы РФ.

По вопросам своей компетенции он издает нормативные акты, обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления. юридических и физических лиц и т. д.

§ 2. Местное самоуправление, финансы и налоги

В рассматриваемой области органы местного самоуправления формируют, утверждают, исполняют бюджет муниципального образования и осуществляют контроль за его исполнением. Им предоставлено право устанавливать, изменять и отменять местные налоги и сборы. Они осуществляют финансирование муниципальных учреждений, проведение муниципальных выборов, местного референдума и другие мероприятия.

Органы местного самоуправления финансируют деятельность по социально-экономическому развитию территории; определяют использование средств местного бюджета на выполнение своих целевых программ, а также нормы расходов на содержание жилищно-коммунального хозяйства, образовательных учреждений, муниципальных учреждений здравоохранения, на реализацию мер, направленных на охрану окружающей среды; устанавливают соответствующие льготы по налогам. Они создают местные банки и другие кредитные организации; обеспечивают составление финансовых балансов и т. д.

[1] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4852.

§ 3. Финансовый контроль

Финансовый контроль возложен на значительный ряд государственных органов и организаций, определенных Указом Президента РФ от 25 июля 1996 г. «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля в Российской Федерации»[1].

Счетная палата Российской Федерации, согласно Закону о ней от 11 января 1995 г.[2], является постоянно действующим органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему. Ее основными задачами являются: организация и осуществление контроля за своевременным использованием доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов; определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования государственной собственности; финансовая экспертиза проектов и федеральных законов, а также нормативных актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета; контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Банке России, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ и др.

В процессе реализации своих задач Счетная палата осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности; обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Эта деятельность предусматривает организацию и проведение контроля за исполнением федерального бюджета в отчетном году; проведение комплексных ревизий и тематических проверок по отдельным разделам и статьям федерального бюджета, бюджетов федеральных внебюджетных фондов; контроль за состоянием государственного внутреннего и внешнего долга РФ, а также за использованием кредитных ресурсов, за банковской системой и т. д.

[1] СЗ РФ. 1996. № 31. Ст. 3696; 2001. № 30. Ст. 3156.
[2] СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167; 2004. № 33. Ст. 3370; № 39. Ст. 4844

Счетная палата наделена такими полномочиями, которые позволяют ей осуществлять контроль по вопросам своей компетенции за деятельностью всех государственных органов, предприятий, организаций, учреждений; за деятельностью органов местного самоуправления, банков, страховых компаний и других финансово-кредитных учреждений, их союзов и т. д.

По итогам проведения контрольных проверок и ревизий она направляет органам государственной власти, руководителям проверяемых объектов представления для принятия мер по устранению выявленных нарушений, возмещению причиненного государству ущерба и привлечению к ответственности должностных лиц, виновных в нарушении законодательства и бесхозяйственности. О принятом по представлению решения и о мерах по его реализации Счетная палата уведомляется немедленно. Если на проверяемых объектах будут выявлены нарушения в хозяйственной, финансовой, коммерческой и другой деятельности, наносящих ущерб государству, Счетная палата вправе давать обязательные для исполнения предписания администрации проверяемых объектов. В случае неоднократного неисполнения или ненадлежащего исполнения ее предписаний она может по согласованию с Государственной Думой принять решение о приостановлении всех видов финансовых, платежных и расчетных операций по счетам проверяемых объектов.

Федеральное казначейство осуществляет предварительный и текущий контроль за ведением операций со средствами федерального бюджета распорядителями и получателями средств федерального бюджета; организует проведение необходимых экспертиз по вопросам своей компетенции, контроль за поступлением и использованием внебюджетных федеральных средств, работу своих территориальных органов по контролю за соблюдением действующего законодательства в части исполнения федерального бюджета, финансового исполнения федеральных внебюджетных фондов, поступления и использования федеральных средств.

Казначейство и его территориальные органы проводят проверки денежных документов, регистров бухгалтерского учета, отчетов, планов, смет и иных документов, связанных с зачислением, перечислением и использованием средств федерального бюджета; получают от финансово-кредитных учреждений справки о состоянии счетов предприятий, учреждений и организаций,

использующих средства федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов. По результатам проверок они требуют от руководителей и других должностных лиц проверяемых органов государственного управления, предприятий, учреждений, организаций устранения выявленных нарушений порядка исполнения федерального бюджета и контролируют их устранение. Они вправе приостанавливать операции по счетам предприятий, учреждений и организаций (включая банки и иные финансово-кредитные учреждения), использующих средства федерального бюджета, государственных (федеральных) внебюджетных фондов и внебюджетные (федеральные) средства, в случаях непредставления (или отказа предъявить) органам казначейства и их должностным лицам бухгалтерских и финансовых документов, связанных с использованием указанных средств; изымать у предприятий, учреждений и организаций документы, свидетельствующие о нарушениях порядка исполнения федерального бюджета; выдавать обязательные для исполнения предписания о взыскании с объектов контроля в бесспорном порядке средств, выделенных из федерального бюджета, используемых не по целевому назначению, и т. д.

В системе органов финансового контроля важное место занимает **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор)**, которая осуществляет функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере. Она также осуществляет функции органа валютного контроля. Положение о ней утверждено Правительством РФ 15 июня 2004 г.[1] В пределах своей компетенции Служба осуществляет контроль и надзор за использованием средств федерального бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, материальных ценностей, находящихся в федеральной собственности; соблюдением требований бюджетного законодательства РФ получателями финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, ссуд, инвестиций; исполнением органами финансового контроля федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления законодательства РФ о финансово-бюджетном контроле и надзоре

На нее возложено осуществление контроля и надзора за соблюдением резидентами и нерезидентами (за исключением кре-

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2561

дитных организаций и валютных бирж) валютного законодательства РФ, требований актов органов валютного регулирования и валютного контроля, за соответствием проводимых валютных операций условиям лицензий и разрешений.

Для реализации контрольных и надзорных функций Росфиннадзор наделен правом проверять в организациях, получающих средства федерального бюджета, средства государственных внебюджетных фондов, использующих материальные ценности, находящиеся в федеральной собственности, получателях финансовой помощи из федерального бюджета, гарантий Правительства РФ, бюджетных кредитов, ссуд, инвестиций денежные документы, регистры бухгалтерского учета, отчеты, планы, сметы и иные документы, фактическое наличие, сохранность и правильность использования денежных средств, ценных бумаг, материальных ценностей.

Служба также осуществляет встречные проверки, т. е. проводит в организациях любых форм собственности, получивших от проверяемой организации денежные средства, материальные ценности и документы, сличение записей, документов и данных с соответствующими записями, документами и данными проверяемой организации. В процессе проведения проверок она вправе получать необходимые письменные объяснения должностных лиц, материально ответственных и иных лиц, справки, сведения по вопросам, возникающим в ходе ревизий и проверок, заверенные копии документов, необходимых для проведения контрольно-надзорных мероприятий.

По итогам проверок она вправе направлять в проверенные организации, их вышестоящие органы обязательные для рассмотрения представления либо обязательные к исполнению предписания по устранению выявленных нарушений и осуществлять контроль за своевременностью и полнотой устранения выявленных нарушений законодательства в финансово-бюджетной сфере.

В случае обнаружения правонарушений Служба вправе возбуждать дела об административных правонарушениях, рассматривать их и налагать в пределах своей компетенции административные наказания.

В сфере деятельности, подведомственной Минфину России, существуют территориальные органы валютного контроля, основными задачами которых являются: осуществление в пределах своей компетенции контроля за соблюдением валютного за-

конодательства РФ; участие в ведении единой информационной системы валютного контроля и др.

Федеральная налоговая служба (ФНС России) осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства РФ о налогах и сборах, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, а также иных обязательных платежей; полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей.

Ее контрольно-надзорные функции реализуются в процессе выдачи лицензий (разрешений) в пределах своей компетенции, регистрации юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей, крестьянских (фермерских) хозяйств; ведения учета налогоплательщиков, Единого государственного реестра юридических лиц, Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, Единого государственного реестра налогоплательщиков и т. д.

В пределах своей компетенции ФНС России осуществляет контроль за соблюдением валютного законодательства РФ, валютных операций.

В процессе и по итогам контроля и надзора Служба вправе применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, а также санкции, направленные на недопущение и ликвидацию последствий, вызванных нарушением обязательных требований в подведомственной сфере, для пресечения нарушений законодательства РФ.

Федеральная служба по финансовым рынкам (ФСФР России) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере финансовых рынков (за исключением страховой, банковской и аудиторской деятельности).

В содержание ее деятельности входит осуществление контроля и надзора за порядком проведения операций с денежными средствами, совершаемых участниками рынка ценных бумаг, в целях противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, за деятельностью бюро кредитных историй; проведение проверок акционерных инвестиционных фондов, субъектов отношений по формированию и инвестированию средств пенсионных накоплений, по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию, профессиональному пенсионному страхованию,

профессиональных участников рынка ценных бумаг, управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и др.

Контроль и надзор осуществляется Службой в процессе регистрации выпусков эмиссионных ценных бумаг, правил негосударственных пенсионных фондов, документов профессиональных участников рынка ценных бумаг, а также при осуществлении лицензирования профессиональной деятельности объектов ее контроля и надзора.

По итогам проверок она выдает соответствующие предписания объектам контроля и надзора; запрещает или ограничивает на срок до шести месяцев проведение профессиональными участниками отдельных операций на рынке ценных бумаг; пресекает нарушения законодательства РФ в рассматриваемой сфере деятельности, принимает меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение, прекращение нарушений требований в установленной сфере деятельности, а также на ликвидацию их последствий.

Федеральная Служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) осуществляет контроль и надзор за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

В соответствии с названным законодательством Служба осуществляет контроль за операциями (сделками) с денежными средствами или иным имуществом; проверку полученной информации об этих операциях (сделках). Эти функции (контроль и надзор) реализуются Службой в процессе сбора, обработки, анализа информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю в соответствии с действующим законодательством РФ, ведения учета организаций, осуществляющих эти операции (сделки), если в сфере их деятельности отсутствуют надзорные органы, в процессе формировании перечня организаций и физических лиц, в отношении которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности.

По итогам контроля и надзора Росфинмониторинг может издавать постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом, принимать решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного

гражданина либо лица без гражданства в РФ, направлять информацию в правоохранительные органы, если имеются достаточные основания, свидетельствующие о том, что операция (сделка) связана с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, или финансированием терроризма.

Федеральная служба страхового надзора (Росстрахнадзор) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере страховой деятельности (страхового дела). Контроль и надзор осуществляется Службой за соблюдением субъектами страхового дела страхового законодательства; выполнением юридическими и физическими лицами требований страхового законодательства; предоставлением субъектами страхового дела, в отношении которых принято решение об отзыве лицензий, сведений о прекращении их деятельности или ликвидации

В пределах своей компетенции она осуществляет контрольно-надзорные функции за обеспечением страховщиками их финансовой устойчивости и платежеспособности, выдачей им банковских гарантий; соблюдением страховыми организациями требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма.

Согласно ФЗ от 7 августа 2001 г. «Об аудиторской деятельности»[1] под **аудиторской деятельностью (аудитом)** понимается предпринимательская деятельность по независимой проверке бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности организаций и индивидуальных предпринимателей. Целью аудита является выражение мнения о достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности на проверяемых объектах и соответствии порядка ведения бухгалтерского учета законодательству РФ. Он не подменяет государственного контроля достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности, осуществляемого соответствующими органами государственной власти.

Осуществление аудита предполагает проверку бухгалтерской, финансовой отчетности, различного рода платежно-расчетных документов предприятий, организаций, учреждений, в том числе финансово-кредитных учреждений, различных фондов (инвестиционных, пенсионных и др.) и т. д.

[1] СЗРФ. 2001. № 33 (ч. I). Ст. 3422.

ГЛАВА 35

Управление в области внешнеэкономических связей

§ 1. Организационно-правовые формы управления в области внешнеэкономических связей

Развитие внешнеэкономических связей является одним из приоритетных направлений экономической деятельности РФ. По мере ее экономического развития эти связи приобретают важную роль в отношениях РФ с иностранными государствами, в ее внешней политике.

Согласно Конституции РФ (ст. 71) к предметам ведения РФ относятся внешнеэкономические отношения нашей страны; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другое военное имущество. К совместному ведению РФ и ее субъектов относится координация внешнеэкономических связей субъектов РФ (ст. 72 Конституции РФ).

Правительство РФ разрабатывает и реализует государственную политику в сфере международного экономического сотрудничества; осуществляет общее руководство таможенным делом, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях РФ с иностранными государствами, осуществляет регулирование и государственный контроль в сфере внешнеэкономической деятельности и т. п.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внешнеэкономической деятельности. В своей деятельности оно руководствуется ФЗ от 8 декабря 2003 г. «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»[1] и другими правовыми актами.

Данное Министерство является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти по осуществлению государственного регулирования внешнеторговой деятельности, по

[1] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4050.

проведению конкурсов и аукционов по продаже экспортных и импортных квот при введении количественных ограничений.

Его основными функциями, вытекающими из названных и других правовых актов, являются: разработка предложений и выработка государственной политики в сфере внешнеэкономической деятельности; разработка и осуществление мер по защите экономических интересов российских участников внешнеэкономической деятельности, отечественных товаропроизводителей и потребителей на внешнем рынке; координация внешнеторговой деятельности субъектов РФ по вопросам совместного ведения РФ и ее субъектов; обеспечение благоприятных условий для доступа российских товаров на внешний рынок, для увеличения объемов экспорта российских товаров.

На него возложена разработка предложений для Правительства РФ, касающихся торговой политики РФ, о заключении международных договоров РФ по вопросам внешнеэкономических связей и обеспечения выполнения обязательств РФ по этим договорам; участие в разработке и реализации механизма регулирования валютно-кредитных отношений с иностранными государствами; организация научного и информационно-аналитического обеспечения в области внешнеторговой деятельности, торгово-экономических связей с иностранными государствами и т. д.

В пределах своей компетенции Министерство обобщает практику применения законодательства РФ, проводит анализ реализации государственной политики в сфере внешнеэкономических связей, разрабатывает предложения о совершенствовании законодательства РФ в этой сфере. Оно координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ, направленную на развитие сотрудничества РФ с государствами — участниками СНГ в торгово-экономической сфере.

Министерство выдает лицензии, другие разрешительные документы на осуществление экспортно-импортных операций с отдельными видами товаров и т. д.

В установленной сфере деятельности Министерство взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

Немаловажную роль в области внешнеэкономической деятельности играет **Федеральная служба по военно-техническо-**

му сотрудничеству (ФСВТС России), подведомственная Минобороны России. Согласно Положению о ней, утвержденному Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1], ее основными задачами в этой области являются участие в разработке совместно с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в области военно-технического сотрудничества и внесение соответствующих предложений Президенту РФ, в Правительство РФ, в Минобороны России, а также обеспечение с данными органами реализации основных направлений государственной политики в этой области.

Основными функциями ФСВТС России в рассматриваемой области являются: принятие решения о ввозе в РФ и вывозе из нее продукции военного назначения; о выдаче субъектам военно-технического сотрудничества лицензий на ввоз (вывоз) продукции военного назначения; о предоставлении организациям-разработчикам и производителям продукции военного назначения права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения и о лишении их этого права.

Служба готовит ежегодные отчеты о состоянии дел в области военно-технического сотрудничества для представления Президенту РФ и в Правительство РФ; вносит проекты решений Президента РФ и Правительства РФ по вопросам осуществления внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения; анализирует тенденции развития мирового рынка продукции военного назначения; разрабатывает совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проекты международных договоров РФ в области военно-технического сотрудничества, а также предложения по вопросам поставок на экспорт и закупки по импорту продукции военного назначения. Она участвует в подготовке предложений об установлении, приостановлении, прекращении и возобновлении военно-технического сотрудничества.

На ФСВТС России возложен учет обращений иностранных заказчиков о поставке продукции военного назначения; координация и контроль деятельности субъектов военно-технического сотрудничества, осуществление учета, регистрации и согласования контрактов, касающихся внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, и т. д.

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539.

Активное участие в вопросах внешнеторговой деятельности принимают **таможенные органы.** Они призваны осуществлять таможенное дело, которое представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования, запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством РФ о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу (ст. 1 ТК РФ).

Правовые основы организации таможенного дела, а также организации и деятельности таможенных органов закреплены в Таможенном кодексе РФ. В нем определены основные функции и полномочия таможенных органов, порядок проведения таможенного контроля и его формы (проверка документов и сведений; устный опрос; таможенное наблюдение; таможенный осмотр товаров, транспортных средств; таможенная ревизия и др.), основные принципы перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу.

Систему таможенных органов образуют Федеральная таможенная служба; региональные таможенные управления; таможни, таможенные посты.

Возглавляет эту систему **Федеральная таможенная служба (ФТС России),** руководство деятельностью которой осуществляет Правительство РФ. Положение о ней утверждено Правительством РФ 26 июля 2006 г.[1] ФТС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, функции агента валютного контроля, а также специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

В компетенцию ФТС России входит определение порядка ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, объектов интеллектуальной собственности. Она принимает акты, определяющие порядок контроля таможенной стоимости товаров, производства таможенного оформления в зависимости от видов товаров, перемещаемых через таможенную границу. На нее возложено ведение таможенной статисти-

[1] СЗ РФ. 2006. № 32. Ст. 3569.

ки внешней торговли, товарных номенклатур внешнеэкономической деятельности; обеспечение соблюдения установленных законодательством о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами РФ запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу РФ; принятие решений о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности РФ.

Важнейшими функциями Службы являются реализация программы развития таможенного дела в РФ; обобщение практики применения законодательства РФ в сфере таможенного дела; обеспечение единообразного применения таможенными органами таможенного законодательства РФ.

В пределах своей компетенции ФТС России осуществляет производство по делам об административных правонарушениях и их рассмотрение; оперативно-розыскную деятельность; дознание и производство неотложных следственных действий.

В процессе своей деятельности Служба взаимодействует с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями.

Успешное решение задач, стоящих перед ФТС России, во многом зависит от слаженной и результативной работы региональных таможенных управлений, таможен и таможенных постов, решение о создании, реорганизации и ликвидации которых она принимает. Она также утверждает общие или индивидуальные положения о них.

Региональное таможенное управление (РТУ), являясь таможенным органом, обеспечивает реализацию задач и функций ФТС России в регионе деятельности РТУ. Общее положение о региональном таможенном управлении, утвержденное приказом ФТС России 12 января 2005 г.[1], возложило на него осуществление руководства таможенным делом в регионе деятельности. Его основными задачами являются. организация таможенного дела, осуществление таможенной политики в регионе его деятельности, ее обобщение и анализ практики осуществления; обеспечение правового, экономического, информационно-технического и организационного механизмов осуществления таможенной

[1] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14

политики; содействие развитию внешнеэкономических связей субъектов РФ, юридических и физических лиц; руководство подчиненными ему таможнями и таможенными постами и др.

Основной объем полномочий РТУ связан с осуществлением, обеспечением таможенного контроля в границах региона своей деятельности

Таможня входит в единую систему таможенных органов РФ и осуществляет свою деятельность под непосредственным руководством соответствующего РТУ. Из анализа Общего положения о таможне, утвержденного приказом ФТС России 12 января 2005 г.[1], ее основными задачами являются: осуществление в пределах своей компетенции в регионе деятельности мер, направленных на обеспечение реализации задач и функций ФТС России, единства таможенной территории РФ, ее экономической безопасности в части, относящейся к таможенному делу, на защиту экономических интересов РФ; таможенное оформление и контроль; обеспечение соблюдения единообразного применения в регионе деятельности таможенного законодательства РФ; борьба с контрабандой, с административными правонарушениями; руководство, координация и контроль деятельности таможенных постов и др.

Таможенный пост, согласно Общему положению о нем, утвержденному ФТС России 13 августа 2007 г.[2], призван решать задачи по обеспечению реализации полномочий ФТС России, других таможенных органов в регионе его деятельности и в пределах его компетенции; по осуществлению таможенного дела в регионе деятельности. В пределах своей компетенции он участвует в реализации программ развития таможенного дела в РФ; обобщает и анализирует правоприменительную практику в сфере своей деятельности; обеспечивает соблюдение, единообразное применение и исполнение законодательства РФ при осуществлении таможенных процедур; осуществляет таможенное оформление и контроль; взимает таможенные пошлины, налоги, сборы и т. д.

Органы государственной власти субъектов РФ в пределах своей компетенции проводят переговоры и заключают соглаше-

[1] См. Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2005. № 14.

[2] Там же

ния об осуществлении внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а в отдельных случаях, с согласия Правительства РФ, с органами государственной власти иностранных государств. Они осуществляют формирование и реализацию региональных программ внешнеторговой деятельности; могут открывать представительства в иностранных государствах в целях реализации соглашений об осуществлении внешнеэкономических связей, а также иметь своих представителей при торговых представительствах РФ в иностранных государствах по согласованию с Минэкономразвития России и МИД России.

§ 2. Местное самоуправление и внешнеэкономические связи

Органы местного самоуправления осуществляют внешнеэкономические связи в соответствии с федеральными законами в интересах населения; решают вопросы о создании совместных предприятий, привлекая иностранных инвесторов. К их ведению относится заключение договоров с иностранными партнерами, направленных на реализацию, приобретение продукции, товаров и услуг, необходимых для нужд местного населения и развития муниципального образования в целом. Для реализации этой и других функций, связанных с внешнеэкономической деятельностью, органы местного самоуправления создают валютные и иные фонды за счет выручки, в том числе валютной, муниципальных предприятий.

Им предоставлено право устанавливать квоты на вывоз в иностранные государства изготовленной продукции предприятиями, расположенными на территории муниципального образования. Они организуют приграничную торговлю и т. д.

§ 3. Государственный контроль в области внешнеэкономических связей

В названной области большими контрольно-надзорными полномочиями наделены **ФТС России и Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России)**, По-

ложение о которой утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1]

ФТС России в пределах своей компетенции осуществляет таможенный контроль, контроль за своевременностью уплаты таможенных пошлин, налогов, сборов, за валютными операциями, связанными с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу РФ, руководствуясь при этом ФЗ от 10 декабря 2003 г. «О валютном регулировании и валютном контроле»[2].

Контрольно-надзорные функции реализуются ФТС России в процессе ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; реестра банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей, таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности; аннулирования квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению, а также в процессе выдачи лицензий на учреждение свободного склада.

Большим объемом контрольных полномочий обладают региональные таможенные управления, таможни и таможенные посты.

В порядке таможенного контроля сотрудники таможенных органов осуществляют личный досмотр, досмотр груза, багажа; осмотр помещений и территорий; проводят ревизии, экспертизы; получают пояснения, т. е. сведения об обстоятельствах, имеющих значение для проведения таможенного контроля; проверку маркировки товаров и т. д.

ФСТЭК России является специально уполномоченным органом в области экспортного контроля. В этой области она осуществляет реализацию государственной политики, нормативно-правовое регулирование вопросов осуществления экспортного контроля; организацию межведомственного взаимодействия в области экспортного контроля; осуществление контроля за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности законодательных и иных нормативных правовых актов РФ в указанной области, обеспечение проведения экспортного контроля в соответствии с законодательством РФ.

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541; 2006. № 49 (ч. II). Ст. 5192.
[2] СЗ РФ. 2003. № 50. Ст. 4859.

В пределах своей компетенции она организует с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти и организаций создание единой информационной системы экспортного контроля и обмен информацией между ней и заинтересованными органами исполнительной власти; осуществляет мероприятия по предупреждению нарушений законодательства РФ об экспортном контроле, а также международных обязательств РФ в этой области.

На нее возложена организация работы по информированию российских участников внешнеэкономической деятельности о целях, процедурах и правилах осуществления экспортного контроля; участие в рассмотрении вопросов торгово-экономического и научно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами в части осуществления экспортного контроля, в подготовке предложений о введении ограничений и запретов на экспорт и импорт товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности, исходя из национальных интересов и международных обязательств РФ. Она выдает лицензии на осуществление операций по экспорту и импорту товаров (работ, услуг), информации, результатов интеллектуальной деятельности; определяет порядок и форму учета внешнеэкономических сделок в целях осуществления экспортного контроля; участвует в подготовке и реализации мероприятий по унификации национальных законодательств в области экспортного контроля государств — участников СНГ; ведет федеральную базу данных о выданных экспортных и импортных разрешительных документах в отношении продукции, подпадающей под экспортный контроль; осуществляет международное сотрудничество в области экспортного контроля и т. д.

Служба вправе отказать при наличии соответствующих оснований в выдаче лицензий, осуществлять контроль за соблюдением соответствующих лицензионных требований и условий организациями, имеющими ее лицензии, при осуществлении ими лицензируемых видов деятельности, а также приостанавливать действие выданных лицензий; назначать и проводить проверки финансово-хозяйственной деятельности лиц, осуществляющих внешнеэкономические операции с товарами (работами, услугами), информацией и результатами интеллектуальной деятельности; вести соответствующие реестры и т. д.

В своей деятельности ФСТЭК России руководствуется различными правовыми актами, в том числе ФЗ от 18 июля 1999 г.

«Об экспортном контроле»[1], под которым (ст. 1 Закона) понимается комплекс мер, обеспечивающих реализацию установленного данным Законом, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами РФ порядка осуществления внешнеэкономической деятельности в отношении товаров, информации, работ, услуг, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, иных видов вооружения и военной техники.

[1] СЗ РФ. 1999. № 30. Ст. 3774; 2002. № 1. Ст. 2; 2005. № 30. Ст. 3101; 2007. № 49. Ст. 6044.

РАЗДЕЛ IX

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРОЙ

ГЛАВА 36

Управление образованием

§ 1. Общие положения

Образование — целенаправленный процесс обучения и воспитания в интересах личности, общества и государства. Он сопровождается констатацией достижения обучающимся определенных государством образовательных уровней (образовательных цензов).

Концепция и основные начала образования в РФ определены Конституцией РФ. Его общие вопросы отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов.

Право на образование является конституционным. В соответствии с Конституцией РФ общедоступным и бесплатным являются дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование. При этом основное общее является обязательным. Право на бесплатное высшее образование может быть реализовано только на конкурсной основе.

Соответствующее образование обеспечивается в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Вместе с тем Конституция РФ провозглашает поддержку различных форм образования и самообразования и, следовательно, не исключает получение образования в иного рода негосударственных образовательных учреждениях.

Специальным комплексным правовым актом, затрагивающим различные аспекты деятельности в области образования, является Закон РФ от 10 июля 1992 г. «Об образовании» в редакции ФЗ от 13 января 1996 г.[1] Данная деятельность обильно оснащена другими правовыми актами. принятые федеральные законы от 10 апреля 2000 г. «Об утверждении федеральной программы развития образования»[2], от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»[3], акты Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по различным вопросам. Среди них утвержденные Правительством РФ Положение о Министерстве образования и науки РФ от 15 июня 2004 г.[4], Положение о лицензировании образовательной деятельности от 18 октября 2000 г.[5], Положение о государственной аккредитации высшего учебного заведения от 2 декабря 1999 г.[6], Типовые положения об учреждении начального профессионального образования[7], об общеобразовательном учреждении[8], об образовательном учреждении среднего профессионального образования (среднем специальном учебном заведении)[9], Типовое положение об образовательном учреждении высшего профессионального образования (высшем учебном заведении)[10].

Система образования строится и функционирует в соответствии с государственной политикой, направленной на обеспечение преемственности и выполнение задач государства в обла-

[1] СЗ РФ 1996. № 3. Ст. 150 (с изменениями и дополнениями).
[2] СЗ РФ. 2000. № 16. Ст. 1639
[3] СЗ РФ 1996. № 35. Ст. 4135; 2002. № 26. Ст. 2517.
[4] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2562
[5] СЗ РФ 2000. № 43. Ст. 4229
[6] СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 6006
[7] СЗ РФ. 1994 № 8. Ст. 864.
[8] СЗ РФ. 2002. № 13. Ст. 1252
[9] СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1034.
[10] СЗ РФ 2008. № 8 Ст. 731. В 2007 г. принято более 20 федеральных законов по различным вопросам образования. В частности, внесены изменения и дополнения в ФЗ «Об образовании», ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» относительно введения и проведения единого государственного экзамена, уровней профессионального высшего образования (бакалавриат, подготовка специалиста или магистратура), об участии работодателей в разработке образовательных стандартов и контроля за их исполнением, интеграции высшего и послевузовского профессионального образования и науки и др.

сти образования. Важной составляющей такой политики является достижение единообразия в коренных вопросах образования в стране в сочетании с его региональными (национальными, демографическими и др.) условиями, а также интенсивным развитием частных форм образования.

Организационной основой государственной политики РФ в области образования является, согласно ФЗ «Об образовании», Федеральная целевая программа развития образования, разрабатываемая и утверждаемая Правительством РФ. К ней также можно отнести Концепцию модернизации российского образования на период 2010 г., утвержденную Правительством РФ 29 декабря 2001 г.[1]

Образование в Российской Федерации представляет собой определенную систему. В Законе РФ «Об образовании» ее понятие расшифровывается как совокупность взаимодействующих преемственных образовательных программ различных уровня и направленности федеральных государственных образовательных стандартов и федеральных государственных требований; сети реализующих их образовательных учреждений и научных организаций; органов, осуществляющих управление в сфере образования, осуществляющих деятельность в области образования и подведомственных им учреждений и организаций; объединений юридических лиц, общественных и государственно-общественных объединений, осуществляющих деятельность в области образования.

В Российской Федерации устанавливаются следующие образовательные уровни (образовательные цензы): основное общее образование; среднее (полное) общее образование; начальное профессиональное образование; среднее профессиональное образование, высшее профессиональное образование — бакалавриат; высшее профессиональное образование — подготовка специалиста или магистратура; послевузовское профессиональное образование. Цели, достижение которых преследует каждый уровень образования, определены ФЗ «Об образовании».

Лицам, не завершившим образования данного уровня, не прошедшим государственной (итоговой) аттестации или получившим на государственной (итоговой) аттестации неудовлетворительные результаты, выдается справка установленного образца об обучении в образовательном учреждении.

[1] СЗ РФ. 2002 № 1 (ч. 2) Ст. 119

Высшее профессиональное образование может быть получено в образовательных учреждениях профессионального образования (высших учебных заведениях).

Целями высшего профессионального образования являются подготовка и переподготовка специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования.

Подготовка лиц с высшим профессиональным образованием для получения квалификации (степени) «бакалавр» и квалификации (степени) «специалист» осуществляется на базе среднего (полного) общего, среднего профессионального образования, а для получения квалификации (степени) «магистр» — на базе бакалавриата.

Как получение второго высшего профессионального образования рассматривается получение образования: а) по программам бакалавриата или по программам подготовки специалиста — лицами, имеющими диплом бакалавра, диплом специалиста, диплом магистра; б) по программам магистратуры — лицами, имеющими диплом специалиста, диплом магистра.

В реализации единой государственной политики важная роль отводится федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным программам; лицензированию, аккредитации образовательных учреждений независимо от форм их собственности.

Государственные образовательные стандарты — совокупность требований, обязательных при реализации основных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования образовательными учреждениями, имеющими государственную аккредитацию.

В случаях, предусмотренных ФЗ от 22 августа 1996 г. «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», реализация программ высшего профессионального образования осуществляется на основе образовательных стандартов и требований, самостоятельно устанавливаемых федеральными государственными образовательными учреждениями высшего профессионального образования. Их перечень утверждается указом Президента РФ.

Указанные стандарты и требования должны обеспечить единство образовательного пространства РФ; преемственность основ-

ных образовательных программ начального общего, основного общего, среднего (полного) общего, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования. Они включают в себя требования к структуре основных образовательных программ; условиям их реализации (кадровым, финансовым и др.); результатам их освоения.

Федеральные государственные образовательные стандарты, а также стандарты и требования, устанавливаемые самостоятельно учреждениями высшего профессионального образования являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования. Порядок их разработки, утверждения и введения устанавливается Правительством РФ.

Образовательные программы определяют содержание образования определенных уровня и направленности. Они подразделяются на общеобразовательные и профессиональные, которые, в свою очередь, делятся на основные и дополнительные.

Основные общеобразовательные и профессионального образования программы обеспечивают реализацию соответствующего федерального государственного образовательного стандарта с учетом типа и вида образовательного учреждения, образовательных потребностей и запросов обучающихся (воспитанников). Они включают в себя учебный план, рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей) и другие материалы, обусловленные спецификой характера общего и профессионального образования.

Основные общеобразовательные программы направлены на решение задач формирования общей культуры личности, адаптации ее к жизни в обществе, создание основы для осознанного выбора и освоения профессиональных образовательных программ. Они формируются применительно к дошкольному и видам общего образования. К данному виду программ относятся программы дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования.

Основные профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К ним относятся программы начального, среднего, высшего (программы бакалавриата, программы подготовки специалиста, программы магистратуры) и послевузовского профессионального образования.

Обязательный минимум содержания каждой основной общеобразовательной или профессиональной образовательной программы устанавливается соответствующим государственным образовательным стандартом.

К структурам основной общеобразовательной программы дошкольного образования и профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования уполномоченным федеральным органом исполнительной власти устанавливаются федеральные требования.

Дополнительная образовательная программа включает в себя рабочие программы учебных курсов, предметов, дисциплин (модулей). К минимуму ее содержания и уровню профессиональной переподготовки федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования могут устанавливаться федеральные государственные требования в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Образовательные программы осваиваются в образовательных учреждениях в очной, очно-заочной (вечерней), заочной форме; в форме семейного образования, самообразования и экстерната. Для всех форм получения образования в рамках конкретной основной общеобразовательной или профессиональной программы действуют единый федеральный государственный образовательный стандарт или федеральные государственные требования, за исключением образовательных стандартов и требований, устанавливаемых самостоятельно уполномоченными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющим управление в сфере образования, на основании заключения экспертной комиссии. Лицензия может быть выдана при наличии соответствия условий осуществления образовательного процесса, предлагаемых образовательным учреждением, отвечающим установленным государственным и местным требованиям в части строительных норм и правил, санитарных и гигиенических норм, охраны здоровья обучающихся (воспитанников) и работников образовательных учреждений, оборудования учебных помещений, оснащенности учебного процесса, образовательного ценза педагогических работников и укомплектованности штатов.

Аккредитация означает юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне не ниже официально признанной нормы.

Свидетельство о государственной аккредитации, выданное образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень реализуемых им образовательных программ, соответствие содержания и качества подготовки выпускников федеральным государственным образовательным стандартам или федеральным государственным требованиям, дает право на выдачу лицам, успешно завершившим обучение по образовательным программам, прошедшим государственную аккредитацию, документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации.

Свидетельство, выданное дошкольному образовательному учреждению, подтверждает его государственный статус, уровень и направленность реализуемых им образовательных программ.

Государственная аккредитация образовательного учреждения проводится федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющим управление в сфере образования, по заявлению образовательного учреждения. Имеющее государственную аккредитацию образовательное учреждение независимо от его организационно-правовой формы и ведомственной подчиненности не реже чем один раз в пять лет проходит государственную аккредитацию, проводимую указанными органами в соответствии с их компетенцией.

§ 2. Организационно-правовые формы управления образованием

Государственное управление в сфере образования осуществляют в пределах своих полномочий федеральные государственные органы и органы государственной власти субъектов РФ.

В муниципальных районах и городских округах управление в сфере образования осуществляют органы местного самоуправления. Полномочия указанных органов определены в ФЗ «Об образовании» (ст. 28, 29, 31).

Управление образованием осуществляют различные государственные и муниципальные органы. К ним относятся:

а) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие функции управления в сфере образования как основным родом своей деятельности: **Министерство образования и науки РФ**, подведомственные ему **федеральные службы и федеральные агентства;**

б) федеральные государственные органы, имеющие в своем ведении образовательные учреждения **ведомственного профиля** (Минобороны России, МИД России, МВД России, Минздравсоцразвития России и т. д.);

в) органы исполнительной власти субъектов РФ, осуществляющие управление в сфере образования, имеющие различные организационные формы (департаменты образования, главные управления образования и др.);

г) органы местного самоуправления **соответствующих** муниципальных районов и округов, осуществляющие управление в сфере образования;

д) муниципальные **органы управления** народным образованием **муниципальных районов** и муниципальных **округов.**

Разграничение компетенции в области образования определяется: между федеральными органами законодательной и исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ законом, регулирующим деятельность Правительства РФ; между федеральными органами исполнительной власти — Правительством РФ, между органами законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, а также между их органами — законодательством субъектов РФ.

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России) — федеральный орган исполнительной власти, специально созданный для управления образованием в стране. Действует на основании Положения о нем, утвержденного Правительством РФ 15 июня 2004 г. Обладает функциями и полномочиями по различным вопросам формирования и функционирования системы образования. Оно осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, а также в сфере молодежной политики, воспитания, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений.

На Минобрнауки России возложены координация и контроль деятельности подведомственных ему Федерального агентства по образованию и Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Для понимания функций министерства уместны и принципиальны как минимум две оговорки. Во-первых, по смыслу упомянутого Положения различаются **в качестве самостоятельных** сфера Министерства и сферы указанных Федеральной службы и Федерального агентства. Однако их разделение является относительным в том смысле, что Министерство координирует и контролирует деятельность этих органов. Во-вторых, в Положении акты, издаваемые в порядке нормативно-правового регулирования, подменены их тематикой. Например, актами признаются перечни профессий, перечни учебников, формы документов и т. п., которые актами же устанавливаются. Очевидно, что на самом деле имеются в виду предметы ведения или, говоря проще, вопросы, по которым Министерство может осуществлять самостоятельное нормативно-правовое регулирование. Так, известно, что действует постановление Правительства РФ, определяющее виды нормативных правовых актов, которые могут принимать федеральные органы исполнительной власти: к ним не отнесены «документы», «перечни» и т. д.

Министерство принимает акты, относящиеся по своей тематике к нормативно-правовому регулированию **направлений, условий** и **официального удостоверения** результатов образовательной деятельности. Оно устанавливает порядок подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров, включая профессиональное образование, подготовку, переподготовку и повышение квалификации рабочих и специалистов в федеральных образовательных учреждениях; устанавливает перечень профессий (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка в образовательных учреждениях. Им утверждается федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию при осуществлении образовательного процесса в образовательных учреждениях. На него возложено установление федеральных компонентов государственных образовательных стандартов, федеральных требований к содержанию образования, общеобразовательным и профессиональным образовательным программам, учебным планам. К его полномочиям относится утверждение форм документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, порядок их выдачи, включая подтверждение, признание и установление эквивалентности этих документов за рубежом. Ему поручено определение

порядка приема всех категорий обучающихся, а также перевода обучающегося из одного учебного заведения в другое.

В порядке нормативно-правового регулирования Министерство принимает положения по определенным вопросам, входящим в содержание его деятельности в сфере образования. К ним относятся положения: о создании филиалов федеральных государственных учреждений высшего и среднего профессионального образования; о порядке замещения должностей работников государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования; об итоговой аттестации выпускников образовательных учреждений; о формах получения выпускниками образовательных учреждений золотой и серебряной медали.

К ведению Министерства отнесено регулирование порядка аттестации руководящих и педагогических работников государственных и муниципальных учреждений; формирования федеральной системы подготовки и переподготовки педагогических кадров образовательных учреждений и работников органов управления образованием.

Федеральное агентство по образованию (Рособразование) осуществляет функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере образования, воспитания, молодежной политики и развития общедоступных образовательных ресурсов. Согласно Положению о нем, утвержденному Правительством РФ 17 июня 2004 г.[1], Агентство реализует функции государственного заказчика федеральных целевых программ, организует повышение квалификации и переподготовку научно-педагогических работников государственных учреждений высшего профессионального образования, а также государственных научных организаций, действующих в системе высшего и послевузовского образования; определяет для образовательных учреждений профессионального образования, находящихся в его ведении, контрольные цифры приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квоты по целевому приему.

Оно размещает на конкурсной основе среди высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, государственное задание по подготовке специалистов с высшим

[1] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2570

профессиональным образованием; открывает аспирантуру и докторантуру в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования и научных организациях. Ему предоставлено право утверждать на установленный срок избранных общими собраниями (конференциями) образовательных учреждений высшего профессионального образования, находящихся в его ведении, ректоров (директоров), а при наличии вакантной должности ректора возложение его обязанностей на одного из проректоров; давать разъяснения юридическим и физическим лицам по вопросам своей компетенции и т. д.

Минобрнауки России и названные федеральные служба и агентство осуществляют свою деятельность во взаимодействии с заинтересованными органами исполнительной власти, местного самоуправления, профильными научными организациями, общественными объединениями.

В субъектах РФ в качестве специализированных органов, ведающих сферой образования, выступают: в республиках — соответствующие министерства или комитеты, в других субъектах — соответственно департаменты, главные управления, отделы. Они являются единственными специализированными органами, занимающимися вопросами образования на соответствующей территории в целом

К компетенции органов управления образованием субъектов РФ относятся: разработка и реализация республиканских, региональных программ развития образования, в том числе международных, учитывая при этом национальные и региональные социально-экономические, экологические, культурные, демографические и другие особенности; формирование государственных органов управления образованием, назначение руководителей этих органов, создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений соответствующего подчинения, лицензирование их деятельности; установление региональных (национально-региональных) компонентов государственных образовательных стандартов; установление дополнительных (к федеральным) требований к образовательным учреждениям в части строительных норм и правил, санитарных норм, охраны здоровья обучающихся, воспитанников, оснащенности учебного процесса и оборудования учебных помещений; организация издания учебной литературы, разработка базисных учебных планов и примерных программ курсов, дисциплин; организация подготовки, переподготовки, повышения квалификации педагогических кад-

ров; обеспечение соблюдения законодательства в области образования, контроль за исполнением государственных образовательных стандартов и т. д.

ФЗ «Об образовании» относит к органам управления образованием также «ведомственные государственные органы управления образованием». Это подразумевает, что образовательные учреждения некоторых типов и направлений находятся в ведении различных органов, ведающих другими отраслями и сферами управления. Вместе с тем последние выполняют задачи и функции органов управления указанными подведомственными учреждениями. И только в этой «части» их можно отнести к органам управления образованием. При этом приоритет в осуществлении функций межотраслевого характера, охватывающих подведомственные учреждения таких органов, принадлежит все же специализированным органам управления образованием. Последние при осуществлении межотраслевых функций в различных формах сотрудничают с другими органами, ведающими теми или иными образовательными учреждениями. Конкретные формы сотрудничества по соответствующим вопросам определены действующими нормативными правовыми актами, которые, однако, не ограничивают как инициативы в этом деле, так и ответственности того органа, к компетенции которого отнесено решение данного вопроса. Например, Министерство образования и науки РФ разрабатывает с участием федеральных органов исполнительной власти и аналогичных органов субъектов РФ программы в области образования, но отвечает за это дело, в конечном счете, данное Министерство.

Руководство образовательными учреждениями, подведомственными неспециализированным органам, осуществляется их структурными подразделениями. Они имеют различные формы и статус в структуре соответствующих органов. Это могут быть самостоятельные главные управления, отделы и др. либо подразделения такого рода структур. Они могут быть специализированными либо осуществлять функции образования наряду с другими функциями.

Органы управления образованием создаются в том же порядке, в каком и другие отраслевые органы. А общая для всех органов управления образованием компетенция осуществляется с учетом масштабов их деятельности и региональных особенностей.

§ 3. Учреждения образования

Образовательным является учреждение, осуществляющее образовательный процесс, то есть реализующее одну или несколько образовательных программ и (или) обеспечивающее содержание и воспитание обучающихся, воспитанников.

В зависимости от форм собственности образовательные учреждения подразделяются на государственные, муниципальные и частные, то есть негосударственные, но не относящиеся к муниципальным.

Образовательный процесс осуществляется в учреждениях нескольких типов: дошкольных; общеобразовательных (начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования); начального профессионального, среднего профессионального, высшего профессионального; послевузовского профессионального образования; дополнительного образования взрослых; дополнительного образования детей; специальных (коррекционных) для обучающихся воспитанников с отклонениями в развитии; для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др.

Типам образовательных учреждений соответствуют их определенные виды, среди которых можно выделить:

общеобразовательные — начальные, основные, средние школы, в том числе с углубленным изучением предметов, лицеи, гимназии;

начального профессионального образования — профессиональные училища; профессиональные лицеи — центры непрерывного профессионального образования; учебно-курсовые комбинаты (пункты); учебно-производственные центры, технические школы, вечерние (сменные) и другие образовательные учреждения данного уровня;

среднего профессионального образования — техникумы (училища, школы); колледжи; техникумы-предприятия (учреждения);

высшего профессионального образования (высшие учебные заведения) — университеты, академии, институты, училища. Ими обеспечиваются цели высшего профессионального образования: подготовка и переподготовка специалистов соответствующего уровня, удовлетворение потребностей личности в углублении и расширении образования. Оно строится на осно-

ве различных вариантов преемственности уровней образования. Подготовка лиц с высшим профессиональным образованием для получения квалификации (степени) «бакалавр» и квалификации (степени) «специалист» осуществляется на базе среднего (полного) общего, среднего профессионального образования, а для получения квалификации (степени) «магистр» — на базе бакалавриата

Как второе высшее профессиональное образование рассматривается получение образования: а) по программам бакалавриата или по программам подготовки специалиста — лицами, имеющими диплом бакалавра, диплом специалиста, диплом магистра; б) по программа магистратуры — лицами, имеющими диплом специалиста, диплом магистра.

Различия между видами учебных заведений данного типа определены в типовых положениях о соответствующих образовательных учреждениях, а видами высших учебных заведений — в ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Однако часто учебное заведение необоснованно относится к тому или иному виду, хотя это отнесение не ведет за собой каких-либо существенных изменений в его учебной деятельности. Например, в последние годы многие институты переименованы в университеты, однако преобразования в них свелись лишь к смене наименования

Учредителем (учредителями) государственного образовательного учреждения являются органы государственной власти РФ и ее субъектов, в том числе и государственные органы управления образованием: Минобрнауки РФ; государственные органы управления субъектов РФ.

Учредителем (учредителями) муниципального образовательного учреждения являются органы местно самоуправления.

Учредителями образовательных учреждений могут быть также отечественные и иностранные организации всех форм собственности, их объединения (ассоциации, союзы), отечественные и иностранные общественные и частные фонды; общественные и религиозные организации (объединения), зарегистрированные на территории РФ; граждане РФ и иностранные граждане. Разрешается совместное учредительство негосударственных образовательных учреждений.

Учредителем образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные программы, может быть только Пра-

вительство РФ, а учреждений закрытого типа для детей и подростков с общественно опасным поведением — могут быть только федеральные органы исполнительной власти и (или) органы исполнительной власти субъектов РФ.

Действие федерального законодательства в области образования распространяется на все образовательные учреждения, находящиеся на территории РФ.

Деятельность государственных, муниципальных образовательных учреждений регулируется типовыми положениями о соответствующих типах и видах образовательных учреждений и разрабатываемыми на их основе уставами.

Государственный статус образовательного учреждения устанавливается при его аккредитации.

Структура и требования к содержанию устава образовательного учреждения определены ФЗ «Об образовании» (ст. 13), а высшего учебного заведения, кроме того, — ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании». Дополнительно управление видами и конкретными образовательными учреждениями регулируется типовыми положениями и их уставами. Дополнения диктуются особенностями типов и видов образовательных учреждений и чаще всего касаются процедур формирования органов, разграничения компетенции между управленческими структурами и других вопросов, решение которых дозволено самим образовательным учреждением.

В соответствии с ФЗ «Об образовании» управление государственными и муниципальными учреждениями образования осуществляется на принципах единоначалия и самоуправления, формами которого являются совет образовательного учреждения, попечительский совет[1] и др. Порядок выборов органов самоуправления и их компетенция определяются уставом образовательного учреждения.

Непосредственное управление указанными образовательными учреждениями осуществляют прошедшие аттестацию заведующий, директор, ректор или иной руководитель. Он может быть: избран коллективом образовательного учреждения; избран коллективом образовательного учреждения с предварительным согласованием кандидатуры (кандидатур) с учредителем; избран

[1] См., например: Примерное положение о попечительском совете общеобразовательного учреждения // СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6343.

коллективом образовательного учреждения с последующим утверждением учредителем; назначен учредителем с предоставлением совету образовательного учреждения права вето; назначен учредителем, нанят учредителем. В гражданском образовательном учреждении назначение ректора не допускается

Полномочия совета и руководителя образовательного учреждения разграничиваются в его уставе.

Статус руководителя государственного образовательного учреждения федерального подчинения определяется Правительством РФ[1].

Эти позиции отражены в ФЗ «Об образовании» в типовых положениях об образовательных учреждениях, которые регламентируют и иные вопросы. Например, ряд функций совета государственного или муниципального учреждения начального профессионального образования закреплен непосредственно в Типовом положении о нем (рассмотрение случаев отчисления и перевода в другое образовательное учреждение обучающихся и др.); Типовым положением о государственном среднем специальном учебном заведении определены состав его совета, возможность досрочного его перевыбора и его порядок; возможность создания других органов; полномочия директора как органа юридического лица и распорядителя кредита и др.

Управление высшим учебным заведением

Управление государственным и муниципальным высшим учебным заведением регламентируется законодательством РФ, Типовым положением о высшем учебном заведения, уставом высшего учебного заведения и договором, заключенным с учредителем.

Устав вуза принимается общим собранием (конференцией) научно-педагогических работников, представителей других категорий работников и обучающихся и утверждается учредителем.

Управление вузом осуществляется на принципах сочетания единоначалия и коллегиальности, одним из организационно-правовых выражений которого является формирование в вузе ученого совета и должности ректора вуза. До формирования ученого совета вуза устав утверждается, а ректор вуза принимает-

[1] См., например: Положение о статусе ректора государственного высшего учебного заведения Российской Федерации, утвержденное Правительством РФ 11 июня 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 40. Ст. 4647.

ся на работу по трудовому договору органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа на срок, не превышающий одного года.

Общее руководство вузом осуществляет ученый совет, в который входят ректор (он же председатель ученого совета), проректоры, президент, если такая должность предусмотрена уставом вуза, по решению ученого совета — деканы факультетов. Другие члены ученого совета избираются на общем собрании (конференции) путем тайного голосования. Количественный состав совета определяется на общем собрании (конференции), а нормы представительства от структурных подразделений и обучающихся — ученым советом вуза. Их представители считаются избранными в ученый совет, если за них проголосовали более 50 процентов делегатов на общем собрании (конференции) (при наличии двух третей списочного состава делегатов. Состав ученого совета объявляется приказом ректора.

Срок полномочий ученого совета не может превышать пять лет. Его досрочные выборы проводятся по требованию не менее половины его членов, а также в случаях, предусмотренных уставом вуза.

В вузе могут создаваться попечительский и другие советы по различным направлениям деятельности в соответствии с уставом вуза или положениями, принимаемыми ученым советом.

Непосредственное управление вузом осуществляет ректор. Полномочия ученого совета и ректора определяются уставом вуза.

Кандидатуры на должность ректоров вузов выдвигаются в соответствии с их уставами и представляются на рассмотрение аттестационных комиссий[1] уполномоченных органов исполнительной власти или исполнительно-распорядительных органов городских округов.

Ректор в порядке, установленном уставом вуза, избирается из числа кандидатур, согласованных с аттестационной комиссией, тайным голосованием на общем собрании (конференции) на срок до пяти лет. После избрания ректора между ним и орга-

[1] См.: Положение об Аттестационной комиссии Правительства РФ. Утв. постановлением Правительства РФ от 5 марта 2007 г. № 146 // Российская газета, 2007. 13 марта; Положение об Аттестационной комиссии Министерства образования и науки РФ. Утв. Приказом Минобрнауки России от 17 ноября 2006 г. № 288 // Российская газета. 2006. 21 декабря.

ном исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которого находится вуз, заключается трудовой договор на срок до пяти лет.

Должности ректоров замещаются лицами в возрасте не старше шестидесяти пяти лет независимо от времени заключения трудового договора.

По представлению ученого совета вуза учредитель вправе продлить срок пребывания в должности ректора до достижения им возраста семидесяти лет.

В пределах своих полномочий ректор издает приказы и распоряжения, обязательные для всех работников и обучающихся в вузе

В структурных подразделениях вуза по решению ученого совета могут создаваться выборные представительные органы — ученые советы (советы). Порядок создания и деятельности, состав и полномочия ученого совета (совета) структурного подразделения определяются уставом вуза.

Факультет возглавляет декан, избираемый в порядке, определяемом уставом вуза, ученым советом вуза или ученым советом (советом) структурного подразделения, путем тайного голосования из числа наиболее квалифицированных и авторитетных работников вуза, имеющий ученую степень или звание, и утверждаемый в должности приказом ректора.

Кафедру возглавляет заведующий, избираемый в порядке, определяемом уставом вуза, ученым советом вуза или ученым советом (советом) структурного подразделения, путем тайного голосования из числа наиболее квалифицированных и авторитетных специалистов соответствующего профиля, имеющих, как правило, ученую степень или звание, и утверждаемый в должности приказом ректора.

В вузе может учреждаться должность президента вуза. Он избирается на заседании ученого совета тайным голосованием простым большинством голосов на срок до пяти лет. С ним и органом исполнительной власти или исполнительно-распорядительным органом городского округа, в ведении которого находится вуз, заключается трудовой договор на срок до пяти лет.

Президент по согласованию с ректором участвует в деятельности попечительского совета и иных органов самоуправления вуза; участвует в разработке концепции развития вуза; представляет вуз в отношениях с государственными органами и органа-

ми местного самоуправления, общественными и иными организациями; участвует в решении вопросов совершенствования учебной, научной, воспитательной, организационной и управленческой деятельности вуза

Среди вузов РФ особое место занимает Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. Он является учебно-научным и учебно-методическим центром высшего образования в стране. Он не имеет ведомственной подчиненности, организация управления им регламентируется уставом, учитывающим особый статус и структуру университета.

На базе университета может создаваться университетский комплекс с целью повышения эффективности и качества образовательного процесса, подготовки специалистов и т. д.[1]

При федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования (далее — высшее учебное заведение) создаются учебные военные центры, факультеты военного обучения, военные кафедры.

Центр создается в целях обучения по программе военной подготовки граждан РФ, обучающихся в высшем учебном заведении по очной форме, для прохождения ими после окончания данного высшего учебного заведения военной службы по контракту в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах и воинских должностях, подлежащих замещению офицерами.

Факультет военного обучения (военная кафедра) создается в целях обучения по программе военной подготовки офицеров запаса граждан РФ, обучающихся в высшем учебном заведении по очной форме обучения по основным образовательным программам высшего профессионального образования.

В целях подготовки офицеров запаса создаются: по военно-учетным специальностям различных профилей — факультет военного обучения, состоящий из нескольких военных кафедр, по военно-учетным специальностям одного профиля — военная кафедра.

Гражданин, обучающийся в высшем учебном заведении по основной образовательной программе, заключает с Министерством обороны РФ договор об обучении по программе военной подготовки на факультете военного обучения, на военной кафедре.

[1] СЗ РФ. 2001. № 39. Ст. 3771.

Гражданину, окончившему высшее учебное заведение и прошедшему итоговую аттестацию по военной подготовке, присваивается воинское звание офицера запаса при зачислении в запас[1].

Руководство негосударственным образовательным учреждением осуществляют непосредственно его учредители или по их поручению попечительский совет, формируемый учредителями. Многие вопросы организации управления таким учреждением регламентируются в его уставе.

§ 4. Органы местного самоуправления и образование

ФЗ «Об образовании» установил полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в области образования. К их полномочиям в данной области относится организация общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесенных к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ; организация предоставления дополнительного образования детям и общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципального района; создание, реорганизация и ликвидация муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий. На них возложен учет детей, подлежащих обязательному обучению в образовательных учреждениях, ре-

[1] См.: Положение об учебных военных центрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Утв. постановлением Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 152 // Российская газета. 2008. 15 марта; Положение о факультетах военного обучения (военных кафедрах) при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования. Утв. указанным постановлением Правительства РФ; Об учебных военных центрах, факультетах военного обучения и военных кафедрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования: Распоряжение Правительства РФ от 6 марта 2008 г. № 275 // Российская газета. 2008. 12 марта. Данным **распоряжением утверждены перечни создаваемых центров, факультетов военного обучения, военных кафедр.**

ализующих программы основного общего образования, опека и попечительство.

Указанные органы имеют право создавать и ликвидировать муниципальные органы управления образованием, контролировать их работу и т. д.

В г. Москве и г. Санкт-Петербурге полномочия органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в области образования устанавливаются законами этих субъектов.

Им предоставлено право создавать и ликвидировать муниципальные органы управления образованием, осуществлять контроль за их деятельностью и т. д.

Компетенция в области образования разграничивается между муниципальными образованиями разных уровней в порядке, установленном законодательством субъекта РФ, а между органами самоуправления данного уровня — в порядке, установленном уставом (положением) органов местного самоуправления.

§ 5. Государственный контроль деятельности образовательных учреждений

В соответствии с ФЗ «Об образовании» федеральные органы управления образованием вправе в пределах своей компетенции инспектировать на территории Российской Федерации любые образовательные учреждения и любой орган управления образованием в порядке надзора, а также могут предоставлять это право другим государственным органам управления образованием (ст. 30, п. 6).

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в частности, функции по контролю и надзору в сфере образования. Согласно Положению о ней, утвержденному Правительством РФ 17 июня 2004 г.[1], данная Служба осуществляет контроль и надзор за исполнением законодательства РФ в области образования, молодежной политики; за качеством образования в образовательных учреждениях и подготовки выпускников образовательных учреждений по завершении каждого уровня образования. Указанные функции реа-

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670.

лизуются ею также в процессе лицензирования, аттестации и государственной аккредитации образовательных учреждений и их филиалов. Служба уполномочена подтверждать, признавать и устанавливать эквивалентность документов об образовании, полученных за рубежом, и выдавать соответствующие документы.

Служба имеет право организовывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, необходимых для реализации возложенных на нее функций; пресекать нарушения законодательства РФ; применять предусмотренные законодательством РФ меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в сфере образовательной деятельности.

Главный вектор государственного контроля — проверка качества образования. В масштабе страны он возложен непосредственно на федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере образования (Федеральную службу по надзору в сфере образования), в субъектах РФ — на органы, осуществляющие управление в сфере образования (далее обобщенно — уполномоченные органы, если иное не вытекает из различий в их статусе). Данный контроль осуществляется: а) в форме государственной (итоговой) аттестации выпускников аккредитованных образовательных учреждений, б) в форме плановых и внеплановых проверок содержания и качества подготовки обучающихся, уровня и направленности образовательных программ, реализуемых в таких учреждениях. Плановая проверка может быть проведена не более одного раза в два года, внеплановая — на основании обращения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, граждан.

Уполномоченные органы в случае выявленного несоответствия реализуемых образовательных программ их уровню и направленности могут направить обязательные для исполнения предписания в образовательные учреждения и их учредителям об устранении такого несоответствия.

Контроль за соблюдением образовательным учреждением предусмотренных лицензией условий и надзор за исполнением законодательства РФ в области образования обеспечиваются органом исполнительной власти, выдавшим лицензию.

При выявлении нарушений условий и законодательства в области образования данный орган направляет в образовательное учреждение обязательное для исполнения предписание об устранении выявленного нарушения и устанавливает срок его устранения.

В случае неисполнения предписания орган, выдавший лицензию, вправе приостановить действие лицензии полностью или в части ведения образовательной деятельности по отдельным образовательным программам с указанием срока устранения выявленного нарушения. Если оно не будет устранено в этот срок, лицензия подлежит аннулированию по решению выдавшего ее органа, которое может быть оспорено в суде.

В случаях, предусмотренных законом, они могут приостановить действие выданного ими свидетельства о государственной аккредитации образовательного учреждения либо лишить его государственной аккредитации полностью или по отдельным программам. К ним относятся: неисполнение предписания об устранении несоответствия содержания и качества подготовки обучающихся соответствующему федеральному стандарту или федеральным государственным требованиям либо несоответствия реализуемых образовательных программ их уровню и направленности; неисполнения предписания об устранении нарушения образовательным учреждением установленных показателей его деятельности, необходимых для определения его вида и категории; нарушение образовательным учреждением законодательства РФ в области образования, повлекшего за собой неправомерную выдачу документов государственного образца о соответствующем образовании и (или) соответствующей квалификации либо иного нарушения прав и свобод обучающихся; аннулирования лицензии.

По согласованию с учредителями образовательное учреждение вправе подать заявление о повторной государственной аккредитации не ранее чем через год после отказа в государственной аккредитации, лишения его государственной аккредитации.

Основанием для рассмотрения уполномоченным органом вопроса о направлении в образовательное учреждение обязательного для исполнения предписания также могут быть в установленных случаях решения общего собрания родителей; обучающихся; органа государственной власти или органа местного самоуправления, на территориях которых находится данное образо-

вательное учреждение, — в отношении образовательного учреждения, реализующего общеобразовательные программы, или образовательного учреждения дополнительного образования детей; представление органа службы занятости населения — в отношении образовательного учреждения, реализующего профессиональные образовательные программы.

ГЛАВА 37

Управление здравоохранением

§ 1. Организационно-правовые формы управления здравоохранением

В Российской Федерации здоровье людей охраняется Конституцией РФ (ст. 7). Каждый гражданин имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь (ст. 41). Охрана здоровья граждан — важнейшая задача государства как социальной политической организации.

Охрана здоровья людей — это совокупность мер политического, экономического, правового, научного, медицинского, санитарно-гигиенического и противоэпидемического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психологического здоровья каждого человека, поддержание его долголетней активной жизни, предоставление ему медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Государство гарантирует охрану здоровья каждого человека в соответствии с внутренним законодательством и общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами РФ. Охрана здоровья граждан базируется на принципах, закрепленных Конституцией РФ и Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан, принятыми 22 июля 1993 г.[1] К ним относятся: бесплатность медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения; соблюдение прав человека и гражданина в области охраны здоровья и обеспечения связанных с этими правами

[1] ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1318; СЗ РФ. 1999. № 51. Ст. 6289; 2000. № 49. Ст. 4740; 2003. № 2. Ст. 167; 2004. № 35. Ст. 3607.

государственных гарантий, приоритет профилактических мер в области охраны здоровья граждан; доступность медико-санитарной помощи; социальная защищенность в случае утраты здоровья; ответственность органов государственной власти, предприятий, учреждений и организаций независимо от формы собственности, должностных лиц за обеспечение прав граждан в области охраны здоровья.

Общие вопросы здравоохранения относятся к совместному ведению органов государственной власти РФ и ее субъектов (п. «д», «е», «ж» ст. 72 Конституции РФ). Компетенция РФ и ее субъектов, а также органов местного самоуправления закреплена в Основах законодательства РФ об охране здоровья граждан.

Охрана здоровья граждан в том широком понимании, как оно раскрыто в Основах, является обязанностью различных государственных и негосударственных организаций, их должностных лиц, включая те, для которых охрана здоровья не является их профильной задачей. Но имеется специальное понятие охраны здоровья граждан (здравоохранение), под которым понимаются медицинские меры профилактики заболеваний, оказание медицинской помощи и поддержание общественной гигиены и санитарии. В этом смысле здравоохранение населения осуществляется относительно самостоятельной системой учреждений и органов здравоохранения, которая является их основным назначением и основной деятельностью. Государственное управление здравоохранением связано именно с руководством этой специализированной деятельностью государства.

С организационно-правовой точки зрения охрана здоровья граждан в РФ представляет собой неоднородную систему. Выделяются государственная, муниципальная и частная системы здравоохранения, каждая из этих систем имеет свою структуру, закрепленную в Основах. Например, к государственной системе относятся Министерство здравоохранения и социального развития РФ, органы управления здравоохранением ее субъектов, находящиеся в государственной собственности лечебно-профилактические учреждения, фармацевтические предприятия, аптечные и другие учреждения.

К муниципальной системе относятся муниципальные органы управления здравоохранением и находящиеся в муниципальной собственности учреждения, аналогичные тем, которые входят в государственную систему здравоохранения.

К частной системе здравоохранения относятся лечебно-профилактические и аптечные учреждения, имущество которых находится в частной собственности, а также лица, занимающиеся частной медицинской и фармацевтической деятельностью.

Граждане РФ имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения в соответствии с действующими правовыми актами.

В РФ введено обязательное и добровольное медицинское страхование, порядок и условия которого установлены Законом РФ от 28 июня 1991 г. «О медицинском страховании граждан РФ»[1]. Объем медицинских услуг гражданам поставлен в зависимость от вида медицинского страхования. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи гражданам обеспечивается в соответствии с программами обязательного медицинского страхования. Оно предполагает формирование средств на его осуществление путем отчисления в фонд обязательного медицинского страхования фонда оплаты труда каждого работающего.

Каждый гражданин получает страховой полис на бесплатное медицинское обслуживание в учреждении государственной и муниципальной системы здравоохранения.

Граждане имеют право на дополнительные медицинские услуги на основании программ добровольного медицинского страхования, а также за счет средств организаций, своих личных средств и иных источников, не запрещенных законодательством.

Законодательством РФ гарантируется медицинская помощь гражданам. Основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинского обслуживания является первичная медико-санитарная помощь. Она состоит в лечении наиболее распространенных заболеваний, неотложных состояний (травм, отравлений); в проведении санитарно-гигиенических и противоэпидемических мероприятий, медицинской профилактики важнейших заболеваний; проведении мер по охране семьи, материнства, отцовства и детства, мероприятий, связанных с оказанием медико-санитарной помощи по месту жительства. Первичная медико-санитарная помощь оказывается учреждениями муниципальной системы здравоохранения и санитарно-эпидемиологической службы.

Система органов исполнительной власти и основы их компетенции в области здравоохранения определены Конституци-

[1] ВВС РФ. 1991. № 27. Ст. 920

ей РФ, Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан. Важное значение для их деятельности имеют Концепция развития здравоохранения и медицинской науки в РФ, утвержденная Правительством РФ 5 ноября 1997 г.[1], Концепция охраны здоровья населения на период до 2006 г., утвержденная Правительством РФ 31 августа 2000 г.[2], Федеральная целевая программа «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007—2011 года)», утвержденная постановлением Правительства РФ от 10 мая 2007 г. № 280[3], федеральные законы: «О предупреждении распространения в РФ заболевания, называемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» от 30 марта 1995 г.[4], «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 30 марта 1999 г.[5], Закон РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» от 2 июля 1992 г.[6] и другие нормативные правовые акты.

Общее руководство здравоохранением осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

Правительство РФ обеспечивает проведение в РФ государственной политики в области здравоохранения. Оно утверждает и финансирует федеральные программы по развитию здравоохранения; в пределах, предусмотренных законодательством, координирует в области охраны здоровья граждан деятельность органов государственного управления, а также предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) является федеральным органом исполнительной власти, в сферу деятельности которого входит непосредственное руководство здравоохранением в стране. Оно действует на основе Положения о нем, утвержденного Правительством РФ 30 июня 2004 г.[7] Осуществляет функции по: выработке государственной политики и нормативно-правовому

[1] СЗ РФ. 1997. № 46. Ст. 5312.
[2] СЗ РФ. 2000. № 37. Ст. 3734.
[3] СЗ РФ. 2007. № 21. Ст. 2506.
[4] СЗ РФ. 1995. № 14. Ст. 1212.
[5] СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1650; 2003. № 2. Ст. 167.
[6] ВВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913; СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 167.
[7] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898.

регулированию в сфере здравоохранения, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека опасных факторов физической и химической природы, курортного дела.

Министерство координирует и контролирует деятельность подведомственных ему Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, Федерального медико-биологического агентства, а также деятельность Федерального фонда обязательного медицинского страхования.

В порядке нормативно-правового регулирования Министерство принимает акты, которые с точки зрения регулируемых им вопросов делятся на две группы: акты, самостоятельно принимаемые Министерством, их перечень дан в положении о нем, и акты по другим вопросам, не включенные в этот перечень.

Акты первой группы весьма разнообразны по своей тематике. Выделен их 51 вид. В соответствии с принятой классификацией Министерство утверждает положения о территориальных органах федеральных служб и федеральных агентств, подведомственных ему; квалификационные требования к работникам и номенклатуру специальностей в сфере, отнесенной к его компетенции; методические рекомендации по вопросам обязательного психиатрического освидетельствования работников, осуществляющих отдельные виды деятельности, связанной с повышенной опасностью; перечень медицинских противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источниками повышенной опасности. Оно принимает акты об оказании первичной медико-санитарной, а также скорой медицинской помощи[1], по воп-

[1] См., например: Порядок оказания скорой медицинской помощи. Утв. Приказом Минздравсоцразвития РФ от 1 ноября 2004 г. // Российская газета. 2004. 26 нояб.

росам, связанным с обращением лекарственных средств; о порядке фармацевтической деятельности. Его актами определяются виды, объем и стандарты качества специализированной медицинской помощи, оказываемой в учреждениях государственной или муниципальной систем здравоохранения

К сфере самостоятельного нормативно-правового регулирования относятся многие другие вопросы, связанные с диагностикой заболеваний, оказанием специализированной медицинской помощи, профилактическими прививками, обязательными медицинскими осмотрами определенных категорий лиц, донорством, трансплантацией органов и тканей и др.

Министерство осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, оказание протезно-ортопедической помощи.

На него возложены организация направления граждан РФ на лечение за границу; деятельности государственной службы медико-социальной экспертизы, государственной службы реабилитации инвалидов, Всероссийского центра медицинских катастроф, профессиональной переподготовки, повышения квалификации медицинских, санитарно-эпидемиологических и фармацевтических работников, работников курортного дела. Оно также организует деятельность по установлению причинной связи заболевания, инвалидности или смерти с воздействием радиации; по установлению связи заболевания с профессией и т. д.

В субъектах РФ нет единообразия в формах органов управления здравоохранением. В них действуют министерства, департаменты, главные управления, отделы здравоохранения и др.

Задачи, функции и полномочия органов управления здравоохранением субъектов РФ во многом сходны с теми, которые имеет Министерство здравоохранения и социального развития РФ в сфере здравоохранения. Это определяется во многом общностью целей и содержанием управления здравоохранением. Разумеется, распределение предметов ведения между РФ и ее субъектами, статус и территориальные масштабы деятельности их органов государственной власти допускают возможные особенности в компетенции, в частности, органов управления здравоохранением.

Задачи и функции этих органов разнообразны. На них возложено осуществление федеральной государственной политики в области здравоохранения. Они разрабатывают и реализуют программы соответствующих субъектов РФ по развитию здравоохранения, профилактике заболеваний, оказанию медицинской помощи и другим вопросам охраны здоровья граждан. К их компетенции относится осуществление мер по развитию сети учреждений государственной системы здравоохранения на соответствующей территории.

Органы управления здравоохранением субъектов РФ участвуют в обеспечении санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Им поручена координация деятельности субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан; охрана семьи, материнства, отцовства и детства. На них возложена реализация мер, направленных на спасение жизни людей и защиту их здоровья в чрезвычайных ситуациях.

Упомянутые органы выдают разрешения на применение новых методов профилактики, диагностики и лечения, новых медицинских технологий.

Помимо органов управления здравоохранением государственные функции в этой сфере осуществляют другие органы, имеющие в своем ведении учреждения здравоохранения. Медицинские службы имеют многие министерства и ведомства: Минобороны, МВД, ФСБ и др. Их учреждения действуют в общем правовом режиме, установленном правовыми актами, относящимися к учреждениям здравоохранения. Структуры, осуществляющие управление ведомственными учреждениями здравоохранения, определяются соответствующими органами.

§ 2. Учреждения здравоохранения

Единая номенклатура и типовые категории учреждений здравоохранения утверждены приказом Минздрава России от 28 февраля 2000 г. Они подразделяются на три типа:

1. Лечебно-профилактические учреждения: а) больничные учреждения (областные, краевые, республиканские, окружные, районные, участковые больницы; городские больницы медицинской скорой помощи, детские городские, областные, краевые, республиканские, окружные больницы; госпитали, медико-са-

нитарные части, специализированные больницы — инфекционные, туберкулезные, психоневрологические и др.; центры — наркологический республиканский, восстановительной терапии, профессиональной патологии и др., б) учреждения здравоохранения особого типа (бюро судебно-медицинской экспертизы, патологоанатомическое бюро; центры медицины катастроф и др.); в) диспансеры (онкологические, психоневрологические, противотуберкулезные и др.); г) амбулаторно-поликлинические учреждения (городские, районные поликлиники; детские поликлиники; специализированные поликлиники — консультативно-диагностические, стоматологические и др.; фельдшерско-акушерские пункты; центры — диагностические, восстановительного лечения для детей и др.; д) учреждения скорой медицинской помощи и др.; е) учреждения охраны материнства и детства (дом ребенка, женская консультация, родильный дом и др.); ж) санаторно-курортные учреждения (бальнеологическая лечебница, грязелечебница, курортная поликлиника, санаторий (курорт), детский санаторий и др.); з) клиники (клиника высшего медицинского образовательного учреждения, клиника медицинской научной организации).

2. Учреждения государственной санитарно-эпидемиологической службы: а) санитарно-эпидемиологические учреждения (дезинфекционные станции, противочумные центры (станции), центры государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, городах и районах, административных округах и районах в городе и др.); б) учреждения профилактической медицины, например, Центр гигиенического образования в г. Москве.

3. Аптечные учреждения — аптеки лечебно-профилактических учреждений, медицинские склады, контрольно-аналитическая лаборатория, центр контроля качества и сертификации лекарственных средств[1].

В соответствии с системами здравоохранения они подразделяются на три категории: государственные, муниципальные и частные. В свою очередь, государственные учреждения подразделяются на федеральные и субъектов РФ.

Учреждения государственной системы здравоохранения независимо от их ведомственной подчиненности являются юри-

[1] БНА федеральных органов исполнительной власти. 2000. № 15.

дическими лицами. Они действуют в соответствии с нормативными актами по вопросам здравоохранения с учетом того, акты каких органов на них распространяются; например, федеральные учреждения — на основании федеральных актов и т. п.

Исходным в административно-правовом положении учреждений здравоохранения являются их взаимоотношения с вышестоящими органами исполнительной власти. Отдельные учреждения здравоохранения различаются своими формами собственности и задачами, а также своим административно-правовым положением.

Учреждения государственной системы здравоохранения находятся, как правило, в ведении вышестоящих органов управления здравоохранением, направляющих и контролирующих деятельность этих учреждений. Государственные органы назначают и освобождают от должности руководителей таких учреждений и т. д. Муниципальные и частные учреждения, будучи не подведомственными государственным органам управления здравоохранением, тем не менее подконтрольные им в вопросах качества медицинского обслуживания, соблюдения ими правовых актов, общих для всех учреждений здравоохранения.

Учреждения здравоохранения могут осуществлять свою деятельность только при наличии лицензии на избранный вид деятельности. Лицензии выдаются Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения и социального развития и ее территориальными органами[1].

Государственные учреждения призваны оказывать бесплатную медицинскую помощь. Но в последнее время они получили право на оказание платных медицинских услуг на основе договоров с предприятиями, учреждениями и организациями, их работниками, а также с отдельными гражданами[2], хотя в принципе это не совсем согласуется со статусом учреждений государственной системы здравоохранения, финансируемых из государственных бюджетов.

---

[1] См.: Положение о лицензировании медицинской деятельности. Утв. Правительством РФ 4 июля 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2710; Положение о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития. Утв. Правительством РФ 30 июня 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

[2] См.: Правила предоставления платных медицинских услуг населению медицинскими учреждениями. Утв. Правительством РФ 13 января 1996 г. // СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 194.

Правовыми актами определяются права граждан в области здравоохранения и обязанности работников медицинских учреждений, а также права и социальная защита медицинских фармацевтических работников.

Права граждан расписаны применительно к гражданам вообще и их особым группам (занятых отдельными профессиональными видами работ, беременных женщин и матерей, несовершеннолетних, военнослужащих, лиц пожилого возраста и др.).

Условием медицинского вмешательства является добровольное согласие гражданина. Если гражданин по состоянию здоровья не может выразить свою волю, а медицинское вмешательство неотложно, вопрос о его проведении решает консилиум, непосредственно лечащий врач. Согласие на медицинское вмешательство в отношении лиц, не достигших возраста 16 лет, и недееспособных граждан дают их законные представители.

Гражданин или законный представитель вправе отказаться от медицинского вмешательства.

Оказание медицинской помощи без согласия граждан или их законных представителей (медицинское освидетельствование, госпитализация, наблюдение и изоляция) допускается в отношении лиц и в случаях, определенных законодательством. Например, освидетельствование и госпитализация лиц, страдающих тяжелыми психическими расстройствами, проводятся в порядке, установленном Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав при ее оказании».

Пребывание граждан в больничном учреждении продолжается до исчезновения оснований, по которым проведена госпитализация без их согласия или по решению суда.

Вместе с тем административным правом предусматриваются определенные обязанности граждан, связанные не только с медицинским обслуживанием и обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия населения, но и с другими обстоятельствами. Например, гражданин обязан пройти медицинское обследование при заражении или при наличии признаков заражения определенными болезнями, произвести предохранительные прививки (вакцинацию); пройти рентгеновское обследование при заболевании туберкулезом легких. В установленных случаях необходимо обследование при поступлении на определенные виды работ и периодическое переосвидетельствование выполняющих их работников; периодические освидетельствования на состоя-

ние здоровья школьников, освидетельствование при призыве в армию и т. д.

Специальными законами регулируются вопросы донорства, изъятие органов и тканей человека для трансплантации.

Важнейшим специальным правовым актом, направленным на охрану здоровья населения, является ФЗ «О предупреждении распространения в РФ заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)». Им установлены гарантии государства по профилактике, бесплатному предоставлению всех видов квалифицированной и специализированной медицинской помощи ВИЧ-инфицированным, то есть зараженным вирусом иммунодефицита человека, социально-бытовой помощи им и др.

Законом регламентируются добровольное и обязательное медицинское освидетельствование, последствия выявления ВИЧ-инфекции, права ВИЧ-инфицированного; установлены обязанности администраций учреждений государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения создавать условия для реализации закрепленных законом прав ВИЧ-инфицированных, а также для предупреждения распространения ВИЧ-инфекции.

Нарушение этого Закона может влечь за собой дисциплинарную, административную, уголовную и гражданско-правовую ответственность.

Государственный контроль за деятельностью физических и юридических лиц, направленный на реализацию мер по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции, осуществляют в пределах своей компетенции органы исполнительной власти и местного самоуправления.

Правовыми актами допускается частная медицинская практика, а также занятие народной (целительской) медициной. Порядок и условиях их осуществления регламентируются законодательством и иными правовыми актами.

§ 3. Местное самоуправление и здравоохранение

На своем уровне органы местного самоуправления осуществляют задачи и функции, подобные тем, которые возложены на государственные органы. Помимо того, что они контролируют соблюдение законодательства в области охраны здоровья граждан, в их компетенцию входит развитие сети учреждений му-

ниципальной системы здравоохранения, определение объема и характера их деятельности; создание условий для развития частной системы здравоохранения; организация первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи; обеспечения граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения на подведомственной территории. В их обязанности входит обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения; проведение профилактических, санитарно-гигиенических, противоэпидемических мероприятий. На них возложены координация и контроль деятельности учреждений государственной и муниципальной систем здравоохранения, контроль за качеством оказываемой медицинской помощи в частной системе здравоохранения. Они осуществляют меры по охране семьи, материнства, отцовства и детства.

§ 4. Государственный контроль (надзор) в сфере здравоохранения

Функции государственного контроля и надзора в сфере здравоохранения возложены на **Федеральную службу по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор)**. Служба действует на основе Положения о ней, утвержденного Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1] Данная служба занимается, прежде всего, вопросами обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Она участвует в формировании направлений государственной политики в области обеспечения санитарио-эпидемиологического благополучия населения, в разработке и реализации федеральных и региональных целевых программ в этой области; проводит санитарно-эпидемиологические экспертизы, расследования, обследования, испытания, научные исследования в области санитарно-эпидемиологического благополучия.

Служба, в пределах своей компетенции, выполняет функцию государственного санитарно-эпидемиологического нормирования. Его основная задача — установление санитарно-эпидемиологических требований, обеспечивающих безопасность для здоровья человека среды его обитания. Требования устанавливаются санитарио-эпидемиологическими правилами, содержащими гигиенические и противоэпидемические требования по

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.

обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения, профилактики заболевания человека, благоприятных условий его проживания, труда, быта, обучения и питания, а также сохранению и укреплению его здоровья; оптимальные и предельно допустимые уровни влияния на организм человека факторов среды его обитания и др. К каким сферам, условиям, видам деятельности, продуктам, веществам и т. д. санитарно-эпидемиологическими правилами (санитарными правилами), устанавливаются единые санитарно-эпидемиологические требования, определено в Положении о государственном санитарно-эпидемиологическом нормировании, утвержденном Правительством РФ 24 июля 200 г.[1] В частности, требования к планировке и застройке городских и сельских поселений; пищевым продуктам; организации питания населения, водным объектам, условиям труда и т.д.

Установлено, что на территории РФ действуют федеральные санитарные правила. При необходимости учета особенностей санитарной остановки и здоровья населения на территории субъекта РФ могут действовать федеральные санитарные правила, установленные для этой территории.

Необходимо также иметь в виду, что санитарио-эпидемиологическое нормирование осуществляет не только Роспотребнадзор. Согласно упомянутому Положению, оно осуществляется федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации. Его содержание составляет разработку единых требований к проведению научно-исследовательских работ по обоснованию санитарных правил; контроль за проведением научно-исследовательских работ по государственному санитарно-эпидемиологическому нормированию; разработку (пересмотр), экспертизу, утверждение; введение в действие и опубликование санитариых правил; контроль за внедрением санитариых правил, изучение и обобщение практики их применения, регистрацию и систематизацию санитариых правил, формирование и ведение единой федеральной базы данных в области государственного санитарио-эпидемиологического нормирования.

Утвержденные санитарные правила и нормы обязательны для выполнения на всей территории страны всеми государственными органами, государственными и негосударственными орга-

[1] СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3295.

низациями, их должностными лицами и гражданами. В статусе уполномоченного федерального органа исполнительной власти Служба осуществляет контроль и надзор за исполнением обязательных требований законодательства в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, включая государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства и санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ.

Контрольно-надзорные функции она реализует также в процессе осуществления лицензионной и регистрационной деятельности. На нее возложены: выдача лицензий на осуществление деятельности, связанной с использованием возбудителей инфекционных заболеваний; регистрация впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ; отдельных видов продукции, представляющих потенциальную опасность для человека; отдельных видов продукции, в том числе пищевых продуктов, впервые ввозимых на территорию РФ. В ее полномочия входит выявление причин и условий возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний. Она должна информировать органы государственной власти, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

Служба имеет право проверять деятельность юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по вопросам выполнения требований санитарного законодательства. В установленной сфере она вправе пресекать выявленные нарушения законодательства РФ; применять предусмотренные им меры ограничительного, предупредительного, профилактического характера, направленные на недопущение и ликвидацию последствий этих нарушений.

Особой разновидностью контроля в сфере здравоохранения является государственный санитарно-эпидемиологический надзор, имеющий своей целью обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Его основными задачами являются профилактика инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний населения РФ, предупреждение вредного воздействия на человека факторов среды обитания, а также гигиеническое воспитание и обучение граждан.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор сформирован и функционирует в соответствии с ФЗ от 30 марта 1999 г. «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», Положением об осуществлении санитарно-эпидемиологического надзора в Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства РФ от 14 сентября 2005 г. № 569, а также другими нормативными правовыми актами.

Данный надзор осуществляют органы и учреждения, представляющие собой единую федеральную централизованную системы. Ее образуют:

а) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор в Российской Федерации;

б) территориальные органы, созданные для осуществления государственного санитарно-эпидемиологического надзора в субъектах РФ, муниципальных образованиях и на транспорте;

в) федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор соответственно в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, на объектах обороны и оборонного производства, безопасности, внутренних дел и иного специального назначения, в организациях отдельных отраслей промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях. К ним отнесены МВД РФ, Минобороны России, Федеральная служба исполнения наказаний, Главное управление специальных программ Президента РФ, Управление делами Президента, Федеральная служба безопасности РФ, Федеральная служба охраны РФ; Федеральная служба по контролю за оборотом наркотиков, Федеральное медико-биологическое агентство;

г) учреждения, структурные подразделения федеральных органов исполнительной власти по вопросам обороны, внутренних дел, безопасности, юстиции, контроля за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, осуществляющие государственный санитарно-эпидемиологический надзор соответственно в Вооруженных Силах РФ, других восках, воинских формированиях, на объектах обороны и оборонного производства, безопасности и иного специального назначения (объекты обороны и иного специального назначения);

д) государственные научно-исследовательские и иные учреждения, осуществляющие свою деятельность в целях обеспечения государственного санитарно-эпидемиологического надзора в РФ.

В зависимости от функционального назначения и обусловленных им особенностей статуса и полномочий субъекты, имеющие отношение к данному надзору, в нормативных правовых актах подразделяются на три группы:

а) осуществляющие организацию санитарно-эпидемиологического надзора. Это руководитель Роспотребнадзора; он же — главный санитарный врач РФ; б) руководители территориальных органов Роспотребнадзора; они же главные санитарные врачи по субъектам РФ; в) главные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте; г) главные санитарные врачи подразделений федеральных органов, осуществляющих функции санитарно-эпидемиологического надзора (МВД РФ, Минобороны России, Управления делами Президента РФ и др.; д) обеспечивающие санитарно-эпидемиологический надзор, осуществляемый федеральными органами исполнительной власти и федеральными государственными учреждениями. Это федеральные научные учреждения гигиенического и эпидемиологического профиля, федеральные государственные учреждения — центры гигиены и эпидемиологии, противочумные станции (центры), дезинфекционные станции, федеральные государственные унитарные предприятия дезинфекционного профиля и иные организации, подведомственные указанным органам; е) должностные лица, уполномоченные осуществлять государственный санитарно-эпидемиологический надзор. К ним относятся руководитель Роспотребнадзора и его заместители (заместители главного санитарного врача); заместители главного санитарного врача — главные санитарные врачи других федеральных органов исполнительной власти и их заместители; руководители территориальных органов Роспотребнадзора — главные санитарные врачи по субъектам РФ и их заместители; руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты федеральных органов исполнительной власти; руководители структурных подразделений территориальных органов федеральных органов исполнительной власти — главные санитарные врачи по городам, районам и на транспорте и их заместители; руководители структурных подразделений и их заместители, специалисты территориальных органов Роспотребнадзора.

Иными словами, к этой группе относятся главные государственные санитарные врачи и их заместители, руководители определенных структурных подразделений и их заместители, а

также специалисты органов, осуществляющих санитарно-эпидемиологический надзор. Перечень специалистов утверждается Правительством РФ.

В содержание государственного санитарного надзора входят наблюдение, оценка и прогнозирование здоровья населения в связи с состоянием среды его обитания; контроль за выполнением санитарного законодательства, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, предписаний и постановлений должностных лиц, осуществляющих государственный санитарно-эпидемиологический надзор за санитарно-эпидемиологической обстановкой; выявление причин и условий инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний; санитарио-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу РФ; проведение санитарно-эпидемиологических расследований, направленных на выявление причин и условий возникновения и распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений), разработка обязательных для исполнения предложений по проведению мероприятий, обеспечивающих санитарно-эпидемиологическое благополучие населения; контроль за проведением гигиенических и противоэпидемических мероприятий, соблюдение санитарного законодательства организациями и гражданами.

Государственный санитарно-эпидемиологический надзор включает также статистическое наблюдение в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения на федеральном уровне, государственный учет инфекционных, профессиональных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений населения в связи с неблагоприятным влиянием на здоровье человека факторов среды его обитания, а также санитариой статистики

Контрольно-надзорные функции надзора подразделяются на две группы, связанные с осуществлением:

предварительного контроля, например, при размещении объектов промышленности, выборе водоисточников, используемых для централизованного и децентрализованного водоснабжения и др.; **надзора с соблюдением** санитарного законодательства РФ.

Под этим углом зрения служба осуществляет наблюдение, оценку и прогнозирование состояния здоровья населения в связи с состоянием среды обитания человека; проверяет выполнение

гигиенических и противоэпидемических мероприятий, санитарных правил, норм и гигиенических нормативов при эксплуатации предприятий, учреждений и организаций, зданий, помещений, сооружений, оборудования и транспортных средств и т. д. Разумеется, что контроль и надзор — это двуединая функция, поскольку они органично взаимосвязаны и взаимопроникают, что находит свое отражение в нормативных актах и особенно в практическом их осуществлении.

Тем не менее на различия между предварительным контролем и надзором указывают юридически значимые действия (решения), принимаемые по их результатам. При таком контроле они обычно заключаются в даче согласия на то или иное решение вопроса либо заключения по его проекту и т. п. Выявленные же в порядке надзора нарушения могут повлечь применение, в частности, мер административного принуждения.

Органы надзора осуществляют и другие, кроме обозначенных выше, виды работ, соответствующих их основному назначению.

Для эффективного выполнения задач, возложенных на органы и учреждения указанного надзора, должностные лица наделены широкими полномочиями, которые можно подразделить на следующие группы:

а) полномочия, обеспечивающие необходимые условия для осуществления надзора: беспрепятственно посещать и обследовать поднадзорные объекты; получать от организаций и граждан сведения и документы, необходимые для выполнения возложенных на них задач; изымать образцы (пробы) материалов, веществ, изделий, пищевых продуктов, воздуха, воды и почвы для лабораториых исследований и проведения гигиенической экспертизы;

б) полномочия по предупреждению нарушений санитарных правил организациями и гражданами: требовать проведения гигиенических и противоэпидемических мероприятий; выявлять и устранять причины и условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и др.;

в) полномочия по пресечению нарушений санитарного законодательства. Эти меры различны. К ним относятся приостановление либо прекращение работ по проектированию и строительству, а также введению в эксплуатацию законченных объектов, эксплуатации действующих предприятий, организаций, транспортных средств и других объектов. Они могут принимать

решения по применению административного принуждения в виде мер пресечения: о временном отстранении от работы граждан, являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней и могущих быть источниками их распространения в связи с особенностями выполняемой работы или производства, в которых они заняты; об обязательной госпитализации инфекционных больных, о проведении дезинфекции, дезинсекции в очагах инфекционных заболеваний; о проведении профилактических прививок населению или отдельным группам граждан по эпидемиологическим показаниям;

г) полномочия по применению административных наказаний к лицам, виновным в нарушении санитарных правил.

Органам государственного санитарно-эпидемиологического надзора предоставлены такие своеобразные полномочия, как право требовать возмещения ущерба от вреда, причиненного здоровью граждан, а также расходов лечебно-профилактических и санитарно-профилактических учреждений на проведение ими гигиенических, противоэпидемических и медицинских мероприятий при возникновении массовых заболеваний и отравлений людей.

Отдельными полномочиями по контролю и надзору в сфере санитарно-эпидемиологического благополучия обладает **Федеральное медико-биологическое агентство**. На него возложены функции по организации и осуществлению государственного санитарно-эпидемиологического надзора в отдельных отраслях промышленности с особо опасными условиями труда и на отдельных территориях, а также мер, направленных на выявление особо опасных факторов физической, биологической и химической природы и устранение их влияния; оказанию государственных услуг в сфере медико-санитарного обеспечения и санитарно-эпидемиологического благополучия по вопросам своей компетенции и т. д.[1]

[1] См.: Вопросы Федерального медико-биологического агентства. Утв. постановлением Правительства РФ от 15 декабря 2004 г. // Российская газета. 2002. 21 дек.

Оно осуществляет также функции (за исключением функций, возложенных на Минздравсоцразвития России) по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения, включая оказание медицинской помощи (кроме высокотехнологичной медицинской помощи)

Функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения осуществляет **Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор)**, Положение о которой утверждено Правительством РФ 30 июня 2004 г.[1] В соответствии с данным Положением Служба осуществляет надзор за фармацевтической деятельностью; соблюдением государственных стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения. Она осуществляет контроль за порядком производства медицинской экспертизы, установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; порядком организации и осуществления медико-социальной экспертизы, а также за осуществлением судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз.

Ее контрольные функции осуществляются по вопросам производства, изготовления, качества, эффективности, безопасности, оборота и порядка использования лекарственных средств, а также оборота и порядка использования изделий медицинского назначения; соблюдения стандартов качества медицинской помощи.

Контрольно-надзорные функции реализуются в процессе выдачи ею лицензий на осуществление медицинской, фармацевтической деятельности, деятельности по оказанию протезно-ортопедической помощи, по производству лекарственных средств и медицинской техники; разрешений на применение новых медицинских технологий; проведение клинических исследований лекарственных средств; на ввоз в РФ и вывоз из нее лекарственных средств; регистрации лекарственных средств и изделий медицинского характера. Контроль и надзор осуществляются Службой и при ведении ею государственного реестра лекарственных средств; перечня учреждений здравоохранения, имеющих право проводить клинические исследования лекарственных средств.

Служба осуществляет проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, других организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения. Для этого она наделена правом беспрепятственного доступа на любое предприятие — произво-

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.

дитель лекарственных средств, изымать их образцы; снимать копии с документов, необходимых для проведения контроля производства и качества лекарственных средств, а также запрещать производство лекарственных средств в случаях, закрепляемых нормативными правовыми актами.

В пределах своей компетенции и в случаях, предусмотренных законодательством РФ, она вправе применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, цель которых состоит в недопущении и (или) ликвидации последствий нарушений, пресечении фактов нарушений в установленной сфере деятельности.

ГЛАВА 38
Управление наукой

§ 1. Организационно-правовые формы управления наукой

Экономическое, социальное, политическое положение нашего государства во многом зависит от уровня и состояния развития науки, поскольку она является составной частью (элементом) всех отраслей, сфер государственного управления, оказывая непосредственное влияние на их развитие. Управление наукой сводится к созданию научных коллективов, подготовке для них научных кадров, оказанию материальной и технической помощи, государственной поддержки названных коллективов, учету результатов научных исследований. внедрению их в производство и практику и т. п.

Наука делится на фундаментальную, прикладную (отраслевую, ведомственную) и вузовскую, каждая из которых решает свои задачи и имеет свои особенности.

Согласно Конституции РФ (ст. 72) общие вопросы науки относятся к совместному ведению РФ и ее субъектов. В то же время она (ст. 114) и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 17) возлагает на Правительство РФ обеспечение проведения в РФ единой государственной политики в области науки, разработку и осуществление мер государственной поддержки развития науки, особенно фундаментальной, а также имеющих

общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки. Оно также определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области формирования, реализации единой государственной научно-технической политики, утверждает федеральные научные и научно-технические программы и проекты по приоритетным направлениям развития науки.

Специальным правовым актом, в соответствии с которым строится деятельность по управлению наукой, является ФЗ от 23 августа 1996 г. «О науке и государственной научно-технической политике»[1], который под научной (научно-исследовательской) деятельностью понимает деятельность, направленную на получение и применение новых знаний, в том числе: фундаментальные научные исследования — экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека; общества, окружающей природной среды; прикладные научные исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач (ст. 2 Закона).

Управление наукой осуществляют Министерство образования и науки РФ, подведомственные ему Федеральное агентство по науке и инновациям, Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, другие органы исполнительной власти, в системе которых имеются научные учреждения и вузы, Российская академия наук, отраслевые академии наук и др.

Министерство образования и науки РФ (Минобрнауки России), согласно Положению о нем, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в научной, научно-технической и инновационной сфере деятельности, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности.

Решая возложенные на него задачи, Минобрнауки России принимает нормативные правовые акты, такие, например, как:

[1] СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4137; 1998. № 30. Ст. 3607; 2000. № 2. Ст. 162; 2001. № 1. Ст. 20; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 27. Ст. 2715; 2006. № 1. Ст. 10; № 30. Ст. 5280; 2007. № 49. Ст. 6069.

положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования, положение о подготовке научно-педагогических кадров; номенклатуру должностей научных работников; порядок развития многоуровневой непрерывной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации научных кадров, а также формирование материально-технической, экспериментальной и приборной базы науки, создания федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием, государственной регистрации и учета обязательных экземпляров неопубликованных документов — результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых организациями независимо от организационно-правовой формы.

Оно определяет порядок представления кандидатур для назначения на должности атташе по науке и технике, кандидатур сотрудников групп по науке и технике в представительствах РФ за рубежом; присуждения премий Президента РФ в области науки и техники; создания и развития инновационной инфраструктуры; принимает положения об аспирантуре и докторантуре в научных организациях независимо от ведомственной принадлежности; обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в области науки

Министерство, в лице министра, принимает нормативные правовые акты, относящиеся к сферам деятельности Российского фонда технологического развития, Российского фонда фундаментальных исследований, Российского гуманитарного научного фонда, Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Федерального фонда производственных инноваций и т. д.[1]

Федеральное агентство по науке и инновациям (Роснаука), в соответствии с Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 16 июня 2004 г.[2], осуществляет функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере науч-

[1] См.: Положение о Министерстве образования и науки РФ // СЗ РФ 2004 № 2. Ст. 2562; 2006. № 18. Ст. 2007.

[2] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2563.

ной, научно-технической и инновационной деятельности. В эту сферу включается деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных стендов и установок, федеральных центров **коллективного пользования оборудованием, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения, а также информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.**

В компетенцию Роснауки входит организация разработки прогнозов развития научной, научно-технической и инновационной сферы, рынков наукоемкой продукции и услуг, подготовки заключений по проектам федеральных целевых программ, межотраслевых и межгосударственных научно-технических программ; выдача иностранным и российским заявителям разрешения на проведение морских научных исследований во внутренних морских водах и территориальном море РФ, в ее исключительной экономической зоне и на ее континентальном шельфе.

На него возложено ведение единого реестра результатов открытых научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет средств федерального бюджета, реестра отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ; осуществление распоряжения правами на объекты интеллектуальной собственности, другие научно-технические результаты, созданные за счет средств названного бюджета; финансирование закупки образцов приборов, оборудования, научно-технической литературы и лицензий, а также функций государственного заказчика федеральных научно-технических программ и т. д.

Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам (Роспатент) осуществляет функции по контролю и надзору в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, патентов и товарных знаков и результатов интеллектуальной деятельности, вовлекаемых в экономический и гражданско-правовой оборот, соблюдения интересов РФ, российских физических и юридических лиц при распределении прав на результаты интеллектуальной деятельности, в том числе в рамках международного научно-технического сотрудничества. Положение о ней, утвержденное Правительством РФ 16 июня 2004 г.[1], возложило на Роспатент

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2668.

осуществление приема заявок на объекты интеллектуальной собственности, их рассмотрение, экспертизы и выдачи патентов РФ на изобретение, промышленный образец и т. д.

Она публикует сведения о зарегистрированных объектах интеллектуальной собственности; об их официальной регистрации; о действии, прекращении действия и возобновлении действия правовой охраны в отношении объектов интеллектуальной собственности, передаче прав на охраняемые объекты интеллектуальной собственности и т. д.

Ей предоставлено право осуществлять проверку деятельности организаций, распоряжающихся правами РФ на объекты интеллектуальной собственности и результаты интеллектуальной деятельности. В случае обнаружения нарушения законодательства в установленной сфере деятельности она вправе применить соответствующие меры пресекательного, ограничительного, предупредительного характера.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор), согласно Положению о ней, осуществляет контроль и надзор за исполнением законодательства в области науки, научно-технической деятельности, аттестации научных и научно-педагогических кадров; деятельностью советов по защите докторских и кандидатских диссертаций (диссертационных советов), ученых (научно-технических) советов научных учреждений и организаций по вопросам присвоения ученых званий работникам научных учреждений и организаций.

В пределах своей компетенции Служба осуществляет лицензирование, аттестацию научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования); рассматривает вопросы присвоения ученых званий профессора или доцента по кафедре; создает диссертационные советы, приостанавливает или прекращает их деятельность на основании заключения Высшей аттестационной комиссии; подтверждает, признает и устанавливает эквивалентность документов об ученых степенях и званиях, полученных за рубежом и в РФ и выдает соответствующие документы на основе заключения Высшей аттестационной комиссии. Ей предоставлено право осуществлять проверку деятельности научных организаций; пресекать факты нарушения законодательства в рассматриваемой сфере деятельности и применять меры ограничительного, предупредительного, профилактического характера, направленных на не-

допущение и пресечение нарушений в подведомственной сфере деятельности[1].

Рособриадзор осуществляет организационное и техническое обеспечение работы **Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки РФ** (Высшая аттестационная комиссия), Положение о которой утверждено приказом Минобрнауки РФ 3 июля 2006 г.[2] Ее основными задачами являются обеспечение единой государственной политики в области государственной аттестации научных и научно-педагогических кадров, содействие улучшению качественного состава научных и научно-педагогических кадров, повышение эффективности их подготовки и использования.

Комиссия участвует в разработке проектов актов по вопросам присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий, номенклатуры специальностей научных работников. На нее возложено руководство работой диссертационных советов, выдача заключения об их создании, приостановлении или прекращении деятельности. Она проводит анализ защищенных диссертаций, заслушивает отчеты руководителей диссертационных и ученых (научно-технических) советов с целью изучения и обобщения опыта их работы и совершенствования их деятельности. Диссертационные советы действуют в соответствии с Положением о диссертационном совете, утвержденным приказом Минобразования России от 9 апреля 2002 г.[3]

На основании ходатайства соответствующего диссертационного совета Высшая аттестационная комиссия принимает решения о присуждении ученой степени доктора наук; о выдаче дипломов кандидата наук. Она принимает также решения о присвоении ученых званий профессора или доцента по специальности, о лишении (восстановлении) указанных ученых степеней и званий. В случае выявления нарушений порядка представления и защиты диссертаций Комиссия вправе отменить принятое диссертационным советом решение о присуждении ученой степени кандидата наук.

На Комиссию возложена важная функция по разработке и подготовке предложений по формированию сети диссертацион-

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2670.

[2] Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 34

[3] Российская газета. 2002. 1 июня.

ных советов с учетом потребностей подготовки и аттестации научных кадров, вносимых в номенклатуру специальностей научных работников и т. д.

Ученые степени и учение звания присуждаются (присваиваются) в соответствии с утвержденным Правительством РФ Положением о порядке присуждения ученых степеней от 30 января 2002 г.[1] и Положением о порядке присвоения ученых званий от 29 марта 2002 г.[2]

§ 2. Организация науки. Научные учреждения и сообщества

Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» под **научной организацией** признает юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы и формы собственности, а также общественное объединение научных работников, осуществляющие в качестве основной научную или научно-техническую деятельность, подготовку научных работников и действующие в соответствии с учредительными документами научной организации (ст. 5). Они подразделяются на научно-исследовательские, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические организации, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования и другие организации, осуществляющие научную или научно-техническую деятельность. Действующее законодательство дало право научным организациям осуществлять обучение по образовательным программам послевузовского и дополнительного профессионального образования в целях подготовки и переподготовки научных работников.

Управление научной и (или) научно-технической деятельностью осуществляется на основе сочетания принципов государственного регулирования и самоуправления. Органы государственной власти РФ, ее субъектов, государственные академии науки в пределах своих полномочий определяют приоритетные направления развития науки, обеспечивают формирование системы научных организаций, осуществление межотраслевой

[1] СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 580; 2003. № 33. Ст. 3278; 2006. № 18. Ст. 1997.
[2] СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1302; 2006. № 17 (ч. 2). Ст. 1881.

координации научной и научно-технической деятельности, разработку и реализацию научных и научно-технических программ и проектов, достижений науки и техники, а также развитие форм интеграции науки и производства. При этом управление научной и научно-технической деятельностью не должно нарушать свободу научного творчества.

Органы государственной власти РФ, ее субъектов утверждают уставы соответственно федеральных государственных научных организаций, научных организаций субъектов РФ, осуществляют контроль за эффективным использованием и сохранностью предоставленного им государственного имущества и т. д.

Согласно действующему законодательству Правительство РФ устанавливает порядок проведения научных исследований и использования научных и научно-технических результатов, которые могут создать угрозу безопасности РФ, здоровью граждан, окружающей природной среде; лицензирует отдельные виды научной и научно-технической деятельности; вводит в случаях, предусмотренных законодательством РФ, ограничения на право использования отдельных научных и научно-технических результатов, т. е. распространяет на них режим секретности, вводит сертификационные и метрологические требования к отдельным видам научной и научно-технической деятельности.

Важная роль в управлении наукой, организации научной деятельности отводится академиям наук. К ним относятся Российская академия наук и отраслевые академии наук (Российская академия медицинских наук, Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств. Все они имеют государственный статус, т. е. являются государственными академиями наук — некоммерческими организациями. Они создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ и финансируются из средств федерального бюджета. В их состав входят научно-исследовательские институты, научные лаборатории, конструкторские бюро и другие научные организации.

Российская академия наук (РАН) представляет собой высшее научное учреждение, некоммерческую самоуправляемую научную организацию, призванную проводить фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим про-

блемам естественных, гуманитарных и общественных наук. Ей предоставлено право участвовать в координации фундаментальных научных исследований, которые выполняются научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования за счет средств федерального бюджета.

Основными целями и задачами РАН являются организация и проведение научных исследований, направленных на получение новых знаний в различных областях, способствующих технологическому, экономическому, социальному и культурному развитию России; всемерное содействие развитию науки в РФ, повышение общественного престижа научной деятельности; изучение и анализ достижений мировой науки с целью использования их в интересах РФ, участие в разработке и реализации государственной научно-технической политики; разработка прогнозов технологического развития мировой экономики и определение места и роли РФ на рынке наукоемкой продукции; подготовка научных кадров высшей квалификации и т. д.

РАН объединяет в своем составе крупнейших ученых нашей страны (академики, члены-корреспонденты, а также иные сотрудники ее научных организаций). В ее систему входят институты, научные центры, обсерватории, научные станции, ботанические сады, библиотеки, музеи, заповедники, иные организации, призванные проводить и обеспечивать исследования по важнейшим направлениям фундаментальной и прикладной науки.

Как самоуправляемая организация она действует на основе собственного Устава[1], который принимается общим собранием РАН и утверждается Правительством РФ. Ее высшим органом управления является общее собрание академии, которое решает все основные вопросы ее деятельности. Между общими собраниями управление академией осуществляет ее Президиум — постоянно действующий коллегиальный орган управления академии, который подотчетен ее общему собранию.

РАН имеет свою структуру, в которую входят отделения, региональные отделения, региональные научные центры

Отделение РАН является ее основным структурным подразделением, объединяющим ученых одной или нескольких смеж-

[1] См.: Устав Российской академии наук. Утв. постановлением Правительства РФ от 19 ноября 2007 г. // СЗ РФ. 2007. № 48 (ч. 2). Ст. 6005.

ных отраслей науки. Оно объединяет институты и другие ее (РАН) научные организации по профилю отделения. Основной задачей отделения является развитие фундаментальных и прикладных исследований в научных организациях, объединенных в отделение академии.

В отличие от отделений, региональные отделения академии представляют собой объединение членов академии, научных сотрудников институтов и других подведомственных академии организаций, расположенных в соответствующем регионе. Основной целью регионального отделения является организация и проведение исследований, направленных на решение важнейших научных проблем и задач, способствующих успешному развитию региона и РФ в целом.

Региональный научный центр РАН объединяет членов академии, работающих в соответствующем регионе, научных сотрудников подведомственных академии организаций, расположенных в этом регионе. Основной целью такого центра является организация и проведение научных исследований, прикладных работ, имеющих важное значение для хозяйственного и культурного развития этого региона.

Перечень рассмотренных научных объединений РАН дан в ее Уставе.

Являясь ведущим научным учреждением страны, РАН тесно взаимодействует с другими научными организациями и учреждениями, в том числе с **отраслевыми академиями наук.** Они являются самоуправляемыми организациями, осуществляющими фундаментальные и прикладные научные исследования в соответствующих областях науки и техники, внося тем самым большой вклад в развитие науки. Их уставы утверждаются Правительством РФ.

Отраслевая (ведомственная) наука сосредоточена и развивается в системах соответствующих федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, которые осуществляют руководство ведомственными научно-исследовательскими организациями. Названные организации занимаются, как правило, исследованиями по прикладным направлениям науки.

Во главе отраслевых научно-исследовательских организаций стоит директор, назначаемый учредителем, т. е. соответствующим органом исполнительной власти. Назначение осуществля-

ется по результатам голосования, проводимого учеными советами соответствующих организаций, учреждений.

Значительный вклад в развитие науки вносят вузы, в которых сосредоточено большое число ученых нашей страны. Преподаватели и научные сотрудники вузов участвуют в развитии наиболее важных направлений фундаментальной и прикладной науки, внедряя научные исследования в образовательный процесс. **Вузовская наука** решает острые вопросы научно-технического прогресса в стране, ее социально-экономического развития, становления производства в соответствии с современными рыночными требованиями.

Научная работа в вузах осуществляется в тесном контакте с научными организациями и учреждениями, что позволяет более четко координировать научную работу ученых, направлять совместные усилия на развитие науки.

Формами организации науки являются Государственные научные центры Российской Федерации (ГНЦ) и наукограды Российской Федерации.

Образование ГНЦ осуществляется в соответствии с Указом Президента РФ от 22 июня 1993 г. «О государственных научных центрах РФ»[1]. Правовой статус государственного научного центра присваивается Правительством РФ научной организации, которая находится в ведении федерального органа исполнительной власти или государственной академии наук и ее региональных отделений, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная или научно-техническая деятельность которой получила международное признание. Цель таких научных образований состоит в создании условий и объединения усилий, направленных на сохранение в стране ведущих научных школ, развития научного потенциала и т. д.

Вопросы организации и деятельности наукоградов урегулированы Указом Президента РФ от 7 ноября 1997 г. «О мерах по развитию наукоградов как городов науки и высоких технологий»[2], ФЗ от 7 апреля 1999 г. «О статусе наукограда РФ»[3]. Согласно

[1] САПП РФ. 1993. № 26. Ст. 2420.
[2] СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5167.
[3] СЗ РФ. 1999. № 15. Ст. 1750; 2004. № 35. Ст. 3607.

вышеназванным правовым актам наукоград представляет собой муниципальное образование с градообразующим научно-производственным комплексом, представляющий собой совокупность организаций, осуществляющих научную, научно-техническую, инновационную деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров.

Присвоение муниципальному образованию статуса наукограда осуществляется Правительством РФ с установлением срока этого статуса[1].

ГЛАВА 39

Управление культурой

§ 1. Организационно-правовые формы управления культурой

Культура как особый вид творческой деятельности включает сохранение, создание, распространение, освоение культурных ценностей. Согласно Конституции РФ (ст. 44) каждый гражданин имеет право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям. Государство при этом гарантирует каждому гражданину свободу литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества. Вместе с тем оно возложило на граждан обязанность заботиться о сохранении культурного наследия, а также беречь памятники истории и культуры. Права и свободы граждан в области культуры являются конституционными.

Конституция РФ (ст. 71, 72), Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г.[2] относят к ведению РФ в этой области установление основ федеральной политики и федеральных программ в области культурного развития РФ; обеспечение

[1] См.: Порядок рассмотрения предложений о присвоении муниципальному образованию статуса наукограда РФ и прекращении такого статуса. Утв. постановлением Правительства РФ 25 ноября 2004 г. // СЗ РФ. 2004. № 48. Ст. 4808.

[2] ВВС РФ. 1992. № 46. Ст. 2615; СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3172; 2006. № 1. Ст. 10; 2007. № 1 (ч. 2). Ст. 21.

прав и свобод граждан в области культуры; установление основ федеральной культурной политики, принятие федерального законодательства в области культуры и федеральных государственных программ культурного развития; правовое регулирование отношений собственности, основ хозяйственной деятельности и порядка распоряжения национальным культурным достоянием РФ, финансирование организаций культуры, находящихся в федеральном ведении; регулирование ввоза и вывоза культурных ценностей, правил осуществления валютных операций в области культуры; создание, реорганизацию и ликвидацию государственных организаций культуры федерального подчинения; определение принципов государственной политики в области подготовки кадров, социальных гарантий, норм и льгот материального обеспечения работников культуры; контроль за исполнением законодательства РФ о культуре и т. д.

К совместному ведению РФ и ее субъектов относится: обеспечение прав и свобод граждан в области культуры; обеспечение сохранности культурного достояния народов РФ, памятников истории и культуры, историко-культурных территорий, включенных в Свод памятников истории и культуры РФ.

К совместному ведению относятся также осуществление федеральной культурной политики, разработка и реализация федеральных государственных программ культурного развития, их финансового и материально-технического обеспечения; охрана права интеллектуальной собственности; утверждение требований к профессиональному образованию в области культуры; создание условий для культурного развития народов РФ; общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры и др.

Управленческая деятельность в области культуры осуществляется многообразной системой органов государственной, прежде всего исполнительной, власти, местного самоуправления, которые при реализации возложенных на них задач в области культуры руководствуются различными нормативными актами, такими, как: законы РФ: от 27 декабря 1991 г. «О средствах массовой информации»[1], от 9 июля 1993 г. «Об авторском праве и смежных правах»[2]; федеральные законы: от 1 декабря 1995 г. «О государственной поддержке средств массовой информации и книгоиз-

[1] ВВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2001. № 32. Ст. 3315.
[2] ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1242.

дания РФ»[1], «О государственной поддержке кинематографии РФ»[2] от 22 августа 1996 г., «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ»[3] от 15 апреля 1998 г., «О народных художественных промыслах»[4] от 6 января 1999 г., «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов РФ» от 25 июня 2002 г.[5], «О библиотечном деле»[6] от 23 января 1994 г. и др.

Значительная роль в реализации государственной политики в области культуры и искусства принадлежит Президенту РФ. В целях более эффективной ее реализации он своим Указом от 8 ноября 2001 г. утвердил Положение о Совете при Президенте РФ по культуре и искусству[7]. Данный орган является консультативным. Он создан для информирования Президента РФ о положении дел в области культуры и искусства, обеспечения его взаимодействия с творческими союзами, организациями культуры и искусства, представителями творческой интеллигенции, выработки предложений Президенту РФ по актуальным вопросам государственной политики в области культуры и искусства.

Основными задачами Совета являются: выработка предложений главе государства по определению приоритетных направлений государственной политики в рассматриваемой области и мер по ее реализации; проведение по поручению Президента РФ экспертизы проектов федеральных законов и иных нормативных актов по вопросам культуры и искусства и по ее результатам подготовка соответствующих предложений; подготовка предложений Президенту РФ о взаимодействии с творческими союзами, организациями культуры и искусства, а также по вопросам социальной защиты работников культуры и искусства и др.

Решая свои задачи, Совет вправе запрашивать и получать необходимые документы и материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, творческих союзов, организаций культуры и искусства, а также должностных лиц; направлять своих представителей

[1] СЗ РФ. 1995. № 49. Ст. 4698.
[2] СЗ РФ. 1996. № 35. Ст. 4136; 2006. № 10. Ст. 1068.
[3] СЗ РФ. 1998. № 1. Ст. 1798; 2000. № 22. Ст. 2259.
[4] СЗ РФ. 1999. № 2. Ст. 254.
[5] СЗ РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.
[6] СЗ РФ. 1995. № 1. Ст. 2.
[7] СЗ РФ. 2001. № 46. Ст. 4345.

для участия в совещаниях, конференциях и семинарах, проводимых федеральными органами государственной власти, субъектов РФ, творческими союзами по актуальным вопросам в данной области и т. д.

Правительство РФ обеспечивает государственную поддержку и сохранение как культурного наследия общегосударственного значения, так и культурного наследия народов РФ, проведение единой государственной политики в области культуры; осуществляет регулирование и государственный контроль в области международного культурного сотрудничества и т. д.

Важное место в системе органов управления культурой занимает **Министерство культуры Российской Федерации (Минкультуры России)**, которое осуществляет функции по выработке государственной политики в сфере культуры, искусства, историко-культурного наследия, кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав, а также по нормативно-правовому регулированию в названных сферах, за исключением сферы охраны культурного наследия, контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав[1].

Министерство определяет порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и кинолетописи; формирования, учета, сохранения и использования Музейного фонда РФ, а также порядок деятельности музеев в РФ; перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и вывозу их из РФ; перечни документов, образующихся в процессе деятельности федеральных органов государственной власти и подведомственных им организаций, с указанием сроков их хранения.

В процессе своей деятельности Минкультуры России издает положение о национальном фильме; единые правила и условия учета и хранения музейных предметов, коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ; правила и условия деятельности государственных, муниципальных и других архивов РФ; правила информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе документов архивов РФ; правила обеспечения режима хранения перемещенных культур-

[1] См.: Положение о Министерстве культуры Российской Федерации Утв. постановлением Правительства РФ 29 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2583.

ных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и вывозу из РФ, и др.

Осуществляя государственную политику в области культуры, Минкультуры России обеспечивает тем самым необходимые условия для реализации гражданами РФ их конституционных прав на свободу творчества, участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, доступа к культурным ценностям. Эта политика направлена на сохранение исторического культурного наследия; содействие развитию национальных культур народов РФ; определение целей и приоритетов в развитии отдельных видов культурной деятельности, профессионального искусства, музейного и библиотечного дела, народного творчества, образования и науки в области культуры.

К компетенции Минкультуры России относятся разработка и реализация федеральных целевых программ развития культуры и искусства, в том числе кинематографии Оно принимает участие в разработке и реализации иных федеральных целевых и межгосударственных программ по вопросам его компетенции. Министерство подготавливает с участием федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ и вносит предложения о включении объектов исторического и культурного наследия в Государственный список недвижимых памятников истории и культуры федерального значения, а также в Свод всемирного наследия ЮНЕСКО, об отнесении историко-культурных и природных комплексов, архитектурных ансамблей и сооружений, организаций культуры, а также других объектов к особо ценным объектам культурного наследия народов РФ.

Минкультуры России осуществляет также функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии. Оно организует проведение государственной историко-культурной экспертизы в отношении объектов культурного наследия, историко-культурной и искусствоведческой экспертизы коллекционируемого, в том числе изъятого и конфискованного, оружия, патронов к нему, копий оружия; сохранение и реставрацию музейных предметов и музейных коллекций, входящих в состав Музейного фонда РФ, находящихся в федеральной собственности библиотечных фондов и фильмофонда; создание сводного каталога библиотек РФ, а также систем безопасности государственных музеев и библиотек.

На него возложено ведение единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории культуры) народов РФ, Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов РФ, электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей, предназначенных для обмена, Государственного каталога Музейного фонда РФ, государственного регистра фильмов.

Министерство осуществляет также реализацию от имени РФ имущественных и личных неимущественных прав и выполнение обязанностей в отношении музейных предметов и коллекций, включенных в состав Музейного фонда РФ, распределение перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей между учреждениями культуры.

В пределах своей компетенции Минкультуры России выдает учреждениям культуры разрешения на использование дубликатов перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ культурных ценностей для культурного обмена с иностранными организациями; прокатных удостоверений на фильмы , созданные в РФ или приобретенные за рубежом для проката в РФ; удостоверений национального фильма.

В процессе своей деятельности оно принимает решения об управлении музейными предметами и коллекциями, находящимися в федеральной собственности; о передаче на хранение оружия, которое по результатам экспертизы признано имеющим культурную ценность; определяет состав Музейного фонда РФ; включает музейные предметы и коллекции в состав Музейного фонда РФ и исключает их из его состава и т.д.

По вопросам своей компетенции Министерство координирует деятельность других федеральных органов исполнительной власти.

Минкультуры России подведомственна деятельность Федерального архивного агентства, Федеральной службы по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.

Федеральное архивное агентство (Росархив) осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела. В своей деятельности оно руководствуется ФЗ от 22 октября 2004 г. «Об ар-

хивном деле в РФ»[1], Положением о нем, утвержденным Правительством РФ 17 июня 2004 г.[2], другими правовыми актами.

В содержание деятельности Росархива входят организация информационного обеспечения граждан, органов государственной власти, местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе документов Архивного фонда РФ и других архивных фондов, исполнения запросов российских и иностранных граждан, связанных с реализацией их законных прав и свобод; оформление архивных справок, направляемых в иностранные государства. Оно также организует экспертизу: архивных документов, заявленных к вывозу за пределы РФ, для выдачи физическим и юридическим лицам заключений о возможности их вывоза; документов Архивного фонда РФ, заявленных к временному вывозу за пределы РФ, для выдачи физическим и юридическим лицам заключений о возможности их временного вывоза; документов Архивного фонда РФ, временно вывезенных за пределы РФ, после их возвращения.

В пределах своей компетенции Агентство ведет государственный учет документов Архивного фонда РФ, Государственный реестр уникальных документов данного фонда. Оно осуществляет меры по обеспечению преимущественного права РФ на покупку архивных документов, находящихся в частной собственности, в случае их аукционной или комиссионной продажи; экспертизу проектов национальных стандартов в области архивного дела; обеспечение соблюдения правил хранения, комплектования, учета и использования архивных документов, а также контроль сроков возврата архивных документов, временно вывезенных за пределы РФ, и т. д.

Значительным объемом функций и полномочий в рассматриваемой сфере обладает **Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия.** На нее возложены функции по охране культурного наследия, авторского и смежного права. По этим вопросам она осуществляет государственную аккредитацию организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами; лицензирование в установленной сфере деятельности; функции по реставрации объектов культурного наследия,

[1] СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169; 2006. № 50. Ст. 5280.
[2] СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2572.

аттестации экспертов по культурным ценностям. Она проводит экспертизу культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при возврате после их временного вывоза. На нее возложена регистрация культурных ценностей, ввозимых и временно ввозимых на территорию РФ, задержанных или конфискованных таможенными и другими правоохранительными органами; факты пропажи, утраты, хищения культурных ценностей.

Служба принимает решения о возможности вывода или временного вывоза культурных ценностей из РФ, выдает юридическим и физическим лицам свидетельства на право их вывоза и временного вывоза с территории РФ; заключает договоры о возврате вывозимых культурных ценностей с лицами, ходатайствующими о временном их вывозе, и т.д.

В субъектах РФ действуют органы управления различных организационно-правовых форм: министерства, управления, департаменты и др. К их ведению относится осуществление федеральной политики в области культуры, разработка на ее основе региональных и иных программ сохранения и развития культуры, их реализация, финансовое и материально-техническое обеспечение; создание, реорганизация и ликвидация организаций и учреждений культуры; формирование фондов развития культуры; информационное обеспечение культурной деятельности, введение статистического учета в этой сфере.

В их компетенцию входит организация охраны и обеспечения объектов культурного наследия регионального значения; библиотечного обслуживания населения библиотеками субъектов РФ; создание и поддержка государственных музеев, учреждений искусства; поддержка народных художественных промыслов, региональных и местных национально-культурных автономий, изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности. На них возложен контроль за исполнением законодательства о культуре и т. д.

§ 2. Местное самоуправление и культура

В соответствии с Основами законодательства РФ о культуре и ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» органы местного самоуправления организуют

на своей территории библиотечное обслуживание населения; создают условия для организации досуга и обеспечения жителей услугами организаций культуры; обеспечивают охрану и сохранение объектов культурного наследия. Они формируют местные бюджеты и фонды развития культуры; разрабатывают и принимают местные нормативы финансирования культуры; осуществляют регулирование отношений собственности в области культуры.

Органы местного самоуправления наделены полномочиями по созданию, реорганизации и ликвидации муниципальных организаций культуры, их регистрации. Они назначают руководителей данных организаций; осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий; обеспечивают условия для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании; организуют и содержат муниципальную информационную службу, создают условия для деятельности местных СМИ, для проведения зрелищных и других культурных мероприятий; осуществляют контроль за условиями аренды зданий, помещений и иных объектов собственности организаций культуры.

§ 3. Государственный контроль (надзор) в сфере культуры

Значительным объемом контрольно-надзорных функций и полномочий в сфере культуры наделена **Федеральная служба по надзору законодательства в области охраны культурного наследия.** В своей деятельности она руководствуется законами и подзаконными актами, в том числе Законом РФ от 5 апреля 1993 г. «О вывозе и ввозе культурных ценностей»[1]. На данную службу возложены функции государственного контроля и надзора за соблюдением законодательства РФ об авторском и смежных правах; об архивном деле; в области охраны и использования объектов культурного наследия федерального значения; в отношении культурных ценностей, перемещенных в СССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории РФ, а также

[1] ВВС РФ. 1993. № 20. Ст. 718

нормативно-правовое регулирование в сфере охраны культурного наследия, осуществления контроля и надзора в сфере авторского права и смежных прав.

Значительное место в работе Службы занимает контроль и надзор за деятельностью аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами; за вывозом из РФ и ввозом на ее территорию культурных ценностей; за сохранением, использованием, популяризацией и государственной охраной культурного наследия народов РФ; за хранением и использованием отнесенных к культурному наследию народов РФ библиотечных фондов и кинофонда, сохранностью перемещенных культурных ценностей и их учетом.

Контролю со стороны Службы подлежат состояние Музейного фонда РФ, деятельность негосударственных музеев в РФ, объекты культурного наследия федерального значения.

Важное значение имеет контроль за соблюдением условий охранных обязательств при приватизации объектов культурного наследия федерального значения, разработкой градостроительной и проектной документации, градостроительных регламентов, обеспечивающих содержание и использование объектов культурного наследия федерального значения в соответствии с законом.

Функции контроля реализуются Службой также в процессе государственной аккредитации, лицензирования, согласования, регистрации, выдачи разрешений по вопросам и в пределах своей компетенции в рассматриваемой сфере деятельности.

По итогам контроля Служба вправе давать предписания, например, о прекращении действий, влекущих повреждение, разрушение, уничтожение или перемещения объекта культурного наследия, а также изменение его облика; применять меры профилактического и пресекательного характера, направленные на недопущение нарушений со стороны юридических и физических лиц требований в установленной сфере деятельности, и т. д.[1]

[1] См.: Положение о Федеральной службе по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия. Утв. постановлением Правительства РФ 29 мая 2008 г. // СЗ РФ. 2008. № 22. Ст. 2584.

ГЛАВА 40

Управление в области социальной защиты граждан

§ 1. Организационно-правовые формы управления в области социальной защиты граждан

В соответствии с Конституцией РФ Российская Федерация есть социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ст. 7).

В реализации государственной политики социальной защиты граждан участвуют различные органы государственной власти, органы местного самоуправления

Общее руководство в этой области осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

Президент РФ, определяя в соответствии с Конституцией РФ основные направления внутренней политики государства, издает указы, которыми, в частности, регулируются общественные отношения в области социальной политики. социальной защиты граждан.

В данной области значительное место отводится деятельности Правительства РФ. Оно обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения; принимает меры по реализации трудовых прав граждан; разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ; обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики; принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья; содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики.

Правительство РФ обеспечивает поддержку наименее социально защищенных групп населения, реализацию социальных гарантий граждан; принимает меры по обеспечению социальной защищенности граждан; совершенствует систему социального обеспечения; принимает меры по укреплению системы социальных пособий и компенсационных выплат семьям, имеющим

детей, другим категориям граждан (пенсионерам, инвалидам, ветеранам, малоимущим и др.), разрабатывает и утверждает федеральные программы занятости населения, осуществляет правовое регулирование отдельных вопросов в рассматриваемой области.

Важное значение для организации управления в области социальной защиты граждан имеют законы: «Об основах социального обслуживания населения в РФ» от 10 декабря 1995 г.[1], «Об основах обязательного социального страхования» от 16 июля 1999 г.[2], «О ветеранах» от 12 января 1995 г.[3], «О занятости населения РФ» в редакции ФЗ от 20 апреля 1996 г.[4], «О государственной социальной помощи» от 17 июля 1999 г.[5], «Об основах охраны труда в РФ» от 17 июля 1999 г.[6], «О государственном пенсионном обеспечении в РФ» от 15 декабря 2001 г.[7], «О трудовых пенсиях в РФ» от 17 декабря 2001 г.[8] и другие нормативные акты.

Федеральным органом исполнительной власти, непосредственно занимающимся проблемами социальной защиты граждан, является Министерство здравоохранения и социального развития РФ, а также подведомственные ему Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития, Федеральная служба по труду и занятости.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России), согласно Положению о нем, осуществляет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального развития, труда, защиты прав потребителей, включая вопросы уровня жизни и доходов населения, демографической политики, оплаты труда, пенсионного обеспечения, социального страхования, условий и охраны труда, социального партнерства и

[1] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4872; 2003. № 2. Ст. 167.

[2] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3686.

[3] СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168.

[4] СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1915; 1999. № 29. Ст. 3696; 2003. № 2. Ст. 160, 167.

[5] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3699.

[6] СЗ РФ. 1999. № 29. Ст. 3702; 2002. № 21. Ст. 1916; 2003. № 2. Ст. 160, 167.

[7] СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

[8] СЗ РФ. 2001. № 51 (ч. 2). Ст. 4920.

трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, социальной защиты населения, семьи, женщин и детей.

Реализуя свои полномочия в области труда, Министерство закрепляет квалификационные требования к работникам социальной сферы и номенклатуру специальностей, принимает Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, Единый квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов, служащих; определяет размеры тарифных ставок и разряды оплаты труда Единой тарифной сетки для работников бюджетной сферы, должностные оклады и другие условия оплаты труда для отдельных категорий работников бюджетных организаций, разряды оплаты труда и квалификационные требования по должностям отдельных категорий работников, занятых выполнением аварийно-спасательных и других неотложных работ по ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций.

В этой области оно определяет перечень документации и материалов, представляемых на государственную экспертизу условий труда; порядок обучения и проверки знаний требований охраны труда работников организаций; принимает положение об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, межотраслевые правила и типовые инструкции по охране труда, типовые нормы труда; разрабатывает и утверждает перечень предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний работников, критерии определения степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве; определяет порядок регистрации соглашений и коллективных договоров.

В области занятости населения Минздравсоцразвития России определяет порядок финансирования мероприятий по содействию занятости населения и социальной поддержке безработных граждан; порядок исчисления среднего заработка для определения размеров пособий по безработице и стипендии, выплачиваемой гражданам в период профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации по направлению органов службы занятости; принимает акты о выдаче заключений о целесообразности привлечения и использования иностранных работников. Оно определяет перечни видов работ, профессий, должностей, на которых могут быть заняты граж-

дане, проходящие альтернативную гражданскую службу, а также организации, в которых она может проходить.

По вопросам пенсионного обеспечения Министерство определяет порядок ведения пенсионной документации, подтверждения периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, подсчета и подтверждения стажа государственной службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральным государственным служащим; закрепляет правила обращения за пенсией за выслугу лет федеральных государственных служащих, ее назначения и выплаты, выплаты трудовых пенсий и пенсий по государственному пенсионному обеспечению, обращения за трудовой пенсией и пенсией по государственному пенсионному обеспечению, назначения и перерасчета размера пенсии; определяет перечень документов, необходимых для установления трудовой пенсии, пенсии по государственному пенсионному обеспечению и т. д.

В содержание его деятельности входит определение порядка заключения, изменения и расторжения договоров о стационарном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов, диспансерного наблюдения и лечения несовершеннолетних в детской и подростковой службах, разработки и реализации индивидуальной программы реабилитации инвалидов; разработка и утверждение нормативов оказания физкультурно-оздоровительных услуг населению и т. д.

В пределах своей компетенции Министерство координирует деятельность Пенсионного фонда РФ, Фонда социального страхования РФ, Федерального фонда обязательного медицинского страхования и осуществляет проверку их деятельности. Оно формирует и реализует государственную политику в области социальной защиты семьи, женщин и детей, граждан пожилого возраста, ветеранов, инвалидов в тесном взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ.

Совместно с названными органами оно организует создание и развитие сети комплексных и специализированных государственных, муниципальных, частных и иных социальных служб, а также других учреждений социального обслуживания населения[1].

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2898; 2006. № 19. Ст. 2080.

Минздрав России осуществляет функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере социального развития, реабилитации инвалидов, организации предоставления социальных гарантий, установленных законодательством для социально незащищенных категорий граждан, социального обслуживания населения. В его компетенцию входит организация деятельности государственной службы реабилитации инвалидов; профессиональной переподготовки, повышения квалификации работников социальной сферы, а также отдельных категорий работников по вопросам охраны труда; по возмещению вреда, причиненного здоровью граждан, пострадавших от радиационных аварий и катастроф. В процессе своей деятельности оно осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности по вопросам международной гуманитарной помощи и т. д.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере защиты прав потребителей и потребительского рынка. Согласно Положению о ней, она осуществляет государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей; правил продажи отдельных видов товаров, выполнения работ, оказания услуг. Ее контрольные функции реализуются в процессе регистрации впервые внедряемых в производство и ранее не использовавшихся химических, биологических веществ и изготовленных на их основе препаратов, потенциально опасных для человека (кроме лекарственных средств); отдельные виды продукции, продукты, представляющие потенциальную опасность для человека, в том числе впервые ввозимые на территорию РФ; лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате радиационных катастроф и инцидентов.

В пределах своей компетенции она осуществляет проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований законодательства в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров.

В установленной сфере деятельности Служба имеет право пресекать нарушения нормативных правовых актов; применять

меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение, ликвидацию последствий этих нарушений, и т. д.[1]

Одним из направлений деятельности Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) является осуществление функций по контролю и надзору в сфере социального развития. Положение о ней возложило на Службу контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания различных категорий граждан; регистрацию предельных отпускных цен на жизненно важные и необходимые лекарственные средства; проверку деятельности организаций, осуществляющих социальную защиту населения, иных организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере социальной защиты населения, и т. д.

В пределах своей компетенции Росздравнадзор вправе применять меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, цели которых состоят в недопущении или ликвидации последствий нарушений физическими и юридическими лицами обязательных требований, в пресечении этих нарушений[2].

Федеральная служба по труду и занятости (Роструд) выполняет важные функции по контролю и надзору в сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, а также по оказанию государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. В своей деятельности Роструд руководствуется ФЗ от 17 июля 1999 г. «Об основах охраны труда в РФ», Трудовым кодексом РФ, постановлением Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. «О государственном надзоре и контроле за соблюдением законодательства о труде и охране труда»[3], ФЗ «О занятости населения РФ», другими нормативными правовыми актами, а также Положением о ней, утвержденным Правительством РФ 30 июня 2004 г.[4]

Это Положение закрепило за Службой довольно широкий круг функций и полномочий по вопросам контроля и надзора в

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2899.
[2] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2900.
[3] СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4546.
[4] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2901, 2007. № 37. Ст. 4455.

сфере труда, занятости и альтернативной гражданской службы, оказания государственных услуг в сфере содействия занятости населения и защиты от безработицы, трудовой миграции и урегулирования коллективных трудовых споров. Так, она осуществляет государственный контроль и надзор за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права; анализирует обстоятельства и причины нарушений законодательства, иных нормативных актов, содержащих нормы трудового права, принимает меры по их устранению и восстановлению нарушенных трудовых прав граждан.

В уведомительном порядке Служба регистрирует и оказывает содействие в урегулировании коллективных трудовых споров по поводу заключения, изменения и выполнения соглашений, заключаемых на федеральном уровне социального партнерства, в организациях, финансируемых из федерального бюджета, а также в случаях, когда в целях разрешения коллективного трудового спора забастовка запрещена; информирует о положении на рынке труда, осуществляет государственную экспертизу условий труда; участвует в подготовке предложений о потребности в привлечении иностранных работников и формировании квот на осуществление иностранными гражданами трудовой деятельности в РФ.

На нее возложен контроль и надзор за соблюдением установленного порядка расследования и учета несчастных случаев на производстве; анализ состояния и причин производственного травматизма и разработка предложений по его профилактике. Она осуществляет подготовку плана направления граждан на альтернативную гражданскую службу; принимает решение о переводе гражданина, проходящего альтернативную гражданскую службу, из одной организации в другую; проводит контроль за прохождением гражданами альтернативной гражданской службы и увольнением с нее.

Значительная часть деятельности Роструда связана с вопросами занятости населения. Она осуществляет реализацию мер активной политики занятости населения, федеральных программ в сфере занятости населения, территориальных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения. Она осуществляет контроль и надзор за осуществлением органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ в области содействия занятости населения, за

нормативно-правовым регулированием, осуществляемым данными органами в указанной области; информирование о правах и гарантиях в области занятости населения и защиты от безработицы; согласовывает схему размещения государственных учреждений службы занятости населения субъектов РФ и т. д.

По вопросам своей компетенции Служба вправе проводить проверки, обследования подконтрольных объектов. При обнаружении в процессе проведения проверок нарушений она выявляет причины и обстоятельства их совершения, дает обязательные для исполнения предписания об устранении правонарушений, причин и условий, способствующих их совершению, составляет протоколы об административных правонарушениях.

Роструд обобщает практику применения и анализ причин нарушений трудового законодательства, законодательства о занятости, альтернативной гражданской службе и готовит предложения по его совершенствованию

В области занятости населения значительными функциями и полномочиями наделены органы исполнительной власти субъектов РФ, которые переданы им федеральными органами государственной власти. К ним относятся: осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения; приемом на работу инвалидов; регистрацией их в качестве безработных.

На них возложена регистрация безработных граждан, а также иных граждан в целях содействия им в поиске подходящей работы. Широкий спектр их полномочий связан с оказанием государственных услуг; информированием о положении на рынке труда в субъекте РФ; организацией профессиональной ориентации граждан в целях выбора сферы деятельности, трудоустройства, профессионального обучения; психологической поддержкой, профессиональной подготовкой, переподготовкой и повышением квалификации безработных граждан; осуществлением социальных выплат гражданам, признанным безработными; организацией проведения оплачиваемых общественных работ, временным трудоустройством несовершеннолетних граждан; социальной адаптацией безработных граждан на рынке труда.

Указанные органы осуществляют разработку и реализацию региональных программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, организацию и проведение специальных мероприятий по профилированию (распределению безработных граждан на группы в зависимости от соответству-

ющих критериев) безработных граждан; принимают меры по устранению обстоятельств и причин выявленных нарушений законодательства о занятости населения и восстановлению нарушенных прав граждан и т. д. (ст. 7.1 ФЗ «О занятости населения в РФ»).

В этой сфере действует ряд формирований, играющих значительную роль в социальной защите граждан. Названный выше Закон (ст. 15) закрепил основные направления деятельности **государственной службы занятости населения.** К ним относятся оценка состояния и прогноз развития занятости населения, информирование о положении на рынке труда; разработка и реализация программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения; содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям — в подборе необходимых работников; организация мероприятий активной политики занятости населения; осуществление социальных выплат гражданам, признанным безработными; осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения. Ее образуют: Федеральная служба по труду и занятости; органы исполнительной власти субъектов РФ, которым Российской Федерацией переданы полномочия в области содействия занятости населения; государственные учреждения службы занятости населения.

Важную роль в области социальной защиты населения играет **Российская трехсторонняя комиссия по урегулированию социально-трудовых отношений,** правовой статус которой закреплен в ФЗ от 1 мая 1999 г. «О Российской трехсторонней комиссии по урегулированию социально-трудовых отношений»[1]. Она состоит из представителей общероссийских объединений профессиональных союзов, общероссийских объединений работодателей, Правительства РФ. Ее основными задачами являются: обеспечение равноправного сотрудничества федеральных органов государственной власти, общероссийских объединений профсоюзов и общероссийских объединений работодателей при выработке принципов регулирования социально-трудовых отношений на федеральном уровне; ведение коллективных переговоров и подготовка проекта генерального соглашения между указанными сторонами; содействие договорному регулированию социально-трудовых отношений на федеральном уровне и др.

[1] СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2218.

§ 2. Местное самоуправление и социальная защита граждан

Значительная роль в области управления социальной защитой граждан принадлежит органам местного самоуправления. Среди множества вопросов, решаемых ими в процессе своей деятельности, важное место отводится вопросам социального обеспечения и защиты граждан, проживающих на подведомственной территории.

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления осуществляют управление учреждениями социального обеспечения. Они назначают и выплачивают пенсии и пособия, осуществляя при необходимости доплаты к ним из собственных и привлеченных средств. На них возложены функции по выявлению и учету лиц, которым необходима материальная поддержка и которая осуществляется за счет средств местного бюджета. В целях социальной защиты граждан они формируют фонд социальной защиты населения, распоряжаются его средствами в соответствии с его целевым назначением и принимают необходимые меры по его пополнению.

Одним из направлений их деятельности в данной области является работа по улучшению жилищных, материальных, бытовых, социальных условий семей, потерявших кормильца, инвалидов, престарелых граждан; принятие мер по оказанию помощи гражданам, нуждающимся в обслуживании на дому. В случае необходимости направляют инвалидов, престарелых граждан в соответствующие учреждения социального обеспечения (дома инвалидов, престарелых и т. п.).

Органам местного самоуправления предоставлено право устанавливать за счет местного бюджета различные льготы лицам, нуждающимся в социальной защите, в частности, по оплате жилой площади и коммунальных услуг, проезда на общественном транспорте, медицинскому обслуживанию, санаторно-курортному лечению и др.

В пределах своей компетенции они предоставляют льготы и преимущества, связанные с охраной материнства и детства, улучшением условий жизни многодетных семей

Органы местного самоуправления руководят опекой и попечительством. Осуществляя эту деятельность, они обеспечивают устройство детей, оставшихся без попечения родителей, в дет-

ские дома, школы-интернаты, интернаты при школах; решают вопросы о передаче таких детей на воспитание в семьи граждан, а также вопросы усыновления (удочерения).

В соответствии с ФЗ «О занятости населения РФ» органы местного самоуправления решают задачи в области занятости населения, тесно взаимодействуя с государственными учреждениями службы занятости населения. Данная деятельность строится ими с учетом государственной политики в области занятости и включает в себя: а) поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности; б) обеспечение свободного волеизъявления граждан в выборе вида занятости; в) проведение специальных мероприятий, способствующих обеспечению занятости граждан, испытывающих трудности в поисках работы; г) поощрение работодателей, создающих новые рабочие места, прежде всего для граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поисках работы; д) разработку и реализацию программ повышения уровня занятости; е) организацию с целью обеспечения временной занятости граждан общественных оплачиваемых работ (благоустройство, строительство и ремонт дорог, зданий, сооружений, озеленение населенных пунктов и др.) за счет средств местного бюджета, внебюджетных фондов и привлеченных средств

Органы местного самоуправления вправе получать от расположенных на подведомственной территории предприятий, учреждений, организаций сведения о высвобождении работающих. В период массового высвобождения работников они координируют осуществление программ переобучения и переподготовки высвобождаемых работников и т. д.

РАЗДЕЛ X

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ

ГЛАВА 41

Управление обороной

§ 1. Организационно-правовые формы управления обороной

Федеральный закон от 31 мая 1996 г. «Об обороне»[1] под обороной понимает систему политических, экономических, военных, социальных и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженную защиту РФ, целостности и неприкосновенности ее территории.

Основными правовыми актами, закрепляющими основы организации обороны РФ, являются федеральные законы: «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г.[2], «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г.[3], «О мобилизационной подготовке и мобилизации в РФ» от 26 февраля 1997 г.[4], Положение о порядке прохождения военной служ-

[1] СЗ РФ. 1996. № 23. Ст. 2750; 2005. № 52 (ч. I) Ст. 5598; 2006. № 50. Ст. 5279; 2007. № 27. Ст. 3213

[2] СЗ РФ. 1998. № 13. Ст. 1475, 2001. № 7. Ст. 620, 621, 2002. № 7. Ст. 631; 2003 № 27. Ст. 2700; 2004 № 18. Ст. 1687, 2006. № 19. Ст. 2062, 2006. № 50. Ст. 5281

[3] СЗ РФ. 1998. № 22. Ст. 2331; 2001. № 31. Ст. 3173; 2002. № 2. Ст. 2521 2006. № 50. Ст. 5281; 2007. № 26. Ст. 3086.

[4] СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1014

бы, утвержденное Указом Президента РФ от 16 сентября 1999 г.[1], и другие.

Организация обороны включает правовое регулирование вопросов обороны; прогнозирование и оценку военной угрозы; военную политику и доктрину; строительство, подготовку и поддержание в необходимой боевой готовности Вооруженных Сил; проведение мероприятий гражданской обороны; совершенствование оружия и военной техники; развитие военной науки; координацию деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в области обороны и т. д.

Основой обороны являются Вооруженные Силы РФ, которые призваны защищать суверанитет, территориальную целостность, другие важные интересы РФ в случае совершения вооруженной агрессии против нее. Они могут быть также использованы для выполнения задач, вытекающих из международных обязательств РФ (например, в качестве миротворческих сил).

Согласно военной доктрине РФ, утвержденной Указом Президента РФ 21 апреля 2000 г.[2], Вооруженные Силы могут применяться для защиты от антиконституционных действий, противоправного вооруженного насилия, угрожающих целостности и неприкосновенности территории РФ.

К обороне могут привлекаться внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, войска гражданской обороны Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органы ФСБ России, служба внешней разведки РФ и другие воинские подразделения.

Управление в области обороны строится на началах жесткой централизации, единоначалия и воинской дисциплины в Вооруженных Силах.

Общее руководство Вооруженными Силами осуществляет Президент РФ, являясь Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами (ст. 87 Конституции РФ), а также Правительство РФ.

Президент РФ определяет основные направления военной политики РФ, утверждает военную доктрину РФ; вводит на территории РФ или в ее отдельных местностях военное положение

[1] СЗ РФ. 1999. № 38. Ст. 4534, 2000. № 27. Ст. 2819. 2007. № 38. Ст. 4513; 2008. № 3. Ст. 169.

[2] СЗ РФ. 2000. № 17. Ст. 1852.

в случае агрессии или угрозы агрессии против РФ, объявляет общую или частичную мобилизацию, отдает приказ Вооруженным Силам о ведении военных действий и исполняет полномочия в области обеспечения режима военного положения; утверждает концепцию, планы строительства, дислокации, применения, Мобилизационный план Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, а также их структуру и состав, общевоинские уставы; издает указы о призыве граждан РФ на военную службу, военные сборы, об увольнении с военной службы граждан РФ, проходящих ее по призыву; присваивает высшие воинские звания; назначает и освобождает высшее командование Вооруженных Сил и т. д.

Правительство РФ осуществляет необходимые меры по обеспечению обороны и несет в пределах своих полномочий ответственность за состояние и обеспечение Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. Оно организует оснащение вооружением и военной техникой, а также обеспечение материальными средствами, ресурсами и услугами Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований. На него возложено обеспечение государственных целевых программ и планов развития вооружения, программ подготовки граждан по военно-учетным специальностям, мобилизационных планов, планов накопления мобилизационных ресурсов, социальных гарантий для военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, членов их семей, руководство гражданской обороной.

Правительство РФ утверждает положения о воинском учете, призыве на военную службу, проведение военных сборов, перечень военно-учетных специальностей; осуществляет контроль за подготовкой организаций к выполнению государственного оборонного заказа, за выполнением ими этого заказа, за созданием воинских формирований при федеральных органах исполнительной власти в режиме военного времени и т. д.

Управление Вооруженными Силами РФ осуществляет министр обороны РФ через Министерство обороны РФ.

Министерство обороны Российской Федерации (Минобороны России) осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные функции в этой области. Оно является также органом управления Вооруженными Силами РФ. Ему подведомственны такие федеральные органы

исполнительной власти, как: Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба по оборонному заказу, Федеральная служба по техническому и экспертному контролю, Федеральное агентство специального строительства.

Правовой статус Минобороны России закреплен в ФЗ «Об обороне», а также в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ 16 августа 2004 г.[1] Свою деятельность Минобороны России осуществляет под руководством Президента РФ. Правительство РФ координирует деятельность Минобороны России.

Основными задачами Минобороны России являются: выработка и проведение государственной политики, нормативно-правовое регулирование в области обороны; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны, войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, деятельности Вооруженных Сил и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти; координация и контроль деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ по вопросам обороны, войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, деятельности подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а также координация строительства войск и воинских формирований. На него возложены также задачи по организации применения Вооруженных Сил и поддержание их в необходимой готовности, осуществлению мероприятий по их строительству; обеспечению социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей. В современных условиях важной задачей Минобороны России является выработка и реализация государственной политики в области международного военного и военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами и международными организациями.

По вопросам порученной сферы деятельности Минобороны России разрабатывает предложения по формированию госу-

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3538; 2005. № 37. Ст. 3740; 2007. № 27. Ст. 3255.

дарственной политики в области обороны и по ее проведению, по военной доктрине, по проектам государственных программ в области обороны, в том числе предложения, касающиеся развития оборонного промышленного комплекса, по формированию государственного заказа; координирует работы, выполняемые в целях обороны; совершенствует правовую основу деятельности Вооруженных Сил.

В качестве органа управления в области обороны оно осуществляет руководство морской деятельностью РФ, созданием и организацией функционирования единой государственной системы освещения подводной и надводной обстановки: регулирование деятельности в области государственной авиации и осуществление государственного контроля за деятельностью ее авиационного персонала; реализацию государственной политики в области космической деятельности в интересах обороны и безопасности РФ; обеспечение защиты Государственной границы в воздушном пространстве и подводной среде; разработку и реализацию концепции и плана строительства Вооруженных Сил.

Минобороны России готовит предложения по численности, составу и структуре Вооруженных Сил, по численности граждан РФ, призываемых на военную службу, военные сборы; координирует проведение мероприятий по воинскому учету, совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления организует работу по подготовке граждан к военной службе, призыву и приему их на военную службу; обеспечивает в пределах своей компетенции реализацию законодательства об альтернативной гражданской службе, организует прохождение службы военнослужащими, совершенствует систему их воспитания, обеспечивает укрепление правопорядка и воинской дисциплины в Вооруженных Силах и т. д.

Значительная роль в области управления обороной принадлежит **Генеральному штабу Вооруженных Сил РФ**, на который возложено стратегическое планирование применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов военного управления, проведение оперативной и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и органов, а также осуществление контроля за состоянием их мобилизационной готовности; проведение мероприя-

тий, связанных с поддержанием боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил; разработка предложений по основным вопросам, касающимся подготовки страны к обороне, военной доктрине, структуры, состава, численности, дислокации и задач Вооруженных Сил и т. д.

Основное назначение **Федеральной службы по военно-техническому сотрудничеству (ФСВТС России)** состоит в осуществлении функций контроля и надзора в области военно-технического сотрудничества РФ с иностранными государствами.

В соответствии с Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1], ФСВТС России осуществляет контроль и надзор за соответствием деятельности в области военно-технического сотрудничества федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, российских организаций, имеющих право на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения, организаций-разработчиков и производителей продукции военного назначения, других субъектов военно-технического сотрудничества нормативным правовым актам РФ и основным направлениям государственной политики в области военно-технического сотрудничества, требованиям законодательства РФ об экспортном контроле при поставках продукции военного назначения.

Она осуществляет также контрольно-надзорные функции за реализацией основных принципов государственной политики, эффективность функционирования системы государственного регулирования, исполнением международных договоров РФ в области военно-технического сотрудничества представительств субъектов военно-технического сотрудничества в РФ и в иностранных государствах.

Кроме контрольно-надзорных, на нее возложены и другие функции. Например, она участвует в разработке с другими федеральными органами исполнительной власти государственной политики в установленной сфере деятельности, осуществляет с ними государственное регулирование в этой сфере; представляет в Минобороны России проекты федеральных законов, международных договоров РФ, других нормативных правовых актов

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3539; № 43. Ст. 4189; 2005. № 13. Ст. 1137; № 49. Ст. 5202; 2007. № 52. Ст. 6425.

по вопросам своей компетенции, вносит проекты решений Президента РФ и Правительства РФ о поставках продукции военного назначения иностранным заказчикам, разрабатывает предложения по формированию государственного оборонного заказа в части, касающейся поставок на экспорт и закупки по импорту продукции военного назначения в соответствии с международными договорами РФ и т. д.

Федеральная служба по оборонному заказу (Рособоронзаказ) призвана осуществлять деятельность по контролю и надзору за выполнением федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, их должностными лицами, юридическими лицами установленных законодательством и иными нормативными правовыми актами РФ норм и правил в сфере государственного оборонного заказа, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу.

Положение о Рособоронзаказе, утвержденное Президентом РФ 21 января 2005 г.[1], возложило на Службу осуществление контроля в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг по государственному оборонному заказу, для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, а также государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований технических регламентов в отношении продукции (работ, услуг), поставляемой по государственному оборонному заказу.

В пределах своей компетенции Рособоронзаказ осуществляет контроль и надзор за реализацией федеральных программ, предусматривающих мероприятия, выполняемые в рамках государственного оборонного заказа; за деятельностью государственных заказчиков и организаций, выполняющих государственный оборонный заказ, на предмет ее соответствия основным показателям и направлениям расходов оборонного заказа; за соблюдением организациями — исполнителями оборонного заказа обязательных требований к его продукции (работам, услугам).

По результатам своей контрольной деятельности Служба разрабатывает и вносит предложения по совершенствованию

[1] СЗ РФ. 2005. № 5. Ст. 358, 2007. № 4. Ст. 493; 2008. № 7. Ст. 570.

контроля и надзора в сфере оборонного заказа, по исключению дублирования научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по оборонному заказу.

Для реализации своих полномочий Рособоронзаказ проводит плановые и внеплановые проверки федеральных органов исполнительной власти, соответствующих организаций, запрашивает и получает от них необходимые информацию, документы, материалы, осуществляет контроль за устранением нарушений, выявленных в процессе проведения проверок, и т. д.

Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России), Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1], осуществляет реализацию государственной политики, организацию межведомственной координации и взаимодействия, специальные и контрольные функции в области государственной безопасности.

Основными задачами Службы являются реализация по вопросам ее ведения государственной политики в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной структуры, осуществление государственной научно-технической политики в области защиты информации, нормативно-правового регулирования вопросов технической защиты информации, противодействия иностранным техническим разведкам и т. д.

ФСТЭК России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти в области экспортного контроля, осуществляя соответствующие функции и полномочия и обеспечивая организацию межведомственного взаимодействия.

В пределах своей компетенции она участвует в реализации государственной политики в области нераспространения оружия массового поражения, иных наиболее опасных видов оружия, а также в области контроля за экспортом товаров, работ, результатов интеллектуальной деятельности, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения, средств его доставки, за соблюдением российскими участниками внешнеэкономической деятельности нормативных актов РФ в области экспортного контроля; организует и обеспечивает проведение мероприятий по мобилизационной подготовке и мобилиза-

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541; 2005. № 13. Ст. 1138; 2006. № 49 (ч. II). Ст. 5192.

ции в соответствии с действующим законодательством и иными правовыми актами РФ; участвует в согласовании проектов решений по комплектации эксплуатируемой продукции военного назначения и т. д.

Федеральное агентство специального строительства (Спецстрой России), Положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1], осуществляет в интересах обороны и безопасности РФ организацию работ в области специального, дорожного строительства и связи.

На него возложена организация подрядных работ по капитальному строительству специальных объектов, предназначенных для обеспечения готовности к функционированию органов государственной власти в военное время и в условиях чрезвычайного положения; по капитальному строительству и реконструкции специальных объектов, объектов производственного и жилого назначения для нужд Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений и организаций; строительно-монтажных работ на особо важных для обеспечения обороны и безопасности государства объектах инфраструктуры.

В пределах своей компетенции Агентство участвует в разработке предложений по вопросам военной политики и военной доктрины РФ; осуществляет взаимодействие с Минобороны России по вопросам организации обороны; выполняет мероприятия по оперативному оборудованию территории РФ и подготовке коммуникаций в целях обороны; организует оперативную, боевую и мобилизационную подготовку своих воинских формирований и т. д.

Федеральное агентство по поставкам вооружений, военной, специальной техники и материальных средств (Рособоронпоставка), руководство деятельностью которого осуществляет Правительство РФ, реализует функции государственного заказчика по размещению заказов, заключению, оплате, контролю и учету выполнения контрактов по государственному оборонному заказу по всей номенклатуре вооружения, военной, специальной техники и материальных средств, за исключением спец-

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3540; 2006. № 20. Ст. 2163.

техники по номенклатуре, определяемой руководителями федеральных органов исполнительной власти[1].

В организации обороны и управления Вооруженными Силами значительное место отводится военным советам, которые создаются Президентом РФ. Они являются постоянно действующими совещательными органами в видах Вооруженных Сил, в родах войск, в военных округах, в группах войск, армиях, на флотах и во флотилиях. На военные советы возложена выработка предложений (рекомендаций), связанных с реализацией государственной военной политики в войсках и на флотах, со строительством и развитием Вооруженных Сил, разработкой и организацией выполнения мероприятий по поддержанию высокой боевой готовности войск, поддержанию в них правопорядка, организованности, дисциплины, укреплению единоначалия и т. д.

Военные советы тесно взаимодействуют с органами государственной власти и органами местного самоуправления по вопросам обеспечения выполнения правовых актов в области обороны, социально-правовой защиты военнослужащих, по подготовке территорий в целях обороны, по призыву на военную службу и т. д.[2]

Для оперативного управления войсками Вооруженных Сил существуют **военные округа, флоты.** Военный округ является оперативно-стратегическим (оперативно-территориальным) командованием Вооруженных Сил на соответствующем стратегическом направлении. В пределах своих границ органы военных округов осуществляют оперативное руководство объединениями, соединениями и воинскими частями видов и родов войск Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов по вопросам обороны страны. Флот является оперативным объединением Военно-Морского Флота РФ. Руководит округом (флотом) командующий, который осуществляет свою деятельность через соответствующие штабы, управления, отделы округа (флота).

Войсковые соединения и части (армии, дивизии, полки и др.) возглавляют командиры соединений, воинских частей. Командование соединениями и частями они осуществляют через подчиненные им штабы и различные службы

[1] СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 862.
[2] СЗ РФ. 2002. № 32. Ст. 3165.

В систему органов управления обороной входят **военные комиссариаты,** образуемые в субъектах РФ, городах и районах, возглавляемые военными комиссарами.

Согласно Положению о военных комиссариатах, утвержденному Указом Президента РФ от 1 сентября 2007 г.[1], они являются территориальными органами Минобороны России в субъектах РФ, муниципальных образованиях и входят в состав военных округов (Балтийского флота). Решение об их создании, реорганизации и упразднении принимает Министр обороны РФ. Организацию деятельности военных комиссариатов осуществляет Минобороны России. В своей деятельности они подчиняются соответствующему командующему военным округом (Балтийским флотом).

Военные комиссариаты призваны осуществлять функции по обеспечению обороны страны путем организации в мирное время подготовки граждан к призыву на военную службу, поставки техники в Вооруженные Силы, другие войска, воинские формирования и органы, специальные формирования в периоды мобилизации, военного положения, в военное время. Их основными задачами являются организация и ведение воинского учета, учета транспортных средств, предоставляемых Вооруженными Силами по соответствующим перечням; координация деятельности по осуществлению первичного воинского учета; разработка планов проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов и др.

На военные комиссариаты возлагается проведение призыва по мобилизации и отправке людских ресурсов, поставки транспортных средств в воинские части в объемах, установленных мобилизационным планом; организация и проведение мероприятий по первоначальной постановке граждан на воинский учет, призыва их на военную службу, обеспечение на сборных пунктах вещевым имуществом граждан, призываемых на военную службу, участие в контроле за медицинским освидетельствованием граждан, подлежащих первоначальной постановке на воинский учет, в организации обучения граждан начальным знаниям в области обороны и подготовки их основам военной службы в образовательных учреждениях.

Важным направлением деятельности военных комиссариатов является работа по выполнению планов отбора граждан для

[1] СЗ РФ. 2007. № 37. Ст. 4433.

поступления на военную службу по контракту, мероприятий, связанных с реализацией гражданами права на замену военной службы по призыву альтернативной службой.

Они участвуют в военно-патриотическом воспитании населения в целях пропаганды добровольного поступления граждан на военную службу, в работе по обеспечению социально-правовой защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, членов их семей, в том числе по обеспечению их жильем, работой, пенсиями, пособиями, компенсациями.

§ 2. Органы местного самоуправления и управление обороной

В соответствии с действующим законодательством органы местного самоуправления наделены определенным комплексом полномочий в области управления обороной, которые реализуются ими в пределах подведомственной территории в тесном взаимодействии с органами военного управления.

Деятельность органов местного самоуправления в этом направлении предполагает, прежде всего, обеспечение ими на своей территории соблюдения и исполнения законодательных и других правовых актов в области обороны.

Согласно федеральным законам «Об обороне», «О воинской обязанности и военной службе», Положению о призыве на военную службу граждан РФ, утвержденному Правительством РФ 11 ноября 2006 г.[1], а также ряду других нормативных правовых актов на органы местного самоуправления возложена совместно с военными комиссариатами организация воинского учета, подготовка молодежи к военной службе; организация призыва граждан на военную службу, военные сборы, по мобилизации; осуществление мероприятий по выполнению мобилизационных планов и заданий.

Совместно с органами военного управления органы местного самоуправления принимают меры по подготовке своих территорий и коммуникаций в целях обороны. Они обязаны оповещать граждан о вызовах военного комиссариата и обеспечивать им возможность своевременной явки по вызовам; по запросам военного комиссара направлять ему необходимые для занесения в документы воинского учета сведения о гражданах, поступаю-

[1] СЗ РФ. 2006. № 47. Ст. 4894.

щих на воинский учет либо состоящих на воинском учете; осуществлять контроль за посещением гражданами, подлежащими призыву на военную службу, лечебно-профилактических учреждений, в которые они направлены для медицинского обследования или освидетельствования.

Органы местного самоуправления обязаны выявлять во взаимодействии с органами внутренних дел граждан, постоянно или временно проживающих на их территории и подлежащих постановке на воинский учет, а также разъяснять им их обязанности по воинскому учету и контролировать их выполнение.

Для первоначальной постановки граждан на воинский учет образуется комиссия, в состав которой входит представитель местной администрации, а для организации и проведения призыва граждан на военную службу — призывная комиссия, председателем которой является глава местной администрации или иной ее представитель

Для работы призывных комиссий, проведения медицинского освидетельствования и осмотров граждан, поступающих на военную службу, призываемых на военные сборы, а также для призыва граждан на военную службу органы местного самоуправления обеспечивают предоставление и оборудование необходимых помещений и территорий, транспорта, иных материально-технических средств. В пределах границ муниципального образования они проводят мероприятия по гражданской обороне, разрабатывают и реализовывают планы гражданской обороны и защиты населения[1]; организуют работу по военно-патриотическому воспитанию граждан совместно с органами военного управления, а также координируют и согласовывают с ними свою деятельность в области обороны.

В целях совершенствования организации обороны органы местного самоуправления вправе вносить в соответствующие органы государственной власти предложения и рекомендации.

§ 3. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 5) защита Отечества является долгом и обязанностью граждан РФ, которые реали-

[1] См.: ФЗ от 12 февраля 1998 г. «О гражданской обороне» // СЗ РФ. 1998. № 7. Ст. 799; 2002. № 41. Ст. 3970; 2004. № 35. Ст. 3607; 2007. № 26. Ст. 3076.

зуются, как правило, через прохождение действительной военной службы в Вооруженных Силах РФ.

Организация комплектования Вооруженных Сил определяется двумя основными законами: «Об обороне» и «О воинской обязанности и военной службе».

Установлено, что все мужчины — граждане РФ обязаны проходить военную службу в Вооруженных Силах РФ. На военную службу могут быть приняты граждане женского пола на основе принципа добровольности (по контракту) и при наличии вакантных воинских должностей, подлежащих замещению военнослужащими женского пола.

ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» закреплена смешанная система комплектования Вооруженных Сил, сочетающая службу на основе призыва граждан на военную службу и службу в добровольном порядке (по контракту).

На действительную военную службу призываются граждане в возрасте от 18 до 27 лет, состоящие на воинском учете и не имеющие права на освобождение или отсрочку от призыва на военную службу.

Для проведения организованного призыва в каждом муниципальном образовании, имеющем статус муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения, решением высшего должностного лица субъекта РФ образуется призывная комиссия, на которую возлагается медицинское освидетельствование граждан, подлежащих призыву, и принятие в отношении каждого из них индивидуального решения. Такими решениями могут быть: а) о призыве на военную службу; б) о направлении на альтернативную гражданскую службу; в) о предоставлении отсрочки от призыва на военную службу; г) об освобождении от призыва на военную службу; д) о зачислении в запас; е) об освобождении от исполнения воинской обязанности.

Она принимает также решение о виде и роде войск Вооруженных Сил РФ или других войск, в которые направляется признанный годным к военной службе гражданин. Если гражданин не согласен с решением призывной комиссии, то он вправе его обжаловать в призывную комиссию субъекта РФ либо в суд.

Контрактная система комплектования Вооруженных Сил предполагает добровольное заключение письменного контракта о прохождении военной службы между гражданином и Мин-

обороны России. Предварительно гражданин подлежит медицинскому освидетельствованию; проходит профессиональный психологический отбор. Он также должен соответствовать требованиям, установленным в законе: по уровню образования, профессиональной подготовки, физической подготовки и др. Только при соответствии предъявляемым законом требованиям гражданин может заключить контракт о прохождении военной службы.

Действующее законодательство РФ разрешает законно находящимся на территории РФ иностранным гражданам поступать на военную службу по контракту на воинские должности, подлежащие замещению солдатами, матросами, сержантами и старшинами в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах. Кроме тех требований, которые предъявляются к российским гражданам, иностранные граждане также должны владеть государственным языком РФ[1].

При комплектовании Вооруженных Сил учитывается конституционное право граждан РФ (ст. 59 Конституции РФ) на замену военной службы альтернативной гражданской службой. Это право дано гражданам, поступающим на военную службу по призыву.

Развитие данной конституционной нормы нашло свое закрепление в ФЗ от 25 июля 2002 г. «Об альтериативной гражданской службе»[2]. Закон определяет альтернативную гражданскую службу как особый вид трудовой деятельности в интересах общества и государства, осуществляемой гражданами взамен военной службы по призыву. При этом и Конституция РФ, и названный Закон ограничили круг лиц, на которых может распространяться это право. Право на замену военной службы по призыву альтериативной гражданской службой имеют граждане, для которых несение военной службы противоречит их убеждениям и вероисповеданию, а также граждане коренных малочисленных народов, которые ведут традиционный образ жизни, осуществляют традиционное хозяйствование и занимаются традиционными промыслами.

На альтернативную гражданскую службу направляются граждане в возрасте от 18 до 27 лет, которые не пребывают в за-

[1] СЗ РФ. 2003. № 46. Ст. 4447. См. также ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

[2] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3030; 2004. № 35. Ст. 3607; 2006. № 1. Ст. 22.

пасе, имеют право на замену военной службы альтернативной гражданской службой, лично подали заявление в военный комиссариат о замене военной службы гражданской, обосновали эту замену и в отношении которых призывная комиссия приняла соответствующее решение.

Законом установлены сроки альтернативной гражданской службы: для граждан, проходящих ее в организациях, подведомственных федеральным органам исполнительной власти, органам исполнительной власти субъектов РФ — 21 месяц; в организациях Вооруженных Сил — 18 месяцев.

Направление граждан на альтернативную гражданскую службу организует глава органа местного самоуправления совместно с военным комиссаром. Специально уполномоченными федеральными органами исполнительной власти по организации данной службы являются Министерство здравоохранения и социального развития РФ, Минобороны РФ, Федеральная служба по труду и занятости. В ее организации участвуют также заинтересованные федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ, организации, подведомственные указанным органам. Все они при этом руководствуются названным выше Законом, а также постановлением Правительства РФ от 11 декабря 2003 г. «Об организации альтернативной гражданской службы»[1]. На службу не направляются граждане, которые имеют основания для освобождения от призыва на военную службу, не подлежат призыву или имеют основания для предоставления отсрочки от призыва на военную службу. Прохождение альтернативной гражданской службы регулируется Положением о порядке прохождения альтериативной гражданской службы, утвержденное постановлением Правительства РФ от 28 мая 2004 г.[2]

Успешное комплектование Вооруженных Сил в значительной мере зависит от организации подготовки молодежи к военной службе. Эту подготовку граждане приобретают на обязательной и добровольной основе в государственном, муниципальном или негосударственном образовательном учреждении.

---

[1] СЗ РФ. 2003. № 51. Ст. 4984.
[2] СЗ РФ. 2004. № 23. Ст. 2309.

ГЛАВА 42
Управление безопасностью

§ 1. Организационно-правовые формы управления безопасностью

Законом РФ от 5 марта 1992 г. «О безопасности»[1] безопасность определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз. В нее включаются государственная, экономическая, общественная, оборонная, информационная, экологическая и иные виды безопасности. Такое широкое понимание безопасности отражено также в Концепции национальной безопасности РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 17 декабря 1997 г. (в редакции Указа Президента РФ от 10 января 2000 г.)[2].

Обеспечение безопасности предполагает использование соответственно мер экономического, политического, военного, организационного и иного характера, а также функционирование большого числа органов и организаций, обеспечивающих ее. К силам обеспечения безопасности РФ относятся Вооруженные Силы, Федеральная служба безопасности, Служба внешней разведки, органы внутренних дел, служба ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны; внутренние войска, пограничные органы; органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике и в сельском хозяйстве; органы охраны здоровья населения и другие органы обеспечения безопасности.

В целях непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности государством образуются специальные органы обеспечения безопасности.

В соответствии с Конституцией РФ и Законом РФ «О безопасности» общее руководство органами обеспечения безопасности возложено на Президента РФ. Он контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности, принимает в случае необходимости оперативные решения в этой области.

[1] ВВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769; СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3033; 2006. № 3 (ч. III). Ст. 3427; 2007. № 10. Ст. 1151.

[2] СЗ РФ. 2000. № 12. Ст. 170.

Правительство РФ обеспечивает руководство государственными органами безопасности; организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности федеральными органами исполнительной власти, другими подведомственными ему органами РФ, субъектов РФ; осуществляет необходимые меры по обеспечению государственной безопасности РФ; организует оснащение вооружением, военной техникой, материальными и финансовыми средствами, ресурсами силы и органы обеспечения безопасности и т. д.

Важное место в системе органов обеспечения безопасности занимает **Совет Безопасности РФ**, руководство деятельностью которого осуществляет Президент РФ. Он же и формирует его состав. Основные задачи Совета Безопасности РФ определены в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ от 7 июля 2004 г.[1] К ним относятся: обеспечение условий для реализации Президентом РФ его конституционных полномочий по защите прав и свобод человека и гражданина, охране суверенитета РФ, ее независимости, территориальной целостности; определение жизненно важных интересов личности, общества и государства как основных объектов обеспечения национальной безопасности; выявление внутренних и внешних угроз объектам безопасности; подготовка предложений Президенту РФ для принятия им решений по вопросам внутренней и внешней политики РФ в области обеспечения национальной безопасности, а также решений по нейтрализации внутренних и внешних угроз безопасности личности, общества и государства и т. д.

В функции Совета Безопасности входит рассмотрение вопросов и подготовка проектов решений Президента РФ в области обеспечения безопасности, проектов его указов по вопросам обеспечения национальной безопасности, контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающих национальную безопасность; подготовка предложений Президенту РФ по реформированию существующих либо созданию новых органов обеспечения национальной безопасности; рассмотрение вопросов, касающихся создания, контроля, поддержания в готовности сил и средств обеспечения национальной безопасности Он рассматривает также стратегические проблемы государственной, экономической, общественной, оборонной и иных видов безопасности и др.

[1] СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2392

Решения Совета Безопасности принимаются на его заседании постоянными членами и вступают в силу после утверждения председателем Совета Безопасности. Они оформляются протоколами его заседаний и для их реализации могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ.

В систему специальных органов обеспечения безопасности входит **Федеральная служба безопасности РФ (ФСБ России),** основы организации и деятельности которой закреплены ФЗ от 3 апреля 1995 г. «О федеральной службе безопасности»[1] и в Положении о Федеральной службе безопасности РФ, утвержденном Указом Президента РФ от 11 августа 2003 г.[2]

ФСБ России осуществляет государственное управление в области обеспечения безопасности РФ, борьбы с терроризмом, защиты и охраны Государственной границы РФ, охраны внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, обеспечения информационной безопасности РФ. Она реализует основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, а также координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на ее осуществление.

ФСБ России представляет собой централизованную систему, в состав которой входят службы, департаменты, управления, другие подразделения, реализующие отдельные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности. Она образует управления (отделы) ФСБ России по отдельным регионам и субъектам РФ (территориальные органы безопасности); управления (отделы) ФСБ России в Вооруженных Силах РФ, других войсках и воинских формированиях, в их органах управления (органы безопасности в войсках); управления (отряды, отделы) ФСБ России по пограничной службе (пограничные органы)[3] и др.

---

[1] СЗ РФ. 1995. № 15. Ст. 1269; 2000. № 1. Ст. 8; 2003. № 2. Ст. 156; № 27 (ч. I). Ст. 2700.

[2] СЗ РФ. 2003. № 33. Ст. 3254; 2004. № 28. Ст. 2883; 2005. № 49. Ст. 5200; 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3463; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 205; № 53. Ст. 6554.

[3] См.: Указ Президента РФ от 7 февраля 2000 г. об утверждении Положения об управлениях (отделах) ФСБ России в Вооруженных Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах (органах безопасности в войсках) // СЗ РФ. 2000. № 7. Ст. 797.

Руководство ФСБ России осуществляет Президент РФ, а Правительство РФ координирует ее деятельность в части взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти.

ФСБ России реализует основные направления деятельности органов Федеральной службы безопасности, к которым относится контрразведывательная деятельность, борьба с преступностью и террористической деятельностью; разведывательная, пограничная деятельность; обеспечение информационной безопасности.

Основными задачами ФСБ России являются: управление органами безопасности и организация их деятельности; информирование Президента РФ, Председателя Правительства РФ, федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ об угрозах безопасности РФ; организация выявления, предупреждения и пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности РФ, организация борьбы с организованной преступностью, коррупцией, терроризмом, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией и др.

В пределах своей компетенции ФСБ России осуществляет нормативно-правовое регулирование, участвует в разработке и реализации государственных программ. Она вырабатывает предложения по предупреждению и нейтрализации угроз безопасности РФ; разрабатывает меры по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, контрабандой, легализацией преступных доходов, незаконной миграцией, незаконным оборотом оружия, террористической и диверсионной деятельностью и организует их осуществление. На нее возложена организация деятельности органов безопасности по защите и охране государственной границы, внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны, континентального шельфа РФ и их природных ресурсов, по осуществлению контроля за соблюдением физическими и юридическими лицами режима государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через государственную границу.

В пределах своих полномочий ФСБ России разрабатывает меры по защите сведений, составляющих государственную тайну; организует и обеспечивает безопасность в Вооруженных

Силах РФ, других войсках, воинских формированиях и органах, в которых предусмотрена военная служба, в органах внутренних дел, Федеральной службе РФ по контролю за оборотом наркотиков, таможенных органах РФ и их территориальных органах.

К ее функциям относится определение порядка осуществления контроля за организацией и функционированием криптографической системы, систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, за обеспечением защиты сведений, составляющих государственную тайну, в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов РФ, воинских формированиях и организациях и т. д.

Служба участвует в обобщении практики применения федерального законодательства в области обеспечения безопасности РФ и вносит предложения по его совершенствованию; в подготовке проектов нормативных актов РФ по вопросам, отнесенным к компетенции органов безопасности; в подготовке и заключении международных договоров РФ; в работе международных, межгосударственных и иных организаций в соответствии с международными договорами и т. д.

Составной частью системы обеспечения безопасности являются органы внешней разведки РФ, основы организации и деятельности которых закреплены в ФЗ от 10 января 1996 г. «О внешней разведке»[1].

В систему органов внешней разведки входят **Служба внешней разведки РФ (СВР России)**, которая имеет статус федеральной службы, органы внешней разведки Минобороны России. Перечисленные органы осуществляют свою деятельность путем добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы РФ реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц; оказание содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности РФ.

Обработанная органами внешней разведки информация направляется Президенту РФ, Федеральному Собранию РФ и Правительству РФ, которая необходима им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-тех-

[1] СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 13; 2003. № 27 (ч. I). Ст. 2700.

нической, экологической и других областях; обеспечения условий, способствующих успешной реализации политики РФ в сфере безопасности; содействия экономическому развитию, научно-техническому прогрессу и военно-техническому обеспечению безопасности РФ.

Разведывательная информация в отдельных случаях, определяемых Президентом РФ, может предоставляться федеральным органам исполнительной и судебной власти, федеральным органам исполнительной власти, входящим в состав сил обеспечения безопасности РФ, а также предприятиям, учреждениям и организациям.

Органы внешней разведки имеют свои сферы разведывательной деятельности. Так, СВР России осуществляет свою деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической сферах, а также в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами РФ и в сфере обеспечения безопасности учреждений РФ, находящихся за пределами ее территории, и командированных за пределы территории РФ ее граждан, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну; орган внешней разведки Минобороны России — в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах; орган внешней разведки ФСБ России — в сфере охраны Государственной границы РФ, шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи, используемой с территории РФ.

Специальным органом обеспечения безопасности является **Федеральная служба охраны РФ (ФСО России)**, задачи и полномочия которой закреплены в ФЗ от 27 мая 1996 г. «О государственной охране»[1], в Положении о ней, утвержденном Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г.[2], а также Служба безопасности Президента РФ, задачи которой определены названным Законом, а также Положением о ней[3].

Объектами охраны указанных служб являются Президент РФ, Председатель Правительства РФ, члены их семей, прожива-

[1] СЗ РФ. 1996. № 17. Ст. 1965.
[2] СЗ РФ. 2004. № 32. Ст. 3314.
[3] СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 268.

ющих с ними совместно или сопровождающих их, руководители обеих палат Федерального Собрания, председатели Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного судов РФ, Генеральный прокурор РФ. При необходимости по решению Президента РФ государственная охрана может быть предоставлена иными лицам, замещающим государственные должности РФ, депутатам Государственной Думы и федеральным государственным служащим. На эти службы возложено обеспечение безопасности главам иностранных государств и правительств, членам их семей в период пребывания на территории РФ.

На ФСО России возложены функции специально уполномоченного федерального органа исполнительной власти в области правительственной связи и информации.

Основными задачами указанных служб являются: обеспечение безопасности объектов государственной охраны; прогнозирование и выявление угрозы их жизненно важным интересам; предупреждение, выявление и пресечение противоправных посягательств на объекты государственной охраны; участие в пределах своей компетенции в борьбе с терроризмом, в разработке и реализации мер по обеспечению информационной безопасности РФ. Для решения возложенных задач службы наделены соответствующими полномочиями по осуществлению персональной охраны Президента РФ, членов его семьи, председателя Правительства РФ и других объектов государственной охраны, их транспортного и бытового обслуживания; обеспечению Президента РФ президентской связью; организации и проведению охранных, режимных, технических и иных мероприятий в местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда, объектов государственной охраны и др.

В состав государственных органов обеспечения безопасности входит **Федеральная служба по техническому и экспортному контролю (ФСТЭК России),** Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г.[1] Руководство ее деятельностью осуществляет Президент РФ. Она подведомственна Минобороны России.

Данная Служба является уполномоченным органом исполнительной власти в области обеспечения безопасности инфор-

[1] СЗ РФ. 2004. № 34. Ст. 3541; 2005. № 13. Ст. 1138; 2006. № 49 (ч. II). Ст. 5192.

мации, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации, а также органом защиты государственной тайны.

Ее основными задачами являются: реализация в пределах своей компетенции государственной политики в области обеспечения безопасности информации в ключевых системах информационной инфраструктуры, противодействия техническим разведкам и технической защиты информации; осуществление государственной научно-технической политики в области защиты информации; организация деятельности государственной системы противодействия техническим разведкам и технической защиты информации на федеральном, межрегиональном, региональном, отраслевом и объектовом уровне, а также руководство данной системой; осуществление нормативно-правового регулирования вопросов в установленной сфере деятельности; прогнозирование развития сил, средств и возможностей технических разведок, противодействие добыванию информации техническими средствами разведки и др.

В пределах своей компетенции ФСТЭК России осуществляет межведомственный контроль за обеспечением защиты государственной тайны, контроль за соблюдением лицензионных требований и условий, за деятельностью по обеспечению безопасности в ключевых системах информационной инфраструктуры, по противодействию техническим разведкам, за размещением и использованием иностранных технических средств наблюдения и контроля в ходе реализации международных договоров РФ на ее территории и т. д.

К органам обеспечения безопасности относится **Межведомственная комиссия по защите государственной тайны,** Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 6 октября 2004 г.[1] Согласно данному Положению она осуществляет координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ по защите государственной тайны. Руководство ее деятельностью осуществляет Президент РФ.

В пределах своей компетенции Межведомственная комиссия координирует деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и организаций по вопро-

[1] СЗ РФ. 2004. № 41. Ст. 4024.

сам реализации федерального законодательства в области государственной тайны; рассматривает и представляет Президенту РФ и в Правительство РФ предложения по правовому регулированию вопросов защиты государственной тайны, совершенствованию системы защиты государственной тайны в РФ, формирует перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, и т. д.

Решения Межведомственной комиссии, принятые в пределах ее полномочий, являются обязательными для исполнения федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, должностными лицами и гражданами.

Названные выше органы и Межведомственная комиссия в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне»[1] в пределах своей компетенции обеспечивают защиту сведений, составляющих государственную тайну, перечень которых дан в ФЗ от 6 октября 1997 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «О государственной тайне»[2], а также в Указе Президента РФ от 30 ноября 1995 г. «О перечне сведений, отнесенных к государственной тайне» в редакции Указа от 24 января 1998 г.[3]

§ 2. Государственная граница, ее защита и охрана

Основным законодательным актом, непосредственно закрепляющим и регулирующим вопросы защиты и охраны границы, ее режима, пограничного режима и т. д., является Закон РФ от 1 апреля 1993 г. «О Государственной границе Российской Федерации»[4]. Он определяет Государственную границу РФ как линию и проходящую по этой линии вертикальную поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) РФ, т. е. пространственный предел действия государственного суверенитета РФ (ст. 1).

[1] СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673; 2003. № 27 (ч. 1). Ст. 2700.

[2] СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673.

[3] СЗ РФ. 1998. № 5. Ст. 561.

[4] ВВС РФ. 1993. № 17. Ст. 594; СЗ РФ. 1999. № 23. Ст. 2808; 2004. № 35. Ст. 3607; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 29, № 50. Ст. 6245.

Государственной границей на море является линия внешней границы территориального моря РФ[1].

К территориальным морям РФ относятся прибрежные морские воды шириной 12 морских миль. Они отчитываются от линии наибольшего отлива как на материке, так и вокруг островов, принадлежащих РФ. Если береговая линия глубоко изрезана, имеет много извилин, то линия границы определяется от прямых исходных линий, соединяющих соответствующие точки.

Защита и охрана Государственной границы является одной из важнейших функций государства по обеспечению безопасности РФ.

Защита Государственной границы является неотъемлемой частью системы обеспечения безопасности РФ и реализации государственной пограничной политики РФ. Она заключается в согласованной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, осуществляемой ими в пределах своих полномочий путем принятия политических, организационно-правовых, дипломатических, экономических, оборонных, пограничных, разведывательных, контрразведывательных, оперативно-розыскных, таможенных и иных мер.

Она предполагает обеспечение жизненно важных интересов личности, общества и государства на Государственной границе в пределах приграничной территории (пограничной зоны, российской части вод пограничных рек, озер и иных водоемов, внутренних морских вод и территориального моря РФ, где установлен пограничный режим, пунктов пропуска через Государственную границу, а также территорий административных районов и городов, санаторно-курортных зон, особо охраняемых природных территорий, объектов и других территорий, прилегающих к Государственной границе, пограничной зоне, берегам пограничных рек, озер и иных водоемов, побережью моря или пунктам пропуска). Защита осуществляется всеми федеральными органами исполнительной власти в соответствии с их полномочиями.

Охрана Государственной границы является составной частью ее защиты и осуществляется пограничными органами, вхо-

[1] См.: ФЗ от 31 июля 1998 г. «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3833.

дящими в состав федеральной службы безопасности, в пределах пограничной территории, Вооруженными Силами РФ в воздушном пространстве и подводной среде, а также другими силами (органами) обеспечения безопасности РФ. Она осуществляется в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через Государственную границу. Перечисленные меры рассматриваются как пограничные меры, которые входят в систему мер безопасности, осуществляемых в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности РФ.

Охрана Государственной границы предполагает установление соответствующих правовых режимов: режим Государственной границы; пограничный режим; режим в пунктах пропуска через Государственную границу.

Режим Государственной границы представляет собой совокупность правил, устанавливающих порядок содержания Государственной границы, пересечения ее лицами и транспортными средствами; перемещения через границу грузов, товаров и животных; пропуска через нее лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных; ведения на ней либо вблизи нее на территории РФ хозяйственной, промысловой и иной деятельности; разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением перечисленных правил.

Пограничный режим представляет собой совокупность правил въезда (прохода), временного пребывания, передвижения лиц и транспортных средств в пограничной зоне; осуществление хозяйственной, промысловой и иной деятельности, проведения массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах полосы местности вдоль Государственной границы (пограничной полосы), ширина которой определяется ФСБ России; учета и содержания российских маломерных самоходных и несамоходных судов (средств) и средств передвижения по льду, их плавания и передвижения по льду в российской части вод пограничных рек, озер, во внутренних морских водах и в территориальном море РФ. Пограничный режим направлен на создание условий охраны Государственной границы.

Пограничная зона устанавливается в пределах территорий поселений и межселенных территорий, прилегающих к Государ-

ственной границе. По предложению органов местного самоуправления поселений в нее могут не включаться отдельные территории населенных пунктов поселений, в т. ч. санаториев, домов отдыха, других оздоровительных учреждений, учреждений (объектов) культуры, места массового отдыха, отправления религиозных обрядов, иных мест массового пребывания граждан.

В соответствии с требованиями режима Государственной границы ее пересечение осуществляется через **пункты пропуска,** под которыми понимается территория (акватория) в пределах железнодорожной, автомобильной станции или вокзала, морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытых для международных сообщений (полетов), а также иной специально выделенный в непосредственной близости от Государственной границы участок местности, где осуществляется пропуск через Государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров, животных.

Режим в пунктах пропуска через Государственную границу включает правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров, животных. Он устанавливается в целях создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля. Порядок организации, функционирования данных пунктов закреплен в Положении о пунктах пропуска через Государственную границу РФ, утвержденном Правительством РФ 19 января 1998 г.[1]

Организация и обеспечение охраны Государственной границы возложены на ФСБ России. Непосредственную охрану Государственной границы осуществляют пограничные органы, входящие в систему ФСБ России.

Пограничные органы составляют основу системы обеспечения охраны Государственной границы на суше, море, реках, озерах и иных водоемах, в пунктах пропуска через границу. В этих целях они обеспечивают недопущение изменения Государственной границы на местности; осуществляют контроль за соблюдением правил режима Государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу; проводят войсковую, разведывательную, контрразведывательную, режимно-пропускную деятельность; участвуют в деятельности пограничных представителей РФ и т. д.

[1] СЗ РФ.1998. № 4. Ст. 485.

Для решения стоящих перед ними задач пограничные органы наделены полномочиями, которые позволяют им находиться на любых участках местности и передвигаться по ним при исполнении служебных обязанностей; осуществлять пограничными нарядами задержание и личный досмотр лиц, нарушающих режим Государственной границы, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через границу, доставление их в расположение подразделений, частей пограничных органов или иные места для выяснения обстоятельств нарушения; останавливать, осматривать и задерживать пограничными кораблями российские и иностранные суда, допустившие нарушение указанных режимов, и доставлять (конвоировать) их в ближайший российский порт для выяснения обстоятельств нарушения; осуществлять административное задержание лиц, совершивших нарушение установленных режимов.

Им предоставлено право входить в любое время суток в жилые и иные помещения граждан, на территории и в помещения предприятий, учреждений, организаций и осматривать их при преследовании лиц, в отношении которых имеются достаточные основания подозревать их в нарушении режима Государственной границы; запрашивать и получать от государственных органов, предприятий, учреждений, организаций информацию, необходимую для выполнения своих задач и обязанностей; вносить в государственные органы, предприятия, учреждения и организации представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений, производство по делам о которых отнесено к их компетенции; применять оружие, боевую технику, специальные средства в случаях нарушения режима Государственной границы и т. д.

В системе ФСБ России имеются пограничные представители, которые назначаются на определенные участки Государственной границы РФ в соответствии с международными договорами. Основное назначение пограничных представителей заключается в осуществлении контроля за соблюдением режима Государственной границы РФ, принятия мер для недопущения нарушений порядка ее содержания, пересечения лицами и транспортными средствами, перемещения через нее грузов, товаров и животных, ведения на ней хозяйственной, промысловой и иной деятельности, для обеспечения выполнения международных договоров о Государственной границе РФ и ее режиме.

На пограничных представителей возложена разработка и осуществление мер по предупреждению и урегулированию пограничных инцидентов, а также проведение в одностороннем порядке или совместно с пограничными представителями сопредельных с РФ государств расследования пограничных инцидентов[1].

Охрана Государственной границы в воздушном пространстве осуществляется войсками противовоздушной обороны. Их основными задачами являются: осуществление контроля за соблюдением правил пересечения границы; пресечение полетов и принятие мер к посадке на территории РФ воздушных судов, незаконно ее пересекших или нарушивших порядок пользования воздушного пространства и др.

Они имеют право в необходимых случаях привлекать силы и средства других видов Вооруженных Сил, государственных органов для выяснения обстановки в воздушном пространстве и принятии мер по предупреждению или прекращению незаконного пересечения Государственной границы в воздушном пространстве, полностью запрещать или ограничивать полеты воздушных судов в отдельных районах воздушного пространства РФ при возникновении угрозы незаконного пересечения или незаконном пересечении границы в воздушном пространстве и т. д.

В подводной среде охрана Государственной границы возложена на Военно-Морской Флот. Его силы контролируют пересечение Государственной границы; осуществляют противолодочную, подводно-диверсионную оборону в интересах безопасности РФ; при обнаружении подводных объектов во внутренних морских водах и в территориальном море РФ, а также за их пределами (в случае возникновения угрозы незаконного пересечения ими границы) в соответствии с международными нормами и международными договорами РФ в военной области принимают меры по прекращению или предупреждению действий этих объектов, в необходимых случаях применяют боевую технику и оружие.

В определенных законодательством случаях в охране Государственной границы участвуют федеральные органы внешней разведки, внутренние войска МВД России, другие войска и воинские формирования.

[1] СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1971.

Активная роль в рассматриваемой сфере деятельности принадлежит **Федеральному агентству по обустройству Государственной границы РФ (Росграница)**, Положение о котором утверждено Правительством РФ 1 ноября 2007 г.[1] На данный федеральный орган исполнительной власти возложены функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в сфере обустройства Государственной границы, создания, развития, обеспечения деятельности пунктов пропуска через нее. Руководство его деятельностью осуществляет Правительство РФ.

По вопросам своей компетенции Агентство принимает правовые акты об открытии, о проведении реконструкции пунктов пропуска через Государственную границу, об утверждении правил режима в них. Оно вырабатывает направления и обеспечивает реализацию государственной политики по обустройству Государственной границы. На него возложены функции по осуществлению паспортизации пунктов пропуска через Государственную границу, по подготовке предложений о целесообразности их установления, закрытия, организации работ по определению пределов названных пунктов.

Значительный объем функций оно реализует в качестве государственного заказчика по проектированию, строительству, реконструкции, оборудованию, техническому оснащению зданий, сооружений, помещений, транспортной и инженерной инфраструктур, необходимых для организации пограничного, таможенного, иных видов контроля, осуществляемого в пунктах пропуска через Государственную границу, и т. д.

Закон РФ «О Государственной границе Российской Федерации» предусматривает возможность граждан участвовать на добровольной основе в ее охране. Эту деятельность они осуществляют в пределах приграничной территории в составе общественных объединений, добровольных народных дружин, в качестве внештатных сотрудников пограничных органов и в иных формах. Их задачи и полномочия определены нормативным правовым актом «Порядок привлечения граждан к охране Государственной границы Российской Федерации», утвержденным Правительством РФ 15 апреля 1995 г.[2]

[1] СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5575.
[2] СЗ РФ. 1995. № 17. Ст. 1545.

Все государственные органы, организации, органы местного самоуправления, деятельность которых в большей или меньшей мере связана с защитой и охраной Государственной границы, учитывают положения Концепции приграничного сотрудничества в Российской Федерации, утвержденной Правительством РФ 9 февраля 2001 г.[1]

ГЛАВА 43

Управление внутренними делами

§ 1. Организационно-правовые формы управления внутренними делами

Управление внутренними делами направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности[2], борьбу с организованной преступностью, охрану прав и свобод граждан, собственности. Эти задачи решаются милицией, внутренними войсками, другими службами и подразделениями органов внутренних дел.

Общее руководство в сфере внутренних дел осуществляют Президент РФ и Правительство РФ.

Президент РФ как глава государства издает указы, направленные на регулирование общественных отношений в сфере внутренних дел, обеспечение и охрану общественного порядка, усиление борьбы с преступностью. Он назначает и освобождает от должности Министра внутренних дел РФ, Главнокомандующего внутренними войсками; вводит в случае необходимости чрезвычайное положение на всей территории РФ или в ее отдельных местностях с незамедлительным сообщением об этом Федеральному Собранию РФ и т. д.

[1] СЗ РФ. 2001. № 8. Ст. 764.

[2] Под **общественным порядком** принято понимать определенную систему отношений, которые складываются в результате соблюдения и исполнения правовых и неправовых норм, регулирующих поведение людей в общественных местах. Под **общественной безопасностью** понимается система отношений, которые складываются в процессе предупреждения и устранения угрозы жизни, здоровью граждан и их имуществу.

Правительство РФ осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями, а также по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов, направляя и координируя в этой сфере деятельность федеральных органов исполнительной власти.

Непосредственное управление внутренними делами возложено на органы внутренних дел. Их систему образуют Министерство внутренних дел РФ, главные управления МВД России по федеральным округам, министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам РФ, управления (отделы) городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований, на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, на особо важных и режимных объектах, окружные управления материально-технического и военного снабжения, органы управления внутренними войсками, соединения и воинские части внутренних войск, представительства МВД России за рубежом. В нее входят также различные штабы, подразделения, учебные заведения, предприятия, учреждения, организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел. МВД России подведомственна Федеральная миграционная служба

Возглавляет систему органов внутренних дел **Министерство внутренних дел РФ,** которое несет ответственность за состояние работы органов внутренних дел по выполнению возложенных на них задач и обязанностей. В своей деятельности оно подотчетно и подконтрольно Президенту РФ. Правовой статус Министерства закреплен в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г.[1] Согласно данному Положению МВД России осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, в том числе и в сфере миграции.

Основными задачами МВД России являются: разработка общей стратегии государственной политики в установленной

[1] СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3149, 2006. № 24. Ст. 2584, 2007. № 13. Ст. 1540; № 45. Ст. 4416.

сфере деятельности, а также совершенствование в этой сфере нормативно-правового регулирования; обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина; организация предупреждения, выявления, пресечения, раскрытия и расследования преступлений, предупреждения и пресечения административных правонарушений; обеспечение охраны общественного порядка и безопасности дорожного движения; организация государственной охраны имущества и организаций; осуществление государственного контроля за оборотом оружия; управление органами внутренних дел и внутренними войсками, а также организация их деятельности.

МВД России, на основе анализа и прогнозирования состояния правопорядка, общественной безопасности и миграционных процессов, формирует основные направления государственной политики, разрабатывает и осуществляет меры по ее реализации в установленной сфере деятельности. Оно разрабатывает и представляет Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам своей деятельности, а в пределах своей компетенции принимает нормативные правовые акты.

Министерство определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск по защите прав и свобод человека и гражданина, защите объектов независимо от форм собственности, обеспечению общественного порядка, общественной безопасности, а также участвует в формировании федеральных целевых программ в установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства РФ и проводит анализ реализации государственной политики в порученной сфере деятельности органов внутренних дел, внутренних войск и Федеральной миграционной службы.

МВД России осуществляет анализ состояния правопорядка и преступности, разрабатывает прогнозы развития криминогенной ситуации, на основе которых вносит в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ предложения по укреплению законности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, усилению борьбы с преступностью.

На него возложена организация и осуществление оперативно-розыскной и экспертно-криминалистической деятельности,

а также производство дознания и предварительного следствия по уголовным делам, отнесенным к ведению органов внутренних дел, розыска лиц и похищенного имущества. Оно организует и осуществляет выдачу гражданам и организациям лицензий на приобретение оружия и патронов к нему, разрешений на хранение, ношение и использование оружия, на его транспортировку, перевозку, ввоз на территорию и вывоз с территории РФ; лицензирование отдельных видов деятельности. Из этих функций вытекают его функции по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия, за частной детективной и охранной деятельностью, за деятельностью ведомственной охраны.

В области безопасности дорожного движения МВД России участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения, разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий; осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в этой области.

Оно обеспечивает охрану особо важных и режимных объектов; в пределах своей компетенции организует производство по делам об административных правонарушениях; разрабатывает и проводит мероприятия по совершенствованию охраны общественного порядка.

МВД России принимает участие в обеспечении режима чрезвычайного положения и режима военного положения в случае их введения на территории РФ или в ее отдельных местностях, в ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций; организует мероприятия разрешительно-регистрационной системы по вопросам своей компетенции и т. д.

Свою деятельность МВД России осуществляет в тесном взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями, а также координирует свою деятельность с деятельностью министерств внутренних дел — участников стран СНГ, что позволяет ему более успешно решать стоящие перед ним задачи.

Для координации деятельности МВД России и ее органов с правоохранительными органами иностранных государств по вопросам предупреждения, выявления, пресечения и раскрытия преступлений на основании решения Правительства РФ и дого-

воренностей МВД России с компетентными органами принимающих государств в последние могут направляться представители МВД России, задачи и функции которых определены в Положении о представителях Министерства внутренних дел РФ, утвержденном Правительством РФ 5 января 1995 г.[1]

Главные управления МВД России по федеральным округам в пределах своей компетенции осуществляют координацию, контроль, анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих округах, организацию деятельности названных органов по борьбе с организованной преступностью в этих округах и носящую межрегиональный характер, налаживание взаимосвязей между органами внутренних дел и полномочными представителями Президента РФ в соответствующих федеральных округах и т. д.[2]

Министерства внутренних дел, главные управления, управления внутренних дел по субъектам РФ обеспечивают на подведомственной территории в пределах своих полномочий защиту прав и свобод человека и гражданина, охрану общественного порядка, безопасность дорожного движения, организуют предупреждение, выявление, пресечение, раскрытие и расследование преступлений, контроль за оборотом гражданского и служебного оружия, взрывчатых веществ, за частной охранной и сыскной деятельностью. Они организуют охрану имущества физических и юридических лиц по договорам.

Данные органы исполнительной власти в пределах своей компетенции осуществляют анализ и прогнозирование состояния правопорядка на подведомственной территории, вносят в МВД России, в органы государственной власти субъектов РФ предложения по укреплению законности, обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, усилению борьбы с преступностью; участвуют в разработке и реализации региональных и межрегиональных программ в области охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности, борьбы с преступностью; обеспечивают совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления правопорядок на улицах, площадях, парках, в других общественных местах; организуют деятельность орга-

[1] СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 199.
[2] СЗ РФ. 2001. № 24. Ст. 2416.

нов внутренних дел по контролю за соблюдением лицами, освободившимися из мест лишения свободы, установленных для них законом ограничений; осуществляют государственный контроль и надзор за соблюдением правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения, за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрационного учета и т. д.[1]

Отделы (управления) по району, городу, иному муниципальному образованию (горрайорган) призваны решать задачи по обеспечению безопасности личности на подведомственной территории, предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений; выявлению, раскрытию и расследованию преступлений. На них возложены непосредственная охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; защита прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций и учреждений от противоправных действий, осуществление охраны собственности, организация и обеспечение безопасности дорожного движения, работы по вопросам разрешительно-регистрационной системы; обеспечение в пределах своей компетенции соблюдения правил приобретения, хранения, перевозки боеприпасов, оружия, взрывчатых веществ; разработка и проведение мероприятий по предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений; осуществление оперативно-розыскных мероприятий и т. д.[2]

Деятельность органов внутренних дел по обеспечению и охране общественного порядка представляет собой совокупность организационно-правовых форм, каждая из которых имеет свою специфику, определяемую ее назначением. Таких форм можно выделить несколько:

а) административная;

---

[1] См.: Типовое положение о министерстве внутренних дел, главном управлении внутренних дел по субъекту РФ. Утв. Приказом МВД России от 25 октября 2006 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 48.

[2] См.: Типовое положение об отделе (управлении) внутренних дел по району (муниципальному району), городу (городскому округу) и иному муниципальному образованию, в том числе по нескольким муниципальным образованиям. Утв. Приказом МВД России от 25 октября 2006 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 49.

б) оперативно-розыскная;

в) уголовно-процессуальная.

Среди перечисленных видов деятельности органов внутренних дел наиболее объемной и широкой является **административная деятельность.** Она, как правило, является внешней по отношению к системе органов внутренних дел, осуществляется за рамками данной системы. Содержание этой деятельности состоит в создании условий для реализации гражданами своих прав и законных интересов и выполнения возложенных на них обязанностей, нормальной работы предприятий, учреждений, организаций; в контроле и надзоре за соблюдением правил общественного порядка, дорожного движения; в профилактике и пресечении различных правонарушений; в выдаче разрешения (лицензии) на осуществление частной детективной и охранной деятельности и контроля за ней, лицензий на продажу или приобретение и хранение оружия; в осуществлении административного надзора; в охране собственности и т. п.

Оперативно-розыскная деятельность заключается в проведении органами внутренних дел оперативно-розыскных мероприятий, имеющих своей целью защиту жизни, здоровья, прав и свобод личности, собственности, безопасности общества и государства от преступных посягательств. Она предполагает также предупреждение, выявление, пресечение и раскрытие преступлений, розыск лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также лиц, пропавших без вести.

Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел осуществляется в соответствии с ФЗ от 12 августа 1995 г. «Об оперативно-розыскной деятельности»[1].

Уголовно-процессуальная деятельность органов внутренних дел состоит в производстве дознания и предварительного следствия. Действующее законодательство возложило эту функцию на довольно широкий круг подразделений и служб органов внутренних дел (криминальную милицию и милицию общественной безопасности, службу по борьбе с организованной преступностью, Государственную инспекцию безопасности дорожного движения, командиров воинских частей и подразделений внутренних войск МВД России).

[1] СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

В процессе своей деятельности органы внутренних дел широко взаимодействуют с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, трудовыми коллективами и гражданами.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) реализует государственную политику в сфере миграции и осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в указанной сфере. Ее основные задачи, функции и полномочия закреплены в Положении о ней, утвержденном Указом Президента РФ от 19 июля 2004 г.[1]

Ее основными задачами являются: реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности, совершенствование в ней нормативно-правового регулирования; производство по делам о гражданстве РФ, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ; осуществление регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ, оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в РФ, проживания и временного пребывания в ней; осуществление миграционного учета этих граждан и лиц, контроля и надзора за соблюдением ими правил проживания и временного пребывания в РФ; борьба с незаконной миграцией и др.

Служба организует и осуществляет выдачу виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в РФ; оформление гражданства РФ; выдачу и замену гражданами РФ документов, удостоверяющих их личность; регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства, регистрацию иностранных граждан и лиц без гражданства, временно пребывающих в РФ; оформление и выдачу паспортов и иных документов гражданами РФ для выезда из РФ и въезда в нее; оформление приглашений иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в РФ, реализацию мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции, иммиграционный контроль

[1] СЗ РФ. 2004. № 30. Ст. 3150, 2005. № 19. Ст. 1786; 2006. № 32. Ст. 3634; 2007. № 50. Ст. 6552; 2008. № 10 (ч. II). Ст. 906.

в отношении иностранных граждан и лиц без гражданства; выдачу иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в РФ, а также вида на жительство.

Она выдает разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в РФ и использование их труда, на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства; в пределах своей компетенции организует и осуществляет производство по делам об административных правонарушениях и т. д.

Для решения возложенных на Службу ряда задач в иностранных государствах могут быть образованы ее представительства.

ФМС России руководствуется в своей деятельности многочисленными законами и подзаконными нормативными правовыми актами, в том числе ФЗ от 18 июня 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»[1], постановлением Правительства РФ от 15 января 2007 г. «О порядке осуществления миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в РФ»[2].

К правоохранительным органам относится **Федеральная служба РФ по контролю за оборотом наркотиков (ФСНК России)**, Положение о которой утверждено Указом Президента РФ от 28 июля 2004 г.[3] Она осуществляет функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также в области противодействия их незаконному обороту. Свою деятельность она осуществляет под руководством Президента РФ.

Ее основными задачами являются обеспечение контроля за оборотом наркотических, психотропных веществ и осуществление мер по противодействию их незаконному обороту, выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и предварительное расследование преступлений, а также производство по делам об административных правонарушениях в пределах своей компетенции; координация деятельности федеральных органов испол-

[1] СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285.
[2] СЗ РФ. 2007. № 9. Ст. 653.
[3] СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3234.

нительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в подведомственной сфере деятельности; участие в разработке и реализации государственной политики в сфере оборота наркотических средств, психотропных веществ, а также в области противодействия их незаконному обороту.

В пределах своей компетенции она осуществляет координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления по организации исполнения законодательства РФ в указанной сфере; выявляет условия, способствующие незаконному обороту наркотических средств и психотропных веществ, и принимает меры по их устранению; осуществляет оперативно-розыскную деятельность; контроль и надзор деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в подведомственной сфере и т. д.

Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг) по характеру и содержанию деятельности относится в значительной степени к правоохранительным органам. Положение о ней, утвержденное Правительством РФ 23 июня 2004 г.[1], возложило на Службу осуществление функций по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, а также по координации деятельности в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

В компетенцию Росфинмониторинга входит осуществление: контроля и надзора за выполнением юридическими и физическими лицами требований законодательства РФ о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма; проверок в соответствии с указанным законодательством информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом и контроля за этими операциями.

Служба формирует перечень организаций и физических лиц, о которых имеются сведения об их участии в экстремистской деятельности; разрабатывает и проводит мероприятия по предупреждению нарушений законодательства в сфере противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным пу-

[1] СЗ РФ. 2004. № 26. Ст. 2676, 2007. № 44. Ст. 5492.

тем, и финансированию терроризма; направляет информацию в правоохранительные органы об операциях (сделках), связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем.

Ей предоставлено право осуществлять сбор, обработку, анализ информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих контролю; издавать постановления о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом и т. д.

Для решения возложенных на нее задач Служба взаимодействует с органами государственной власти, местного самоуправления, Банком России, а также с компетентными органами иностранных государств по вопросам своей компетенции.

§ 2. Органы местного самоуправления и управление в области внутренних дел

Задачи и полномочия органов местного самоуправления в области внутренних дел основаны на конституционном положении, в соответствии с которым они осуществляют на подведомственной территории охрану общественного порядка. Охрана общественного порядка обеспечивается с использованием сил милиции общественной безопасности, которая входит в систему МВД России и действует на местном уровне как самостоятельное подразделение соответствующего органа внутренних дел, а также сил муниципальной милиции.

Обеспечивая охрану общественного порядка, органы местного самоуправления принимают предусмотренные законодательством меры, связанные с проведением собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций, зрелищных и других массовых общественных мероприятий, а также в случае его массового нарушения

В соответствии с Законом РФ от 25 июля 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[1] органы местного самоуправления осуществляют регистрационный учет граждан в населенных пунктах, за исклю-

[1] ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227; СЗ РФ. 2004. № 45. Ст. 4377; 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3420.

чением городов, поселков, сельских населенных пунктов, закрытых военных городков, а также населенных пунктов, расположенных в пограничной полосе, или закрытых административно-территориальных образований, в которых эти вопросы решаются Федеральной миграционной службой и ее подразделениями.

Осуществляя свою деятельность, органы местного самоуправления оказывают содействие и помощь органам внутренних дел и их сотрудникам (выделение служебных помещений, жилья, установка телефонов, установление местных льгот и др.).

§ 3. Милиция

Значительное место в системе управления внутренними делами занимает милиция. Правовые основы ее организации и деятельности установлены и закреплены в Законе РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции»[1], в Положении о службе в органах внутренних дел, а также в других правовых актах.

Милиция представляет собой систему органов исполнительной власти и организационно входит в систему МВД России. Она призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы граждан, обеспечивать охрану и защиту собственности, независимо от ее видов, общественного порядка, интересы общества и государства, предприятий, учреждений и организаций от преступных и иных противоправных посягательств в пределах своей компетенции.

Ее основными задачами являются: обеспечение безопасности личности; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности, защита различных видов собственности; оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов.

В своей деятельности милиция подчиняется МВД России, а милиция общественной безопасности — также соответствующим органам исполнительной власти субъектов РФ. Руководство всей милицией РФ осуществляет Министр внутренних дел РФ.

Руководство милицией в субъектах РФ осуществляют министры внутренних дел, начальники управлений (главных уп-

[1] ВВС РФ. 1991. № 16. Ст. 503; СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204; 2005. № 13. Ст. 1078; 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3425; 2007. № 10. Ст. 1151.

равлений) внутренних дел по субъектам РФ, назначаемые на должность и освобождаемые от нее Президентом РФ по представлению Министра внутренних дел РФ.

Руководство милицией в районах, городах и иных муниципальных образованиях осуществляют начальники отделов (управлений) внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от нее руководителями органов внутренних дел по субъектам РФ.

Руководство милицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел.

Милиция подразделяется на криминальную и милицию общественной безопасности. Наряду с общими задачами, стоящими перед ней, каждому из видов присущи свои специфические задачи и функции

Криминальная милиция. Ее основными задачами являются выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия обязательно; организация и осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных лиц в случаях, предусмотренных законодательством РФ. Она является органом дознания и в своей деятельности оказывает содействие милиции общественной безопасности в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Криминальная милиция подразделяется на федеральную, в субъектах РФ, на железнодорожном, воздушном транспорте и криминальную милицию в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах.

В состав криминальной милиции входят подразделения уголовного розыска, по борьбе с экономическими преступлениями: специальные отряды (отделы) быстрого реагирования; оперативно-поисковые отряды, отряды милиции особого назначения и др.[1]

Криминальную милицию возглавляет начальник. Начальники криминальной милиции по субъектам РФ, районам, городам,

[1] СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4904; 2001. № 32. Ст. 3325; 2002. № 51. Ст. 5080; 2006. № 23. Ст. 2526.

иным муниципальным образованиям являются по должности заместителями руководителей соответствующих органов внутренних дел.

Милиция общественной безопасности. На нее возложено обеспечение безопасности личности, общественной безопасности, охрана собственности, общественного порядка, выявление, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, раскрытие преступлений, по делам о которых производство предварительного следствия не обязательно, розыск отдельных категорий лиц, установление места нахождения которых отнесено к ее компетенции. Милиция общественной безопасности оказывает содействие криминальной милиции в исполнении возложенных на нее обязанностей.

Как и криминальная, милиция общественной безопасности является органом дознания.

Правительством РФ 7 декабря 2000 г. утверждены: структура милиции общественной безопасности[1]; Положение о создании, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности, финансируемой за счет средств федерального бюджета[2].

В состав милиции общественной безопасности входят различные службы и подразделения: дежурные части; участковые уполномоченные милиции; ГИБДД; отряды милиции особого назначения; специальные приемники для содержания лиц, арестованных в административном порядке; подразделения милиции вневедомственной охраны при органах внутренних дел; патрульно-постовая служба и др.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления вправе за счет средств собственных бюджетов устанавливать дополнительную численность подразделений милиции общественной безопасности.

Милицию общественной безопасности возглавляет начальник. Начальники милиции общественной безопасности по субъектам РФ, районам, городам, другим муниципальным образованиям являются по должности заместителями начальников соответствующих органов внутренних дел.

Для выполнения постановленных перед милицией задач и возложенных обязанностей ее сотрудники наделены законом

[1] СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4905; 2001. № 31. Ст. 3325; 2006. № 23. Ст. 2526.

[2] См. там же

широким комплексом прав. Они вправе требовать от граждан и должностных лиц прекращения противоправных действий, проверять у них документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения, а при наличии достаточных данных о том, что гражданин имеет при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества, производить личный досмотр, досмотр их вещей, ручной клади и багажа, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения, проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятия определенной деятельностью, контроль за которыми на нее возложен.

В пределах своей компетенции милиция вправе получать от граждан и должностных лиц необходимые объяснения, сведения, справки и документы, вызывать их по делам и материалам, находящимся в ее производстве.

Милиция осуществляет контроль за соблюдением гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан РФ; за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда в РФ и выезда из нее, пребывания в РФ, транзитного проезда через нее. В пределах своей компетенции она осуществляет контроль за соблюдением лицами, освобожденными из мест лишения свободы, установленных для них законом ограничений. Она вправе составлять протоколы об административных правонарушениях; осуществлять административное задержание и т. д.

Выполняя свои задачи, милиция имеет право входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, территорию и в помещения и осматривать их при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствия, катастрофах, массовых беспорядках и т. п.

Обо всех случаях проникновения в жилище против воли проживающих в нем граждан милиция уведомляет прокурора в течение 24 часов.

В установленных законом случаях милиция может применять физическую силу, а также специальные средства (резиновые палки, слезоточивый газ, наручники, водометы, служебных собак, электрошоковые устройства и др.).

В перечне прав милиции особое место занимает право ее сотрудников применять оружие. Это право они используют для защиты граждан от нападения, опасного для их жизни или здоровья; для отражения нападения на сотрудника милиции, когда его жизнь и здоровье подвергаются опасности, а также для пресечения попытки завладения его оружием; для освобождения заложников; для задержания лица, застигнутого при совершении тяжкого преступления против жизни, здоровья и собственности и пытающегося скрыться, и в других предусмотренных законом случаях.

Запрещается применять огнестрельное оружие в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда возраст очевиден или известен сотруднику милиции, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного или группового нападения, угрожающего жизни людей, а также при значительном скоплении людей, когда от этого могут пострадать посторонние лица.

О каждом случае применения огнестрельного оружия сотрудник милиции в течение 24 часов с момента его применения обязан представить рапорт начальнику органа внутренних дел (органа милиции) по месту своей службы или по месту применения огнестрельного оружия.

§ 4. Государственный надзор за безопасностью дорожного движения

Государственный надзор за безопасностью дорожного движения возложен на специальный аппарат МВД России — **Государственную инспекцию безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел РФ (ГИБДД).** В своей деятельности она руководствуется ФЗ от 10 декабря 1995 г. «О безопасности дорожного движения»[1], а также Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г.[2]

[1] СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4873.

[2] СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897; 2002. № 27. Ст. 2679; 2005. № 19. Ст. 1781; 2007. № 18. Ст. 2180.

Данная инспекция осуществляет специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения. Она обеспечивает соблюдение юридическими лицами независимо от формы собственности и иными организациями, должностными лицами и гражданами РФ, иностранными гражданами законодательства РФ, иных нормативных правовых актов, правил, стандартов и технических норм по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, проведение мероприятий по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий в целях охраны жизни, здоровья, имущества граждан, защиты их прав и законных интересов, интересов общества и государства.

Систему ГИБДД образуют: Департамент обеспечения безопасности дорожного движения МВД России; территориальные органы управления ГИБДД субъектов РФ; подразделения Госавтоинспекции в районах, городах, округах и районах в городах, в закрытых административно-территориальных образованиях и на особо важных и режимных объектах; специализированные и иные подразделения инспекции, ее научно-исследовательские учреждения и их филиалы.

На ГИБДД возложен большой объем обязанностей, основными из которых являются: контроль за соблюдением правил дорожного движения, а также нормативных правовых актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, требований к эксплуатационному состоянию и ремонту автомобильных дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта; регулирование дорожного движения; прием квалификационных экзаменов на получение права управления автомототранспортными средствами, выдача соответствующих документов; предупреждение и борьба с дорожно-транспортными происшествиями и их учет; организация и проведение государственного технического осмотра транспортных средств, работы по розыску угнанных и похищенных автомототранспортных средств; участие в работе градостроительных и технических советов, комиссий по приемке в эксплуатацию дорог, дорожных сооружений, железнодорожных переездов, линий городского электрического транспорта; учет и регистрация автомототранспортных средств и т. д.

Являясь структурным подразделением МВД России, ГИБДД, в пределах своей компетенции, участвует в охране обществен-

ного порядка и обеспечении общественной безопасности, борясь с правонарушениями, проводя дознания по делам о преступлениях против безопасности дорожного движения и преступлениях, связанных с эксплуатацией транспортных средств, а также осуществляет производство по делам об административных правонарушениях.

Важное значение имеет профилактическая работа ГИБДД, которая заключается в пропаганде и разъяснении действующих в области дорожного движения нормативных актов; проведении соответствующих смотров, конкурсов, соревнований; в выявлении причин и условий, способствующих совершению дорожно-транспортных правонарушений; в принятии мер по совершенствованию организации дорожного движения; в содействии соответствующим органам исполнительной власти в организации обучения граждан правилам безопасного поведения на дорогах и т. д.

Для выполнения своих задач и обязанностей ГИБДД наделена государственно-властными полномочиями: она имеет право запрашивать и получать от организаций, независимо от формы собственности и должностных лиц, сведения о соблюдении ими нормативных актов в области обеспечения безопасности дорожного движения, а также объяснения по фактам их нарушения; давать должностным лицам обязательные для исполнения предписания об устранении нарушений нормативных актов в области обеспечения безопасности дорожного движения; участвовать в разработке проектов законодательных и иных нормативных актов в установленной для нее сфере деятельности.

Должностные лица ГИБДД могут временно ограничивать или запрещать дорожное движение, изменять его организацию на отдельных участках дорог при проведении массовых мероприятий и в других случаях.

Осуществляя государственный технический осмотр автомототранспортных средств, ГИБДД запрещает их эксплуатацию при наличии неисправностей.

В целях профилактики и пресечения правонарушений в области дорожного движения сотрудники ГИБДД вправе останавливать транспортные средства и проверять документы на право пользования и управления ими, а также документы на транспортное средство и перевозимый груз, изымать эти документы в установленных законодательством случаях; осуществлять админи-

стративное задержание и личный досмотр граждан, совершивших административное правонарушение, осмотр транспортных средств и грузов с участием водителей и граждан, сопровождающих грузы, и т. д.

Свою деятельность ГИБДД осуществляет во взаимодействии с другими подразделениями органов внутренних дел, с военной автомобильной инспекцией, с органами государственной власти, местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, со средствами массовой информации, с правоохранительными органами иностранных государств, гражданами.

§ 5. Паспортная система

Паспортная система в РФ представляет собой совокупность правовых норм, определяющих и закрепляющих порядок выдачи, обмена, изъятия паспортов, регистрационного учета граждан. На сегодняшний день паспортная система играет существенную роль в деле учета населения страны, в реализации прав и обязанностей граждан, в охране общественного порядка и обеспечения общественной безопасности Она необходима в деле борьбы с преступностью, в профилактике различных правонарушений, в розыске лиц и т. п

Основным правовым актом, непосредственно регулирующим вопросы паспортной системы, является Положение о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденное Правительством РФ 8 июля 1997 г.[1] В соответствии с требованиями названного Положения все граждане РФ, достигшие 14-летнего возраста, обязаны иметь паспорт, который является основным документом, удостоверяющим личность гражданина и его принадлежность к российскому гражданству, которое предполагает, что гражданин обладает комплексом экономических, политических, социальных, личных прав и свобод, установленных российским законодательством и гарантируемых Конституцией РФ.

В паспорт могут вноситься только те сведения о гражданине, которые предусмотрены законодательством. К ним относятся: фамилия, имя, отчество гражданина; пол, число, месяц, год и место его рождения; отметки о регистрации и расторжении брака,

[1] СЗ РФ. 1997. № 28. Ст. 3444, 2002. № 4. Ст. 330.

о детях; об отношении к военной службе; о регистрации по месту жительства и снятии гражданина с регистрационного учета. По просьбе владельца паспорта в нем могут ставить отметку о группе крови и ее резус-факторе, об идентификационном номере налогоплательщика.

Паспорт не может быть изъят у гражданина, кроме случаев, предусмотренных законодательством. Он не может быть также взят под залог. Действие паспорта ограничивается определенным сроком. По достижении гражданином 20 и 45 лет паспорт подлежит замене. После 45 лет паспорт действует бессрочно. Выдача, обмен паспортов, вклеивание в них фотографий осуществляются подразделениями Федеральной миграционной службы по месту жительства.

Для отдельных категорий граждан вместо паспорта предусмотрены иные документы. Так, военнослужащие вместо паспорта имеют удостоверение личности либо военные билеты; членам экипажей судов морского, торгового и рыбного флота выдается паспорт моряка[1].

Значительные изменения паспортная система претерпела с принятием Закона РФ от 25 июня 1993 г. «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации»[2]. Провозглашая право каждого гражданина РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ, закон отменил институт прописки и выписки граждан, заменив его регистрационным учетом граждан. Его суть состоит в том, что гражданин подлежит регистрации по месту жительства в подразделениях ФМС России либо в органах местного самоуправления.

К основаниям снятия гражданина с регистрационного учета по месту жительства закон относит изменение места жительства; призыв на военную службу; осуждение к лишению свободы; признание безвестно отсутствующим; смерть или объявление решением суда умершим; выселение из занимаемого жилого помещения или признание утратившим право пользования жилым помещением и др.

Если гражданин изменил место жительства, то он обязан до истечения 90 дней с момента прибытия на новое место жительства обратиться в органы регистрационного учета с заявле-

[1] См.: Положение о паспорте моряка // СЗ РФ. 1997. № 49. Ст. 5598.
[2] ВВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.

нием и соответствующими документами для оформления регистрации. Эти органы должны зарегистрировать гражданина не позднее 3 дней с момента представления им соответствующих документов.

Правила регистрации и снятия граждан РФ с регистрационного учета по месту пребывания и месту жительства в пределах РФ, утвержденные Правительством РФ 17 июля 1995 г.[1], закрепляют положение, в соответствии с которым регистрация граждан по месту пребывания осуществляется без снятия с регистрационного учета по месту жительства.

В целях обеспечения безопасности граждан, предотвращения угрозы их жизни и здоровью, охраны государственных тайн, обеспечения режима Государственной границы права граждан на свободу передвижения, выбора места пребывания и жительства ограничиваются в пограничной полосе, в закрытых военных городках и административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на территории действия режима чрезвычайного положения, а также на территориях, на которых (в случае опасности распространения инфекционных и неинфекционных массовых заболеваний людей) введены особые условия и режим проживания населения.

Контроль за соблюдением правил регистрационного учета граждан осуществляется ФМС России и ее подразделениями, которые, при обнаружении их нарушений, вправе привлекать к административной ответственности граждан и должностных лиц.

§ 6. Внутренние войска

В систему МВД России входят внутренние войска. Их задачи, права и обязанности, порядок прохождения в них службы закреплены Федеральным законом от 6 февраля 1996 г. «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ»[2].

Основное назначение внутренних войск состоит в защите интересов личности, общества, государства, конституционных прав и свобод граждан от противоправных посягательств. Перед ними законом поставлен целый комплекс задач, основными из которых являются: содействие в случае необходимости органам

[1] СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939.
[2] СЗ РФ. 1997. Ст. 711; 2000. № 26. Ст. 2730; 2003. № 2. Ст. 64.

внутренних дел в охране общественного порядка, обеспечение общественной безопасности и правового режима чрезвычайного положения; осуществление охраны важных государственных объектов и специальных грузов. При определенных ситуациях, закрепленных в законодательстве, на них возлагается задача совместно с войсками Минобороны России и пограничными войсками участвовать в обороне территории РФ.

Внутренние войска имеют свою структуру, в которую входят такие подразделения, как: соединения и воинские части оперативного назначения; по охране важных государственных объектов и специальных грузов; специальные моторизованные части; авиационные и морские воинские части. В состав внутренних войск входят также органы управления, учреждения и воинские части обеспечения деятельности самих внутренних войск и военно-учебные заведения.

Руководство внутренними войсками возложено на Министра внутренних дел РФ. Непосредственное оперативное управление осуществляет Главнокомандующий внутренними войсками, назначаемый на должность по представлению Министра внутренних дел РФ Президентом РФ. Для четкой организации в управлении внутренними войсками существует Главное командование внутренних войск МВД России, задачи и функции которого закреплены в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ 3 марта 1999 г.[1], а также его военный совет и военные советы оперативно-территориальных объединений.

Соединения и воинские части объединяются в оперативно-территориальных объединения, которые являются основной военно-административной единицей внутренних войск.

Основной состав внутренних войск состоит из военнослужащих, которые либо призываются на военную службу во внутренние войска в соответствии с Федеральным законом «О воинской обязанности и военной службе», либо граждане поступают на службу в добровольном порядке, заключая соответствующий контракт.

Все военнослужащие принимают Военную присягу Российской Федерации, и на них распространяется действие названного выше Закона, Устава внутренних войск, других правовых актов, а также нормативных актов МВД России, касающихся вопросов прохождения военной службы в войсках.

[1] СЗ РФ. 1999. № 10. Ст. 1182.

На внутренние войска возложен большой объем обязанностей, основными из которых являются: участие совместно с органами внутренних дел в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности при проведении различных массовых мероприятий; охрана складов и военных баз МВД России, важных государственных объектов; участие в ликвидации последствий, аварий, катастроф, пожаров, стихийных бедствий и др.

При исполнении своих обязанностей военнослужащие внутренних войск вправе требовать от граждан и должностных лиц соблюдения общественного порядка и при наличии достаточных на то оснований проверять у них документы, удостоверяющие личность; пресекать правонарушения и осуществлять административное задержание, доставляя лиц, совершивших правонарушение, в органы милиции; производить досмотр транспортных средств, нарушивших правила, установленные на охраняемых объектах; входить беспрепятственно в любое время суток на территорию и в помещения охраняемых предприятий, учреждений, организаций и осматривать их в целях пресечения правонарушений и т. п.

В соответствии с ФЗ «О внутренних войсках Министерства внутренних дел РФ» внутренним войскам во время обеспечения правового режима чрезвычайного положения предоставлено право беспрепятственно входить в жилые дома и помещения, занимаемые гражданами, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, занимаемые предприятиями, учреждениями, организациями, независимо от форм собственности, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступления; временно запрещать или ограничивать движение транспортных средств и пешеходов; в случае необходимости использовать транспортные средства предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений и граждан; задерживать граждан, нарушивших режим комендантского часа до его окончания, и т. п.

Внутренние войска, как и милиция, в случаях, предусмотренных законом, вправе применять физическую силу, специальные средства и оружие. Кроме того, они могут применять боевую технику, состоящую на вооружении во внутренних войсках.

За всей деятельностью внутренних войск осуществляется ведомственный контроль со стороны Министра внутренних дел

РФ. Надзор на надлежащим исполнением и соблюдением законодательства во внутренних войсках осуществляется органами Прокуратуры РФ.

ГЛАВА 44
Управление иностранными делами

§ 1. Организационно-правовые формы управления иностранными делами

Внешняя политика РФ осуществляется в соответствии с нормами Конституции РФ, международными договорами, соглашениями, участником которых является РФ.

Согласно Конституции РФ (ст. 80) основные направления внешней политики государства определяет Президент РФ. На него возложено также и руководство внешней политикой РФ.

Осуществляя данную деятельность, Президент РФ как глава государства представляет РФ в международных отношениях, ведет переговоры с руководителями иностранных государств и подписывает международные договоры РФ, ратификационные грамоты; принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей; назначает на должность Министра иностранных дел РФ; назначает и отзывает дипломатических представителей РФ в иностранных государствах и международных организациях; присваивает ранги Чрезвычайного и Полномочного Посла, Чрезвычайного и Полномочного Посланника Российской Федерации; решает вопросы предоставления политического убежища и т. д.

В целях обеспечения конституционных полномочий Президента РФ в области внешнеполитической деятельности образовано Управление Президента РФ по внешней политике, Положение о котором утверждено Указом Президента РФ от 29 июня 2004 г.[1] Данное Управление обеспечивает содержательную часть

[1] СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2750.

текущих внешнеполитических мероприятий Президента РФ, а также информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Президента РФ и руководителя его администрации по вопросам внешней политики государства и международных отношений.

Оно участвует в разработке общей стратегии внешней политики государства, подготовке проектов международно-правовых актов и решений по вопросам заключения и прекращения международных договоров РФ, предложений Президенту РФ по кадровым вопросам, касающимся области внешней политики и по обеспечению граждан РФ объективной информацией о внешней политике государства. В процессе своей деятельности оно взаимодействует с Министерством иностранных дел РФ и другими федеральными органами исполнительной власти по вопросам планирования и подготовки содержательной части визитов Президента РФ за рубеж и визитов на высшем уровне в РФ зарубежных государственных деятелей, руководителей международных организаций и т. д.

Правительство РФ в соответствии с Конституцией РФ (ст. 114) и ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» осуществляет меры по реализации внешней политики РФ, руководство в сфере обеспечения отношений РФ с иностранными государствами, международными организациями; обеспечивает представительство РФ в иностранных государствах и международных организациях; в пределах своей компетенции заключает международные договоры и межправительственные соглашения и принимает меры к их исполнению; координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти в области внешней политики и т. д.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственное управление в области иностранных дел, в том числе функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных отношений РФ, является **Министерство иностранных дел РФ (МИД России).** Оно действует под руководством Президента РФ и подотчетно ему. В своей деятельности оно руководствуется Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, нормами международного права, международных договоров и соглашений, подписанных

РФ, а также Положением о нем, утвержденным Указом Президента РФ от 11 июля 2004 г.[1]

Основными задачами МИД России являются: разработка общей стратегии внешней политики РФ и представление соответствующих предложений Президенту РФ; реализация внешнеполитического курса РФ; обеспечение дипломатическими и международно-правовыми средствами защиты суверенитета, безопасности, территориальной целостности РФ, других ее интересов на международной арене; защита дипломатическими и международно-правовыми средствами прав, свобод и интересов граждан и юридических лиц РФ за рубежом; координация международной деятельности других федеральных органов исполнительной власти и международных связей органов исполнительной власти субъектов РФ; содействие развитию связей и контактов с соотечественниками, проживающими за рубежом, и др.

К его основным функциям относятся: разработка и представление Президенту РФ и в Правительство РФ предложений по вопросам отношений РФ с иностранными государствами и международными организациями, а также проекты федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, проекты других документов, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ; обеспечение Президента РФ и Правительства РФ необходимой информацией по вопросам международной политики, участие РФ в деятельности ООН, СНГ, органов Союзного государства, международных организаций; содействие развитию международных связей федеральных органов исполнительной власти, субъектов РФ, общественных объединений и государственных организаций.

МИД России осуществляет руководство, координацию и контроль деятельности дипломатических и консульских представительств, а также координацию и контроль деятельности находящихся за рубежом представителей (представительств) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, российских государственных учреждений, организаций и предприятий; организует консульскую работу за рубежом и на территории РФ и осуществляет постоянные контакты с посольствами и консульствами иностранных государств,

[1] СЗ РФ. 2004. № 28. Ст. 2880; 2005. № 19. Ст. 1782; № 43. Ст. 4371; 2007. № 5. Ст. 637.

находящихся на территории РФ; оказывает консульские, информационно-консультационные и иные виды услуг по вопросам своей компетенции; осуществляет организацию приема иностранных государственных и правительственных делегаций, оформляет паспортно-визовую документацию.

Являясь головным органом в системе федеральных органов исполнительной власти по вопросам отношений с иностранными государствами и международными организациями, МИД России имеет право осуществлять контроль за их деятельностью по указанным вопросам. Это обязывает также названные органы, органы исполнительной власти субъектов РФ информировать его об осуществляемых ими международной деятельности и международных связях.

Министерство реализует дипломатическими и международно-правовыми средствами усилия РФ по обеспечению международного мира, глобальной и региональной безопасности; участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения прав и свобод граждан РФ, обороны и безопасности государства, расширения торгово-экономических и финансовых связей, научно-технического, культурного, иного обмена РФ с иностранными государствами и международными организациями, а также связей с соотечественниками, проживающими за рубежом; осуществляет поддержку российских участников внешнеэкономической деятельности, защиту их законных интересов за рубежом; заключает в пределах своей компетенции международные договоры межведомственного характера и т. д.

В процессе своей деятельности МИД России содействует согласованному взаимодействию органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти с тем, чтобы их участие, а также их должностных лиц в международной деятельности обеспечивало соблюдение принципа единства внешней политики РФ и выполнение ее международных обязательств.

В целях усиления координирующей роли МИДа России в вопросах проведения единой государственной внешнеполитической линии, а также развития экономического, научного и культурного сотрудничества РФ с иностранными государствами при нем образован Российский центр международного научного и культурного сотрудничества (Росзарубежцентр) в качестве государственного органа, одной из важнейших функций которо-

го является содействие развитию всесторонних связей РФ с соотечественниками за рубежом, с их общественными объединениями и др.[1]

В пределах своей компетенции МИД России совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти принимает меры по обеспечению безопасности и охраны загранучреждений, работников этих учреждений и членов их семей, а в случае необходимости их частичную или полную эвакуацию.

В целях реализации отдельных функций МИД России образует свои представительства в федеральных округах и субъектах РФ[2].

Для решения стоящих перед МИДом России задач он наделен государственно-властными полномочиями. Так, он имеет право вносить на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ предложения о разработке проектов законодательных актов по вопросам внешней политики РФ; осуществлять контроль за соответствием законодательству РФ и международно-правовым нормам проектов международных договоров РФ, нормативных правовых актов РФ ее международным обязательствам; издавать нормативные правовые акты и иные документы, принимать решения нормативного характера, которые обязательны для исполнения другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, организациями, независимо от их организационно-правовой формы и ведомственной принадлежности, при осуществлении ими международных связей; докладывать Президенту РФ или Правительству РФ о действиях органов государственной власти и должностных лиц, влекущих за собой несоблюдение принципа единства внешней политики РФ; запрашивать и получать от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также от организаций, независимо от их организационно-правовой формы и ведомствен-

[1] СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3053.

[2] См.: Положение о представительстве Министерства иностранных дел РФ на территории РФ. Утв. Приказом МИДа России 11 марта 2002 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2002. № 19.

ной подчиненности, документы и иные материалы, необходимые для принятия им соответствующих решений, и т. д.

МИД России осуществляет свою деятельность как непосредственно, так и через дипломатические представительства и консульские учреждения РФ.

МИД России подведомственно Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств.

§ 2. Органы Министерства иностранных дел РФ за рубежом

Зарубежными органами МИДа России являются дипломатические представительства и консульские учреждения. Основной организационной формой дипломатического представительства является **посольство.** Оно образуется в тех государствах, с которыми РФ установлены дипломатические отношения

Являясь государственным органом внешних сношений РФ и осуществляя представительство РФ в государстве пребывания, посольство ведет свою деятельность в соответствии с международными нормами, соглашениями РФ с правительствами государств пребывания, Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о Посольстве Российской Федерации, утвержденным Указом Президента РФ 28 октября 1996 г.[1], Положением о Чрезвычайном и Полномочном После РФ в иностранном государстве, утвержденным Указом Президента РФ 7 сентября 1999 г.[2], и другими нормативными актами.

На посольство возложена функция представительства РФ в государстве пребывания. Ее осуществление предполагает обеспечение проведения единой внешнеполитической линии РФ в отношениях с государством пребывания; защиту ее политических, экономических, национальных интересов, граждан, организаций и учреждений РФ, находящихся в государстве пребывания.

Дипломатическим путем посольство осуществляет сбор информации политического, экономического и иного характера о

[1] СЗ РФ. 1996. № 45. Ст. 5090.
[2] СЗ РФ. 2000. № 1. Ст. 101.

государстве пребывания. На основе полученной информации оно информирует Президента РФ и Правительство РФ, МИД России, другие федеральные органы исполнительной власти по вопросам внешней и внутренней политики государства пребывания и вносит свои предложения Президенту РФ, а также соответствующим органам государственной власти по развитию отношений РФ с государством пребывания и обеспечению в нем интересов РФ.

На посольство возложено обеспечение дипломатическими средствами развития дружественных отношений, укрепления и развития сотрудничества в политической, торгово-экономической, научно-технической и других областях между РФ и государством пребывания

В процессе реализации своих функций и полномочий дипломатические представительства осуществляют координацию деятельности иных представительств федеральных органов исполнительной власти, российских государственных учреждений, предприятий и организаций, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов РФ, открываемых на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований. В свою очередь, названные представительства, делегации и группы специалистов оказывают посольству содействие в осуществлении его функций, информирует его о своей деятельности. Важным направлением работы дипломатических представительств является оформление и выдача виз на въезд в РФ.

Во главе посольства стоит Чрезвычайный и Полномочный Посол Российской Федерации, который является высшим официальным представителем РФ, аккредитованным в государстве пребывания. Он назначается и отзывается Президентом РФ.

Посол несет персональную ответственность за организацию и работу посольства, определяет его структуру, распределяет должностные обязанности между сотрудниками посольства и т. п.

Российская Федерация имеет постоянные представительства при международных организациях: ООН, ЮНЕСКО, МАГАТЭ и др.

Консульское учреждение РФ является государственным органом внешних сношений РФ, который осуществляет в пределах соответствующего консульского округа на территории государства пребывания консульские функции от имени РФ. Оно

открывается по решению Правительства РФ на основании международного договора РФ с соответствующим иностранным государством. Консульское учреждение действует в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента РФ, постановлениями и распоряжениями Правительства РФ, Положением о МИДе России, Положением о Посольстве РФ, нормативными актами и указаниями МИДа России, положением о Консульском учреждении РФ, утвержденным Указом Президента РФ 5 ноября 1998 г.[1] В государстве пребывания оно подчинено главе дипломатического представительства РФ.

Консульскими учреждениями являются: генеральные консульства, консульства, вице-консульства, консульские агентства. Консульские функции выполняются также дипломатическими представительствами РФ, в составе которых для этих целей могут создаваться консульские отделы.

Основным содержанием деятельности консульского учреждения является защита в государстве пребывания прав и интересов РФ, ее граждан и российских юридических лиц. Оно содействует развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между РФ и государством пребывания дружественных отношений между ними; выясняет всеми законными путями условия и события в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания и информирует о них МИД России, дипломатическое представительство РФ в государстве пребывания.

Консульское учреждение в своем консульском округе распространяет информацию о внешней и внутренней политике РФ, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни. Оно поддерживает и развивает контакты с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации.

В пределах своей компетенции консульское учреждение осуществляет паспортно-визовое обслуживание, совершает нотариальные действия, государственную регистрацию актов гражданского состояния, функции по вопросам гражданства, опеки и попечительства и т. д.

[1] СЗ РФ. 1998. № 45. Ст. 5509.

Консульское учреждение возглавляет соответственно Генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент. Глава консульского учреждения назначается МИДом России.

§ 3. Административно-правовое регулирование въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации

В последние годы резко оживились и расширились политические, экономические, технические, торговые, научные, культурные, туристические и другие связи и контакты РФ, ее государственных органов и организаций, общественных объединений и граждан с другими государствами, их государственными и общественными организациями, предпринимателями, гражданами. Российским законодательством сняты многие ограничения на выезд из РФ и въезд в нее российских и иностранных граждан. В результате этого значительно увеличился поток граждан, пересекающих Государственную границу РФ в том и другом направлении. В связи с этим важное значение приобретает режим въезда в РФ и выезда из нее.

Все граждане, пересекающие Государственную границу РФ, то есть въезжающие в РФ и выезжающие из нее, делятся на две основные группы: а) российские граждане; б) иностранные граждане.

Основным правовым актом, регулирующим вопросы выезда из Российской Федерации и въезда в нее граждан, является Федеральный закон от 18 июля 1996 г. «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»[1].

Согласно Конституции РФ (ст. 27) каждый гражданин РФ может свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться в нее. Они (граждане) осуществляют это право по паспорту гражданина РФ, дипломатическому, служебному паспорту, паспорту моряка.

Паспорт выдается гражданину РФ по его письменному заявлению, поданному лично или через его законного представителя, ФМС России, МИДом России на территории РФ, а также дипломатическим представительством или консульским учреж-

[1] СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 1998. № 30. Ст. 3606; 1999. № 26. Ст. 3175; 2003. № 2. Ст. 159.

дением РФ за ее пределами. Закон предусматривает возможность получения гражданином паспорта со дня его рождения и до достижения им 18 лет по письменному заявлению хотя бы одного из родителей, усыновителей, опекунов или попечителей.

МИД России может оформлять и выдавать паспорт гражданину РФ, проживающему на ее территории, по его личному письменному заявлению, поданному через командирующую его организацию за пределы территории РФ, которая зарегистрирована в МИДе России.

Дипломатический, служебный паспорт, паспорт моряка выдаются органами, перечисленными в названном Законе

Для того чтобы получить визу на паспорт, граждане и организации, направляющие своих сотрудников в заграничные служебные командировки, должны обратиться в дипломатическое представительство или консульское учреждение соответствующего иностранного государства.

Законом (ст. 15) закреплены временные ограничения на право выезда из РФ гражданина РФ. Основаниями для временного ограничения выезда гражданина за ее пределы являются. а) если он при допуске к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, заключил трудовой договор (контракт), предполагающий ограничение права на выезд из РФ, при условии, что срок ограничения не может превышать пять лет со дня последнего ознакомления лица с названными сведениями, до истечения срока ограничения, установленного трудовым договором (контрактом); б) гражданин призван на военную службу или направлен на альтернативную гражданскую службу, до окончания службы и др.

Во всех случаях временного ограничения права на выезд из РФ он может обжаловать такое решение. Так, если временное ограничение связано с осведомленностью гражданина о сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях, составляющих государственную тайну, то он может обжаловать такое решение в Межведомственную комиссию по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничением их права на выезд из РФ, Положение о которой утверждено Правительством РФ 14 марта 1997 г.[1] Данная комиссия рассматривает обращения и жалобы граждан об ограничении права на

[1] СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1438.

выезд из РФ по причине их осведомленности в сведениях особой важности или совершенно секретных сведениях или в связи с действием иных договорных, контрактных обязательств по отношению к государству, препятствующему выезду таких граждан из РФ, а также вопросы продления срока ограничения права на выезд из РФ.

В пределах своей компетенции комиссия принимает обязательные для государственных органов и организаций решения о подтверждении временного ограничения права гражданина РФ на выезд из нее или о снятии этого ограничения, о продлении срока ограничения, о выдаче гражданину РФ паспорта. В необходимых случаях она направляет соответствующие материалы в Межведомственную комиссию по защите государственной тайны[1], которая представляет ей заключение о том, что сведения особой важности или совершенно секретные сведения, о которых гражданин был осведомлен на день подачи заявления о выезде из РФ, сохраняют либо утратили соответствующую степень секретности. Такое заключение учитывается Межведомственной комиссией по рассмотрению обращений граждан РФ в связи с ограничениями их права на выезд из РФ при принятии окончательного решения о продлении срока ограничения права гражданина на выезд из РФ.

Если гражданин не удовлетворен решением указанной комиссии либо другим органом, он вправе обжаловать решение в судебном порядке.

Граждане РФ, выехавшие на постоянное жительство за границу, при возвращении в РФ на постоянное жительство или на определенный срок пользуются на общих основаниях всеми правами, гарантированными законодательством РФ, и несут соответствующие обязанности.

Иностранные граждане и лица без гражданства могут въезжать в РФ и выезжать из нее в порядке, установленном упомянутым ФЗ и ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

[1] СЗ РФ. 2004. № 41. Ст. 4024.

ГЛАВА 45
Управление юстицией

§ 1. Организационно-правовые формы управления юстицией

Юстиция как отрасль управления выполняет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений.

Систему органов управления юстицией составляют: Министерство юстиции РФ, подведомственные ему Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная служба судебных приставов, главные управления Министерства юстиции по федеральным округам, иные органы юстиции.

Организация и компетенция Министерства юстиции РФ закреплены в Положении о нем, утвержденном Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г.[1] Согласно данному Положению **Министерство юстиции РФ (Минюст России)** осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры, нотариата, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов, актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, актов гражданского состояния, некоммерческих организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций.

Основными задачами Минюста России являются разработка общей стратегии государственной политики, нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности, а также обеспечение в пределах своей компетенции защиты прав и свобод человека и гражданина.

Минюст России осуществляет важные функции по правовому обеспечению правотворческой деятельности Президента РФ и Правительства РФ. Содержанием данных функций является разработка проектов нормативных актов, которые вносятся Пра-

[1] СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4108; 2005. № 44. Ст. 4535; № 52. Ст. 5690; 2006. № 12. Ст. 1284; № 19. Ст. 2070.

вительством РФ в порядке законодательной инициативы; проведение юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, вносимых федеральными органами исполнительной власти на рассмотрение Президента РФ и Правительства РФ. Подобная экспертиза проводится им в отношении нормативных правовых актов субъектов РФ на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам. Оно проводит также правовую экспертизу проектов концепций и технических заданий на разработку проектов федеральных законов, которые предлагаются для включения в планы законотворческой деятельности Правительства РФ. По поручению Правительства РФ Минюст России разрабатывает и представляет Правительству РФ предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности последнего.

Одним из направлений деятельности Минюста России является координация работы федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства РФ, государственная регистрация их нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, а также ведение государственного реестра нормативных правовых актов этих органов в случаях, предусмотренных законодательством, проверка деятельности указанных органов по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации. Оно также осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов РФ.

Министерство определяет порядок ведения государственного реестра уставов муниципальных образований, организует их государственную регистрацию, ведет государственный реестр муниципальных образований РФ.

В пределах своей компетенции Минюст России обеспечивает исполнение Конституции РФ, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, международных договоров; обобщает практику применения законодательства РФ, подготовки федеральными органами исполнительной власти проектов федеральных законов, а также практику государственной регистрации их нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер.

Министерство осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью судебно-экспертных учреждений; выдает разрешения на открытие представительств иностранных юридических организаций и т. д.

В установленной сфере деятельности Минюст России издает нормативные правовые акты, обязательные для исполнения государственными и муниципальными органами, организациями, должностными лицами и гражданами. В пределах своей компетенции Минюст России реализует функции по регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений и политических партий.

Минюст России вправе направлять федеральным органам исполнительной власти и иным органам представление об отмене или изменении принятых ими нормативных правовых актов, если они противоречат Конституции РФ и законодательству РФ. В случае выявления несоответствия действующего нормативного правового акта или акта, содержащего правовые нормы и не прошедшего регистрацию, Конституции РФ и законодательству РФ оно вправе вносить в Правительство РФ предложение об отмене или приостановлении действия такого акта.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) осуществляет функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, а также исполнению судебных актов и актов других органов. В своей деятельности она руководствуется федеральными законами: от 21 июля 1997 г. «О судебных приставах»[1], от 2 октября 2007 г. «Об исполнительном производстве»[2], Положением о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г.[3]

Согласно названным нормативным правовым актам ее основными задачами являются обеспечение установленного порядка деятельности судов (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции, арбитражных судов); организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбит-

[1] СЗ РФ. 1997. № 30. Ст. 3590; 2000. № 46. Ст. 4537; 2004. № 27. Ст. 2711; 2007. № 10. Ст. 1156.

[2] СЗ РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

[3] СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4111.

ражных судов, актов других органов, предусмотренных законодательством об исполнительном производстве.

На ФССП России возложено обеспечение установленного порядка деятельности судов, осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов; применение мер принудительного исполнения и т. д.

Она организует хранение и принудительную реализацию арестованного и изъятого имущества; розыск должника-организации, а также имущества должника (гражданина или организации); участие судебных приставов-исполнителей в защите интересов РФ как кредитора в делах о банкротстве, в процедурах о банкротстве, а также в исполнении решений комиссий по трудовым спорам.

В пределах своей компетенции Служба создает и ведет банки данных о возбуждении исполнительного производства, обеспечивает методологическое единообразие и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности, а также обобщает в этой сфере практику применения законодательства РФ и т. д.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) осуществляет правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания.

Основными задачами ФСИН России, закрепленными в Положении о ней, утвержденным Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г.[1], являются: исполнение уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых; контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания; обеспечение охравы прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей; обеспечение правопорядка и законности в уч-

[1] СЗ РФ. 2004. № 42. Ст. 4109.

реждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных лиц, содержащихся под стражей, работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся под стражей, создание им условий содержания, соответствующих нормам международного права и федеральных законов; организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации и др.

Осуществляя руководство уголовно-исполнительной системой в соответствии с Законом РФ от 21 июля 1993 г. «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы»[1] и Положением о ней, ФСИН России обеспечивает правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, в следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; безопасность объектов уголовно-исполнительной системы и органов Минюста России; исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей; установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, а также исполнение режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; правовую, социальную защиту и личную безопасность работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей. Она также принимает меры по обеспечению условий содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и в следственных изоляторах; по привлечению осужденных к труду.

В пределах своей компетенции ФСИН России осуществляет направление осужденных к месту отбывания наказания, их размещение; медико-санитарное обеспечение осужденных и лиц, содержащихся под стражей; принимает меры по обеспечению сотрудников уголовно-исполнительной системы оружием и специальными средствами. На нее возложены также разрешительные, контрольные и надзорные функции в области промышленной безопасности на производственных объекта уголовно-испол-

[1] ВВС РФ. 1993. № 33. Ст. 1316; СЗ РФ. 1998. № 30. Ст. 3613; 2001. № 11. Ст. 1002; 2003. № 50. Ст. 4847; 2004. № 27. Ст. 2711; 2007. № 7. Ст. 831; № 26. Ст. 3077.

нительной системы, в том числе функции по осуществлению контроля за соблюдением законности и обеспечением прав осужденных и лиц, содержащихся под стражей, и т. д.

Главное управление Минюста России по федеральному округу является его территориальным органом межрегионального уровня. Оно обеспечивает в федеральном округе реализацию государственной политики в сфере исполнения уголовных наказаний, адвокатуры, нотариата, обеспечения порядка деятельности судов, исполнения судебных актов и актов других органов, регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, актов гражданского состояния, регистрации общественных объединений, политических партий, религиозных объединений и т. д.

Основными задачами Управления являются: обеспечение в пределах федерального округа и своей компетенции реализации Минюстом России государственной политики в установленной сфере деятельности, защиты прав и свобод человека и гражданина, единства правового пространства в субъектах РФ, расположенных в соответствующем федеральном округе, и др.[1]

Органами управления юстицией решаются важные задачи в процессе руководства учреждениями судебных экспертиз, взаимодействия с организациями адвокатов, нотариальными учреждениями, в том числе с нотариусами, занимающимися частной практикой, с органами записи актов гражданского состояния.

§ 2. Организация нотариальной службы

Правовые основы организации и деятельности нотариальной службы закреплены в Основах законодательства РФ о нотариате, принятых 11 февраля 1993 г.[2]

Основные задачи нотариальной службы состоят в том, чтобы обеспечить защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц, охранять собственность путем совершения различных нотариальных действий; предупреждать соответствующие правонарушения; укреплять законность.

---

[1] См.: Положение об управлении Минюста России по федеральному округу. Утв. Приказом Минюста России от 27 октября 2006 г. // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2006. № 45.

[2] ВВС РФ. 1993. № 10. Ст. 357; СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2711; 2005. № 27. Ст. 2717; 2006. № 27. Ст. 2717; 2007. № 1 (ч. I). Ст. 21.

В соответствии с Основами нотариальная деятельность осуществляется государственными нотариальными конторами и нотариусами, занимающимися частной практикой, которые вправе иметь свою нотариальную контору. Если в том или ином населенном пункте отсутствует соответствующий нотариус, то в этом случае нотариальные действия совершает глава местной администрации, либо специально уполномоченное должностное лицо местного самоуправления муниципального поселения. За границей нотариальные действия осуществляют уполномоченные на то должностные лица консульских учреждений

Компетенция перечисленных организаций (должностных лиц) по совершению нотариальных действий неодинакова. Основы (ст. 35) предоставили нотариусам, занимающимся частной практикой, совершение следующих нотариальных действий удостоверять сделки; выдавать свидетельства о праве собственности на долю в общем имуществе супругов; удостоверять факт нахождения гражданина в живых, в определенном месте, удостоверять тождественность гражданина с лицом, изображенным на фотографии, время предъявления документов; налагать и снимать запрещения отчуждениями имущества; свидетельствовать подлинность подписи на документах, верность копий документов и выписок из них, перевода документов с одного языка на другой; передавать заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; принимать в депозит денежные суммы и ценные бумаги; совершать исполнительные надписи и протесты векселей; принимать на хранение документы; предъявлять чеки к платежу и удостоверять неоплату чеков; совершать морские протесты; обеспечивать доказательства.

Государственные нотариусы совершают все перечисленные выше нотариальные действия. Кроме этого, они выдают свидетельства о праве на наследство и принимают меры к охране наследственного имущества (ст. 36 Основ). Но если в нотариальном округе отсутствует государственная нотариальная контора, то два последних действия могут совершаться частным нотариусом на основе совместного решения территориального органа Росрегистрации и соответствующей нотариальной палаты Свидетельство же о праве собственности на долю в общем имуществе в случае смерти одного из супругов оформляется и выдается государственной нотариальной конторой.

Таким образом, к компетенции государственных нотариусов законодательство отнесло совершение всех нотариальных действий.

Несколько ограничена компетенция уполномоченных лиц муниципальных органов. Они удостоверяют завещания, доверенности; принимают меры по охране наследственного имущества, а в случае необходимости и по управлению им; свидетельствуют верность копий документов и выписок из них, подлинность подписи на документах. На указанные должностные лица законодательством РФ может быть возложено совершение и других нотариальных действий.

Уполномоченные должностные лица консульских учреждений РФ совершают те же нотариальные действия, что и государственные нотариусы, за исключением таких, как передавать заявления физических и юридических лиц другим физическим и юридическим лицам; предъявлять чеки к платежу и удостоверять неоплату чеков, совершать протесты векселей. Они также не удостоверяют договоры об отчуждении и залоге имущества, находящегося в РФ.

Государственные нотариальные конторы организационно входят в систему Минюста России.

Нотариусы, занимающиеся частной практикой, их конторы организационно не входят в систему Минюста России.

Все нотариусы, занимающиеся частной практикой, объединяются в нотариальные палаты. Членство в них является для нотариусов обязательным. В каждом субъекте РФ образуется одна нотариальная палата. Ее деятельность строится на принципах самоуправления. Высшим органом палаты является собрание ее членов, а непосредственное руководство ею осуществляют правление и ее президент.

На нотариальную палату возложены следующие основные функции: представлять и защищать интересы нотариусов, занимающихся частной практикой; оказывать им помощь и содействие в развитии их частной нотариальной деятельности; осуществлять контроль за соблюдением правил нотариального делопроизводства и за исполнением профессиональных обязанностей нотариусами; организация стажировки и повышения квалификации нотариусов.

Нотариальные палаты объединяются в Федеральную нотариальную палату, которая организует свою деятельность на прин-

ципах самоуправления. Ее высшим органом является собрание представителей нотариальных палат. Руководство палатой осуществляют правление и президент палаты.

Основными задачами данной палаты являются: координация деятельности нотариальных палат, представление их интересов в органах государственной власти; защита социальных и профессиональных прав нотариусов; участие в проведении экспертиз проектов законов РФ по вопросам нотариальной деятельности; обеспечение повышения квалификации нотариусов и др.

Минюст России осуществляет ряд функций по нормативно-правовому регулированию деятельности как государственных, так и частных нотариусов. Он, в частности, утверждает формы реестров регистрации нотариальных действий, нотариальных свидетельств и удостоверительных надписей, а также осуществляет иные функции по нормативно-правовому регулированию в сфере нотариальной деятельности.

Объединения нотариусов, занимающихся частной практикой, активно участвуют в организации нотариальной службы.

При совершении нотариальных действий частные нотариусы, как и государственные, руководствуются законами, а также правовыми актами, издаваемыми Минюстом России по вопросам нотариальной деятельности.

К лицу, решившему заняться нотариальной деятельностью, предъявляются определенные требования: оно должно быть гражданином РФ; иметь высшее юридическое образование; пройти стажировку в государственной нотариальной конторе или у частного нотариуса; сдать квалификационный экзамен квалификационной комиссии и получить лицензию на право нотариальной деятельности.

В осуществлении функций и полномочий нотариусы независимы и руководствуются в своей деятельности только законами, нормативными актами федеральных органов государственной власти, в том числе Минюста России, а также правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ.

§ 3. Адвокатура

В соответствии с Конституцией РФ (ст. 48) каждому гарантируется право на получение квалифицированной юридической помощи. Она обеспечивается системой соответствующих орга-

низаций, среди которых важное место занимает адвокатура. Ее правовые основы организации и деятельности закреплены в Конституции РФ и ФЗ от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации»[1].

Адвокатура представляет собой профессиональное сообщество адвокатов, которые оказывают квалифицированную юридическую помощь физическим и юридическим лицам (доверителям) в целях защиты их законных прав, свобод, интересов, обеспечения доступа к правосудию.

Юридическая помощь адвоката включает в себя: дачу консультаций и справок по правовым вопросам; составление документов юридического характера (заявления, жалобы, ходатайства и др.), представление интересов доверителя в конституционном производстве; участие в качестве представителя доверителя в гражданском и административном судопроизводстве; участие в качестве представителя или защитника в уголовном судопроизводстве и производстве по делам об административных правонарушениях; представление интересов доверителя в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных объединениях, судах и правоохранительных органах, иностранных государств и др.

Перечисленные выше основные функции адвокатов свидетельствуют о том, что они своей деятельностью способствуют охране прав и законных интересов физических и юридических лиц, объективному и справедливому отправлению правосудия, укреплению законности.

Адвокатура действует на основе принципов законности, независимости, самоуправления, равноправия адвокатов.

Для того чтобы приобрести статус адвоката, гражданин (претендент) должен иметь высшее юридическое образование или ученую степень по юридической специальности, стаж работы по юридической специальности не менее двух лет либо пройти стажировку в адвокатском образовании в установленные сроки. Он должен сдать успешно квалификационный экзамен квалификационной комиссии при адвокатской палате субъекта РФ, после чего она принимает решение о присвоении статуса адвоката.

[1] СЗ РФ. 2002. № 23. Ст. 2102; 2004. № 52. Ст. 5267; 2007. № 31. Ст. 4011; № 50. Ст. 6233.

Адвокатура состоит из адвокатских образований. К ним относятся: **1) адвокатский кабинет; 2) коллегия адвокатов; 3) адвокатское бюро; 4) юридическая консультация; 5) адвокатская контора.** Организационно-правовые особенности каждого вида образования определяются Законом.

Все адвокаты субъекта РФ объединяются в адвокатскую палату, членство в которой является обязательным. В каждом субъекте РФ может быть образована только одна адвокатская палата.

Основное назначение адвокатских палат состоит в обеспечении оказания юридической помощи населению на территории соответствующего субъекта РФ, ее доступности; представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, местного самоуправления, общественных объединениях и иных организациях, контроля за профессиональной подготовкой лиц, осуществляющих адвокатскую деятельность, соблюдением адвокатами профессиональной этики. При адвокатской палате создается квалификационная комиссия для приема квалификационных экзаменов у лиц, пожелавших посвятить себя адвокатской деятельности, а также для рассмотрения жалоб на действия (бездействие) адвокатов. В ее состав входят представители адвокатской палаты, территориального органа Росрегистрации, законодательного органа субъекта РФ, арбитражного суда и суда общей юрисдикции субъекта РФ.

В целях представительства и защиты интересов адвокатов в органах государственной власти, местного самоуправления, координации деятельности адвокатских палат, обеспечения высокого уровня оказываемой юридической помощи на уровне РФ образуется Федеральная палата адвокатов, которая является органом адвокатского самоуправления на всей территории РФ.

Согласно Закону адвокатские образования не входят в систему Минюста России. Однако Министерство, подведомственные ему федеральные службы, их территориальные органы тесно сотрудничают и имеют «точки соприкосновения» с адвокатскими образованиями. Это проявляется в том, что Минюст России определяет порядок ведения реестров адвокатов субъектов РФ; утверждает форму ордера на исполнение поручения, выдаваемого адвокатским образованием, а также форму удостоверения адвоката и т. д.

Минюст России осуществляет организационное и методическое руководство деятельностью своих территориальных ор-

ганов, связанной с ведением реестров адвокатов, выдачей удостоверений адвокатов, участием представителей территориальных органов в работе квалификационных комиссий при адвокатских палатах субъектов РФ, ведет реестр адвокатов иностранных государств, осуществляющих адвокатскую деятельность на территории РФ; осуществляет на территории РФ контроль и надзор за соблюдением законодательства РФ адвокатами, адвокатскими образованиями, их палатами; реализует иные функции, установленные законодательством об адвокатуре.

§ 4. Регистрация актов гражданского состояния

Органы управления юстицией взаимодействуют с органами записи актов гражданского состояния (загсы). ФЗ от 15 ноября 1997 г. «Об актах гражданского состояния»[1] возложил на них регистрацию актов гражданского состояния. Суть деятельности этих органов состоит в регистрации действий граждан или событий, влияющих на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующих правовое состояние граждан. Регистрации подлежат только те действия и события, которые непосредственно указаны в Законе. К ним относятся: рождение и смерть гражданина, заключение и расторжение брака, усыновление, установление отцовства; изменение фамилии, имени, отчества.

Государственная регистрация актов гражданского состояния осуществляется в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства. Она сопровождается записью в книге государственной регистрации актов гражданского состояния (актовой книге) и выдачей свидетельства о государственной регистрации акта гражданского состояния (например, свидетельства о рождении, о заключении брака и др.).

В данной сфере деятельности реализуются отдельные функции и полномочия Минюста России, которое координирует деятельность по государственной регистрации актов гражданского состояния и осуществляет ее методическое обеспечение; утверждает образцы бланков записей актов гражданского состояния и

---

[1] СЗ РФ. 1997. № 47. Ст. 5340; 2003. № 28. Ст. 2889; 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 1. Ст. 25; 2006. № 1. Ст. 10.

свидетельства о государственной регистрации актов гражданского состояния; закрепляет за субъектами РФ серии указанных бланков; осуществляет контроль за деятельностью загсов и за соблюдением ими законодательства РФ при государственной регистрации актов гражданского состояния, а также за расходованием субвенций, предусмотренных на реализацию функций в рассматриваемой сфере. Она вправе проводить проверки загсов, истребовать от них необходимые документы и вносить предписания об устранении обнаруженных нарушений законодательства РФ и т. д.

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М. В. Ломоносова
Юридический факультет

А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

УЧЕБНИК
ДЛЯ ЮРИДИЧЕСКИХ ВУЗОВ И ФАКУЛЬТЕТОВ

2-е издание, переработанное и дополненное

Ответственный редактор
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор,
заведующий кафедрой административного и финансового права
юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова
А. П. АЛЕХИН

Москва
«Зерцало-М»
2011

ББК 67.99(2)1
УДК 342.9
А 49

Рекомендовано
УМО по юридическому образованию
высших учебных заведений Российской Федерации
для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по специальности «Юриспруденция»

Авторы

Алехин А. П., Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук,
профессор — предисловие, гл. 25, 26, 27, 36, 37;
Кармолицкий А. А., Заслуженный преподаватель
Московского университета, кандидат юридических наук,
доцент — 28—35, 38—45.

Алехин А. П., Кармолицкий А. А.

А 49 Административное право России. Вторая часть: Учебник. — М.: Издательство «Зерцало-М», 2011. — 312 с.

ISBN 978-5-94373-197-6

Учебник написан преподавателями кафедры административного и финансового права юридического факультета МГУ им. М. В. Ломоносова в соответствии с учебной программой курса «Административное право» на основе положений Конституции Российской Федерации 1993 г. и действующего российского законодательства. В нем освещаются основные институты административного права, а также административно-правовая организация регулирования и управления в экономической, социально-культурной и административно-политической сферах.

Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов.

ББК 67.99(2)1
УДК 342.9

ISBN 978-5-94373-197-6

© А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, 2008
© Издательство «Зерцало», 2008

Алехин Алексей Петрович,
Кармолицкий Анатолий Александрович

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО РОССИИ

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

Учебник

Издательство «Зерцало-М»
e-mail: laton@mail.ru
Подписано в печать 21.02.2011. Формат 60×90/16.
Гарнитура BalticaC. Усл. печ. л. 19,5. Тираж 500 экз
Заказ № 1410

Отпечатано с готовых диапозитивов в типографии «ЕВСТИ»

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВТОРАЯ ЧАСТЬ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАМИ

РАЗДЕЛ VII ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ОРГАНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ, СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРАХ 3

Глава 25. Основы административно-правовой организации управления в экономике, социально-культурной и административно-политической сферах 3

§ 1. Необходимость и характер государственного управления 3
§ 2. Понятие и цели организации управления 10
§ 3. Правовые основы организации управления 21

Глава 26. Территориальные, межотраслевые и отраслевые начала в управлении 27

§ 1. Основы разграничения компетенции в области управления между органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов 27
§ 2. Региональные начала 34
§ 3. Межотраслевые начала в управлении 42
§ 4. Отраслевые начала в управлении 44
§ 5. Общие функции и полномочия федеральных органов исполнительной власти 48

Глава 27. Организация управления в особых условиях 52

§ 1. Чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера 53
§ 2. Чрезвычайное положение 57
§ 3. Военное положение 60

РАЗДЕЛ VIII. АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ 65

Глава 28. Управление промышленностью и энергетикой 65

§ 1. Организационно-правовые формы управления промышленностью и энергетикой 65
§ 2. Предприятия и объединения в промышленности и энергетике 72
§ 3 Местное самоуправление, промышленность и энергетика 74
§ 4. Государственный контроль (надзор) в промышленности и энергетике 74

Глава 29. Управление сельским хозяйством 76

§ 1. Организационно-правовые формы управления сельским хозяйством 76
§ 2 Предприятия и организации в сельском хозяйстве 80
§ 3 Местное самоуправление и сельское хозяйство 81
§ 4 Государственный контроль (надзор) в сельском хозяйстве 81

Глава 30. Управление строительством и жилищно-коммунальным хозяйством 85

§ 1. Организационно-правовые формы управления строительством и жилищно-коммунальным хозяйством 85
§ 2 Местное самоуправление, строительство и жилищно-коммунальное хозяйство 89
§ 3 Государственный контроль (надзор) в строительстве и жилищно-коммунальном хозяйстве ... 90

Глава 31. Управление транспортом 94

§ 1. Организационно-правовые формы управления транспортом 94
§ 2 Местное самоуправление и транспорт 103
§ 3 Государственный контроль (надзор) на транспорте 104

Глава 32. Управление связью и массовыми коммуникациями ... 107

§ 1. Организационно-правовые формы управления связью и массовыми коммуникациями 107
§ 2 Местное самоуправление и связь 113
§ 3 Государственный контроль и надзор в сфере связи и массовых коммуникаций 113

Глава 33. Управление использованием и охраной природных ресурсов 114

§ 1. Организационно-правовые формы управления использованием и охраной природных ресурсов ... 114
§ 2. Органы местного самоуправления и использование и охрана природных ресурсов ... 121
§ 3 Государственный контроль (надзор) в области природопользования и охраны природных ресурсов ... 121

Глава 34. Управление финансами и кредитом ... 126

§ 1. Организационно-правовые формы управления финансами и кредитом ... 126
§ 2 Местное самоуправление, финансы и налоги ... 132
§ 3 Финансовый контроль ... 133

Глава 35. Управление в области внешнеэкономических связей ... 140

§ 1. Организационно-правовые формы управления в области внешнеэкономических связей ... 140
§ 2 Местное самоуправление и внешнеэкономические связи ... 146
§ 3 Государственный контроль в области внешнеэкономических связей ... 146

РАЗДЕЛ IX АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРОЙ ... 150

Глава 36. Управление образованием ... 150

§ 1. Общие положения ... 150
§ 2. Организационно-правовые формы управления образованием ... 156
§ 3. Учреждения образования ... 162
§ 4. Органы местного самоуправления и образование ... 169
§ 5 Государственный контроль деятельности образовательных учреждений ... 170

Глава 37. Управление здравоохранением ... 173

§ 1. Организационно-правовые формы управления здравоохранением ... 173
§ 2. Учреждения здравоохранения ... 179
§ 3 Местное самоуправление и здравоохранение ... 183
§ 4. Государственный контроль (надзор) в сфере здравоохранения ... 184

Глава 38. Управление наукой ... 193

§ 1. Организационно-правовые формы управления наукой ... 193

§ 2 Организация науки. Научные учреждения и сообщества 199

Глава 39. Управление культурой 204

§ 1. Организационно-правовые формы управления культурой 204
§ 2 Местное самоуправление и культура 211
§ 2 Государственный контроль (надзор) в сфере культуры 212

Глава 40. Управление в области социальной защиты граждан 214

§ 1. Организационно-правовые формы управления в области социальной защиты граждан 214
§ 2 Местное самоуправление и социальная защита граждан 223

РАЗДЕЛ X АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И УПРАВЛЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРОЙ 225

Глава 41. Управление обороной 225

§ 1. Организационно-правовые формы управления обороной 225
§ 2 Органы местного самоуправления и управление обороной 236
§ 3. Комплектование Вооруженных Сил Российской Федерации 237

Глава 42. Управление безопасностью 241

§ 1. Организационно-правовые формы управления безопасностью 241
§ 2 Государственная граница, ее защита и охрана 249

Глава 43. Управление внутренними делами 256

§ 1. Организационно-правовые формы управления внутренними делами 256
§ 2 Органы местного самоуправления и управление в области внутренних дел 266
§ 3 Милиция 267
§ 4 Государственный надзор за безопасностью дорожного движения 271
§ 5. Паспортная система 274
§ 6. Внутренние войска 276

Глава 44. Управление иностранными делами 279

§ 1. Организационно-правовые формы управления иностранными делами 279

§ 2 Органы Министерства иностранных дел РФ за рубежом 284
§ 3. Административно-правовое регулирование въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации 287

Глава 45. Управление юстицией 290
§ 1. Организационно-правовые формы управления юстицией 290
§ 2 Организация нотариальной службы 295
§ 3. Адвокатура 298
§ 4. Регистрация актов гражданского состояния 301