

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

УЧЕБНИК

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

С.Н. БРАТАНОВСКИЙ

Раздел VII. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ ЭКОНОМИКИ И ФИНАНСОВ

Глава 21. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

21.1. Понятие и особенности антимонопольного управления

Длительное время в Советском Союзе конкуренция в экономических отношениях отсутствовала полностью. Принцип монополизма был базовым для административно-хозяйственной системы государства. Сосредоточение всех рычагов управления экономикой в руках государства привело к созданию управленческой пирамиды с министерствами, ведомствами. К концу 80-х гг. XX в. всевластие монополий привело к чрезвычайно сложному экономическому положению страны. Монополии стали тормозом для дальнейшего развития экономики.

В современных условиях рыночной экономики стержнем государственного регулирования предпринимательской деятельности является антимонопольное законодательство. Сегодня в нашей стране антимонопольные основы законодательства, в том числе и в сфере инвестиционной деятельности, постепенно развиваются.

Формирование отечественного антимонопольного законодательства было предопределено проведением в России глобальных реформ, направленных на переход от централизованной плановой экономики к рыночной экономике. Принятый 22 марта 1991 г. в развитие законодательства о собственности и предпринимательской деятельности Закон РСФСР "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках" <1> определял организационные и правовые основы государственной антимонопольной политики, направленной на предупреждение и пресечение злоупотребления доминирующего положения на соответствующих товарных рынках хозяйствующими субъектами, обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, поддержки конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

<1> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1991. N 16. Ст. 499.

Некоторые авторы федеральные органы государственного управления в области антимонопольной политики относят к сфере экономики, обосновывая это конечным результатом их регулирования отношений в производстве и права собственности. Однако по методам воздействия их все же следует отнести к координационно-контрольным органам. Они осуществляют межотраслевые контрольно-надзорные функции за соблюдением нормативно-правовых актов в своей сфере деятельности другими федеральными органами исполнительной власти. То есть налицо главный признак межведомственного органа - принимать нормативные акты по предметам ведения и в объеме своей компетенции, обязательные для исполнения другими не подчиненными им в организационном плане федеральными органами исполнительной власти.

Сущность антимонопольной политики заключена в деятельности, направленной против монополизма, то есть против абсолютного преобладания на рынке единоличного поставщика или продавца, против концентрации производства и сбыта в руках одного хозяйствующего субъекта, обладающего исключительным правом устанавливать цены на продукцию и услуги. Монополизм является сегодня одной из самых серьезных помех к осуществлению экономических реформ в России, так как он деформирует нормальные рыночные отношения, которые должны в идеале способствовать снижению цен и повышению качества. При отсутствии естественной конкуренции нет и снижения цен. Попытки внедрения рыночного механизма при отсутствии реальной конкуренции дают обратный эффект в экономике и торговле, например, ситуация криминального монополизма, установленная организованными преступными сообществами этнического происхождения в г. Москве и других городах России <2>.

<2> Четвериков В.С. Административное право. Серия "Высшее образование". Ростов-на-Дону:

Феникс, 2004. С. 454.

Конкуренция - это соперничество хозяйствующих субъектов, при котором самостоятельными действиями каждого из них исключается или ограничивается возможность каждого из них в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товаров на соответствующем товарном рынке.

Защита конкуренции имеет межотраслевое значение, распространяется на всю экономическую сферу и затрагивает отдельные вопросы административно-политической сферы государственного управления.

В настоящее время в соответствии с Федеральным законом от 26 июля 2006 г. N 135-ФЗ "О защите конкуренции" <3> **недобросовестная конкуренция** - любые действия хозяйствующих субъектов (группы лиц), которые направлены на получение преимуществ при осуществлении предпринимательской деятельности, противоречат законодательству Российской Федерации, обычаям делового оборота, требованиям добропорядочности, разумности и справедливости и причинили или могут причинить убытки другим хозяйствующим субъектам - конкурентам либо нанесли или могут нанести вред их деловой репутации. **Монополистическая деятельность** - это злоупотребление хозяйствующим субъектом, группой лиц своим доминирующим положением, соглашения или согласованные действия, запрещенные антимонопольным законодательством, а также иные действия (бездействие), признанные в соответствии с федеральными законами монополистической деятельностью.

<3> СЗ РФ. 2006. N 31 (часть I). Ст. 3434.

Указанный Закон определяет организационные и правовые основы защиты конкуренции, в том числе предупреждения и пресечения:

1) монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции;

2) недопущения, ограничения, устранения конкуренции федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, Центральным банком Российской Федерации.

Целями данного Закона являются обеспечение единства экономического пространства, свободного перемещения товаров, свободы экономической деятельности в Российской Федерации, защита конкуренции и создание условий для эффективного функционирования товарных рынков.

Действие указанного Закона обеспечивается рядом постановлений Правительства РФ, большая часть которых регулирует порядок обращения к антимонопольному органу хозяйствующих субъектов <4>. Систему антимонопольного законодательства дополняют антимонопольные законы, вносящие в отдельные сферы предпринимательской деятельности соответствующие ограничения. В их числе - Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности" <5>.

<4> См. например: Постановление Правительства РФ от 9 июня 2005 г. N 363 "Об утверждении Положения о наблюдении за экспортом и (или) импортом отдельных видов товаров" // СЗ РФ. 2005. N 25. Ст. 2500; Постановление Правительства РФ от 31 октября 1996 г. N 1300 "О мерах по государственному регулированию внешнеторговых бартерных сделок" // СЗ РФ. 1996. N 46. Ст. 5250.

<5> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

На рынке финансовых услуг наибольшее распространение получили соглашения между хозяйствующими субъектами и регулирующими их деятельность органами исполнительной власти. Эта договорная практика получила развитие и в инвестиционной деятельности. Контрольные функции антимонопольные органы осуществляют на основе анализа конкретной ситуации и условий соглашения между участниками рынка. Ограничивает ли конкретное соглашение конкуренцию на рынке или нет - на этот вопрос должен ответить регулирующий орган. При этом соответствующую установку для принятия такого решения дает перечень действий, которые не попадают в число запрещаемых.

Закон "О защите конкуренции" не предусматривает единого монопольного органа, регулирующего конкуренцию на финансовом рынке. В этом он отличается от антимонопольного закона, действующего на товарных рынках. Функциями контроля за конкуренцией наделены федеральные антимонопольные органы по каждому виду рынка финансовых услуг (например, Банк России), которые принимают решения по согласованию с регулирующими органами, отвечающими за конкуренцию на соответствующем рынке.

Антимонопольное законодательство позволяет антимонопольному органу принимать решение на основании анализа конкретной экономической ситуации - наличия доминирующего положения субъекта рыночных отношений на рынке, создании монополистической ситуации на рынке действиями субъекта рыночных отношений. Антимонопольный (конъюнктурный) метод регулирования позволит привлечь

иностранные инвестиции на основе действующих международных стандартов и защищать интересы национальных инвесторов в условиях конкурентной борьбы.

Федеральный закон "О защите конкуренции" формулирует ряд базовых понятий антимонопольного законодательства.

В частности, **под признаками ограничения конкуренции** понимается сокращение числа хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, на товарном рынке, рост или снижение цены товара, не связанные с соответствующими изменениями иных общих условий обращения товара на товарном рынке, отказ хозяйствующих субъектов, не входящих в одну группу лиц, от самостоятельных действий на товарном рынке, определение общих условий обращения товара на товарном рынке соглашением между хозяйствующими субъектами или в соответствии с обязательными для исполнения ими указаниями иного лица либо в результате согласования хозяйствующими субъектами, не входящими в одну группу лиц, своих действий на товарном рынке, иные обстоятельства, создающие возможность для хозяйствующего субъекта или нескольких хозяйствующих субъектов в одностороннем порядке воздействовать на общие условия обращения товара на товарном рынке, а также установление органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями, участвующими в предоставлении государственных или муниципальных услуг, при участии в предоставлении таких услуг требований к товарам или к хозяйствующим субъектам, не предусмотренных законодательством Российской Федерации;

Дискриминационные условия - условия доступа на товарный рынок, условия производства, обмена, потребления, приобретения, продажи, иной передачи товара, при которых хозяйствующий субъект или несколько хозяйствующих субъектов поставлены в неравное положение по сравнению с другим хозяйствующим субъектом или другими хозяйствующими субъектами;

Доминирующим положением признается положение хозяйствующего субъекта (группы лиц) или нескольких хозяйствующих субъектов (групп лиц) на рынке определенного товара, дающее такому хозяйствующему субъекту (группе лиц) или таким хозяйствующим субъектам (группам лиц) возможность оказывать решающее влияние на общие условия обращения товара на соответствующем товарном рынке, и (или) устранить с этого товарного рынка других хозяйствующих субъектов, и (или) затруднять доступ на этот товарный рынок другим хозяйствующим субъектам. Доминирующим признается положение хозяйствующего субъекта (за исключением финансовой организации):

1) доля которого на рынке определенного товара превышает пятьдесят процентов, если только при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства или при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией не будет установлено, что, несмотря на превышение указанной величины, положение хозяйствующего субъекта на товарном рынке не является доминирующим;

2) доля которого на рынке определенного товара составляет менее чем пятьдесят процентов, если доминирующее положение такого хозяйствующего субъекта установлено антимонопольным органом исходя из неизменной или подверженной малозначительным изменениям доли хозяйствующего субъекта на товарном рынке, относительного размера долей на этом товарном рынке, принадлежащих конкурентам, возможности доступа на этот товарный рынок новых конкурентов либо исходя из иных критериев, характеризующих товарный рынок.

Монопольно высокой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена превышает сумму необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и цену, которая сформировалась в условиях конкуренции на товарном рынке, сопоставимом по составу покупателей или продавцов товара, условиям обращения товара, условиям доступа на товарный рынок, государственному регулированию, включая налогообложение и таможенно-тарифное регулирование, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами, в том числе установленная:

1) путем повышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара;

2) путем поддержания или неснижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно снизились;

б) состав продавцов или покупателей товара обуславливает возможность изменения цены товара в сторону уменьшения;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону уменьшения.

Не признается монопольно высокой цена товара, являющегося результатом инновационной деятельности, то есть деятельности, приводящей к созданию нового незаменимого товара или нового взаимозаменяемого товара при снижении расходов на его производство и (или) улучшение его качества; если она установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации; в случае неперевышения цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке.

Монопольно низкой ценой товара является цена, установленная занимающим доминирующее положение хозяйствующим субъектом, если эта цена ниже суммы необходимых для производства и реализации такого товара расходов и прибыли и ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке, при наличии такого рынка на территории Российской Федерации или за ее пределами, в том числе установленная:

1) путем снижения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, остались неизменными или их изменение не соответствует изменению цены товара;

б) состав продавцов или покупателей товара остался неизменным либо изменение состава продавцов или покупателей товара является незначительным;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, остались неизменными или их изменение несоразмерно изменению цены товара;

2) путем поддержания или неперевышения ранее установленной цены товара, если при этом выполняются в совокупности следующие условия:

а) расходы, необходимые для производства и реализации товара, существенно возросли;

б) состав продавцов или покупателей товара обуславливает возможность изменения цены товара в сторону увеличения;

в) условия обращения товара на товарном рынке, в том числе обусловленные мерами государственного регулирования, включая налогообложение, тарифное регулирование, обеспечивают возможность изменения цены товара в сторону увеличения.

Не признается монопольно низкой цена товара в случае, если:

1) она установлена субъектом естественной монополии в пределах тарифа на такой товар, определенного в соответствии с законодательством Российской Федерации;

2) она не ниже цены, которая сформировалась в условиях конкуренции на сопоставимом товарном рынке;

3) ее установление продавцом товара не повлекло или не могло повлечь за собой ограничение конкуренции в связи с сокращением числа не входящих с продавцами или покупателями товара в одну группу лиц хозяйствующих субъектов на соответствующем товарном рынке.

Статья 14 Закона содержит перечень форм недобросовестной конкуренции, среди которых выделяются: распространение ложных, неточных или искаженных сведений, которые могут причинить убытки хозяйствующему субъекту либо нанести ущерб его деловой репутации; введение в заблуждение в отношении характера, способа и места производства, потребительских свойств, качества и количества товара или в отношении его производителей; некорректное сравнение хозяйствующим субъектом производимых или реализуемых им товаров с товарами, производимыми или реализуемыми другими хозяйствующими субъектами; продажа, обмен или иное введение в оборот товара, если при этом незаконно использовались результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ, услуг; незаконное получение, использование, разглашение информации, составляющей коммерческую, служебную или иную охраняемую законом тайну.

Не допускается недобросовестная конкуренция, связанная с приобретением и использованием исключительного права на средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации продукции, работ или услуг.

В соответствии с Федеральным законом от 17 августа 1995 г. N 147-ФЗ "О естественных монополиях" <6> **естественная монополия** - это состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства (в связи с существенным понижением издержек производства на единицу товара по мере увеличения объема производства), а товары, производимые субъектами естественной монополии, не могут быть заменены в потреблении другими товарами, в связи с чем спрос на данном товарном рынке на товары, производимые субъектами естественных монополий, в меньшей степени зависит от изменения цены на этот товар, чем спрос на другие виды товаров.

<6> СЗ РФ. 1995. N 34. Ст. 3426.

Федеральным законом регулируется деятельность субъектов естественных монополий в следующих сферах: транспортировка нефти и нефтепродуктов по магистральным трубопроводам; транспортировка газа по трубопроводам; железнодорожные перевозки; услуги транспортных терминалов, портов, аэропортов; услуги общедоступной электросвязи и общедоступной почтовой связи; услуги по передаче электрической энергии; услуги по оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике; услуги по передаче тепловой энергии; услуги по использованию инфраструктуры внутренних водных путей. Не допускается сдерживание экономически оправданного перехода указанных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Органами регулирования естественных монополий могут применяться следующие методы регулирования деятельности субъектов естественных монополий:

- ценовое регулирование, осуществляемое посредством определения (установления) цен (тарифов) или их предельного уровня;

- определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию, и (или) установление минимального уровня их обеспечения в случае невозможности удовлетворения в полном объеме потребностей в товаре, производимом (реализуемом) субъектом естественной монополии, с учетом необходимости защиты прав и законных интересов граждан, обеспечения безопасности государства, охраны природы и культурных ценностей.

В целях проведения эффективной государственной политики в сферах деятельности субъектов естественных монополий органы регулирования естественных монополий осуществляют контроль за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и которые могут иметь своим результатом ущемление интересов потребителей товара либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка.

Органы регулирования естественных монополий осуществляют контроль за:

- любыми сделками, в результате которых субъект естественной монополии приобретает право собственности на основные средства или право пользования основными средствами, не предназначенными для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с федеральным законом, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10 процентов стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;

- инвестициями субъекта естественной монополии в производство (реализацию) товаров, в отношении которых не применяется регулирование в соответствии с федеральным законом и которые составляют более 10 процентов стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу;

- продажей, сдачей в аренду или иной сделкой, в результате которой хозяйствующий субъект приобретает право собственности либо владения и (или) пользования частью основных средств субъекта естественной монополии, предназначенных для производства (реализации) товаров, в отношении которых применяется регулирование в соответствии с федеральным законом, если балансовая стоимость таких основных средств превышает 10 процентов стоимости собственного капитала субъекта естественной монополии по последнему утвержденному балансу.

Для совершения вышеуказанных действий субъект естественной монополии обязан представить в соответствующий орган регулирования естественной монополии ходатайство о даче согласия на совершение таких действий и сообщить информацию, необходимую для принятия решения. Орган регулирования естественной монополии вправе отказать в удовлетворении ходатайства, если заявленные в нем действия могут привести к отрицательным последствиям (ущемлению интересов потребителей товара либо сдерживанию экономически оправданного перехода товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка), а также в случаях, если заявителем не представлены все необходимые документы либо при их рассмотрении обнаружено, что содержащаяся в них информация, имеющая существенное значение для принятия решения, является недостоверной.

Тесно связано с защитой конкуренции административно-правовое регулирование рекламной деятельности, целями которого являются развитие рынков товаров, работ и услуг на основе соблюдения принципов добросовестной конкуренции, обеспечение в Российской Федерации единства экономического пространства, реализация права потребителей на получение добросовестной и достоверной рекламы, предупреждение нарушения законодательства Российской Федерации о рекламе, а также пресечение фактов ненадлежащей рекламы.

В соответствии с Федеральным законом от 13 марта 2006 г. N 38-ФЗ "О рекламе" <7> рекламой признается информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием

любых средств, адресованная неопределенному кругу лиц и направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему и его продвижение на рынке. Объект рекламирования - это товар, средство его индивидуализации, изготовитель или продавец товара, результаты интеллектуальной деятельности либо мероприятие (в том числе спортивное соревнование, концерт, конкурс, фестиваль, основанные на риске игры, пари), на привлечение внимания к которым направлена реклама.

<7> СЗ РФ. 2006. N 12. Ст. 1232.

Участниками рекламной деятельности являются рекламодатель (т.е. изготовитель или продавец товара либо иное определившее объект рекламирования и (или) содержание рекламы лицо), рекламопроизводитель (т.е. лицо, осуществляющее полностью или частично приведение информации в готовую для распространения в виде рекламы форму), рекламораспространитель (т.е. лицо, осуществляющее распространение рекламы любым способом, в любой форме и с использованием любых средств) и потребители рекламы (т.е. лица, на привлечение внимания которых к объекту рекламирования направлена реклама).

Реклама должна быть добросовестной и достоверной. Недобросовестная реклама и недостоверная реклама не допускаются.

Недобросовестной признается реклама, которая:

- содержит некорректные сравнения рекламируемого товара с находящимися в обороте товарами, которые произведены другими изготовителями или реализуются другими продавцами;

- порочит честь, достоинство или деловую репутацию лица, в том числе конкурента;

- представляет собой рекламу товара, реклама которого запрещена данным способом, в данное время или в данном месте, если она осуществляется под видом рекламы другого товара, товарный знак или знак обслуживания которого тождествен или сходен до степени смешения с товарным знаком или знаком обслуживания товара, в отношении рекламы которого установлены соответствующие требования и ограничения, а также под видом рекламы изготовителя или продавца такого товара;

- является актом недобросовестной конкуренции в соответствии с антимонопольным законодательством.

Недостоверной признается реклама, которая содержит не соответствующие действительности сведения:

- о преимуществах рекламируемого товара перед находящимися в обороте товарами, которые произведены другими изготовителями или реализуются другими продавцами;

- о любых характеристиках товара, в том числе о его природе, составе, способе и дате изготовления, назначении, потребительских свойствах, об условиях применения товара, о месте его происхождения, наличии сертификата соответствия или декларации о соответствии, знаков соответствия и знаков обращения на рынке, сроках службы, сроках годности товара;

- об ассортименте и о комплектации товаров, а также о возможности их приобретения в определенном месте или в течение определенного срока;

- о стоимости или цене товара, порядке его оплаты, размере скидок, тарифов и других условиях приобретения товара;

- об условиях доставки, обмена, ремонта и обслуживания товара;

- о гарантийных обязательствах изготовителя или продавца товара;

- об исключительных правах на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации юридического лица, средства индивидуализации товара;

- о правах на использование официальных государственных символов (флагов, гербов, гимнов) и символов международных организаций;

- об официальном или общественном признании, о получении медалей, призов, дипломов или иных наград;

- о рекомендациях физических или юридических лиц относительно объекта рекламирования либо о его одобрении физическими или юридическими лицами;

- о результатах исследований и испытаний;

- о предоставлении дополнительных прав или преимуществ приобретателю рекламируемого товара;

- о фактическом размере спроса на рекламируемый или иной товар;

- об объеме производства или продажи рекламируемого или иного товара;

- о правилах и сроках проведения стимулирующей лотереи, конкурса, игры или иного подобного мероприятия, в том числе о сроках окончания приема заявок на участие в нем, количестве призов или выигрышей по его результатам, сроках, месте и порядке их получения, а также об источнике информации о таком мероприятии;

- о правилах и сроках проведения основанных на риске игр, пари, в том числе о количестве призов

или выигрышей по результатам проведения основанных на риске игр, пари, сроках, месте и порядке получения призов или выигрышей по результатам проведения основанных на риске игр, пари, об их организаторе, а также об источнике информации об основанных на риске играх, пари;

- об источнике информации, подлежащей раскрытию в соответствии с федеральными законами;
- о месте, в котором до заключения договора об оказании услуг заинтересованные лица могут ознакомиться с информацией, которая должна быть предоставлена таким лицам в соответствии с федеральными законами или иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;
- о лице, обязавшемся по ценной бумаге;
- об изготовителе или о продавце рекламируемого товара и т.д.

21.2. Организационная структура антимонопольного управления

Определяющим началом для организации антимонопольной деятельности в Российской Федерации является государственная политика демополизации экономики и развития конкуренции на рынках РФ. Она сводится к установлению целей, приоритетов и места демополизации экономики и развития конкуренции в общей политике экономических реформ, а также определению этапов и методов формирования и развития конкурентной среды, заданий и мероприятий по демополизации экономики и развитию конкуренции на федеральном, отраслевом и региональных уровнях. Основной целью государственной политики демополизации экономики и развития конкуренции является повышение эффективности общественного производства на основе рыночного регулирования экономических отношений, что в наших условиях имеет свою специфику, которую не учитывать нельзя.

Процессы демополизации экономики и развития конкуренции взаимосвязаны с финансовой стабилизацией, антиинфляционными мерами, а также инвестиционной и экспортно-импортной политикой.

Указанные мероприятия призван реализовывать антимонопольный орган - обособившееся подразделение исполнительной власти, наделенное межотраслевыми организационными полномочиями в данной сфере.

В соответствии со ст. 22 "О защите конкуренции" антимонопольный орган выполняет следующие основные функции:

1) обеспечивает государственный контроль за соблюдением антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами;

2) выявляет нарушения антимонопольного законодательства, принимает меры по прекращению нарушения антимонопольного законодательства и привлекает к ответственности за такие нарушения;

3) предупреждает монополистическую деятельность, недобросовестную конкуренцию, другие нарушения антимонопольного законодательства федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, иными осуществляющими функции указанных органов органами или организациями, а также государственными внебюджетными фондами, хозяйствующими субъектами, физическими лицами;

4) осуществляет государственный контроль за экономической концентрацией в сфере использования земли, недр, водных и других природных ресурсов, в том числе при проведении торгов, в случаях, предусмотренных федеральными законами.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 331 <8> **Федеральная антимонопольная служба** (ФАС России) является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, контролю за осуществлением иностранных инвестиций в хозяйственные общества, имеющие стратегическое значение для обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу, а также в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд, не относящихся к государственному оборонному заказу, сведения о которых составляют государственную тайну).

<8> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 331 "Об утверждении Положения о Федеральной антимонопольной службе" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3259.

Руководит деятельностью ФАС России Правительство РФ. Федеральная антимонопольная служба исполняет административно-распорядительные функции по принятию нормативных правовых актов, контролю и надзору за соблюдением законодательства в сфере конкуренции на товарных рынках, защиты конкуренции на рынке финансовых услуг, деятельности субъектов естественных монополий и рекламы.

ФАС России осуществляет следующие властные полномочия в контролируемой сфере деятельности:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства РФ и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере своего ведения, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

- самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: порядок определения доминирующего положения финансовых организаций на рынке банковских услуг; порядок определения доминирующего положения финансовой организации по управлению ценными бумагами; порядок определения доминирующего положения лизинговых организаций на рынке лизинговых услуг; порядок определения доминирующего положения участников рынка страховых услуг; порядок определения доминирующего положения негосударственных пенсионных фондов; формы уведомления о соглашениях или согласованных действиях финансовых организаций; порядок принятия антимонопольным органом решений о проведении дополнительной проверки уведомлений о соглашениях или согласованных действиях финансовых организаций, ограничивающих конкуренцию на рынке финансовых услуг; порядок выдачи согласия на совершение сделок, связанных с приобретением активов или акций (долей в уставном капитале) финансовых организаций, а также прав, позволяющих определять условия предпринимательской деятельности либо осуществлять функции исполнительного органа финансовой организации; правила рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушениях антимонопольного законодательства и иных нормативных правовых актов о защите конкуренции на рынке финансовых услуг; порядок представления антимонопольному органу ходатайств и уведомлений; правила рассмотрения антимонопольным органом дел о нарушениях антимонопольного законодательства; акт о реестре хозяйствующих субъектов, имеющих на рынке определенного товара долю более 35%, и формы реестра данных юридических лиц; а также подзаконные нормативные правовые акты по иным вопросам в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых осуществляется исключительно федеральным законодательством и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства РФ;

- осуществляет административный контроль и надзор за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе; за действиями, которые совершаются с участием или в отношении субъектов естественных монополий и результатом которых может являться ущемление интересов потребителей товара, в отношении которого применяется регулирование, либо сдерживание экономически оправданного перехода соответствующего товарного рынка из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка; за соблюдением требований обеспечения доступа на рынки услуг естественных монополий и оказанием услуг субъектами естественных монополий на недискриминационных условиях; за соблюдением установленных законодательством о естественных монополиях требований об обязательности заключения договоров субъектами естественных монополий; за соблюдением установленных антимонопольным законодательством требований о заключении договоров хозяйствующими субъектами и финансовыми организациями, занимающими доминирующее положение на соответствующих рынках; за действиями субъектов оптового и розничного рынков электроэнергии, занимающих исключительное положение на указанных рынках, перераспределением долей (акций) в уставных капиталах субъектов оптового рынка и их имущества, суммарной величиной установленной генерирующей мощности электростанций, включаемых в состав генерирующих компаний; за деятельностью администратора торговой системы оптового рынка электроэнергии, а также за соблюдением стандартов раскрытия информации субъектами оптового и розничного рынков электроэнергии; за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий хозяйствующих субъектов и финансовых организаций; за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций как между собой, так и между ними и хозяйствующими субъектами;

- выдает заключения о последствиях влияния на конкуренцию на внутреннем рынке Российской

Федерации специальных защитных мер, антидемпинговых мер или компенсационных мер в случаях, предусмотренных законодательством в указанной сфере; заключения о наличии или отсутствии ограничения конкуренции на товарном рынке при введении, изменении и прекращении действия таможенных тарифов, а также при введении нетарифных мер; предписания, обязательные для исполнения коммерческими и некоммерческими организациями (их руководителями), федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными наделенными функциями или правами указанных органов власти органами или организациями (их должностными лицами), физическими лицами, в том числе индивидуальными предпринимателями, в случаях, предусмотренных антимонопольным законодательством и законодательством о рекламе;

- осуществляет согласование создания, реорганизации и ликвидации коммерческих и некоммерческих организаций в случаях, установленных законодательством о конкуренции на товарных рынках; приобретения акций (долей) в уставном капитале коммерческих организаций, получения в собственность или пользование основных производственных средств или нематериальных активов, приобретения прав, позволяющих определять условия ведения хозяйствующим субъектом его предпринимательской деятельности, в случаях, предусмотренных законодательством РФ; проектов решений федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций по вопросам предоставления льгот и преимуществ отдельному хозяйствующему субъекту или нескольким хозяйствующим субъектам;

- определяет наличие доминирующего положения хозяйствующих субъектов на товарных рынках и финансовых организаций на финансовых рынках;

- проводит в установленном порядке проверку соблюдения антимонопольного законодательства на товарных рынках хозяйствующими субъектами, федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, иными наделенными функциями или правами указанных органов власти органами или организациями, получает от них необходимые документы, информацию, объяснения в письменной и устной формах;

- проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для своих нужд, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, проводит анализ состояния товарных рынков;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций.

В соответствии с Положением о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы <9> территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет функции по контролю за соблюдением антимонопольного законодательства, законодательства в сфере деятельности субъектов естественных монополий (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа), рекламы, а также по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных государственных нужд (за исключением полномочий по контролю в сфере размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг по государственному оборонному заказу).

<9> См.: Приказ Федеральной антимонопольной службы от 26 января 2011 г. N 30 "Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной антимонопольной службы" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 09.05.2011. N 19.

Территориальный орган возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем Федеральной антимонопольной службы.

Территориальный орган ФАС России осуществляет контроль:

- за соблюдением коммерческими и некоммерческими организациями, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления антимонопольного законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе (в части установленных законодательством полномочий антимонопольного органа);

- за соблюдением антимонопольного законодательства на товарных рынках;

- за соблюдением законодательства о естественных монополиях;

- за соответствием антимонопольному законодательству ограничивающих конкуренцию соглашений или согласованных действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов

местного самоуправления и иных наделенных функциями или правами указанных органов власти органов или организаций как между собой, так и между ними и хозяйствующими субъектами, если участники таких соглашений (согласованных действий) осуществляют свою деятельность на территории региона;

- за деятельностью юридических лиц, обеспечивающих организацию торговли на рынках определенных товаров в условиях прекращения государственного регулирования цен (тарифов) на такие товары;

- за соответствием антимонопольному законодательству действующих на территории, подведомственной территориальному органу, соглашений между хозяйствующими субъектами, которые могут быть признаны допустимыми в соответствии с антимонопольным законодательством;

- за соблюдением заказчиком, уполномоченным органом или специализированной организацией либо конкурсной, аукционной или котировочной комиссией, уполномоченным на ведение официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов федеральным органом исполнительной власти, организацией, оказывающей услуги по обслуживанию и обеспечению функционирования такого сайта, уполномоченным на ведение реестров заключенных по итогам размещения заказов государственных или муниципальных контрактов федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления, операторами электронных площадок законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о размещении заказов;

- за соблюдением заказчиком и уполномоченным органом требования о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд в соответствии с требованиями энергетической эффективности этих товаров, работ, услуг и т.д.

Согласно Закону N 135-ФЗ "О защите конкуренции" и Положению о Федеральной антимонопольной службе, рассмотрение дел по вопросам недобросовестной конкуренции отнесено к компетенции Федеральной антимонопольной службы в лице ее территориальных органов.

Хозяйствующий субъект при наличии, по его мнению, в действиях конкурирующих организаций признаков недобросовестной конкуренции имеет право направить в соответствующий территориальный орган ФАС заявление. Закон N 135-ФЗ не содержит требования к оформлению такого документа. В то же время опыт взаимодействия с органами государственной власти позволяет обозначить ряд существенных моментов, которые необходимо указать в заявлении:

- наименование территориального органа ФАС, в который подается заявление;

- наименование заявителя, его место нахождения;

- наименование лица, чьи действия обжалуются (ответчика по делу), его место нахождения;

- в чем заключается нарушение либо угроза нарушения прав, свобод и законных интересов заявителя и его требования;

- обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования, и доказательства, подтверждающие эти обстоятельства;

- перечень прилагаемых к заявлению документов.

К заявлению также могут прилагаться документы, подтверждающие обстоятельства, на которых заявитель основывает свои требования, а также доверенность, если заявление подается представителем организации.

Территориальный орган ФАС обязан рассмотреть заявление в течение одного месяца со дня его представления. В особых случаях названный срок может быть продлен на два месяца.

По положительным результатам рассмотрения заявления территориальный орган ФАС принимает решение о возбуждении дела о нарушении антимонопольного законодательства и назначает его к рассмотрению.

По результатам рассмотрения дела на основании вынесенного территориальным органом ФАС решения ответчику по делу выдается предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

Невыполнение в установленный срок решения (предписания) территориального органа ФАС влечет за собой наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10000 до 20000 руб., на юридических лиц - от 100000 до 300000 руб. (п. 2.5 ст. 19.5 Кодекса РФ об административных нарушениях).

Обращение с заявлением в территориальный орган ФАС не препятствует защите своих прав в судебном порядке.

Таким образом, государственное антимонопольное регулирование направлено на установление единых правил ведения предпринимательской деятельности, обеспечение гарантий свободы и прав предпринимателей, поддержку конкуренции, недопущение деятельности, препятствующей ее развитию, а также на пресечение недобросовестной конкуренции.

Глава 22. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ

ПРОМЫШЛЕННОСТИ И ЭНЕРГЕТИКИ

22.1. Промышленность и энергетика как отрасли управления

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.

Промышленность включает в себя обширный перечень видов деятельности, связанных с производством продукции. В промышленности выделяют добывающие и обрабатывающие отрасли. К добывающим отраслям относятся угольная и нефтегазовая промышленность, а также добыча урановой и ториевой руд, добыча черных и цветных металлов, разработка каменных карьеров, добыча гравия, песка и глины, добыча и производство соли, добыча драгоценных и полудрагоценных камней и прочих полезных ископаемых. К обрабатывающей промышленности относятся пищевая, текстильная, обувная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная, химическая, металлургическая, машиностроительная и некоторые другие отрасли промышленности.

Основу государственного управления промышленностью составляет техническое регулирование и обеспечение промышленной безопасности.

В соответствии с Федеральным законом от 27 декабря 2002 г. N 184-ФЗ "О техническом регулировании" <10> техническое регулирование - это правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

<10> СЗ РФ. 2002. N 52 (часть I). Ст. 5140.

Техническое регулирование осуществляется в соответствии с принципами:

- применения единых правил установления требований к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг;
- соответствия технического регулирования уровню развития национальной экономики, развития материально-технической базы, а также уровню научно-технического развития;
- независимости органов по аккредитации, органов по сертификации от изготовителей, продавцов, исполнителей и приобретателей;
- единой системы и правил аккредитации;
- единства правил и методов исследований (испытаний) и измерений при проведении процедур обязательной оценки соответствия;
- единства применения требований технических регламентов независимо от видов или особенностей сделок;
- недопустимости ограничения конкуренции при осуществлении аккредитации и сертификации;
- недопустимости совмещения полномочий органа государственного контроля (надзора) и органа по сертификации;
- недопустимости совмещения одним органом полномочий на аккредитацию и сертификацию;
- недопустимости внебюджетного финансирования государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов;
- недопустимости одновременного возложения одних и тех же полномочий на два и более органа государственного контроля (надзора) за соблюдением требований технических регламентов.

Технический регламент - это документ, который принят международным договором Российской Федерации, ратифицированным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или межправительственным соглашением, заключенным в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, или федеральным законом, или указом Президента РФ, или постановлением Правительства РФ и устанавливает обязательные для применения и исполнения требования к объектам технического регулирования (продукции, в том числе зданиям, строениям и сооружениям или к связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации).

Технические регламенты принимаются в целях защиты жизни или здоровья граждан, имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества, охраны окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений, а также предупреждения действий,

вводящих в заблуждение приобретателей.

Технические регламенты с учетом степени причинения вреда устанавливают минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность излучений, биологическую безопасность, взрывобезопасность, механическую безопасность, пожарную безопасность, промышленную безопасность, термическую безопасность, химическую безопасность, электрическую безопасность, ядерную и радиационную безопасность, электромагнитную совместимость в части обеспечения безопасности работы приборов и оборудования, единство измерений и другие виды безопасности. Не включенные в технические регламенты требования к продукции или к связанным с ними процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, правила идентификации, требования к терминологии, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения не могут носить обязательный характер.

Технический регламент принимается федеральным законом или постановлением Правительства РФ. Технические регламенты - новое явление в административном праве, поэтому в первоочередном порядке должны быть приняты технические регламенты о безопасности машин и оборудования, о безопасности низковольтного оборудования, о безопасности строительных материалов и изделий, о безопасности зданий и сооружений, о безопасности лекарственных средств, о безопасности лифтов, о безопасности электрических станций и сетей, о безопасности оборудования, работающего под избыточным давлением, об электромагнитной совместимости, о безопасности колесных транспортных средств, о безопасности изделий медицинского назначения, о безопасности средств индивидуальной защиты, о безопасности химической продукции, о безопасности пищевых продуктов, о безопасности аппаратов, работающих на газообразном топливе, о безопасности оборудования для работы во взрывоопасных средах, о безопасности упаковки.

Стандартизация - это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. Стандарт - документ, в котором в целях добровольного многократного использования устанавливаются характеристики продукции, правила осуществления и характеристики процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг, а также могут содержаться правила и методы исследований (испытаний) и измерений, правила отбора образцов, требования к терминологии, символике, упаковке, маркировке или этикеткам и правилам их нанесения.

Целями стандартизации являются:

- повышение уровня безопасности жизни и здоровья граждан, имущества физических и юридических лиц, государственного и муниципального имущества, объектов с учетом риска возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, повышение уровня экологической безопасности, безопасности жизни и здоровья животных и растений;

- обеспечение конкурентоспособности и качества продукции (работ, услуг), единства измерений, рационального использования ресурсов, взаимозаменяемости технических средств (машин и оборудования, их составных частей, комплектующих изделий и материалов), технической и информационной совместимости, сопоставимости результатов исследований (испытаний) и измерений, технических и экономико-статистических данных, проведения анализа характеристик продукции (работ, услуг), исполнения государственных заказов, добровольного подтверждения соответствия продукции (работ, услуг);

- содействие соблюдению требований технических регламентов;

- создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации.

К документам в области стандартизации, используемым на территории Российской Федерации, относятся: национальные стандарты; правила стандартизации, нормы и рекомендации в области стандартизации; применяемые в установленном порядке классификации, общероссийские классификаторы технико-экономической и социальной информации; стандарты организаций; своды правил.

Подтверждение соответствия - это документальное удостоверение соответствия продукции или иных объектов, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнения работ или оказания услуг требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров.

Подтверждение соответствия осуществляется в целях:

- удостоверения соответствия продукции, процессов проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и

утилизации, работ, услуг или иных объектов техническим регламентам, стандартам, сводам правил, условиям договоров;

- содействия приобретателям в компетентном выборе продукции, работ, услуг;
- повышения конкурентоспособности продукции, работ, услуг на российском и международном рынках;

- создания условий для обеспечения свободного перемещения товаров по территории Российской Федерации, а также для осуществления международного экономического, научно-технического сотрудничества и международной торговли.

Подтверждение соответствия на территории Российской Федерации может носить добровольный или обязательный характер. Добровольное подтверждение соответствия осуществляется в форме добровольной сертификации. Обязательное подтверждение соответствия осуществляется в формах принятия декларации о соответствии или обязательной сертификации. Сертификация - форма осуществляемого органом по сертификации подтверждения соответствия объектов требованиям технических регламентов, положениям стандартов, сводов правил или условиям договоров. Декларация о соответствии - документ, удостоверяющий соответствие выпускаемой в обращение продукции требованиям технических регламентов.

В соответствии с Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 116-ФЗ "О промышленной безопасности опасных производственных объектов" <11> промышленная безопасность опасных производственных объектов - это состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от аварий на опасных производственных объектах и последствий указанных аварий.

<11> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3588.

К категории опасных производственных объектов относятся объекты, на которых:

- получают, используются, перерабатываются, образуются, хранятся, транспортируются, уничтожаются воспламеняющиеся, окисляющие, горючие, взрывчатые, токсичные и высокотоксичные вещества, а также вещества, представляющие опасность для окружающей природной среды;

- используется оборудование, работающее под давлением более 0,07 мегапаскаля или при температуре нагрева воды более 115 градусов Цельсия;

- используются стационарно установленные грузоподъемные механизмы, эскалаторы, канатные дороги, фуникулеры;

- получают расплавы черных и цветных металлов и сплавы на основе этих расплавов;

- ведутся горные работы, работы по обогащению полезных ископаемых, а также работы в подземных условиях.

К видам деятельности в области промышленной безопасности относятся проектирование, строительство, эксплуатация, расширение, реконструкция, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервация и ликвидация опасного производственного объекта; изготовление, монтаж, наладка, обслуживание и ремонт технических устройств, применяемых на опасном производственном объекте; проведение экспертизы промышленной безопасности; подготовка и переподготовка работников опасного производственного объекта в необразовательных учреждениях.

Отдельные виды деятельности в области промышленной безопасности подлежат лицензированию:

- эксплуатация взрывоопасных производственных объектов;

- эксплуатация пожароопасных производственных объектов;

- эксплуатация химически опасных производственных объектов;

- производство взрывчатых материалов промышленного назначения;

- хранение взрывчатых материалов промышленного назначения;

- применение взрывчатых материалов промышленного назначения;

- деятельность по распространению взрывчатых материалов промышленного назначения;

- производство пиротехнических изделий;

- деятельность по распространению пиротехнических изделий IV и V класса в соответствии с национальным стандартом.

Обязательным условием для принятия решения о выдаче лицензии на эксплуатацию является представление соискателем лицензии в лицензирующий орган разрешения на ввод опасного производственного объекта в эксплуатацию или положительного заключения экспертизы промышленной безопасности, а также декларации промышленной безопасности опасного производственного объекта.

Требования промышленной безопасности - условия, запреты, ограничения и другие обязательные требования, содержащиеся в нормативных правовых актах Российской Федерации, а также в нормативных технических документах, которые принимаются в установленном порядке и соблюдение которых обеспечивает промышленную безопасность. Требования промышленной безопасности должны соответствовать нормам в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, санитарно-эпидемиологического благополучия населения, охраны окружающей

природной среды, экологической безопасности, пожарной безопасности, охраны труда, строительства, а также требованиям государственных стандартов.

В соответствии с Правилами проведения экспертизы промышленной безопасности <12> экспертиза промышленной безопасности - это оценка соответствия объекта экспертизы предъявляемым к нему требованиям промышленной безопасности, результатом которой является заключение.

<12> См.: Постановление Госгортехнадзора РФ от 6 ноября 1998 г. N 64 "Об утверждении Правил проведения экспертизы промышленной безопасности" // Бюллетень нормативных актов Федеральных органов исполнительной власти. 1998. N 35 - 36.

Экспертизе промышленной безопасности подлежат:

- проектная документация на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта;
- технические устройства, применяемые на опасном производственном объекте;
- здания и сооружения на опасном производственном объекте;
- декларация промышленной безопасности, разрабатываемая в составе проектной документации на расширение, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта, и иные документы, связанные с эксплуатацией опасного производственного объекта.

Экспертизу промышленной безопасности проводят организации, имеющие лицензию на проведение указанной экспертизы, за счет средств организации, предполагающей эксплуатацию опасного производственного объекта или эксплуатирующей его.

Результатом осуществления экспертизы промышленной безопасности является заключение. Заключение экспертизы промышленной безопасности, представленное в Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору или в ее территориальный орган, рассматривается и утверждается ими в установленном порядке.

Разработка декларации промышленной безопасности предполагает всестороннюю оценку риска аварии и связанной с ней угрозы; анализ достаточности принятых мер по предупреждению аварий, по обеспечению готовности организации к эксплуатации опасного производственного объекта в соответствии с требованиями промышленной безопасности, а также к локализации и ликвидации последствий аварии на опасном производственном объекте; разработку мероприятий, направленных на снижение масштаба последствий аварии и размера ущерба, нанесенного в случае аварии на опасном производственном объекте. Декларация промышленной безопасности разрабатывается в составе проектной документации на строительство, расширение, реконструкцию, капитальный ремонт, техническое перевооружение, консервацию и ликвидацию опасного производственного объекта. В соответствии с Федеральным законом от 26 марта 2003 г. N 35-ФЗ "Об электроэнергетике" <13> электроэнергетика представляет собой отрасль экономики Российской Федерации, включающую в себя комплекс экономических отношений, возникающих в процессе производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии), передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике, сбыта и потребления электрической энергии с использованием производственных и иных имущественных объектов (в том числе входящих в Единую энергетическую систему России), принадлежащих на праве собственности или на ином предусмотренном федеральными законами основании субъектам электроэнергетики или иным лицам.

<13> СЗ РФ. 2003. N 13. Ст. 1177.

Общими принципами организации экономических отношений и основами государственной политики в сфере электроэнергетики являются:

- обеспечение энергетической безопасности Российской Федерации;
- технологическое единство электроэнергетики;
- обеспечение бесперебойного и надежного функционирования электроэнергетики в целях удовлетворения спроса на электрическую энергию потребителей, обеспечивающих надлежащее исполнение своих обязательств перед субъектами электроэнергетики;
- свобода экономической деятельности в сфере электроэнергетики и единство экономического пространства в сфере обращения электрической энергии с учетом ограничений, установленных федеральными законами;
- соблюдение баланса экономических интересов поставщиков и потребителей электрической и тепловой энергии;
- использование рыночных отношений и конкуренции в качестве одного из основных инструментов формирования устойчивой системы удовлетворения спроса на электрическую энергию при условии обеспечения надлежащего качества и минимизации стоимости электрической энергии;

- обеспечение недискриминационных и стабильных условий для осуществления предпринимательской деятельности в сфере электроэнергетики, обеспечение государственного регулирования деятельности субъектов электроэнергетики при регламентации применения методов государственного регулирования, в том числе за счет установления их исчерпывающего перечня;

- содействие посредством мер, предусмотренных федеральными законами, развитию российского энергетического машиностроения и приборостроения, электротехнической промышленности и связанных с ними сфер услуг;

- обеспечение экономически обоснованной доходности инвестированного капитала, используемого при осуществлении субъектами электроэнергетики видов деятельности, в которых применяется государственное регулирование цен (тарифов) на электрическую и тепловую энергию.

Единая энергетическая система России - это совокупность производственных и иных имущественных объектов электроэнергетики, связанных единым процессом производства (в том числе производства в режиме комбинированной выработки электрической и тепловой энергии) и передачи электрической энергии в условиях централизованного оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике.

Система оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике включает в себя комплекс мер по централизованному управлению технологическими режимами работы объектов электроэнергетики и энергопринимающих установок потребителей в пределах Единой энергетической системы России и технологически изолированных территориальных электроэнергетических систем, осуществляемому субъектами оперативно-диспетчерского управления.

В соответствии с Федеральным законом от 21 ноября 1995 г. N 170-ФЗ "Об использовании атомной энергии" <14> деятельность в области использования атомной энергии включает: размещение, проектирование, сооружение, эксплуатацию и вывод из эксплуатации ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения; разработку, производство, испытание, транспортирование, хранение, утилизацию, использование ядерных зарядов в мирных целях и обращение с ними; обращение с ядерными материалами и радиоактивными веществами, в том числе при разведке и добыче полезных ископаемых, содержащих эти материалы и вещества, при производстве, использовании, переработке, транспортировании и хранении ядерных материалов и радиоактивных веществ; обеспечение безопасности при использовании атомной энергии; контроль за обеспечением ядерной, радиационной, технической и пожарной безопасности ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения, за обеспечением санитарно-эпидемиологического благополучия граждан при использовании атомной энергии; проведение научных исследований во всех областях использования атомной энергии; физическую защиту ядерных установок, радиационных источников, пунктов хранения, ядерных материалов и радиоактивных веществ; учет и контроль ядерных материалов радиоактивных веществ и т.д.

<14> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 4552.

В соответствии с Федеральным законом от 31 марта 1999 г. N 69-ФЗ "О газоснабжении в Российской Федерации" <15> газоснабжение - это деятельность по обеспечению потребителей газом, в том числе деятельность по формированию фонда разведанных месторождений газа, добыче, транспортировке, хранению и поставкам газа.

<15> СЗ РФ. 1999. N 14. Ст. 1667.

Федеральная система газоснабжения - совокупность действующих на территории Российской Федерации систем газоснабжения: Единой системы газоснабжения, региональных систем газоснабжения, газораспределительных систем и независимых организаций. Федеральная система газоснабжения является одной из федеральных энергетических систем Российской Федерации.

Единая система газоснабжения представляет собой имущественный производственный комплекс, который состоит из технологически, организационно и экономически взаимосвязанных и централизованно управляемых производственных и иных объектов, предназначенных для добычи, транспортировки, хранения и поставок газа, и находится в собственности организации, образованной в установленных гражданским законодательством организационно-правовой форме и порядке, получившей объекты указанного комплекса в собственность в процессе приватизации либо создавшей или приобретшей их на других основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Единая система газоснабжения является основной системой газоснабжения в Российской Федерации, и ее деятельность регулируется государством в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Организация - собственник системы газоснабжения кроме мер, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области промышленной безопасности, обязана обеспечить

на стадиях проектирования, строительства и эксплуатации объектов системы газоснабжения осуществление комплекса специальных мер по безопасному функционированию таких объектов, локализации и уменьшению последствий аварий, катастроф. Здания, строения и сооружения, построенные ближе установленных строительными нормами и правилами минимальных расстояний до объектов систем газоснабжения, подлежат сносу за счет средств юридических и физических лиц, допустивших нарушения. Вмешательство в работу объектов систем газоснабжения не уполномоченных на то юридических и физических лиц запрещается.

22.2. Организация управления промышленностью и энергетикой

Президент РФ как орган общей компетенции определяет основные направления политики в области промышленности и энергетики.

Правительство РФ обеспечивает единство экономического пространства и свободу экономической деятельности, прогнозирует социально-экономическое развитие Российской Федерации, разрабатывает и осуществляет программы развития приоритетных отраслей экономики, вырабатывает государственную структурную и инвестиционную политику и принимает меры по ее реализации, осуществляет управление федеральной собственностью. Эти полномочия в полной мере касаются промышленности и энергетики.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации (Минпромторг России) <16> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим:

<16> См.: Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. N 438 "О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 24. Ст. 2868.

- функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере промышленного и оборонно-промышленного комплексов, энергосбережения и повышения энергетической эффективности при обороте товаров, а также в области развития авиационной техники, технического регулирования и обеспечения единства измерений, науки и техники в интересах обороны и безопасности государства, внешней и внутренней торговли, общественного питания и бытового обслуживания, народных художественных промыслов;

- функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере машиностроения, металлургической, химической, фармацевтической, биотехнологической, медицинской, легкой, лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей, электронной, авиационной и судостроительной промышленности, промышленности средств связи, радиопромышленности, промышленности боеприпасов и специальной химии, химического разоружения, промышленности обычных вооружений, народных художественных промыслов;

- функции по поддержке экспорта промышленной продукции, обеспечения доступа на рынки товаров и услуг, выставочной и ярмарочной деятельности, по проведению расследований, предшествующих введению специальных защитных, антидемпинговых или компенсационных мер при импорте товаров, а также компенсирующих мер, предусмотренных Соглашением о единых правилах предоставления промышленных субсидий от 9 декабря 2010 г., по применению мер нетарифного регулирования, а также функции уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляющего государственное регулирование внешнеторговой деятельности, за исключением вопросов таможенно-тарифного регулирования и вопросов, связанных с присоединением Российской Федерации к Всемирной торговой организации;

- функции федерального органа по техническому регулированию.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации является уполномоченным (национальным) органом Российской Федерации по выполнению Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления и применения химического оружия и его уничтожению и Конвенции о запрещении разработки, производства, накопления запасов бактериологического (биологического) и токсинного оружия и об их уничтожении.

Минпромторг России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства и к сфере деятельности подведомственного ему федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: порядок, объем, формы и сроки предоставления информации для ведения сводного реестра

организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стендовой испытательной базы, а также для принятия решений о включении организаций в реестр и об их исключении из реестра; порядок, объем, формы и сроки предоставления информации для ведения сводного реестра организаций оборонно-промышленного комплекса и уникальной стендовой испытательной базы, а также для принятия решений о включении организаций в реестр и об их исключении из реестра; порядок ведения единого реестра зарегистрированных систем добровольной сертификации; формы декларации о соответствии продукции нормам технических регламентов; порядок опубликования национальных стандартов и общероссийских классификаторов; формы сертификата соответствия продукции нормам технических регламентов; порядок передачи сведений о выданных сертификатах соответствия в единый реестр выданных сертификатов; порядок исполнения функций национальным органом по стандартизации; порядок формирования экспертных комиссий по техническому регулированию; порядок аттестации методик (методов) измерений и их применения; перечень измерений, обязательные метрологические требования к этим измерениям в установленной сфере деятельности Министерства; порядок проведения поверки средств измерений, требования к знаку поверки и содержанию свидетельства о поверке; положение о регистрации образцов изделий народных художественных промыслов признанного художественного достоинства по представлению органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации; перечень организаций народных художественных промыслов, поддержка которых осуществляется за счет средств федерального бюджета; порядок утверждения перечня видов производств и групп изделий народных художественных промыслов, в соответствии с которым осуществляется отнесение изделий к изделиям народных художественных промыслов; порядок утверждения типового положения о художественно-экспертном совете по народным художественным промыслам; порядок проведения испытаний стандартных образцов или средств измерений в целях утверждения типа; порядок утверждения типа стандартных образцов или типа средств измерений и т.д.;

- размещает в установленном законодательством Российской Федерации порядке заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, а также для обеспечения нужд Министерства;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству;

- организует выполнение работ по созданию авиационной техники;

- организует и проводит расследования авиационных происшествий с экспериментальными воздушными судами.

Минпромторг России осуществляет:

- закрепление за Российской Федерацией прав на объекты интеллектуальной собственности и другие результаты научно-технической деятельности, созданные за счет средств федерального бюджета при реализации государственных контрактов, заключаемых Министерством, а также распоряжение закрепленными за Российской Федерацией правами на результаты научно-технической деятельности в целях доведения их до стадии промышленного применения и реализации готовой продукции;

- совместно с другими государственными заказчиками формирование, согласование и доведение до сведения организаций-исполнителей, относящихся к сфере деятельности Министерства, государственного оборонного заказа, программ военно-технического сотрудничества с иностранными государствами и обеспечение в установленном порядке их выполнения этими организациями-исполнителями;

- принятие решений по вопросам оборота в установленной сфере деятельности Министерства специальных материалов и специального оборудования для производства вооружения, боеприпасов к нему, военной техники, запасных частей, комплектующих изделий, приборов к ним и документации на их производство, а также оборота взрывчатых веществ и отходов их производства, средств взрывания, порохов промышленного назначения и пиротехнических изделий;

- распределение инструментов и оборудования, находящихся под специальным контролем и используемых для производства наркотических средств и психотропных веществ, по организациям, а также согласование в установленном порядке их отпуска, реализации и приобретения;

- в установленной сфере деятельности Министерства функции органа управления использованием атомной энергии, в том числе по обеспечению физической защиты ядерных установок, радиационных источников, ядерных материалов и радиоактивных веществ, государственному учету и контролю ядерных материалов и радиоактивных веществ на ведомственном уровне;

- в рамках реализации международных договоров Российской Федерации о производственной

кооперации государств - участников Содружества Независимых Государств координацию взаимных поставок организациями, относящимися к установленной сфере деятельности Министерства, специальных комплектов изделий и материальных ресурсов для изготовления продукции военного назначения, определение и согласование перечней таких взаимных поставок и т.д.

Министерство промышленности и торговли Российской Федерации в установленной сфере деятельности не вправе осуществлять функции по контролю и надзору, кроме случаев, устанавливаемых указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов и федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Министерство энергетики Российской Федерации (Минэнерго России) <17> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, в том числе по вопросам электроэнергетики, нефтедобывающей, нефтеперерабатывающей, газовой, угольной, сланцевой и торфяной промышленности, магистральных трубопроводов нефти, газа и продуктов их переработки, возобновляемых источников энергии, освоения месторождений углеводородов на основе соглашений о разделе продукции, и в сфере нефтехимической промышленности, а также функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере производства и использования топливно-энергетических ресурсов.

<17> См.: Постановление Правительства РФ от 28 мая 2008 г. N 400 "О Министерстве энергетики Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 22. Ст. 2577.

Министерство энергетики Российской Федерации в пределах своей компетенции осуществляет функции по формированию, использованию и распоряжению государственными информационными ресурсами топливно-энергетического комплекса Российской Федерации.

Минэнерго России осуществляет свою деятельность непосредственно, через свои территориальные органы и подведомственные организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Министерство энергетики Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Министерства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: форму представления инвестиционных программ субъектов естественных монополий в топливно-энергетическом комплексе; порядок формирования и размещения технологического резерва мощности в Единой энергетической системе России; порядок и условия поддержания технологических резервов мощностей по производству электрической энергии; форму реестра объектов электросетевого хозяйства, а также регламент деятельности рабочей группы по отнесению объектов электросетевого хозяйства к единой национальной (общероссийской) электрической сети; правила учета газа; единые аттестационные требования к лицам, осуществляющим профессиональную деятельность в электроэнергетике; порядок ведения реестра выдачи и погашения сертификатов, подтверждающих объем производства электрической энергии на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах; порядок определения страховых рисков субъектов оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике;

обязательный для покупателей электрической энергии на оптовом рынке объем приобретения электрической энергии, произведенной на функционирующих на основе использования возобновляемых источников энергии квалифицированных генерирующих объектах; перечень предоставляемой субъектами электроэнергетики информации, формы и порядок ее предоставления; нормативные правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности Министерства, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется исключительно федеральными конституционными законами, федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Минэнерго России осуществляет:

- разработку программ перспективного развития электроэнергетики с учетом требований по обеспечению безопасности Российской Федерации и на основе прогноза ее социально-экономического развития;

- формирование и обеспечение функционирования государственной системы долгосрочного прогнозирования спроса и предложения на оптовом и розничных рынках электрической энергии и мощности, в том числе разработку прогноза топливно-энергетического баланса и системы мер, направленных на обеспечение потребностей экономики в электрической и тепловой энергии;

- утверждение инвестиционных программ субъектов электроэнергетики, в уставных капиталах которых участвует государство, а также инвестиционных программ территориальных сетевых организаций, отнесенных к числу субъектов, инвестиционные программы которых утверждаются Министерством;

- прогнозирование возможного дефицита электрической мощности в отдельных ценовых зонах оптового рынка электрической энергии и мощности и формирование благоприятных условий для капиталовложений или при необходимости для государственных инвестиций в строительство объектов электроэнергетики в целях предотвращения возникновения дефицита электрической мощности;

- согласование передачи объектов электросетевого хозяйства единой национальной (общероссийской) электрической сети в аренду территориальным сетевым организациям;

- мероприятия, связанные с подготовкой и реализацией соглашений о разделе продукции;

- аттестацию арбитражных управляющих, назначаемых при проведении процедур банкротства в отношении субъектов естественных монополий и иных организаций топливно-энергетического комплекса, в установленном порядке;

- разработку и реализацию государственной политики в области газоснабжения;

- разработку и реализацию федеральной программы газификации в Российской Федерации;

- утверждает годовые и квартальные балансы по основным видам топлива, нефтепродуктов и сжиженных углеводородных газов;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций Министерства в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству;

- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

- осуществляет функции государственного заказчика по организации выполнения межгосударственных программ, федеральных целевых программ и федеральной адресной инвестиционной программы;

- размещает в установленном законодательством Российской Федерации порядке заказы на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд Министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций, в том числе в отношении мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и т.д.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство энергетики Российской Федерации не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и

Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Глава 23. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

23.1. Охрана и использование природных ресурсов как отрасль государственного управления

Государственное управление в области природных ресурсов имеет дело с одним из важнейших национальных богатств России - ее природной средой и направлено на рациональное использование и охрану этих богатств.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 г. N 7-ФЗ "Об охране окружающей среды" <18> **окружающая среда** - это совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

<18> СЗ РФ. 2002. N 2. Ст. 133.

Под природной средой (природой) понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. Компоненты природной среды - это земля, недра, почвы, поверхностные и подземные воды, атмосферный воздух, растительный, животный мир и иные организмы, а также озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство, обеспечивающие в совокупности благоприятные условия для существования жизни на Земле. Природно-антропогенный объект - это природный объект, измененный в результате хозяйственной и иной деятельности, и (или) объект, созданный человеком, обладающий свойствами природного объекта и имеющий рекреационное и защитное значение.

Хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе следующих принципов:

- соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду;
- обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности человека;
- научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения устойчивого развития и благоприятной окружающей среды;
- охрана, воспроизводство и рациональное использование природных ресурсов как необходимые условия обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;
- ответственность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления за обеспечение благоприятной окружающей среды и экологической безопасности на соответствующих территориях;
- платность природопользования и возмещение вреда окружающей среде;
- независимость контроля в области охраны окружающей среды;
- презумпция экологической опасности планируемой хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность оценки воздействия на окружающую среду при принятии решений об осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- обязательность проведения в соответствии с законодательством Российской Федерации проверки проектов и иной документации, обосновывающих хозяйственную и иную деятельность, которая может оказать негативное воздействие на окружающую среду, создать угрозу жизни, здоровью и имуществу граждан, на соответствие требованиям технических регламентов в области охраны окружающей среды;
- учет природных и социально-экономических особенностей территорий при планировании и осуществлении хозяйственной и иной деятельности;
- приоритет сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных

комплексов;

- допустимость воздействия хозяйственной и иной деятельности на природную среду исходя из требований в области охраны окружающей среды;

- обеспечение снижения негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду в соответствии с нормативами в области охраны окружающей среды, которого можно достигнуть на основе использования наилучших существующих технологий с учетом экономических и социальных факторов;

- обязательность участия в деятельности по охране окружающей среды органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных и иных некоммерческих объединений, юридических и физических лиц;

- сохранение биологического разнообразия;

- обеспечение интегрированного и индивидуального подходов к установлению требований в области охраны окружающей среды к субъектам хозяйственной и иной деятельности, осуществляющим такую деятельность или планирующим осуществление такой деятельности;

- запрещение хозяйственной и иной деятельности, последствия воздействия которой непредсказуемы для окружающей среды, а также реализации проектов, которые могут привести к деградации естественных экологических систем, изменению и (или) уничтожению генетического фонда растений, животных и других организмов, истощению природных ресурсов и иным негативным изменениям окружающей среды;

- соблюдение права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участие граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством;

- ответственность за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды;

- организация и развитие системы экологического образования, воспитание и формирование экологической культуры;

- участие граждан, общественных и иных некоммерческих объединений в решении задач охраны окружающей среды;

- международное сотрудничество Российской Федерации в области охраны окружающей среды.

Объектами охраны окружающей среды от загрязнения, истощения, деградации, порчи, уничтожения и иного негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности являются: земли, недра, почвы; поверхностные и подземные воды; леса и иная растительность, животные и другие организмы и их генетический фонд; атмосферный воздух, озоновый слой атмосферы и околоземное космическое пространство.

В первоочередном порядке охране подлежат естественные экологические системы, природные ландшафты и природные комплексы, не подвергшиеся антропогенному воздействию. Особой охране подлежат объекты, включенные в Список всемирного культурного наследия и Список всемирного природного наследия, государственные природные заповедники, в том числе биосферные, государственные природные заказники, памятники природы, национальные, природные и дендрологические парки, ботанические сады, лечебно-оздоровительные местности и курорты, иные природные комплексы, исконная среда обитания, места традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Российской Федерации, объекты, имеющие особое природоохранное, научное, историко-культурное, эстетическое, рекреационное, оздоровительное и иное ценное значение, континентальный шельф и исключительная экономическая зона Российской Федерации, а также редкие или находящиеся под угрозой исчезновения почвы, леса и иная растительность, животные и другие организмы и места их обитания.

К методам экономического регулирования в области охраны окружающей среды относятся:

- разработка государственных прогнозов социально-экономического развития на основе экологических прогнозов;

- разработка федеральных программ в области экологического развития Российской Федерации и целевых программ в области охраны окружающей среды субъектов РФ;

- разработка и проведение мероприятий по охране окружающей среды в целях предотвращения причинения вреда окружающей среде;

- установление платы за негативное воздействие на окружающую среду;

- установление лимитов на выбросы и сбросы загрязняющих веществ и микроорганизмов, лимитов на размещение отходов производства и потребления и другие виды негативного воздействия на окружающую среду;

- проведение экономической оценки природных объектов и природно-антропогенных объектов;

- проведение экономической оценки воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду;

- предоставление налоговых и иных льгот при внедрении наилучших существующих технологий,

нетрадиционных видов энергии, использовании вторичных ресурсов и переработке отходов, а также при осуществлении иных эффективных мер по охране окружающей среды в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- поддержка предпринимательской, инновационной и иной деятельности (в том числе экологического страхования), направленной на охрану окружающей среды;
- возмещение в установленном порядке вреда окружающей среде;
- иные методы экономического регулирования по совершенствованию и эффективному осуществлению охраны окружающей среды.

В целях предотвращения негативного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности для юридических и физических лиц - природопользователей устанавливаются следующие нормативы допустимого воздействия на окружающую среду:

- нормативы допустимых выбросов и сбросов веществ и микроорганизмов;
- нормативы образования отходов производства и потребления и лимиты на их размещение;
- нормативы допустимых физических воздействий (количество тепла, уровни шума, вибрации, ионизирующего излучения, напряженности электромагнитных полей и иных физических воздействий);
- нормативы допустимого изъятия компонентов природной среды;
- нормативы допустимой антропогенной нагрузки на окружающую среду;
- нормативы иного допустимого воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, устанавливаемые законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов РФ в целях охраны окружающей среды.

Охрана и использование атмосферного воздуха. В соответствии с Федеральным законом от 4 мая 1999 г. N 96-ФЗ "Об охране атмосферного воздуха" <19> **атмосферный воздух** - жизненно важный компонент окружающей природной среды, представляющий собой естественную смесь газов атмосферы, находящуюся за пределами жилых, производственных и иных помещений.

<19> СЗ РФ. 1999. N 18. Ст. 2222.

Государственное управление в области охраны атмосферного воздуха основывается на следующих принципах:

- приоритет охраны жизни и здоровья человека, настоящего и будущего поколений;
- обеспечение благоприятных экологических условий для жизни, труда и отдыха человека;
- недопущение необратимых последствий загрязнения атмосферного воздуха для окружающей природной среды;
- обязательность государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных физических воздействий на него;
- гласность, полнота и достоверность информации о состоянии атмосферного воздуха, его загрязнении;
- научная обоснованность, системность и комплексность подхода к охране атмосферного воздуха и охране окружающей природной среды в целом;
- обязательность соблюдения требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха, ответственность за нарушение данного законодательства.

В целях определения критериев безопасности и (или) безвредности воздействия химических, физических и биологических факторов на людей, растения и животных, особо охраняемые природные территории и объекты, а также в целях оценки состояния атмосферного воздуха устанавливаются гигиенические и экологические нормативы качества атмосферного воздуха и предельно допустимые уровни физических воздействий на него.

В целях государственного регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух устанавливаются технические и предельно допустимые выбросы.

Юридические лица, имеющие источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и источники вредных физических воздействий на атмосферный воздух, а также количество и состав выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, виды и размеры вредных физических воздействий на него подлежат государственному учету. В соответствии с Положением о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников <20> основной задачей государственного учета вредных воздействий на атмосферный воздух является получение информации о количестве и составе выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух, видах и размерах вредных физических воздействий на атмосферный воздух и их источников, необходимой для: формирования и обеспечения реализации федеральных целевых программ по охране атмосферного воздуха; разработки и выполнения мероприятий по охране атмосферного воздуха, вытекающих из международных обязательств Российской Федерации; разработки и реализации региональных целевых программ охраны атмосферного воздуха; регулирования выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и вредных

физических воздействий на него; проектирования, размещения, строительства, реконструкции и эксплуатации объектов, влияющих на состояние атмосферного воздуха; размещения и развития городских и иных поселений; осуществления государственного контроля за охраной атмосферного воздуха; прогнозирования изменений качества атмосферного воздуха; определения и взимания платы за загрязнение атмосферного воздуха; информирования населения, органов государственной власти, а также заинтересованных организаций о загрязнении атмосферного воздуха; иной деятельности, связанной с осуществлением государственного управления в области охраны атмосферного воздуха.

<20> См.: Постановление Правительства РФ от 21 апреля 2000 г. N 373 "Об утверждении Положения о государственном учете вредных воздействий на атмосферный воздух и их источников" // СЗ РФ. 2000. N 18. Ст. 1987.

В целях наблюдения за загрязнением атмосферного воздуха, комплексной оценки и прогноза его состояния, а также обеспечения органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и населения текущей и экстренной информацией о загрязнении атмосферного воздуха Правительство Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления организуют государственный мониторинг атмосферного воздуха и в пределах своей компетенции обеспечивают его осуществление на соответствующих территориях Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Государственный контроль за охраной атмосферного воздуха должен обеспечить соблюдение:

- условий, установленных разрешениями на выбросы вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух и на вредные физические воздействия на него;
- стандартов, нормативов, правил и иных требований охраны атмосферного воздуха, в том числе проведения производственного контроля за охраной атмосферного воздуха;
- режима санитарно-защитных зон объектов, имеющих стационарные источники выбросов вредных (загрязняющих) веществ в атмосферный воздух;
- выполнения федеральных целевых программ охраны атмосферного воздуха, программ субъектов РФ охраны атмосферного воздуха и выполнения мероприятий по его охране;
- иных требований законодательства Российской Федерации в области охраны атмосферного воздуха.

Производственный контроль за охраной атмосферного воздуха осуществляют юридические лица, которые имеют источники вредных химических, биологических и физических воздействий на атмосферный воздух и которые назначают лиц, ответственных за проведение производственного контроля за охраной атмосферного воздуха, и (или) организуют экологические службы.

Охрана и использование недр. В соответствии с Законом РФ от 21 февраля 1992 г. N 2395-1 "О недрах" <21> **недра** являются частью земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

<21> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. N 16. Ст. 834.

Недра в границах территории Российской Федерации, включая подземное пространство и содержащиеся в недрах полезные ископаемые, энергетические и иные ресурсы, являются государственной собственностью. Участки недр не могут быть предметом купли, продажи, дарения, наследования, вклада, залога или отчуждаться в иной форме. Права пользования недрами могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами.

Государственный фонд недр составляют используемые участки, представляющие собой геометризованные блоки недр, и неиспользуемые части недр в пределах территории Российской Федерации и ее континентального шельфа. Для гарантированного обеспечения государственных потребностей Российской Федерации стратегическими и дефицитными видами ресурсов недр, наличие которых влияет на национальную безопасность Российской Федерации, обеспечивает основы ее суверенитета, а также для выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации отдельные участки недр, в том числе содержащие месторождения полезных ископаемых, могут получать статус объектов федерального значения. Часть месторождений федерального значения, в том числе освоенных и подготовленных к добыче полезных ископаемых, включается в федеральный фонд резервных месторождений.

Недра предоставляются в пользование для:

- регионального геологического изучения, включающего региональные геолого-геофизические работы, геологическую съемку, инженерно-геологические изыскания, научно-исследовательские, палеонтологические и другие работы, направленные на общее геологическое изучение недр,

геологические работы по прогнозированию землетрясений и исследованию вулканической деятельности, созданию и ведению мониторинга состояния недр, контроль за режимом подземных вод, а также иные работы, проводимые без существенного нарушения целостности недр;

- геологического изучения, включающего поиски и оценку месторождений полезных ископаемых, а также геологического изучения и оценки пригодности участков недр для строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- разведки и добычи полезных ископаемых, в том числе использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств;

- строительства и эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- образования особо охраняемых геологических объектов, имеющих научное, культурное, эстетическое, санитарно-оздоровительное и иное значение (научные и учебные полигоны, геологические заповедники, заказники, памятники природы, пещеры и другие подземные полости);

- сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов.

Пользование отдельными участками недр может быть ограничено или запрещено в целях обеспечения национальной безопасности и охраны окружающей природной среды. Пользование недрами на территориях населенных пунктов, пригородных зон, объектов промышленности, транспорта и связи может быть частично или полностью запрещено в случаях, если это пользование может создать угрозу жизни и здоровью людей, нанести ущерб хозяйственным объектам или окружающей природной среде.

Предоставление недр в пользование оформляется специальным государственным разрешением в виде лицензии, включающей установленной формы бланк с Государственным гербом Российской Федерации, а также текстовые, графические и иные приложения, являющиеся неотъемлемой составной частью лицензии и определяющие основные условия пользования недрами. Лицензия является документом, удостоверяющим право ее владельца на пользование участком недр в определенных границах в соответствии с указанной в ней целью в течение установленного срока при соблюдении владельцем заранее оговоренных условий. Между уполномоченными на то органами государственной власти и пользователем недр может быть заключен договор, устанавливающий условия пользования таким участком, а также обязательства сторон по выполнению указанного договора. Лицензия удостоверяет право проведения работ по геологическому изучению недр, разработки месторождений полезных ископаемых, использования отходов горнодобывающего и связанных с ним перерабатывающих производств, использования недр в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых, образования особо охраняемых геологических объектов, сбора минералогических, палеонтологических и других геологических коллекционных материалов. Предоставление лицензий на пользование недрами осуществляется при наличии предварительного согласия органа управления земельными ресурсами либо собственника земли на отвод соответствующего земельного участка для целей недропользования. Отвод земельного участка в окончательных границах и оформление земельных прав пользователя недр осуществляются в порядке, предусмотренном земельным законодательством, после утверждения проекта работ по недропользованию.

Основными требованиями по рациональному использованию и охране недр являются:

- соблюдение установленного законодательством порядка предоставления недр в пользование и недопущение самовольного пользования недрами;

- обеспечение полноты геологического изучения, рационального комплексного использования и охраны недр;

- проведение опережающего геологического изучения недр, обеспечивающего достоверную оценку запасов полезных ископаемых или свойств участка недр, предоставленного в пользование в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- проведение государственной экспертизы и государственный учет запасов полезных ископаемых, а также участков недр, используемых в целях, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- обеспечение наиболее полного извлечения из недр запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов;

- достоверный учет извлекаемых и оставляемых в недрах запасов основных и совместно с ними залегающих полезных ископаемых и попутных компонентов при разработке месторождений полезных ископаемых;

- охрана месторождений полезных ископаемых от затопления, обводнения, пожаров и других факторов, снижающих качество полезных ископаемых и промышленную ценность месторождений или осложняющих их разработку;

- предотвращение загрязнения недр при проведении работ, связанных с использованием недрами, особенно при подземном хранении нефти, газа или иных веществ и материалов, захоронении вредных веществ и отходов производства, сбросе сточных вод;

- соблюдение установленного порядка консервации и ликвидации предприятий по добыче

полезных ископаемых и подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых;

- предупреждение самовольной застройки площадей залегания полезных ископаемых и соблюдение установленного порядка использования этих площадей в иных целях;

- предотвращение накопления промышленных и бытовых отходов на площадях водосбора и в местах залегания подземных вод, используемых для питьевого или промышленного водоснабжения.

При пользовании недрами уплачиваются следующие платежи: разовые платежи за пользование недрами при наступлении определенных событий, оговоренных в лицензии; регулярные платежи за пользование недрами; плата за геологическую информацию о недрах; сбор за участие в конкурсе (аукционе); сбор за выдачу лицензий. Кроме того, пользователи недр уплачивают другие налоги и сборы, установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Пользователи недр, выступающие стороной соглашений о разделе продукции, являются плательщиками платежей при пользовании недрами в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Охрана и использование лесов. В соответствии с Лесным кодексом РФ лесное законодательство основывается на следующих принципах:

- устойчивое управление лесами, сохранение биологического разнообразия лесов, повышение их потенциала;

- сохранение средообразующих, водоохраных, защитных, санитарно-гигиенических, оздоровительных и иных полезных функций лесов в интересах обеспечения права каждого на благоприятную окружающую среду;

- использование лесов с учетом их глобального экологического значения, а также с учетом длительности их выращивания и иных природных свойств лесов;

- обеспечение многоцелевого, рационального, непрерывного, неистощительного использования лесов для удовлетворения потребностей общества в лесах и лесных ресурсах;

- воспроизводство лесов, улучшение их качества, а также повышение продуктивности лесов;

- обеспечение охраны и защиты лесов;

- участие граждан, общественных объединений в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на леса при их использовании, охране, защите, воспроизводстве, в установленных законодательством Российской Федерации порядке и формах;

- использование лесов способами, не наносящими вреда окружающей среде и здоровью человека;

- подразделение лесов на виды по целевому назначению и установление категорий защитных лесов в зависимости от выполняемых ими полезных функций;

- недопустимость использования лесов органами государственной власти, органами местного самоуправления;

- платность использования лесов.

Использование лесов может быть следующих видов: заготовка древесины; заготовка живицы; заготовка и сбор недревесных лесных ресурсов; заготовка пищевых лесных ресурсов и сбор лекарственных растений; ведение охотничьего хозяйства и осуществление охоты; ведение сельского хозяйства; осуществление научно-исследовательской деятельности, образовательной деятельности; осуществление рекреационной деятельности; создание лесных плантаций и их эксплуатация; выращивание лесных плодовых, ягодных, декоративных растений, лекарственных растений; выполнение работ по геологическому изучению недр, разработка месторождений полезных ископаемых; строительство и эксплуатация водохранилищ и иных искусственных водных объектов, а также гидротехнических сооружений и специализированных портов; строительство, реконструкция, эксплуатация линий электропередачи, линий связи, дорог, трубопроводов и других линейных объектов; переработка древесины и иных лесных ресурсов; осуществление религиозной деятельности; иные виды.

Леса подлежат охране от пожаров, от загрязнения (в том числе радиоактивными веществами) и от иного негативного воздействия, а также защите от вредных организмов.

Вырубленные, погибшие, поврежденные леса подлежат воспроизводству. Воспроизводство лесов осуществляется путем лесовосстановления и ухода за лесами. Воспроизводство лесов осуществляется органами государственной власти, органами местного самоуправления в пределах их полномочий, определенных в соответствии с федеральными законами.

Лесоустройство включает в себя проектирование лесничеств, лесопарков, эксплуатационных лесов, защитных лесов, резервных лесов, особо защитных участков лесов, лесных участков, закрепление на местности местоположения их границ, таксацию лесов (выявление, учет, оценка качественных и количественных характеристик лесных ресурсов) и проектирование мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов.

Планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование) направлено на обеспечение устойчивого развития территорий. Лесное планирование является основой освоения лесов, расположенных в границах лесничеств и лесопарков. Документом лесного планирования является лесной план субъекта РФ. В лесном плане субъекта РФ определяются цели и задачи лесного планирования, а также мероприятия по осуществлению планируемого освоения

лесов и зоны такого освоения.

Государственная инвентаризация лесов представляет собой мероприятия по проверке состояния лесов, их количественных и качественных характеристик. Государственная инвентаризация лесов проводится в целях своевременного выявления и прогнозирования развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, оценки эффективности мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов, информационного обеспечения управления в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов, а также в области государственного лесного контроля и надзора.

Охрана и использование водных ресурсов. В соответствии с Водным кодексом РФ водные ресурсы - это поверхностные и подземные воды, которые находятся в водных объектах и используются или могут быть использованы.

Водное законодательство основывается на следующих принципах:

- значимость водных объектов в качестве основы жизни и деятельности человека;
- приоритет охраны водных объектов перед их использованием;
- сохранение особо охраняемых водных объектов, ограничение или запрет использования которых устанавливается федеральными законами;
- целевое использование водных объектов;
- приоритет использования водных объектов для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения перед иными целями их использования;
- участие граждан, общественных объединений в решении вопросов, касающихся прав на водные объекты, а также их обязанностей по охране водных объектов;
- равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению права пользования водными объектами, за исключением случаев, предусмотренных водным законодательством;
- равный доступ физических лиц, юридических лиц к приобретению в собственность водных объектов, которые в соответствии с федеральным законом могут находиться в собственности физических лиц или юридических лиц;
- регулирование водных отношений в границах бассейновых округов (бассейновый подход);
- регулирование водных отношений в зависимости от особенностей режима водных объектов, их физико-географических, морфометрических и других особенностей;
- регулирование водных отношений исходя из взаимосвязи водных объектов и гидротехнических сооружений, образующих водохозяйственную систему;
- гласность осуществления водопользования;
- комплексное использование водных объектов;
- платность использования водных объектов;
- экономическое стимулирование охраны водных объектов;
- использование водных объектов в местах традиционного проживания коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для осуществления традиционного природопользования.

Бассейновые округа являются основной единицей управления в области использования и охраны водных объектов и состоят из речных бассейнов и связанных с ними подземных водных объектов и морей. В Российской Федерации устанавливаются двадцать бассейновых округов.

В целях обеспечения рационального использования и охраны водных объектов создаются бассейновые советы, осуществляющие разработку рекомендаций области использования и охраны водных объектов в границах бассейнового округа. Рекомендации бассейновых советов учитываются при разработке схем комплексного использования и охраны водных объектов. В состав бассейновых советов входят представители уполномоченных Правительством РФ федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также представители водопользователей, общественных объединений, общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

Государственный мониторинг водных объектов представляет собой систему наблюдений, оценки и прогноза изменений состояния водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, собственности физических лиц, юридических лиц. Государственный мониторинг водных объектов является частью государственного мониторинга окружающей среды. Государственный мониторинг водных объектов осуществляется в целях: своевременного выявления и прогнозирования развития негативных процессов, влияющих на качество воды в водных объектах и их состояние, разработки и реализации мер по предотвращению негативных последствий этих процессов; оценки эффективности осуществляемых мероприятий по охране водных объектов; информационного обеспечения управления в области использования и охраны водных объектов, в том числе для государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов. Государственный мониторинг водных объектов включает в себя: регулярные наблюдения за состоянием водных объектов, количественными и качественными показателями состояния водных ресурсов, а также за режимом использования водоохраных зон; сбор,

обработку и хранение сведений, полученных в результате наблюдений; внесение сведений, полученных в результате наблюдений, в государственный водный реестр; оценку и прогнозирование изменений состояния водных объектов, количественных и качественных показателей состояния водных ресурсов.

Схемы комплексного использования и охраны водных объектов включают в себя систематизированные материалы о состоянии водных объектов и об их использовании и являются основой осуществления водохозяйственных мероприятий и мероприятий по охране водных объектов, расположенных в границах речных бассейнов. Схемы комплексного использования и охраны водных объектов разрабатываются в целях определения допустимой антропогенной нагрузки на водные объекты, потребностей в водных ресурсах в перспективе, обеспечения охраны водных объектов и определения основных направлений деятельности по предотвращению негативного воздействия вод.

Водные объекты используются для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, сброса сточных вод и (или) дренажных вод, производства электрической энергии, водного и воздушного транспорта, сплава древесины и иных предусмотренных законом целей.

При проектировании, размещении, строительстве, реконструкции и эксплуатации гидротехнических сооружений должны предусматриваться и своевременно осуществляться мероприятия по охране водных объектов, а также водных биологических ресурсов и других объектов животного и растительного мира. При использовании водных объектов, входящих в водохозяйственные системы, не допускается изменение водного режима этих водных объектов, которое может привести к нарушению прав третьих лиц. Работы по изменению или обустройству природного водоема или водотока проводятся при условии сохранения его естественного происхождения.

Собственники водных объектов осуществляют мероприятия по охране водных объектов, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, а также меры по ликвидации последствий указанных явлений. Охрана водных объектов, находящихся в федеральной собственности, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных образований, осуществляется исполнительными органами государственной власти или органами местного самоуправления в пределах их полномочий. При использовании водных объектов физические лица, юридические лица обязаны осуществлять водохозяйственные мероприятия и мероприятия по охране водных объектов в соответствии с федеральными законами.

Охрана и использование животного мира. В соответствии с Федеральным законом от 24 апреля 1995 г. N 52-ФЗ "О животном мире" <22> животный мир - это совокупность живых организмов всех видов диких животных, постоянно или временно населяющих территорию Российской Федерации и находящихся в состоянии естественной свободы, а также относящихся к природным ресурсам континентального шельфа и исключительной экономической зоны Российской Федерации.

<22> СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1462.

Основными принципами в области охраны и использования животного мира, сохранения и восстановления среды его обитания являются:

- обеспечение устойчивого существования и устойчивого использования животного мира;
- поддержка деятельности, направленной на охрану животного мира и среды его обитания;
- осуществление пользования животным миром способами, не допускающими жестокого обращения с животными, в соответствии с общими принципами гуманности;
- недопустимость совмещения деятельности по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной животного мира и среды его обитания с деятельностью по использованию объектов животного мира;
- привлечение граждан и общественных объединений к решению задач в области охраны, воспроизводства и устойчивого использования объектов животного мира;
- отделение права пользования животным миром от права пользования землей и другими природными ресурсами;
- платность пользования животным миром;
- приоритет международного права в области использования и охраны животного мира, охраны и восстановления среды его обитания.

Федеральные программы по охране объектов животного мира и среды их обитания утверждаются Правительством РФ. Региональные и местные программы разрабатываются и реализуются в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Обязательной мерой охраны животного мира является государственная экологическая экспертиза, осуществляемая в соответствии с законодательством Российской Федерации и предшествующая принятию органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов РФ хозяйственного решения, способного повлиять на объекты животного мира и среду их обитания. Обязательной государственной экологической экспертизе подлежат удобрения, пестициды и биостимуляторы роста растений, а также материалы, обосновывающие объемы (лимиты, квоты) изъятия

объектов животного мира и проведения работ по акклиматизации и гибридизации этих объектов.

В целях сохранения и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания осуществление отдельных видов пользования животным миром, а также пользование определенными объектами животного мира могут быть ограничены, приостановлены или полностью запрещены на определенных территориях и акваториях или на определенные сроки решением органа исполнительной власти Российской Федерации или органа исполнительной власти субъекта РФ в пределах их компетенции по представлению соответствующего специально уполномоченного государственного органа по охране, контролю и регулированию использования объектов животного мира и среды их обитания.

Любая деятельность, влекущая за собой изменение среды обитания объектов животного мира и ухудшение условий их размножения, нагула, отдыха и путей миграции, должна осуществляться с соблюдением требований, обеспечивающих охрану животного мира. Хозяйственная деятельность, связанная с использованием объектов животного мира, должна осуществляться таким образом, чтобы разрешенные к использованию объекты животного мира не ухудшали собственную среду обитания и не причиняли вреда сельскому, водному и лесному хозяйству.

Редкие и находящиеся под угрозой исчезновения объекты животного мира заносятся в Красную книгу РФ и (или) красные книги субъектов РФ.

Юридическими лицами и гражданами могут осуществляться следующие виды пользования животным миром: охота; рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих; добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства; использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания; извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира - почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтраторов и других; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира.

Пользователи объектами животного мира, осуществляющие изъятие объектов животного мира из среды их обитания, уплачивают сбор за пользование объектами животного мира. Пользование объектами животного мира может осуществляться бесплатно, если это не связано с получением лицензии или разрешения на пользование животным миром. Пользование животным миром осуществляется с соблюдением федеральных и региональных стандартов, правил, лимитов и нормативов в комплексе с системой мер по охране и воспроизводству объектов животного мира, сохранению среды их обитания.

Пользование животным миром осуществляется юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями на основании лицензии в течение срока, указанного в лицензии по соглашению сторон и зависящего от вида пользования животным миром в границах определенной территории и акватории. Пользование животным миром осуществляется гражданами на основании именных разовых лицензий на добычу определенного количества объектов животного мира в определенном месте или на конкретный срок.

В соответствии с Федеральным законом от 14 марта 1995 г. N 33-ФЗ "Об особо охраняемых природных территориях" <23> **особо охраняемые природные территории** - участки земли, водной поверхности и воздушного пространства над ними, где располагаются природные комплексы и объекты, которые имеют особое природоохранное, научное, культурное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение, которые изъяты решениями органов государственной власти полностью или частично из хозяйственного использования и для которых установлен режим особой охраны. Особо охраняемые природные территории относятся к объектам общенационального достояния.

<23> СЗ РФ. 1995. N 12. Ст. 1024.

С учетом особенностей режима особо охраняемых природных территорий и статуса находящихся на них природоохранных учреждений различаются следующие категории указанных территорий: государственные природные заповедники, в том числе биосферные; национальные парки; природные парки; государственные природные заказники; памятники природы; дендрологические парки и ботанические сады; лечебно-оздоровительные местности и курорты.

Охрана природных комплексов и объектов на территориях государственных природных заповедников и национальных парков осуществляется специальной государственной инспекцией по охране территорий государственных природных заповедников и национальных парков, работники которой входят в штат соответствующих природоохранных учреждений.

Работники государственных природных заповедников и национальных парков, являющиеся государственными инспекторами по охране территорий этих государственных природных заповедников и

национальных парков, в соответствии с законодательством Российской Федерации имеют право:

- проверять у лиц, находящихся на территориях государственных природных заповедников и национальных парков, разрешение на право пребывания на указанных особо охраняемых природных территориях;
- проверять документы на право осуществления природопользования и иной деятельности на прилегающих к территориям государственных природных заповедников и национальных парков территориях охранных зон;
- задерживать на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон лиц, нарушивших законодательство Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях, и доставлять указанных нарушителей в правоохранительные органы;
- направлять материалы о привлечении лиц, виновных в нарушениях установленного режима государственных природных заповедников и национальных парков, к административной ответственности;
- изымать у нарушителей законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях продукцию и орудия незаконного природопользования, транспортные средства, а также соответствующие документы;
- производить на территориях государственных природных заповедников, национальных парков и их охранных зон досмотр транспортных средств, личных вещей;
- беспрепятственно посещать любые объекты, находящиеся на территориях государственных природных заповедников, национальных парков, их охранных зон, для проверки соблюдения требований законодательства Российской Федерации об особо охраняемых природных территориях.

23.2. Организация управления в области природных ресурсов

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия, организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, регулированию природопользования и развитию минерально-сырьевой базы Российской Федерации, координирует деятельность по предотвращению стихийных бедствий, аварий и катастроф, уменьшению их опасности и ликвидации их последствий.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации (Минприроды России) <24> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны природных ресурсов, включая недра, водные объекты, леса, расположенные на землях особо охраняемых природных территорий, объекты животного мира (за исключением объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты) и среду их обитания, в сфере эксплуатации и обеспечения безопасности водохранилищ, водохозяйственных систем комплексного назначения и гидротехнических сооружений (за исключением судоводных гидротехнических сооружений), безопасного ведения работ, связанных с пользованием недрами, промышленной безопасности, безопасности при использовании атомной энергии (за исключением деятельности по разработке, изготовлению, испытанию, эксплуатации и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения), безопасности электрических и тепловых установок и сетей (кроме бытовых установок и сетей), безопасности производства, хранения и применения взрывчатых материалов промышленного назначения, в сфере гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей природной среды, ее загрязнения, а также по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере охраны окружающей среды, включая вопросы, касающиеся особо охраняемых природных территорий и государственной экологической экспертизы.

<24> См.: Постановление Правительства РФ от 29 мая 2008 г. N 404 "О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 22. Ст. 2581.

Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Министерство осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- вносит в Правительство РФ проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента РФ и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства РФ, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект

ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам в установленной сфере деятельности Министерства и подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств: порядок государственного учета и ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование участками недр; порядок постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списания с государственного баланса; порядок переоформления лицензий на пользование участками недр; классификация запасов и прогнозных ресурсов полезных ископаемых по видам полезных ископаемых; методики геолого-экономической и стоимостной оценок месторождений полезных ископаемых и участков недр по видам полезных ископаемых; порядок и условия использования геологической информации о недрах, являющейся государственной собственностью, а также порядок представления государственной отчетности предприятиями, осуществляющими разведку месторождений и добычу полезных ископаемых, в федеральный и территориальные фонды геологической информации и т.д.;

- проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Министерства, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Росприроднадзор) <25> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере природопользования.

<25> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 400 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. N 370" // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3347.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации. Ее возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра природных ресурсов РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере природопользования осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет контроль и надзор в области охраны, использования и воспроизводства объектов животного мира и среды их обитания (кроме объектов охоты и рыболовства), за исключением полномочий, осуществление которых передано органам государственной власти субъектов РФ;

- осуществляет контроль и надзор в области организации и функционирования особо охраняемых природных территорий федерального значения;

- осуществляет контроль и надзор за геологическим изучением, рациональным использованием и охраной недр;

- осуществляет контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов (федеральный государственный контроль и надзор за использованием и охраной водных объектов);

- осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации и международных норм и стандартов в области морской среды и природных ресурсов внутренних морских вод, территориального моря и в исключительной экономической зоне;

- осуществляет контроль и надзор за рациональным использованием минеральных и живых ресурсов на континентальном шельфе;

- осуществляет государственный земельный контроль;

- осуществляет контроль и надзор за исполнением органами государственной власти субъектов РФ переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации в области водных отношений с правом направления предписаний об устранении выявленных нарушений, а также о привлечении к

ответственности должностных лиц, исполняющих обязанности по осуществлению переданных полномочий;

- выполняет функции Административного органа по Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, от 3 марта 1973 г. в Российской Федерации в отношении видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб;

- выполняет функции федерального органа исполнительной власти, специально уполномоченного на осуществление государственного регулирования в области охраны озера Байкал.

Росприроднадзор выдает в установленном порядке лицензии (разрешения) на:

- использование объектов животного и растительного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, а также находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации;

- содержание и разведение объектов животного мира, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания, а также на содержание и разведение иных объектов животного мира в полувольных условиях и искусственно созданной среде обитания на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- акклиматизацию новых для фауны Российской Федерации объектов животного мира, переселение объектов животного мира в новые места обитания, на гибридизацию объектов животного мира;

- ввоз (вывоз) в Российскую Федерацию зоологических коллекций;

- вывоз из Российской Федерации и ввоз в Российскую Федерацию видов дикой фауны и флоры, находящихся под угрозой исчезновения, их частей или дериватов, подпадающих под действие Конвенции о международной торговле видами дикой фауны и флоры, находящимися под угрозой исчезновения, кроме осетровых видов рыб и продукции из них, включая икру;

- экспорт диких животных, дикорастущих растений, костей ископаемых животных, слоновой кости, рогов, копыт, кораллов и аналогичных материалов;

- экспорт лекарственного сырья растительного и животного происхождения;

- экспорт рыбы, ракообразных, моллюсков и прочих водных беспозвоночных, развивающейся икры, молоки (спермы) осетровых, лососевых и частиковых рыб (только живых);

- экспорт коллекционных материалов по минералогии и палеонтологии, полудрагоценных камней и изделий из них;

- экспорт информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенным на территории Российской Федерации, и в пределах континентального шельфа и морской зоны Российской Федерации;

- создание, эксплуатацию и использование искусственных островов, сооружений и установок, проведение буровых работ, а также прокладку подводных кабелей и трубопроводов во внутренних морских водах, территориальном море Российской Федерации и на континентальном шельфе Российской Федерации;

- выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду (за исключением радиоактивных веществ), вредные физические воздействия на атмосферный воздух;

- трансграничное перемещение отходов, озоноразрушающих веществ и содержащей их продукции;

- ввоз в Российскую Федерацию, вывоз из Российской Федерации и транзит через территорию Российской Федерации ядовитых веществ;

- создание объектов размещения отходов в пределах своей компетенции.

Кроме того, Росприроднадзор:

- осуществляет охрану водных биологических ресурсов, занесенных в Красную книгу Российской Федерации, за исключением водных биологических ресурсов, находящихся на особо охраняемых природных территориях федерального значения;

- согласовывает введение органами государственной власти субъекта Российской Федерации ограничений и запретов на использование объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов (кроме объектов рыболовства);

- координирует деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области охраны и использования животного мира в пределах своей компетенции;

- согласовывает порядок осуществления производственного контроля в области обращения с отходами, определяемый юридическими лицами, осуществляющими деятельность в области обращения с отходами, по объектам, подлежащим федеральному государственному экологическому контролю;

- утверждает нормативы образования отходов и лимиты на их размещение, а также организует прием и рассмотрение отчетности об образовании, использовании, обезвреживании и размещении отходов, представляемой в уведомительном порядке субъектами малого и среднего

предпринимательства, в результате хозяйственной и иной деятельности которых образуются отходы, устанавливает нормативы на выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

- ведет государственный учет объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду и вредное воздействие на атмосферный воздух;

- ведет государственный кадастр отходов и государственный учет в области обращения с отходами, а также проводит работу по паспортизации отходов I - IV класса опасности;

- организует и проводит в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, государственную экологическую экспертизу федерального уровня;

- осуществляет ведение Красной книги Российской Федерации;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций.

Федеральное агентство водных ресурсов (Росводресурсы) <26> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению федеральным имуществом в сфере водных ресурсов.

<26> Постановление Правительства РФ от 16 июня 2004 г. N 282 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов" // СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2564.

Федеральное агентство водных ресурсов находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Его возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра природных ресурсов РФ.

Федеральное агентство водных ресурсов в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

- организует территориальное перераспределение стока поверхностных вод, пополнение водных ресурсов подземных водных объектов;

- организует осуществление мер по предотвращению негативного воздействия вод и ликвидации его последствий в отношении водных объектов, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территориях двух и более субъектов Российской Федерации;

- организует осуществление мероприятий по охране водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водоемов, установленным Правительством Российской Федерации, а также по охране морей или их отдельных частей, предотвращению их загрязнения, засорения и истощения вод, осуществление мер по ликвидации последствий указанных явлений;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;

- осуществляет функции государственного заказчика межгосударственных, федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Агентства.

Росводресурсы осуществляет ведение государственного водного реестра, включая государственную регистрацию договоров водопользования, решений о предоставлении водных объектов в пользование, перехода прав и обязанностей по договору водопользования, а также прекращения договора водопользования и Российского регистра гидротехнических сооружений.

Кроме того, рассматриваемый орган:

- в порядке и пределах, определенных законодательством Российской Федерации, осуществляет владение, пользование и распоряжение водными объектами, отнесенными к федеральной собственности;

- осуществляет разработку и реализацию в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных объектов;

- осуществляет государственный мониторинг водных объектов и организацию его проведения;

- осуществляет разработку автоматизированных систем сбора, обработки, анализа, хранения и выдачи информации о состоянии водных объектов, водных ресурсах, режиме, качестве и использовании вод по Российской Федерации в целом, отдельным ее регионам, речным бассейнам в порядке,

установленном законодательством Российской Федерации;

- осуществляет предоставление водоемов, которые полностью расположены на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации и использование водных ресурсов которых осуществляется для обеспечения питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения двух и более субъектов Российской Федерации, в соответствии с перечнем таких водоемов, установленным Правительством Российской Федерации, или частей таких водоемов, морей или их отдельных частей в пользование на основании договора водопользования или решений о предоставлении водных объектов в пользование;

- осуществляет гидрографическое и водохозяйственное районирование территории Российской Федерации;

- устанавливает режимы пропуска паводков, специальных попусков, наполнения и сброски (выпуска воды) водохранилищ;

- предоставляет в установленном порядке заинтересованному лицу сведения из государственного водного реестра или в письменной форме направляет ему мотивированный отказ в предоставлении таких сведений;

- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

- осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Территориальными органами Федерального агентства водных ресурсов являются 14 бассейновых водных управлений (Московско-Окское, Двинско-Печорское, Невско-Ладожское, Донское, Кубанское, Западно-Каспийское, Нижне-Волжское, Верхне-Волжское, Камское, Нижне-Обское, Верхне-Обское, Енисейское, Ленское, Амурское), включающих отделы водных ресурсов по субъектам РФ, а также Межрегиональное контрольно-аналитическое управление и Управление водных ресурсов озера Байкал.

Основными функциями бассейновых водных управлений являются:

- обеспечение в пределах своей компетенции мероприятий по рациональному использованию, восстановлению и охране водных объектов, предупреждению и ликвидации вредного воздействия вод;

- предоставление права пользования водными объектами, находящимися в федеральной собственности;

- эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений, находящихся в ведении Федерального агентства водных ресурсов, обеспечение их безопасности;

- разработка в установленном порядке схем комплексного использования и охраны водных ресурсов, водохозяйственных балансов и составление прогнозов состояния водных ресурсов и перспективного использования и охраны водных объектов;

- обеспечение разработки и осуществления противопаводковых мероприятий, мероприятий по проектированию и установлению водоохранных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, предотвращению загрязнения вод;

- оказание государственных услуг по предоставлению информации, связанной с состоянием и использованием водных объектов, находящихся в федеральной собственности;

- ведение государственного реестра договоров пользования водными объектами, государственного водного кадастра и Российского регистра гидротехнических сооружений, осуществление государственного мониторинга водных объектов, государственного учета поверхностных и подземных вод и их использования.

Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз) <27> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по контролю и надзору в области лесных отношений (за исключением лесов, расположенных на особо охраняемых природных территориях); по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений.

<27> См.: Постановление Правительства РФ от 23 сентября 2010 г. N 736 "О Федеральном агентстве лесного хозяйства" // СЗ РФ. 2010. N 40. Ст. 5068.

Руководство деятельностью Федерального агентства лесного хозяйства осуществляет Правительство Российской Федерации. Данный орган возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Рослесхоз в установленной сфере деятельности осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности Агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Агентства;

- осуществляет в порядке и пределах, которые определены федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: порядок исчисления расчетной лесосеки; порядок использования лесов для выполнения работ по геологическому изучению недр и для разработки месторождений полезных ископаемых; порядок организации и осуществления лесопатологического мониторинга; порядок использования районированных семян лесных растений основных лесных древесных пород; правила создания и выделения объектов лесного семеноводства (лесосеменных плантаций, постоянных лесосеменных участков и подобных объектов); порядок заполнения и подачи лесной декларации и ее форма; порядок проведения государственной или муниципальной экспертизы проекта освоения лесов; правила заготовки древесины; правила заготовки живицы; правила заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов; правила заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений; правила использования лесов для ведения сельского хозяйства; правила использования лесов для выращивания лесных плодовых, ягодных, декоративных и лекарственных растений и т.д.;

- осуществляет контроль за расходованием средств, предоставляемых на осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области лесных отношений, финансируемых за счет субвенций из федерального бюджета, в пределах своей компетенции;

- осуществляет государственный пожарный надзор и государственный лесной контроль и надзор на землях лесного фонда в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, в лесах, расположенных на землях обороны и безопасности, и в случаях, когда полномочия, переданные Российской Федерацией органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 1 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- осуществляет функции по управлению государственным имуществом, оказанию государственных услуг в области лесных отношений, установленные Лесным кодексом Российской Федерации, в отношении лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации, и (или) в случаях, когда указанные полномочия изъяты в установленном порядке у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- осуществляет меры пожарной безопасности в лесах и тушение лесных пожаров в лесах, расположенных в границах лесничеств и лесопарков, указанных в части 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации;

- осуществляет разработку и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации в случае, когда осуществление указанных полномочий не передано органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с частью 2 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации;

- осуществляет рассмотрение проекта лесного плана субъекта Российской Федерации и направление заключения на него;

- реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в установленной сфере деятельности Агентства, подготовку предложений по формированию перечня объектов капитального строительства для включения в федеральные адресные инвестиционные программы и т.д.

Федеральное агентство по недропользованию (Роснедра) <28> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере недропользования.

<28> См.: Постановление Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 293 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве по недропользованию" // СЗ РФ. 2004. N 26. Ст. 2669.

Федеральное агентство по недропользованию находится в ведении Министерства природных ресурсов и экологии РФ. Федеральное агентство по недропользованию возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра природных ресурсов РФ.

Федеральное агентство по недропользованию осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Роснедрам;

- организует государственное геологическое изучение недр;

- организует экспертизу проектов геологического изучения недр;

- организует проведение в установленном порядке геолого-экономической и стоимостной оценки месторождений полезных ископаемых и участков недр;

- организует проведение в установленном порядке конкурсов и аукционов на право пользования недрами;

- организует проведение государственной экспертизы информации о разведанных запасах полезных ископаемых, геологической, экономической информации о предоставляемых в пользование участках недр;

- осуществляет отнесение запасов полезных ископаемых к кондиционным или некондиционным запасам, а также определение нормативов содержания полезных ископаемых, остающихся во вскрышных, вмещающих (разубоживающих) породах, в отвалах или в отходах горнодобывающего и перерабатывающего производства, по результатам технико-экономического обоснования эксплуатационных кондиций для подсчета разведанных запасов;

- осуществляет предоставление в пользование за плату геологической информации о недрах, полученной в результате государственного геологического изучения недр;

- осуществляет выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участком предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также размещение в местах их залегания подземных сооружений;

- осуществляет организационное обеспечение государственной системы лицензирования пользования недрами;

- осуществляет учет поступающих заявок на получение лицензий, информирование о них органов исполнительной власти соответствующих субъектов Российской Федерации;

- осуществляет принятие решений о предоставлении права пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- осуществляет принятие решений об утверждении итогов конкурсов или аукционов на право пользования участками недр в установленном законодательством Российской Федерации порядке;

- осуществляет выдачу, оформление и регистрацию лицензий на пользование недрами;

- осуществляет внесение изменений и дополнений в лицензии на пользование участками недр, а также переоформление лицензий;

- осуществляет принятие, в том числе по представлению Федеральной службы по надзору в сфере природопользования и иных уполномоченных органов, решений о досрочном прекращении, приостановлении и ограничении права пользования участками недр;

- осуществляет установление конкретного размера ставки регулярного платежа за пользование недрами по каждому участку недр, на который в установленном порядке выдается лицензия на пользование недрами, в том числе расположенному на континентальном шельфе Российской Федерации, в исключительной экономической зоне Российской Федерации или за пределами Российской Федерации на территориях, находящихся под юрисдикцией Российской Федерации, а также арендуемых у иностранных государств или используемых на основании международного договора (если иное не установлено международным договором), в пределах минимальных и максимальных ставок, установленных законодательством Российской Федерации о недрах;

- осуществляет рассмотрение и согласование проектной и технической документации на разработку месторождений полезных ископаемых;

- осуществляет ведение государственного кадастра месторождений и проявлений полезных ископаемых и государственного баланса запасов полезных ископаемых, обеспечение в установленном порядке постановки запасов полезных ископаемых на государственный баланс и их списание с государственного баланса;

- осуществляет ведение государственного учета и обеспечение ведения государственного реестра работ по геологическому изучению недр, участков недр, предоставленных для добычи полезных

ископаемых, а также в целях, не связанных с их добычей, и лицензий на пользование недрами;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Роснедр и реализацию возложенных на него функций;

- проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд;

- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в сфере деятельности Роснедр;

- организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленном законодательством срок;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- обеспечивает мобилизационную подготовку Роснедр, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении организаций по мобилизационной подготовке;

- организует профессиональную подготовку государственных служащих, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

- осуществляет в соответствии с законодательством работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в результате деятельности Роснедр;

- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту сведений, составляющих государственную тайну;

- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в сфере деятельности Роснедр;

- осуществляет иные функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет) <29> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в области гидрометеорологии и смежных с ней областях, мониторинга окружающей среды, ее загрязнения, государственному надзору за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы.

<29> См.: Постановление Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 372 "О Федеральной службе по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3262.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды обеспечивает в установленной сфере деятельности выполнение обязательств Российской Федерации по международным договорам Российской Федерации, в том числе по Конвенции Всемирной метеорологической организации, рамочной Конвенции ООН об изменении климата и Протоколу по охране окружающей среды к Договору об Антарктике, подписанному в г. Мадриде 4 октября 1991 г.

Руководство деятельностью Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет Правительство РФ. Росгидромет возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ.

Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- на основании федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и в порядке, установленном ими, осуществляет:

- государственный надзор за проведением работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы на территории Российской Федерации;

- в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

- в пределах своей компетенции государственный учет поверхностных вод и ведение государственного водного кадастра в части поверхностных водных объектов в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- ведение Единого государственного фонда данных о состоянии окружающей среды, ее загрязнении;

- формирование и обеспечение функционирования государственной наблюдательной сети, в том числе организацию и прекращение деятельности стационарных и подвижных пунктов наблюдений, определение их местоположения;
- государственный мониторинг атмосферного воздуха (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг водных объектов в части поверхностных водных объектов, мониторинг уникальной экологической системы озера Байкал (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг континентального шельфа в порядке, определяемом законодательством Российской Федерации (в пределах своей компетенции);
- государственный мониторинг состояния исключительной экономической зоны Российской Федерации (в пределах своей компетенции);
- руководство и контроль деятельности Российской антарктической экспедиции;
- информирование пользователей (потребителей) о составе предоставляемых сведений о состоянии окружающей среды, ее загрязнении, о формах доведения данной информации и об организациях, осуществляющих информационное обеспечение пользователей (потребителей);
- обеспечение функционирования на территории Российской Федерации пунктов гидрометеорологических наблюдений и системы получения, сбора и распространения гидрометеорологической информации;
- обеспечение выпуска экстренной информации об опасных природных явлениях, о фактических и прогнозируемых резких изменениях погоды и загрязнении окружающей среды, которые могут угрожать жизни и здоровью населения и наносить ущерб окружающей среде;
- обеспечение органов государственной власти, Вооруженных Сил Российской Федерации, а также населения информацией о фактическом и прогнозируемом состоянии окружающей среды, ее загрязнении;
- обеспечение работы противолавинной службы;
- организацию и обеспечение выполнения работ федерального назначения в области гидрометеорологии и смежных с ней областях;
- организацию и проведение работ по активному воздействию на метеорологические и другие геофизические процессы (защита сельскохозяйственных растений от градобития, регулирование осадков, рассеивание туманов);
- метеорологическое обслуживание гражданской и экспериментальной авиации;
- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для нужд Службы, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на Службу функций;
- прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;
- иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Территориальными органами Росгидромета являются межрегиональные территориальные управления Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды.

Глава 24. УПРАВЛЕНИЕ АГРОПРОМЫШЛЕННЫМ КОМПЛЕКСОМ

24.1. Агропромышленный комплекс как отрасль государственного управления

Сельское хозяйство представляет собой одну из важнейших 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.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 2006 г. N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" <30> государственная аграрная политика представляет собой составную часть государственной социально-экономической политики, направленной на устойчивое развитие сельского

хозяйства и сельских территорий. Под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

<30> СЗ РФ. 2007. N 1 (часть I). Ст. 27.

Основными целями государственной аграрной политики являются:

- повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции и российских сельскохозяйственных товаропроизводителей, обеспечение качества российских продовольственных товаров;

- обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве;

- сохранение и воспроизводство используемых для нужд сельскохозяйственного производства природных ресурсов;

- формирование эффективно функционирующего рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, обеспечивающего повышение доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей и развитие инфраструктуры этого рынка;

- создание благоприятного инвестиционного климата и повышение объема инвестиций в сфере сельского хозяйства;

- наблюдение за индексом цен на сельскохозяйственную продукцию, сырье и индексом цен (тарифов) на промышленную продукцию (услуги), используемую сельскохозяйственными товаропроизводителями, и поддержание паритета индексов таких цен (тарифов).

Государственная аграрная политика основывается на следующих принципах: доступность и адресность государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей; доступность информации о состоянии государственной аграрной политики; единство рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и обеспечение равных условий конкуренции на этом рынке; последовательность осуществления мер государственной аграрной политики и ее устойчивое развитие; участие союзов (ассоциаций) сельскохозяйственных товаропроизводителей в формировании и реализации государственной аграрной политики.

Основные направления государственной аграрной политики:

- поддержание стабильности обеспечения населения российскими продовольственными товарами;

- формирование и регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, развитие его инфраструктуры;

- государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- защита экономических интересов российских сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках;

- развитие науки и инновационной деятельности в сфере агропромышленного комплекса;

- устойчивое развитие сельских территорий;

- совершенствование системы обучения, подготовки и переподготовки специалистов для сельского хозяйства.

Для реализации государственной аграрной политики могут применяться следующие меры:

- предоставление бюджетных средств сельскохозяйственным товаропроизводителям в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- применение особых налоговых режимов в отношении сельскохозяйственных товаропроизводителей;

- осуществление закупки, хранения, переработки и поставок сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных и муниципальных нужд;

- регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в том числе таможенно-тарифное и нетарифное регулирование;

- информационное обеспечение сельскохозяйственных товаропроизводителей и других участников рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также предоставление им консультационной помощи;

- антимонопольное регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия;

- участие общественных организаций в формировании и реализации государственной аграрной политики;

- проведение закупочных интервенций, товарных интервенций на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, а также залоговых операций;

- другие меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации.

В соответствии с Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. N 166-ФЗ "О рыболовстве и

сохранении водных биологических ресурсов" <31> рыболовство - это деятельность по добыче (вылову) водных биоресурсов. Граждане и юридические лица могут осуществлять следующие виды рыболовства: промышленное рыболовство, в том числе прибрежное рыболовство; рыболовство в научно-исследовательских и контрольных целях; рыболовство в учебных и культурно-просветительских целях; рыболовство в целях рыбоводства, воспроизводства и акклиматизации водных биоресурсов; любительское и спортивное рыболовство; рыболовство в целях обеспечения ведения традиционного образа жизни и осуществления традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

<31> СЗ РФ. 2004. N 52 (часть I). Ст. 5270.

Управление в области рыболовства основывается на следующих принципах:

- учет значения водных биоресурсов как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляется исходя из представлений о них как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом человеком для потребления, в качестве основы осуществления хозяйственной и иной деятельности, и одновременно как об объекте права собственности и иных прав на водные биоресурсы;

- приоритет сохранения водных биоресурсов и их рационального использования перед использованием водных биоресурсов в качестве объекта права собственности и иных прав, согласно которому владение, пользование и распоряжение водными биоресурсами осуществляются собственниками свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде и состоянию водных биоресурсов;

- приоритет сохранения особо ценных видов водных биоресурсов, согласно которому добыча (вылов) особо ценных видов водных биоресурсов ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами;

- установление дифференцированного правового режима водных биоресурсов, в соответствии с которым при определении правового режима водных биоресурсов должны учитываться их научно обоснованные биологические особенности, экономическое значение, доступность для использования, район промысла и другие факторы;

- участие граждан и общественных объединений в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому граждане Российской Федерации и общественные объединения имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние водных биоресурсов, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;

- учет интересов населения, проживающего на прибрежных территориях, в том числе коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, согласно которому им должен быть обеспечен доступ к водным биоресурсам для обеспечения жизнедеятельности населения;

- предоставление в пользование водных биоресурсов гласно и открыто, согласно которому информация о предоставлении в пользование водных биоресурсов, в том числе о распределении квот добычи (вылова) водных биоресурсов, общедоступна любому лицу;

- разделение функций управления федеральной собственностью на водные биоресурсы и осуществления контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов, согласно которому полномочия на управление федеральной собственностью на водные биоресурсы и полномочия на осуществление контроля в области рыболовства и сохранения водных биоресурсов осуществляются разными федеральными органами исполнительной власти;

- платность использования водных биоресурсов, согласно которому любое использование водных биоресурсов осуществляется за плату, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

В соответствии с Федеральным законом от 3 августа 1995 г. N 123-ФЗ "О племенном животноводстве" <32> племенное животноводство - это разведение племенных животных, производство и использование племенной продукции (материала) в селекционных целях. Под племенным животным понимается сельскохозяйственное животное, имеющее документально подтвержденное происхождение, используемое для воспроизводства определенной породы и зарегистрированное в установленном порядке, а под племенной продукцией (материалом) - племенное животное, его семя и эмбрионы.

<32> СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3199.

Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ,

непосредственно осуществляющие управление в области племенного животноводства, образуют единую систему органов исполнительной власти - государственную племенную службу, которая:

- проводит единую научно-техническую политику в области племенного животноводства;
- организует разработку и реализацию федеральных программ развития племенного животноводства и соответствующих территориальных (региональных) программ;
- обеспечивает надлежащую экспертизу племенной продукции (материала);
- утверждает стандарты, нормы и правила в области племенного животноводства;
- регистрирует племенных животных и племенные стада соответственно в государственной книге племенных животных и государственном племенном регистре;
- выдает сертификаты (свидетельства);
- определяет условия применения селекционных и биотехнологических методов в области племенного животноводства;
- устанавливает перечень видов животных, особи которых используются в качестве племенных животных;
- определяет виды организаций по племенному животноводству;
- разрабатывает предложения о мерах по государственному стимулированию племенного животноводства, в том числе по сохранению генофонда малочисленных и исчезающих пород сельскохозяйственных животных, полезных для селекционных целей;
- координирует международное сотрудничество Российской Федерации в области племенного животноводства.

Административный регламент Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации племенных стад и ведению государственного племенного регистра <33> устанавливает сроки и последовательность административных процедур (действий) по государственной регистрации племенных стад и ведению государственного племенного регистра, а также порядок взаимодействия между структурными подразделениями Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, его должностными лицами, взаимодействия Минсельхоза России с заявителями при предоставлении государственной услуги.

<33> См.: Приказ Минсельхоза РФ от 24 октября 2011 г. N 377 "Об утверждении Административного регламента Министерства сельского хозяйства Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по государственной регистрации племенных стад и ведению государственного племенного регистра" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. N 4.

Племенная продукция (материал) подлежит обязательной сертификации на соответствие установленным стандартам, нормам и правилам в области племенного животноводства. Сертификация племенной продукции (материала) проводится в целях определения и документального подтверждения происхождения, продуктивности племенных животных, отсутствия у них генетических пороков, а также происхождения и качества семени или эмбрионов. Документ о результатах сертификации - сертификат (свидетельство) - является основанием для признания конкретного животного племенным и гарантирует определенный уровень эффективности его использования при соблюдении пользователем племенной продукции (материала) технологии ведения племенного животноводства.

Финансирование племенного животноводства осуществляется на основании федеральных программ развития племенного животноводства, предусматривающих меры государственной поддержки племенного животноводства.

Научные исследования в области племенного животноводства осуществляют научно-исследовательские организации Российской Федерации сельскохозяйственного профиля. Совместно с соответствующими органами государственной племенной службы указанные организации осуществляют разработку государственных научно-технических программ в области племенного животноводства, методов и приемов совершенствования процесса воспроизводства племенных животных, методик и технических средств для оценки и генетического контроля племенной продукции (материала), систем информационного обеспечения в области племенного животноводства.

В соответствии с Законом РФ от 14 мая 1993 г. N 4979-1 "О ветеринарии" <34> под ветеринарией понимается область научных знаний и практической деятельности, направленных на предупреждение болезней животных и их лечение, выпуск полноценных и безопасных в ветеринарном отношении продуктов животноводства и защиту населения от болезней, общих для человека и животных.

<34> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1993. N 24. Ст. 857.

Основными задачами ветеринарии в Российской Федерации являются:

- реализация мероприятий по предупреждению и ликвидации карантинных и особо опасных болезней животных, включая сельскохозяйственных, домашних, зоопарковых и других животных, пушных зверей, птиц, рыб и пчел, и осуществление региональных планов ветеринарного обслуживания животноводства;

- подготовка специалистов в области ветеринарии, производство препаратов и технических средств ветеринарного назначения, а также организация научных исследований по проблемам ветеринарии;

- контроль за соблюдением органами исполнительной власти и должностными лицами, предприятиями, учреждениями, организациями, иными хозяйствующими субъектами независимо от их подчиненности и форм собственности, общественными объединениями, международными организациями, иностранными юридическими лицами, гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства - владельцами животных и продуктов животноводства ветеринарного законодательства Российской Федерации;

- охрана территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств;

- осуществление государственного ветеринарного надзора.

Задачами Государственной ветеринарной службы Российской Федерации являются предупреждение и ликвидация заразных и массовых незаразных болезней животных, обеспечение безопасности продуктов животноводства в ветеринарно-санитарном отношении, защита населения от болезней, общих для человека и животных, а также охрана территории Российской Федерации от заноса заразных болезней животных из иностранных государств.

В соответствии с Федеральным законом от 15 июля 2000 г. N 99-ФЗ "О карантине растений" <35> карантин растений - это правовой режим, предусматривающий систему мер по охране растений и продукции растительного происхождения от карантинных объектов на территории Российской Федерации.

<35> СЗ РФ. 2000. N 29. Ст. 3008.

Подкарантинная продукция (подкарантинный материал, подкарантинный груз) - растение, продукция растительного происхождения, тара, упаковка, почва либо другие организм, объект или материал, которые могут стать носителями вредных организмов или способствовать распространению вредных организмов;

Партия подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза) - количество однородной подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), находящейся в одном месте или находящейся в одном месте и предназначенной для отправки одним транспортным средством в один пункт назначения одному получателю.

Карантинные фитосанитарные меры (фитосанитарные меры) - меры по предотвращению проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения на ней вредных организмов.

В соответствии с Положением о Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации <36> Государственная служба по карантину растений в Российской Федерации осуществляет охрану территории России от проникновения из зарубежных стран карантинных и других опасных вредителей, болезней растений и семян сорняков, которые могут нанести значительный ущерб народному хозяйству.

<36> Утв. Постановлением Правительства РФ от 23 апреля 1992 г. N 268 "О Государственной службе по карантину растений в Российской Федерации".

В состав Государственной службы по карантину растений входят:

- Государственная инспекция по карантину растений Министерства сельского хозяйства и продовольствия Российской Федерации;

- Всероссийский научно-исследовательский институт карантина растений с его периферийной сетью;

- пограничные государственные и государственные инспекции по карантину растений в республиках, краях, областях, автономных образованиях, карантинные лаборатории, фумигационные отряды, экспедиции, государственные городские и межрайонные инспекции по карантину растений, пограничные пункты по карантину растений в морских и речных портах (на пристанях), на железнодорожных станциях, в аэропортах, на почтамтах и шоссейных дорогах, районные и межрайонные пункты по карантину растений.

К полномочиям Российской Федерации на обеспечение карантина растений относятся:

- разработка и проведение в Российской Федерации единой государственной политики;

- осуществление государственного карантинного фитосанитарного контроля;
- установление и упразднение карантинной фитосанитарной зоны, установление и отмена карантинного фитосанитарного режима;
- разработка и утверждение правил и норм обеспечения карантина растений, перечня карантинных объектов;
- проведение контрольных обследований подкарантинных объектов;
- установление карантинного фитосанитарного состояния территории Российской Федерации;
- разработка и установление порядка ввоза на территорию Российской Федерации, вывоза с территории Российской Федерации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза);
- осуществление карантинной фитосанитарной сертификации подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза);
- организация и проведение обеззараживания подкарантинных объектов;
- обеспечение выполнения обязательств по международным договорам Российской Федерации, касающимся карантина растений.

При выявлении заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами федеральный орган исполнительной власти по обеспечению карантина растений устанавливает карантинную фитосанитарную зону и карантинный фитосанитарный режим, делает представление в орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, налагающий карантин. В карантинной фитосанитарной зоне проводятся мероприятия по борьбе с карантинными объектами, локализации, ликвидации их очагов, вводятся запреты на использование определенной подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), запреты на вывоз с территории карантинной фитосанитарной зоны определенной подкарантинной продукции (подкарантинного материала, подкарантинного груза), ограничения такого использования и вывоза и иные запреты и ограничения.

Подкарантинная продукция (подкарантинный материал, подкарантинный груз), ввозимая на территорию Российской Федерации, зараженная карантинными объектами, подлежит обеззараживанию в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации или в местах назначения, за исключением случаев, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений. Подкарантинная продукция (подкарантинный материал, подкарантинный груз), ввозимая на территорию Российской Федерации из стран распространения карантинных объектов, подлежит профилактическому обеззараживанию в случаях, предусмотренных правилами и нормами обеспечения карантина растений.

В целях предотвращения проникновения на территорию Российской Федерации и (или) распространения на территории Российской Федерации карантинных объектов подкарантинная продукция (подкарантинный материал, подкарантинный груз) может быть изъята, уничтожена или возвращена по предписаниям должностных лиц федерального органа исполнительной власти по обеспечению карантина растений.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. N 4-ФЗ <37> мелиорация земель - это коренное улучшение земель путем проведения гидротехнических, культуртехнических, химических, противозерозионных, агролесомелиоративных, агротехнических и других мелиоративных мероприятий.

<37> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 142.

Мелиорация земель осуществляется в целях повышения продуктивности и устойчивости земледелия, обеспечения гарантированного производства сельскохозяйственной продукции на основе сохранения и повышения плодородия земель, а также создания необходимых условий для вовлечения в сельскохозяйственный оборот неиспользуемых и малопродуктивных земель и формирования рациональной структуры земельных угодий.

Мелиоративными мероприятиями являются проектирование, строительство, эксплуатация и реконструкция мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, обводнение пастбищ, создание систем защитных лесных насаждений, проведение культуртехнических работ, работ по улучшению химических и физических свойств почв, научное и производственно-техническое обеспечение указанных работ. В зависимости от характера мелиоративных мероприятий различают следующие типы мелиорации земель: гидромелиорация, агролесомелиорация, культуртехническая мелиорация, химическая мелиорация.

Основными направлениями деятельности соответствующих федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области мелиорации земель являются:

- разработка и реализация федеральных и региональных (территориальных) программ в области мелиорации земель;
- организация финансирования мелиорации земель;
- организация эксплуатации государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений;

- распределение в установленном порядке водных ресурсов, забираемых из водных объектов;
- паспортизация мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;
- организация учета и проведение мониторинга мелиорированных земель;
- организация разработки стандартов, норм и правил в области мелиорации земель;
- организация и финансирование научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в области мелиорации земель;
- проведение государственной экспертизы проектной документации мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений;
- контроль за состоянием мелиорированных земель;
- иные направления деятельности, определенные законодательством Российской Федерации.

24.2. Организация управления в области агропромышленного комплекса

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России) <38> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство (в том числе разведение одомашненных видов и пород рыб, включенных в Государственный реестр охраняемых селекционных достижений), ветеринарию, обращение лекарственных средств для ветеринарного применения, растениеводство, карантин растений, мелиорацию земель, плодородие почв, регулирование рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий; по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель; по оказанию государственных услуг в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий; по управлению государственным имуществом на подведомственных предприятиях и учреждениях.

<38> См.: Постановление Правительства РФ от 12 июня 2008 г. N 450 "О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 25. Ст. 2983.

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации является федеральным органом исполнительной власти по селекционным достижениям. Данный орган возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минсельхоз России осуществляет следующие полномочия:

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: порядок и условия проведения бонитировки племенной продукции (материала); порядок заготовки, обработки, хранения и использования семян сельскохозяйственных растений; порядок учета зерна и продуктов его переработки при осуществлении их поставок для государственных нужд и при поставке (закладке) зерна и продуктов его переработки в государственный резерв; порядок реализации и транспортировки партий семян сельскохозяйственных растений; правила в области ветеринарии; перечень заразных и иных болезней животных; перечень заразных, в том числе особо опасных болезней животных, по которым могут устанавливаться ограничительные мероприятия (карантин); нормативные правовые акты по вопросам осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии; формы бланков предписаний, выдаваемых Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору, об устранении выявленных нарушений и о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области ветеринарии; формы отчетности, требования к содержанию отчетности, а также к порядку представления отчетности об осуществлении органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии; порядок проведения карантинного фитосанитарного мониторинга на территории Российской Федерации; условия применения селекционных и биотехнологических методов в области племенного животноводства и т.д.;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг, а также на проведение научно-исследовательских,

опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Министерства;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству;

- реализацию федеральных целевых, ведомственных и иных программ в сфере агропромышленного комплекса, включая устойчивое развитие сельских территорий;

- организацию проведения государственных закупочных и товарных интервенций;

- формирование и использование федерального фонда семян сельскохозяйственных растений, а также резерва средств защиты растений (пестицидов);

- организацию проведения сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений;

- эксплуатацию и паспортизацию государственных мелиоративных систем и отнесенных к государственной собственности отдельно расположенных гидротехнических сооружений;

- организацию проведения противоэпизоотических мероприятий, включая мероприятия по профилактике и ликвидации очагов болезней, общих для человека и животных;

- организацию проведения регистрационных испытаний, экспертизы результатов регистрационных испытаний селекционных достижений, пестицидов и агрохимикатов;

- повышение уровня профессиональной подготовки работников агропромышленного комплекса и их переподготовку;

- регистрацию племенных животных и племенных стад соответственно в государственной книге племенных животных и государственном племенном регистре;

- выдачу сертификатов (свидетельств) на племенную продукцию (материал);

- определение видов организаций, осуществляющих деятельность в области племенного животноводства;

- организацию применения в ветеринарии биологических, химических и других препаратов;

- организацию мониторинга информации о товарных и потребительских свойствах зерна, включая ее анализ;

- государственный мониторинг земель сельскохозяйственного назначения;

- юридически значимые действия по государственной регистрации селекционных достижений, включая прием и экспертизу заявок, по выдаче патентов, удостоверяющих исключительное право их обладателей на селекционные достижения, а также иные действия, связанные с правовой охраной селекционных достижений, в случаях, предусмотренных законом;

- разработку и утверждение сводов правил в установленной сфере деятельности;

- разработку проектов правил и методов исследований (испытаний) и измерений, в том числе правил отбора образцов, необходимых для применения и исполнения принятого технического регламента и осуществления оценки соответствия, с использованием документов в области стандартизации в установленной сфере деятельности;

- издание обязательных для исполнения методических указаний и инструктивных материалов по осуществлению органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии;

- согласование структуры органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

- внесение представлений о назначении на должность руководителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

- согласование освобождения от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, по обращению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

- внесение представления об освобождении от должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации;

- надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной

власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии;

- в случаях, установленных федеральными законами, подготовку и внесение в Правительство Российской Федерации предложения об изъятии полномочий Российской Федерации в области ветеринарии, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, у органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- принятие решения об установлении ограничительных мероприятий (карантина) на территориях 2 и более субъектов Российской Федерации в случае появления угрозы возникновения и распространения заразных болезней животных, а также решения об установлении на территории субъекта Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) в случае неприятия высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), руководителем органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего полномочия Российской Федерации в области ветеринарии, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, решения об установлении ограничительных мероприятий (карантина).

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Россельхознадзор) <39> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере ветеринарии, обращения лекарственных средств для ветеринарного применения, карантина и защиты растений, безопасного обращения с пестицидами и агрохимикатами, обеспечения плодородия почв, обеспечения качества и безопасности зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, побочных продуктов переработки зерна, земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), функции по защите населения от болезней, общих для человека и животных.

<39> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 327 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору" // Российская газета. 15 июля 2004 г. N 150.

Россельхознадзор находится в ведении Министерства сельского хозяйства РФ. Данный орган возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра сельского хозяйства РФ.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет надзор в установленных законодательством Российской Федерации случаях за юридическими и физическими лицами, проводящими экспертизы, обследования, исследования, испытания, оценку, отбор проб, образцов, досмотр и осмотр, посещение подконтрольных субъектов и объектов, выдачу заключений, а также иные работы в установленной сфере деятельности; за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами; за безопасностью лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок, изготовленных из генно-инженерно-модифицированных организмов, на всех стадиях производства и обращения;

- выдает разрешения (включая введение и отмену ограничений) на ввоз в Российскую Федерацию и вывоз из Российской Федерации, а также на транзит по ее территории животных, продукции животного происхождения, лекарственных средств для ветеринарного применения, кормов и кормовых добавок для животных, подкарантинной продукции; иные разрешения и свидетельства в установленных законодательством Российской Федерации случаях;

- осуществляет: государственный контроль за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при осуществлении их закупок для государственных нужд, при поставке (закладке) зерна в государственный резерв, при его хранении в составе государственного резерва и транспортировке; за качеством и безопасностью зерна, крупы, комбикормов и компонентов для их производства, а также побочных продуктов переработки зерна при их ввозе (вывозе) на территорию Российской Федерации; за безопасным обращением с пестицидами и агрохимикатами;

- лицензирование в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

- контроль за доклиническими исследованиями лекарственных средств для ветеринарного применения, клиническими исследованиями лекарственных препаратов для ветеринарного применения, качеством, производством лекарственных средств для ветеринарного применения, изготовлением лекарственных препаратов для ветеринарного применения, хранением, перевозкой, ввозом на территорию Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, уничтожением лекарственных средств для ветеринарного применения, применением лекарственных препаратов для ветеринарного применения;

- выдачу задания на проведение экспертизы лекарственного средства для ветеринарного применения;

- государственную регистрацию лекарственных средств для ветеринарного применения;

- ведение государственного реестра лекарственных средств для ветеринарного применения;

- мониторинг безопасности лекарственных препаратов для ветеринарного применения;

- контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области ветеринарии с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении выявленных нарушений и о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные им полномочия;

- подготовку и направление в Министерство сельского хозяйства Российской Федерации предложений об изъятии у органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами, переданных им полномочий Российской Федерации в области ветеринарии;

- регистрирует объекты надзора в установленной сфере деятельности;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Службы, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- осуществляет контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере ветеринарии и карантина растений на государственной границе Российской Федерации (включая пункты пропуска через государственную границу) и на транспорте, включающих требования по обеспечению охраны территории Российской Федерации от заноса из иностранных государств и распространения заразных болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, а также растений (сорняков) карантинного значения, ввоза опасных в ветеринарно-санитарном и фитосанитарном отношении поднадзорных грузов;

- вносит в пределах своей компетенции предложения об установлении и отмене на территории Российской Федерации или субъекта Российской Федерации карантина и иных ограничений, направленных на предотвращение распространения и ликвидацию очагов заразных и иных болезней животных, вредителей растений, возбудителей болезней растений, а также растений (сорняков) карантинного значения, устанавливает и упраздняет карантинные фитосанитарные режимы и зоны;

- издает индивидуальные правовые акты, касающиеся проведения обязательных диагностических исследований и вакцинации животных по противозoonотическим показаниям;

- принимает решения о проведении сортового и семенного контроля в отношении посевов и семян сельскохозяйственных растений;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;

- осуществляет организацию проведения работ по обеззараживанию подкарантинных объектов методом газации и работ по их дегазации;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Службы;

- осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- организовывать проведение необходимых расследований, испытаний, экспертиз, анализов и оценок, а также научных исследований по вопросам осуществления надзора в установленной сфере деятельности;

- давать разъяснения юридическим и физическим лицам по вопросам, отнесенным к компетенции Службы;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к установленной сфере деятельности, научные и иные организации, ученых и специалистов;

- применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий, вызванных нарушением юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности, с целью пресечения нарушений законодательства Российской Федерации;

- осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Службы;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Глава 25. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВ

25.1. Финансы как отрасль государственного управления

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).

Финансы представляют собой совокупность общественных отношений по поводу образования, распределения и использования денежных фондов, предназначенных для обеспечения выполнения задач и функций государства и местного самоуправления.

В области финансов как отрасли государственного управления выделяются бюджетная и налоговая сферы, противодействие легализации доходов, полученных преступным путем, страховое и банковское дело, организация рынка ценных бумаг, инвестиционная деятельность и другие сферы финансовых отношений.

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации под бюджетом понимается форма образования и расходования фонда денежных средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства и местного самоуправления.

Бюджетная система Российской Федерации - это основанная на экономических отношениях и государственном устройстве Российской Федерации, регулируемая нормами права совокупность федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местных бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

Бюджетная система Российской Федерации основана на принципах единства бюджетной системы Российской Федерации, разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, самостоятельности бюджетов, равенства бюджетных прав субъектов РФ, муниципальных образований, полноты отражения доходов и расходов бюджетов, бюджетов государственных внебюджетных фондов, сбалансированности бюджета, эффективности и экономности использования бюджетных средств, общего (совокупного) покрытия расходов бюджетов, гласности, достоверности бюджета, адресности и целевого характера бюджетных средств.

Бюджетный процесс - регламентируемая нормами права деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления и участников бюджетного процесса по составлению и рассмотрению проектов бюджетов, проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов, утверждению и исполнению бюджетов и бюджетов государственных внебюджетных фондов, а также по контролю за их исполнением.

В систему органов, обладающих бюджетными полномочиями, входят финансовые органы, орган денежно-кредитного регулирования (Банк России) и органы государственного (муниципального) финансового контроля (Счетная палата РФ, контрольные и финансовые органы исполнительной власти, контрольные органы законодательных (представительных) органов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления).

Участниками бюджетного процесса являются Президент РФ, органы законодательной (представительной) власти, органы исполнительной власти (высшие должностные лица субъектов РФ, главы местного самоуправления, финансовые органы, органы, осуществляющие сбор доходов бюджетов, другие уполномоченные органы), органы денежно-кредитного регулирования, органы государственного и муниципального финансового контроля, государственные внебюджетные фонды, главные распорядители и распорядители бюджетных средств, иные органы, на которые законодательством Российской Федерации, субъектов РФ возложены бюджетные, налоговые и иные полномочия. Участниками бюджетного процесса также являются бюджетные учреждения, автономные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия, другие получатели бюджетных средств, а также кредитные организации, осуществляющие отдельные операции со средствами бюджетов.

Проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств. Составление проектов бюджетов - исключительная прерогатива Правительства РФ, высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и местных администраций муниципальных образований. Непосредственное составление проектов бюджетов осуществляют Министерство финансов РФ, финансовые органы субъектов РФ и

муниципальных образований.

Правительство РФ, высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, местные администрации муниципальных образований вносят на рассмотрение законодательного (представительного) органа проект закона (решения) о бюджете.

В Российской Федерации устанавливается казначейское исполнение бюджетов. На органы исполнительной власти возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов, управление счетами бюджетов и бюджетными средствами. Указанные органы являются кассирами всех распорядителей и получателей бюджетных средств и осуществляют платежи за счет бюджетных средств от имени и по поручению бюджетных учреждений.

Исполнение соответствующего бюджета обеспечивается Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией. Организация исполнения бюджета возлагается на соответствующий финансовый орган.

Бюджет исполняется на основе единства кассы и подведомственности расходов. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется Федеральным казначейством. Исполнение бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации осуществляется уполномоченными исполнительными органами на основе бюджетной росписи. Бюджетная роспись составляется главным распорядителем бюджетных средств по распорядителям и получателям бюджетных средств на основе утвержденного бюджета в соответствии с функциональной и экономической классификациями расходов бюджетов Российской Федерации с поквартальной разбивкой и представляется в орган исполнительной власти, ответственный за составление бюджета, в течение 10 дней со дня утверждения бюджета.

Исполнение бюджетов по доходам предусматривает перечисление и зачисление доходов на единый счет бюджета, распределение в соответствии с утвержденным бюджетом регулирующих доходов, возврат излишне уплаченных в бюджет сумм доходов, учет доходов бюджета и составление отчетности о доходах соответствующего бюджета.

Бюджеты по расходам исполняются в пределах фактического наличия бюджетных средств на едином счете бюджета с соблюдением обязательных последовательно осуществляемых процедур санкционирования и финансирования. Основными этапами санкционирования при исполнении расходов бюджетов являются составление и утверждение бюджетной росписи, утверждение и доведение уведомлений о бюджетных ассигнованиях до распорядителей и получателей бюджетных средств, а также утверждение смет доходов и расходов распорядителям бюджетных средств и бюджетным учреждениям, утверждение и доведение уведомлений о лимитах бюджетных обязательств до распорядителей и получателей бюджетных средств, принятие денежных обязательств получателями бюджетных средств, подтверждение и выверка исполнения денежных обязательств. Процедура финансирования заключается в расходовании бюджетных средств.

Отчет об исполнении бюджета представляется в соответствующий представительный орган в форме проекта закона (решения). Отчет об исполнении бюджета должен быть составлен в соответствии с той же структурой и бюджетной классификацией, которые применялись при утверждении бюджета. До начала рассмотрения отчета об исполнении бюджета представительным органом проводится внешняя проверка указанного отчета соответствующими контрольными органами представительных органов. Представительный орган принимает решение по отчету об исполнении бюджета после получения результатов проверки указанного отчета, проведенной соответствующими контрольными органами.

Налоговые отношения - это властные отношения по установлению, введению и взиманию налогов и сборов в Российской Федерации, а также отношения, возникающие в процессе осуществления налогового контроля, обжалования актов налоговых органов, действий (бездействия) их должностных лиц и привлечения к ответственности за совершение налогового правонарушения.

В соответствии с Налоговым кодексом РФ налогоплательщик обязан самостоятельно исполнить обязанность по уплате налога, если иное не предусмотрено законодательством о налогах и сборах. Обязанность по уплате налога должна быть выполнена в срок, установленный законодательством о налогах и сборах. Налогоплательщик вправе исполнить обязанность по уплате налога досрочно. Неисполнение или ненадлежащее исполнение обязанности по уплате налога является основанием для направления налоговым органом или таможенным органом налогоплательщику требования об уплате налога. В случае неуплаты или неполной уплаты налога в установленный срок производится взыскание налога в принудительном порядке.

Участниками отношений, регулируемых законодательством о налогах и сборах, являются организации и физические лица, признаваемые налогоплательщиками, плательщиками сборов или налоговыми агентами, налоговые органы, таможенные органы.

В соответствии с Законом РФ от 21 марта 1991 г. N 943-1 "О налоговых органах Российской Федерации" <40> главными задачами налоговых органов являются контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных

законодательством Российской Федерации, - за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в бюджетную систему Российской Федерации других обязательных платежей, установленных законодательством Российской Федерации, а также контроль за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, валютный контроль.

<40> Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1991. N 15. Ст. 492.

Налоговым контролем признается деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах. Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции посредством налоговых проверок, получения объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сбора, проверки данных учета и отчетности, осмотра помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли), а также в других формах, предусмотренных Налоговым кодексом РФ.

Налоговые органы, таможенные органы, органы государственных внебюджетных фондов и органы внутренних дел в порядке, определяемом по соглашению между ними, информируют друг друга об имеющихся у них материалах о нарушениях законодательства о налогах и сборах и налоговых преступлениях, о принятых мерах по их пресечению, о проводимых ими налоговых проверках, а также осуществляют обмен другой необходимой информацией в целях исполнения возложенных на них задач.

При обнаружении фактов, свидетельствующих о налоговых правонарушениях, должностным лицом налогового органа должен быть составлен в установленной форме акт, подписываемый этим должностным лицом и лицом, совершившим такое налоговое правонарушение. По результатам рассмотрения акта и приложенных к нему документов и материалов руководитель (заместитель руководителя) налогового органа выносит решение. По выявленным налоговым органом нарушениям законодательства о налогах и сборах, за которые лица подлежат привлечению к административной ответственности, уполномоченное должностное лицо налогового органа составляет протокол об административном правонарушении. Рассмотрение дел об этих правонарушениях и применение административных санкций в отношении лиц, виновных в их совершении, производятся налоговыми органами в соответствии с законодательством об административных правонарушениях.

В сферу финансов включаются административные правоотношения граждан, организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом, и государственных органов по предупреждению, выявлению и пресечению деяний, связанных с легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированием терроризма.

Страховая деятельность (страховое дело) - сфера деятельности страховщиков по страхованию, перестрахованию, взаимному страхованию, а также страховых брокеров, страховых актуариев по оказанию услуг, связанных со страхованием, с перестрахованием.

В соответствии с Законом РФ от 27 ноября 1992 г. N 4015-1 "Об организации страхового дела в Российской Федерации" <41> целью организации страхового дела является обеспечение защиты имущественных интересов физических и юридических лиц, Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований при наступлении страховых случаев.

<41> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 2. Ст. 56.

Задачами организации страхового дела являются проведение единой государственной политики в сфере страхования, установление принципов страхования и формирование механизмов страхования, обеспечивающих экономическую безопасность граждан и хозяйствующих субъектов на территории Российской Федерации.

Страхование осуществляется в форме добровольного страхования и обязательного страхования. Объектами личного страхования могут быть имущественные интересы, связанные с дожитием граждан до определенного возраста или срока, со смертью, с наступлением иных событий в жизни граждан (страхование жизни), с причинением вреда жизни, здоровью граждан, оказанием им медицинских услуг (страхование от несчастных случаев и болезней, медицинское страхование). Объектами имущественного страхования могут быть имущественные интересы, связанные, в частности, с владением, пользованием и распоряжением имуществом (страхование имущества), обязанностью возместить причиненный другим лицам вред (страхование гражданской ответственности), осуществлением предпринимательской деятельности (страхование предпринимательских рисков). Страхование противоправных интересов, а также интересов, которые не являются противоправными, но страхование которых запрещено законом, не допускается. Если федеральным законом не установлено иное, допускается страхование объектов, относящихся к разным видам имущественного страхования и

(или) личного страхования (комбинированное страхование).

Участниками отношений в области страхового дела являются страхователи, застрахованные лица, выгодоприобретатели, страховые организации, общества взаимного страхования, страховые агенты, страховые брокеры, страховые актуарии, орган страхового надзора, объединения субъектов страхового дела, в том числе саморегулируемые организации. Страховые организации, общества взаимного страхования, страховые брокеры и страховые актуарии являются субъектами страхового дела.

Гарантиями обеспечения финансовой устойчивости страховщика являются экономически обоснованные страховые тарифы; страховые резервы, достаточные для исполнения обязательств по договорам страхования, сострахования, перестрахования, взаимного страхования; собственные средства; перестрахование. Страховые резервы и собственные средства страховщика должны быть обеспечены активами, соответствующими требованиям диверсификации, ликвидности, возвратности и доходности.

Лицензия на осуществление страхования, перестрахования, взаимного страхования, страховой брокерской деятельности выдается субъектам страхового дела. Право на осуществление деятельности в сфере страхового дела предоставляется только субъекту страхового дела, получившему лицензию.

В соответствии с Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. N 395-1 "О банках и банковской деятельности" <42> банковская система Российской Федерации включает в себя Банк России, кредитные организации, а также филиалы и представительства иностранных банков.

<42> Ведомости съезда народных депутатов РСФСР. 1990. N 27. Ст. 357.

Кредитная организация - юридическое лицо, которое для извлечения прибыли как основной цели своей деятельности на основании специального разрешения (лицензии) Банка России имеет право осуществлять банковские операции, предусмотренные Федеральным законом. Кредитная организация образуется на основе любой формы собственности как хозяйственное общество.

К банковским операциям относятся: привлечение денежных средств физических и юридических лиц во вклады (до востребования и на определенный срок); размещение привлеченных средств от своего имени и за свой счет; открытие и ведение банковских счетов физических и юридических лиц; осуществление расчетов по поручению физических и юридических лиц, в том числе банков-корреспондентов, по их банковским счетам; инкассация денежных средств, векселей, платежных и расчетных документов и кассовое обслуживание физических и юридических лиц; купля-продажа иностранной валюты в наличной и безналичной формах; привлечение во вклады и размещение драгоценных металлов; выдача банковских гарантий; осуществление переводов денежных средств по поручению физических лиц без открытия банковских счетов (за исключением почтовых переводов).

Кредитная организация, кроме того, вправе осуществлять следующие сделки: выдачу поручительств за третьих лиц, предусматривающих исполнение обязательств в денежной форме; приобретение права требования от третьих лиц исполнения обязательств в денежной форме; доверительное управление денежными средствами и иным имуществом по договору с физическими и юридическими лицами; осуществление операций с драгоценными металлами и драгоценными камнями; предоставление в аренду физическим и юридическим лицам специальных помещений или находящихся в них сейфов для хранения документов и ценностей; лизинговые операции; оказание консультационных и информационных услуг.

Решение о государственной регистрации кредитной организации принимается Банком России. Внесение в единый государственный реестр юридических лиц сведений о создании, реорганизации и ликвидации кредитных организаций, а также иных предусмотренных федеральными законами сведений осуществляется Федеральной налоговой службой на основании решения Банка России о соответствующей государственной регистрации. Лицензия на осуществление банковских операций кредитной организации выдается после ее государственной регистрации. Кредитная организация имеет право осуществлять банковские операции с момента получения лицензии, выданной Банком России.

В целях обеспечения финансовой надежности кредитная организация обязана создавать резервы (фонды), в том числе под обеспечение ценных бумаг, порядок формирования и использования которых устанавливается Банком России. Минимальные размеры резервов (фондов) устанавливаются Банком России. Размеры отчислений в резервы (фонды) из прибыли до налогообложения устанавливаются федеральными законами о налогах. Кредитная организация обязана осуществлять классификацию активов, выделяя сомнительные и безнадежные долги, и создавать резервы (фонды) на покрытие возможных убытков в порядке, устанавливаемом Банком России. Кредитная организация обязана соблюдать обязательные нормативы, устанавливаемые в соответствии с федеральным законом. Численные значения обязательных нормативов устанавливаются Банком России. Кредитная организация обязана организовывать внутренний контроль, обеспечивающий надлежащий уровень надежности, соответствующей характеру и масштабам проводимых операций.

В соответствии с Федеральным законом от 22 апреля 1996 г. N 39-ФЗ "О рынке ценных бумаг" <43>

на рынке ценных бумаг осуществляются следующие виды профессиональной деятельности:

<43> СЗ РФ. 1996. N 17. Ст. 1918.

брокерская деятельность - деятельность по совершению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами от имени и за счет клиента (в том числе эмитента эмиссионных ценных бумаг при их размещении) или от своего имени и за счет клиента на основании возмездных договоров с клиентом;

дилерская деятельность - совершение сделок купли-продажи ценных бумаг от своего имени и за свой счет путем публичного объявления цен покупки и/или продажи определенных ценных бумаг с обязательством покупки и/или продажи этих ценных бумаг по объявленным лицом, осуществляющим такую деятельность, ценам;

деятельность по управлению ценными бумагами - осуществление юридическим лицом от своего имени за вознаграждение в течение определенного срока доверительного управления переданными ему во владение и принадлежащими другому лицу в интересах этого лица или указанных этим лицом третьих лиц ценными бумагами, денежными средствами, предназначенными для инвестирования в ценные бумаги, денежными средствами и ценными бумагами, получаемыми в процессе управления ценными бумагами;

клиринговая деятельность - деятельность по определению взаимных обязательств (сбор, сверка, корректировка информации по сделкам с ценными бумагами и подготовка бухгалтерских документов по ним) и их зачету по поставкам ценных бумаг и расчетам по ним;

депозитарная деятельность - оказание услуг по хранению сертификатов ценных бумаг и/или учету и переходу прав на ценные бумаги;

деятельность по ведению реестра владельцев ценных бумаг - сбор, фиксация, обработка, хранение и предоставление данных, составляющих систему ведения реестра владельцев ценных бумаг;

деятельность по организации торговли на рынке ценных бумаг - предоставление услуг, непосредственно способствующих заключению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами между участниками рынка ценных бумаг.

Фондовой биржей признается организатор торговли на рынке ценных бумаг. Юридическое лицо, осуществляющее деятельность фондовой биржи, не вправе совмещать указанную деятельность с иными видами деятельности, за исключением деятельности валютной биржи, товарной биржи (деятельности по организации биржевой торговли), клиринговой деятельности, связанной с осуществлением клиринга по операциям с ценными бумагами и инвестиционными паями паевых инвестиционных фондов, деятельности по распространению информации, издательской деятельности, а также с осуществлением деятельности по сдаче имущества в аренду.

Государственное регулирование рынка ценных бумаг осуществляется путем:

- установления обязательных требований к деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг и ее стандартов;

- государственной регистрации выпусков (дополнительных выпусков) эмиссионных ценных бумаг и проспектов ценных бумаг и контроля за соблюдением эмитентами условий и обязательств, предусмотренных в них;

- лицензирования деятельности профессиональных участников рынка ценных бумаг;

- создания системы защиты прав владельцев и контроля за соблюдением их прав эмитентами и профессиональными участниками рынка ценных бумаг;

- запрещения и пресечения деятельности лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность на рынке ценных бумаг без соответствующей лицензии.

Инвестиционная деятельность - это вложение инвестиций, или инвестирование, и совокупность практических действий по реализации инвестиций. В соответствии с Законом РСФСР от 26 июня 1991 г. N 1488-1 "Об инвестиционной деятельности в РСФСР" <44> инвестициями являются денежные средства, целевые банковские вклады, паи, акции и другие ценные бумаги, технологии, машины, оборудование, кредиты, любое другое имущество или имущественные права, интеллектуальные ценности, вкладываемые в объекты предпринимательской и других видов деятельности в целях получения прибыли (дохода) и достижения положительного социального эффекта.

<44> Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и ВС РСФСР. 1991. N 29. Ст. 1005.

Субъектами инвестиционной деятельности являются инвесторы, заказчики, исполнители работ, пользователи объектов инвестиционной деятельности, а также поставщики, юридические лица (банковские, страховые и посреднические организации, инвестиционные биржи) и другие участники инвестиционного процесса.

Государственное регулирование инвестиционной деятельности, проведение инвестиционной политики, направленной на социально-экономическое и научно-техническое развитие Российской

Федерации, обеспечивается государственными органами в пределах их компетенции и осуществляется:

- в соответствии с государственными инвестиционными программами;
- прямым управлением государственными инвестициями;
- введением системы налогов с дифференцированием налоговых ставок и льгот;
- предоставлением финансовой помощи в виде дотаций, субсидий, субвенций, бюджетных ссуд на развитие отдельных территорий, отраслей, производств;
- проведением финансовой и кредитной политики, политики ценообразования (в том числе выпуском в обращение ценных бумаг), амортизационной политики;
- в соответствии с установленными законодательством условиями пользования землей и другими природными ресурсами;
- контролем за соблюдением государственных норм и стандартов, а также за соблюдением правил обязательной сертификации;
- антимонопольными мерами, приватизацией объектов государственной собственности, в том числе объектов незавершенного строительства;
- экспертизой инвестиционных проектов.

По приоритетным направлениям развития народного хозяйства инвесторам и другим участникам инвестиционной деятельности определяются льготные условия.

Государство гарантирует стабильность прав субъектов инвестиционной деятельности. В случаях принятия законодательных актов, положения которых ограничивают права субъектов инвестиционной деятельности, соответствующие положения этих актов не могут вводиться в действие ранее чем через год с момента их опубликования.

Государство гарантирует в соответствии с законодательством защиту инвестиций, в том числе иностранных, независимо от форм собственности. При этом инвесторам, в том числе иностранным, обеспечиваются равноправные условия деятельности, исключающие применение мер дискриминационного характера, которые могли бы препятствовать управлению и распоряжению инвестициями.

Инвестиции не могут быть безвозмездно национализированы, реквизированы, к ним также не могут быть применены меры, равные указанным по последствиям. Применение таких мер возможно лишь с полным возмещением инвестору всех убытков, причиненных отчуждением инвестированного имущества, включая упущенную выгоду, и только на основе законодательных актов. Порядок возмещения убытков инвестору определяется в указанных актах.

Внесенные или приобретенные инвесторами целевые банковские вклады, акции или иные ценные бумаги, платежи за приобретенное имущество, а также арендные права в случаях их изъятия в соответствии с законодательными актами возмещаются инвесторам, за исключением сумм, использованных или утраченных в результате действий самих инвесторов или предпринятых с их участием.

25.2. Организация управления в области финансов

Правительство РФ обеспечивает проведение единой финансовой, кредитной и денежной политики, разрабатывает и представляет Государственной Думе федеральный бюджет и обеспечивает его исполнение, представляет Государственной Думе отчет об исполнении федерального бюджета, разрабатывает и реализует налоговую политику, обеспечивает совершенствование бюджетной системы, принимает меры по регулированию рынка ценных бумаг, осуществляет управление государственным внутренним и внешним долгом Российской Федерации, осуществляет валютное регулирование и валютный контроль, руководит валютно-финансовой деятельностью в отношениях Российской Федерации с иностранными государствами, разрабатывает и осуществляет меры по проведению единой политики цен.

Центральный банк РФ (Банк России) является федеральным государственным органом с правами юридического лица, осуществляющим свою деятельность на основании Конституции РФ и федеральных законов. Свои функции и полномочия Банк России осуществляет независимо от других федеральных государственных органов власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления.

В соответствии с Федеральным законом от 10 июля 2002 г. N 86-ФЗ "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)" <45> целями деятельности Банка России являются защита и обеспечение устойчивости рубля, развитие и укрепление банковской системы Российской Федерации, обеспечение эффективного и бесперебойного функционирования платежной системы. Получение прибыли не является целью деятельности Банка России.

<45> СЗ РФ. 2002. N 28. Ст. 2790.

Банк России выполняет следующие функции: во взаимодействии с Правительством РФ разрабатывает и проводит единую государственную денежно-кредитную политику; монополично осуществляет эмиссию наличных денег и организует наличное денежное обращение; утверждает графическое обозначение рубля в виде знака; является кредитором последней инстанции для кредитных организаций, организует систему их рефинансирования; устанавливает правила осуществления расчетов в Российской Федерации; устанавливает правила проведения банковских операций; осуществляет обслуживание счетов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, если иное не установлено федеральными законами, посредством проведения расчетов по поручению уполномоченных органов исполнительной власти и государственных внебюджетных фондов, на которые возлагаются организация исполнения и исполнение бюджетов; осуществляет эффективное управление золотовалютными резервами Банка России; принимает решение о государственной регистрации кредитных организаций, выдает кредитным организациям лицензии на осуществление банковских операций, приостанавливает их действие и отзывает их; осуществляет надзор за деятельностью кредитных организаций и банковских групп (банковский надзор); регистрирует эмиссию ценных бумаг кредитными организациями в соответствии с федеральными законами; осуществляет самостоятельно или по поручению Правительства РФ все виды банковских операций и иных сделок, необходимых для выполнения функций Банка России; организует и осуществляет валютное регулирование и валютный контроль в соответствии с законодательством Российской Федерации; определяет порядок осуществления расчетов с международными организациями, иностранными государствами, а также с юридическими и физическими лицами; устанавливает правила бухгалтерского учета и отчетности для банковской системы Российской Федерации; устанавливает и публикует официальные курсы иностранных валют по отношению к рублю и т.д.

Счетная палата РФ является постоянно действующим федеральным государственным органом государственного финансового контроля, образуемым Федеральным Собранием РФ и подотчетным ему.

В соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. N 4-ФЗ "О Счетной палате Российской Федерации" <46> задачами Счетной палаты РФ являются:

<46> СЗ РФ. 1995. N 3. Ст. 167.

- организация и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов по объемам, структуре и целевому назначению;

- определение эффективности и целесообразности расходов государственных средств и использования федеральной собственности;

- оценка обоснованности доходных и расходных статей проектов федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- финансовая экспертиза проектов федеральных законов, а также нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств федерального бюджета, или влияющих на формирование и исполнение федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов;

- анализ выявленных отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и подготовка предложений, направленных на их устранение, а также на совершенствование бюджетного процесса в целом;

- контроль за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центральном банке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях Российской Федерации;

- регулярное представление Совету Федерации и Государственной Думе информации о ходе исполнения федерального бюджета и результатах проводимых контрольных мероприятий.

Счетная палата состоит из Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, аппарата Счетной палаты.

Структуру и штатное расписание аппарата Счетной палаты утверждает Коллегия Счетной палаты по представлению Председателя Счетной палаты в пределах средств на содержание Счетной палаты.

В процессе реализации своих задач Счетная палата РФ осуществляет контрольно-ревизионную, экспертно-аналитическую, информационную и иные виды деятельности, обеспечивает единую систему контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов.

Министерство финансов Российской Федерации (Минфин России) <47> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности, кредитной кооперации, микрофинансовой деятельности, финансовых рынков, государственного долга, аудиторской деятельности, бухгалтерского учета и бухгалтерской отчетности, производства, переработки и обращения драгоценных металлов и

драгоценных камней, таможенных платежей, определения таможенной стоимости товаров, инвестирования средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии, организации и проведения лотерей, азартных игр, производства и оборота защищенной полиграфической продукции, финансового обеспечения государственной службы, инвестирования накоплений для жилищного обеспечения военнослужащих - участников накопительно-ипотечной системы, государственного регулирования деятельности негосударственных пенсионных фондов, управляющих компаний, специализированных депозитариев и актуариев по негосударственному пенсионному обеспечению, обязательному пенсионному страхованию и профессиональному пенсионному страхованию (за исключением государственного регулирования правоотношений между негосударственным пенсионным фондом и участниками негосударственного пенсионного фонда, застрахованными лицами и их правопреемниками, а также в части правоотношений, субъектом которых является Пенсионный фонд Российской Федерации), государственного регулирования в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, бюро кредитных историй.

<47> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 329 "О Министерстве финансов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3258.

Министерство финансов Российской Федерации осуществляет разработку основных направлений развития рынка ценных бумаг и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам регулирования рынка ценных бумаг. Данный орган возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Минфин России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство принимает следующие нормативные правовые акты: порядок формирования отчетности об исполнении федерального бюджета, бюджетов государственных внебюджетных фондов, бюджетов бюджетной системы Российской Федерации и консолидированного бюджета Российской Федерации; порядок ведения сводной бюджетной росписи федерального бюджета; порядок ведения Единого государственного реестра юридических лиц; порядок, формы и сроки предоставления сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц; порядок ведения Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей; порядок, формы и сроки предоставления сведений и документов, содержащихся в Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей; порядок учета и хранения регистрирующим органом всех представленных в регистрирующий орган документов, а также порядок и сроки хранения регистрирующим органом содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц и Едином государственном реестре индивидуальных предпринимателей документов и порядок их передачи на постоянное хранение в государственные архивы; порядок ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков; формы, порядок и срок предоставления информации и справки, указанных в пунктах 5 и 6 статьи 6 Федерального закона "О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей"; формы налоговых деклараций, расчетов по налогам и порядок заполнения налоговых деклараций; акты, устанавливающие максимальные суммы одной банковской гарантии и максимальные суммы всех одновременно действующих банковских гарантий, выданных одним банком или одной организацией, для принятия банковских гарантий таможенными органами в целях обеспечения уплаты таможенных платежей, - по согласованию с Федеральной таможенной службой и т.д.;

- составление проекта федерального бюджета;
- утверждение и ведение сводной бюджетной росписи федерального бюджета;
- определение порядка применения бюджетной классификации Российской Федерации;
- представление в Правительство Российской Федерации отчетности об исполнении федерального бюджета и консолидированного бюджета Российской Федерации;
- управление в установленном порядке средствами Резервного фонда и Фонда национального благосостояния;
- методическое руководство в области бюджетного планирования, направленное на повышение результативности бюджетных расходов;

- методологическое обеспечение кассового обслуживания органами федерального казначейства бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;
- организацию ведения главными распорядителями средств федерального бюджета мониторинга бюджетного сектора;
- заключение от имени Российской Федерации договоров о предоставлении государственных гарантий Российской Федерации и договоров обеспечения регрессных требований гаранта;
- управление в установленном порядке государственным долгом Российской Федерации;
- ведение государственной долговой книги Российской Федерации и учет информации о долговых обязательствах, отраженных в соответствующих долговых книгах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- выполнение функций эмитента государственных ценных бумаг;
- государственную регистрацию условий эмиссии и обращения государственных ценных бумаг субъектов Российской Федерации и муниципальных ценных бумаг;
- обеспечение предоставления бюджетных ссуд и бюджетных кредитов в пределах лимита средств, утвержденного федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, и в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;
- в установленном порядке ведение переговоров и подписание от имени Правительства Российской Федерации многосторонних соглашений с должниками и кредиторами в рамках Парижского клуба;
- в установленном им порядке принятие решений о приостановлении перечисления распределенных сумм ввозных таможенных пошлин с единого счета Федерального казначейства на счет в иностранной валюте государства, являющегося стороной Соглашения об установлении и применении в таможенном союзе порядка зачисления и распределения ввозных Таможенных пошлин (иных пошлин, налогов и сборов, имеющих эквивалентное действие) от 20 мая 2010 г.;
- организацию формирования и использования ценностей Государственного фонда драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации;
- утверждение преysкурантов цен на драгоценные камни, закупаемые в Государственный фонд драгоценных металлов и драгоценных камней Российской Федерации и реализуемые из него;
- организацию реализации международной схемы сертификации необработанных природных алмазов;
- сбор, обработку и анализ информации о состоянии государственных и муниципальных финансов;
- организацию перечисления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;
- согласование решений Пенсионного фонда Российской Федерации об объемах и структуре размещения средств страховых взносов;
- методическое руководство по использованию реестра государственных контрактов, заключенных от имени Российской Федерации по итогам размещения заказов, в целях учета расходных обязательств Российской Федерации;
- аккредитацию рейтинговых агентств в целях реализации полномочий Министерства в установленной сфере деятельности, ведение реестра аккредитованных рейтинговых агентств;
- ведение государственного реестра саморегулируемых организаций аудиторов, а также контрольного экземпляра реестра аудиторов и аудиторских организаций;
- анализ состояния рынка аудиторских услуг в Российской Федерации;
- государственный контроль (надзор) за деятельностью саморегулируемых организаций аудиторов;
- определение порядка, сроков и формы отчета об исполнении саморегулируемыми организациями аудиторов, их членом или членами требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, регулирующих аудиторскую деятельность;
- определение порядка, сроков и формы сообщения саморегулируемыми организациями аудиторов о дополнительных требованиях, включенных в стандарты и кодекс профессиональной этики аудиторов;
- согласование учредительных документов единой аттестационной комиссии и вносимых в них изменений;
- утверждение состава совета по аудиторской деятельности и т.д.

Федеральная налоговая служба (ФНС России) <48> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов и сборов, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей, за производством и оборотом этилового спирта, спиртосодержащей, алкогольной и табачной продукции, а также функции агента валютного контроля в пределах компетенции налоговых органов.

<48> См.: Постановление Правительства РФ от 30 сентября 2004 г. N 506 "Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе" // СЗ РФ. 2004. N 40. Ст. 3961.

ФНС России является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим государственную регистрацию юридических лиц, физических лиц в качестве индивидуальных предпринимателей и крестьянских (фермерских) хозяйств, а также уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, обеспечивающим представление в делах о банкротстве и в процедурах банкротства требований об уплате обязательных платежей и требований Российской Федерации по денежным обязательствам.

Федеральная налоговая служба находится в ведении Министерства финансов РФ. Федеральную налоговую службу возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению министра финансов РФ.

ФНС России осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения налогов и сборов, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей; осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями или валютными биржами; соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения; полнотой учета выручки денежных средств в организациях и у индивидуальных предпринимателей; проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от проведения лотерей; соблюдением организатором азартных игр требований, установленных частями 1 и 2 статьи 16 Федерального закона "О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации";

- выдает в установленном порядке разрешения на проведение всероссийских лотерей; свидетельства о регистрации лица, совершающего операции с прямогонным бензином; свидетельства о регистрации организации, совершающей операции с денатурированным этиловым спиртом;

- осуществляет выдачу специальных марок для маркировки табака и табачных изделий, производимых на территории Российской Федерации; проверку технического состояния игрового оборудования;

- регистрирует в установленном порядке: контрольно-кассовую технику, используемую организациями и индивидуальными предпринимателями в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- ведет в установленном порядке учет всех налогоплательщиков; Единый государственный реестр юридических лиц, Единый государственный реестр индивидуальных предпринимателей и Единый государственный реестр налогоплательщиков; единый государственный реестр лотерей, государственный реестр всероссийских лотерей; Государственный реестр контрольно-кассовой техники;

- бесплатно информирует (в том числе в письменной форме) налогоплательщиков о действующих налогах и сборах, законодательстве о налогах и сборах и принятых в соответствии с ним нормативных правовых актах, порядке исчисления и уплаты налогов и сборов, правах и обязанностях налогоплательщиков, полномочиях налоговых органов и их должностных лиц, а также предоставляет формы налоговой отчетности и разъясняет порядок их заполнения;

- осуществляет в установленном законодательством Российской Федерации порядке возврат или зачет излишне уплаченных или излишне взысканных сумм налогов и сборов, а также пеней и штрафов;

- принимает в установленном законодательством Российской Федерации порядке решения об изменении сроков уплаты налогов, сборов и пеней;

- устанавливает (утверждает) форму налогового уведомления; форму требования об уплате налога; формы заявлений о постановке на учет и снятии с учета в налоговом органе; формы уведомлений о постановке на учет и снятии с учета в налоговом органе; форму свидетельства о постановке на учет в налоговом органе; форму решения руководителя (заместителя руководителя) налогового органа о проведении выездной налоговой проверки; форму и требования к составлению акта налоговой проверки; форму акта об обнаружении фактов, свидетельствующих о предусмотренных Налоговым кодексом Российской Федерации налоговых правонарушениях (за исключением налоговых правонарушений, предусмотренных статьями 120, 122, 123), и требования к его составлению; форму представления налоговыми агентами в налоговый орган сведений о доходах физических лиц и суммах начисленных и удержанных налогов за налоговый период; форму справки о полученных физическими лицами доходах и удержанных суммах налога; форму представления в налоговый орган налоговым агентом информации о суммах выплаченных иностранным организациям доходов и удержанных налогов за прошедший отчетный (налоговый) период; форму заявления о возврате удержанного налога по

выплаченным иностранным организациям доходам; форму представления в налоговый орган органами, выдающими в установленном порядке лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, на пользование объектами водных биологических ресурсов, сведений о выданных лицензиях (разрешениях), сумме сбора, подлежащей уплате по каждой лицензии (разрешению), а также сведений о сроках уплаты сбора; форму представления организациями и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими пользование объектами животного мира на основании лицензии (разрешения) на пользование объектами животного мира, в налоговые органы по месту своего учета сведений о полученных лицензиях (разрешениях) на пользование объектами животного мира, суммах сбора, подлежащих уплате, и суммах фактически уплаченных сборов; перечень документов, представляемых организациями и индивидуальными предпринимателями в налоговый орган для зачета или возврата сумм сбора по нереализованным лицензиям (разрешениям) на пользование объектами животного мира и т.д.;

- разрабатывает формы и порядок заполнения расчетов по налогам, формы налоговых деклараций и иные документы в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, и направляет их для утверждения в Министерство финансов Российской Федерации;

- представляет в соответствии с законодательством Российской Федерации о несостоятельности (банкротстве) интересы Российской Федерации по обязательным платежам и (или) денежным обязательствам;

- рассматривает уведомления о проведении стимулирующих лотерей;

- осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, физических лиц, крестьянских (фермерских) хозяйств в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;

- организует профессиональную подготовку работников центрального аппарата и территориальных органов Службы, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку.

Глава 26. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПЕРЕВОЗКАМИ

26.1. Транспорт как отрасль государственного управления

Транспорт - это совокупность видов экономической деятельности по перевозке грузов, пассажиров и багажа, а также организации таких перевозок. Принято выделять следующие виды транспорта:

- сухопутный транспорт (автомобильный и железнодорожный транспорт, транспортирование по трубопроводам);

- водный транспорт (морской и внутренний водный транспорт);

- воздушный транспорт (авиационный и космический).

Федеральный закон от 8 ноября 2007 г. N 259-ФЗ "Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта" <49> регулирует отношения, возникающие при оказании услуг автомобильным транспортом и городским наземным электрическим транспортом, которые являются частью транспортной системы Российской Федерации, а также определяет общие условия перевозок пассажиров и багажа, грузов соответственно автобусами, трамваями, троллейбусами, легковыми автомобилями, грузовыми автомобилями, в том числе с использованием автомобильных прицепов, автомобильных полуприцепов, а также общие условия предоставления услуг пассажирам, фрахтователям, грузоотправителям, грузополучателям, перевозчикам, фрахтовщикам на объектах транспортных инфраструктур.

<49> СЗ РФ. 2007. N 46. Ст. 5555.

Автомобильные перевозки подразделяются на городские, пригородные, междугородные и международные. К городским перевозкам относятся перевозки, осуществляемые в пределах черты населенного пункта, к пригородным - перевозки, осуществляемые за пределы черты населенного пункта на расстояние до 50 километров включительно, к междугородным - перевозки, осуществляемые за пределы черты населенного пункта на расстояние более 50 километров, к международным - перевозки, осуществляемые за пределы или из-за пределов территории России.

В соответствии с Положением об обеспечении безопасности перевозок пассажиров автобусами <50> основными задачами юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность, связанную с перевозкой пассажиров автобусами или их обеспечивающих, и осуществляющих содержание, реконструкцию, ремонт автомобильных дорог, улиц, а также расположенных на маршрутах автобусных перевозок искусственных сооружений, железнодорожных переездов, паромных переправ, технических средств организации дорожного движения, установку и эксплуатацию в непосредственной близости от автомобильных дорог рекламных и иных сооружений, способных повлиять на безопасность

перевозок пассажиров автобусами, по обеспечению безопасности перевозок пассажиров автобусами являются:

<50> См.: Приказ Минтранса РФ от 8 января 1997 г. N 2 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 1997. N 11.

- выполнение установленных требований к уровню квалификации, состоянию здоровья, поведению при участии в дорожном движении, режимам труда и отдыха водителей автобусов (обеспечение профессиональной надежности водителей автобусов);

- содержание автобусов в технически исправном состоянии, предупреждение отказов и неисправностей при эксплуатации их на линии;

- обеспечение безопасных дорожных условий на маршрутах автобусных перевозок;

- организация перевозочного процесса по технологии, обеспечивающей безопасные условия перевозок пассажиров.

В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 1998 г. N 127-ФЗ "О государственном контроле за осуществлением международных автомобильных перевозок и об ответственности за нарушение порядка их выполнения" <51> к международным автомобильным перевозкам российские перевозчики допускаются при наличии лицензий на указанный вид деятельности, а международные автомобильные перевозки иностранными перевозчиками по территории Российской Федерации осуществляются в соответствии с российскими разрешениями и многосторонними разрешениями. Разрешения и другие документы, которые в соответствии с международными договорами Российской Федерации в области международного автомобильного сообщения требуются для осуществления международных автомобильных перевозок, должны находиться у водителей транспортных средств и предъявляться водителями транспортных средств по требованиям контролирующих органов.

<51> СЗ РФ. 1998. N 31. Ст. 3805.

Международные автомобильные перевозки крупногабаритных и тяжеловесных грузов осуществляются в соответствии со специальными разрешениями, которыми могут предусматриваться обязанности перевозчиков выполнять перевозки таких грузов по заранее определенным маршрутам. В случае превышения максимального веса транспортного средства или нагрузки на ось транспортного средства либо превышения его габарита продолжение движения транспортного средства допускается после устранения нарушения или получения специального разрешения.

Регулярные пассажирские международные автомобильные перевозки осуществляются по территории Российской Федерации и территории иностранного государства по согласованию федерального органа исполнительной власти в области транспорта и соответствующего компетентного органа иностранного государства. В случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации в области международного автомобильного сообщения, если нерегулярные пассажирские международные автомобильные перевозки осуществляются без разрешений, водители транспортных средств должны иметь списки пассажиров.

Перевозчики, осуществляющие международные автомобильные перевозки, должны использовать только транспортные средства, имеющие регистрационные и отличительные знаки своего государства. При этом прицепы или полуприцепы могут иметь регистрационные и отличительные знаки другого государства.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 2003 г. N 17-ФЗ "О железнодорожном транспорте в Российской Федерации" <52> железнодорожный транспорт в Российской Федерации является составной частью единой транспортной системы Российской Федерации. Железнодорожный транспорт в Российской Федерации во взаимодействии с организациями других видов транспорта призван своевременно и качественно обеспечивать потребности физических лиц, юридических лиц и государства в перевозках железнодорожным транспортом, способствовать созданию условий для развития экономики и обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации.

<52> СЗ РФ. 2003. N 2. Ст. 169.

Железнодорожный транспорт состоит из железнодорожного транспорта общего пользования, железнодорожного транспорта необщего пользования, а также технологического железнодорожного транспорта организаций, предназначенного для перемещения товаров на территориях указанных организаций и выполнения начально-конечных операций с железнодорожным подвижным составом для собственных нужд указанных организаций.

Функционирование железнодорожного транспорта осуществляется исходя из следующих

принципов: устойчивость работы железнодорожного транспорта; доступность, безопасность и качество оказываемых услуг; развитие конкуренции и становление развитого рынка услуг железнодорожного транспорта; согласованность функционирования единой транспортной системы Российской Федерации.

Государственное регулирование в области железнодорожного транспорта осуществляется путем:

- проведения государственной политики в области железнодорожного транспорта;
- определения основы деятельности органов государственного регулирования в области железнодорожного транспорта;
- утверждения обязательных для исполнения всеми участниками перевозочного процесса, иными физическими и юридическими лицами нормативных правовых актов и иных актов и проведения контроля за их соблюдением;
- лицензирования отдельных видов деятельности в области железнодорожного транспорта;
- проведения сертификации и стандартизации объектов, технических и программных средств, отдельных работ (услуг) при перевозках пассажиров и грузов железнодорожным транспортом;
- регулирования и контроля в области железнодорожного транспорта в соответствии с законодательством Российской Федерации о естественных монополиях и антимонопольным законодательством;
- определения порядка выдачи разрешений на примыкание к железнодорожным путям общего пользования строящихся, а также новых (восстановленных) железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования;
- выдачи разрешений на закрытие (ограничение) движения по конкретным участкам железнодорожных путей общего пользования, влияющее на выполнение установленного графика движения поездов и т.д.

В соответствии с Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации под торговым мореплаванием понимается деятельность, связанная с использованием судов для перевозок грузов, пассажиров и их багажа, промысла водных биологических ресурсов, разведки и разработки минеральных и других неживых ресурсов морского дна и его недр, лоцманской и ледокольной проводки, поисковых, спасательных и буксирных операций, подъема затонувшего в море имущества, гидротехнических, подводно-технических и других подобных работ, санитарного, карантинного и другого контроля, защиты и сохранения морской среды, проведения морских научных исследований, учебных, спортивных и культурных целей, иных целей.

Морским торговым портом является комплекс сооружений, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, используемых в целях торгового мореплавания, обслуживания пассажиров, осуществления операций с грузами и других услуг, обычно оказываемых в морском торговом порту.

Морским рыбным портом является комплекс сооружений, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для осуществления основного вида деятельности - комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота.

Морским специализированным портом является комплекс сооружений, расположенных на специально отведенных территории и акватории и предназначенных для обслуживания судов, осуществляющих перевозки определенных видов грузов (древесины, нефти и других). К морским специализированным портам относятся также порты, предназначенные для обслуживания спортивных и прогулочных судов.

На капитана морского торгового порта и капитана морского рыбного порта соответственно возлагается осуществление следующих функций по обеспечению безопасности мореплавания и порядка в указанных портах:

- контроль за соблюдением международных договоров Российской Федерации, относящихся к торговому мореплаванию, и законодательства Российской Федерации о торговом мореплавании;
- регистрация судов и выдача соответствующих судовых документов;
- регистрация права собственности на суда и строящиеся суда, ипотеки судна или строящегося судна и иных прав на них, выдача соответствующих документов;
- выдача дипломов, квалификационных свидетельств, подтверждений их выдачи и паспортов моряка членам экипажей судов;
- проверка судовых документов, дипломов, квалификационных свидетельств и подтверждений выдачи дипломов и квалификационных свидетельств;
- контроль за соблюдением требований, касающихся порядка захода судов в порт и выхода их из порта;
- оформление прихода судов в порты и выхода их из портов. В случае, если морской торговый порт и морской рыбный порт имеют смежные акватории, капитан морского торгового порта оформляет приход судов в морской торговый порт и выход судов из него, за исключением судов, используемых для промысла водных биологических ресурсов; капитан морского рыбного порта оформляет приход судов, используемых для промысла водных биологических ресурсов, в морской рыбный порт и выход таких

судов из него;

- контроль за деятельностью лоцманской службы и системой управления движением судов;
- контроль за ледокольной проводкой судов на подходах к порту и в пределах акватории порта;
- выдача разрешений на подъем затонувшего в море имущества и проведение в порту строительных, гидротехнических и иных работ;
- расследование аварийных случаев с судами.

В соответствии с Кодексом внутреннего водного транспорта Российской Федерации внутренний водный транспорт - один из видов транспорта, представляющего собой производственно-технологический комплекс с входящими в него организациями, осуществляющими судоходство и иную связанную с судоходством деятельность на внутренних водных путях Российской Федерации. Внутренние водные пути - естественные или искусственно созданные федеральные пути сообщения, обозначенные навигационными знаками или иным способом и используемые в целях судоходства.

В соответствии с Воздушным кодексом Российской Федерации авиация подразделяется на гражданскую, государственную и экспериментальную авиацию.

Авиация, используемая в целях обеспечения потребностей граждан и экономики, относится к гражданской авиации. Гражданская авиация, используемая для предоставления услуг (по осуществлению воздушных перевозок пассажиров, багажа, грузов, почты) и (или) выполнения авиационных работ, относится к коммерческой гражданской авиации. Гражданская авиация, не используемая для осуществления коммерческих воздушных перевозок и выполнения авиационных работ, относится к авиации общего назначения.

Авиация, используемая для осуществления военной, пограничной, милицейской, таможенной и другой государственной службы, а также для выполнения мобилизационно-оборонных задач, относится к государственной авиации. Использование государственной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Авиация, используемая для проведения опытно-конструкторских, экспериментальных, научно-исследовательских работ, а также испытаний авиационной и другой техники, относится к экспериментальной авиации. Использование экспериментальной авиации в коммерческих целях осуществляется в порядке, установленном Правительством РФ.

Все пользователи воздушного пространства обладают равными правами на его использование. При возникновении потребности в использовании воздушного пространства одновременно двумя и более пользователями воздушного пространства право на его использование предоставляется пользователям в соответствии с государственными приоритетами в следующей последовательности:

- 1) отражение воздушного нападения, предотвращение и прекращение нарушений Государственной границы Российской Федерации или вооруженного вторжения на территорию Российской Федерации;
- 2) оказание помощи при чрезвычайных ситуациях природного и техногенного характера;
- 3) запуск, посадка, поиск и эвакуация космических аппаратов и их экипажей;
- 4) предотвращение и прекращение нарушений федеральных правил использования воздушного пространства;
- 5) выполнение полетов воздушных судов, в том числе в интересах обороноспособности и безопасности государства, или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии с решениями Правительства РФ или в порядке, установленном Правительством РФ;
- 6) выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в соответствии со специальными договорами;
- 7) выполнение полетов воздушных судов государственной авиации при внезапных проверках боевой готовности, а также при перебазировании частей и подразделений государственной авиации;
- 8) осуществление регулярных воздушных перевозок пассажиров и багажа;
- 9) выполнение полетов воздушных судов государственной авиации;
- 10) выполнение полетов воздушных судов экспериментальной авиации;
- 11) осуществление регулярных воздушных перевозок грузов и почты;
- 12) осуществление нерегулярных воздушных перевозок, выполнение авиационных работ;
- 13) проведение учебных, спортивных, демонстрационных и иных мероприятий;
- 14) выполнение полетов воздушных судов или иная деятельность по использованию воздушного пространства, осуществляемые в целях удовлетворения потребностей граждан.

Организация использования воздушного пространства предусматривает обеспечение безопасного, экономичного и регулярного воздушного движения, а также другой деятельности по использованию воздушного пространства.

В соответствии с Федеральным законом от 8 января 1998 г. N 10-ФЗ "О государственном регулировании развития авиации" <53> авиационная деятельность - это организационная, производственная, научная и иная деятельность физических и юридических лиц, направленная на

поддержку и развитие авиации, удовлетворение нужд экономики и населения в воздушных перевозках, авиационных работах и услугах, в том числе на создание и использование аэродромной сети и аэропортов, и решение других задач.

<53> СЗ РФ. 1998. N. 2. Ст. 226.

Целями государственного регулирования развития авиации являются:

- содействие экономическому развитию Российской Федерации;
- укрепление обороны и обеспечение безопасности Российской Федерации;
- развитие и расширение международного сотрудничества Российской Федерации в интересах дальнейшей интеграции Российской Федерации в систему мировых хозяйственных связей;
- поддержка и развитие научно-технического потенциала авиации;
- удовлетворение нужд физических и юридических лиц в воздушных перевозках, авиационных работах и услугах и защита их прав на безопасные, качественные и экономичные воздушные перевозки и авиационные работы и услуги;
- совершенствование и модернизация авиационной техники и обеспечение ее конкурентоспособности;
- обеспечение строительства аэродромов и аэропортов, отвечающих международным стандартам;
- создание рынка авиационных работ и услуг;
- создание системы лизинга российской гражданской авиационной техники как основы обновления парка летательных аппаратов, создание выгодных экономических условий российским и иностранным юридическим лицам, а также физическим лицам для вложения средств в приобретение указанной авиационной техники;
- создание новых рабочих мест.

Основными принципами развития авиации являются:

- приоритет развития экономики, укрепления обороны и обеспечения безопасности Российской Федерации;
- программно-целевой подход к развитию государственной, гражданской и экспериментальной авиации, разработке, созданию и производству авиационной техники;
- государственный контроль за развитием авиации в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- равноправное и взаимовыгодное международное сотрудничество Российской Федерации в области развития авиации.

Государственная поддержка развития авиации осуществляется путем:

- проведения бюджетной политики, обеспечивающей развитие авиации;
- предоставления в установленном законом порядке налоговых и иных льгот российским и иностранным инвесторам, принимающим участие в финансировании фундаментальных и прикладных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ;
- предоставления в установленном законом порядке налоговых льгот российским авиационным организациям, приобретающим и эксплуатирующим российскую авиационную технику, в том числе на лизинговой основе;
- защиты интересов граждан и юридических лиц Российской Федерации, осуществляющих деятельность в области развития авиации, в международных организациях;
- информационного и правового обеспечения развития авиации.

В соответствии с Законом РФ от 20 августа 1993 г. N 5663-1 "О космической деятельности" <54> под космической деятельностью понимается любая деятельность, связанная с непосредственным проведением работ по исследованию и использованию космического пространства, включая Луну и другие небесные тела.

<54> Российская газета. 1993. 6 окт.

К основным направлениям космической деятельности относятся: научные космические исследования; использование космической техники для связи, телевизионного и радиовещания: дистанционное зондирование Земли из космоса, включая экологический мониторинг и метеорологию; использование спутниковых навигационных и топогеодезических систем; пилотируемые космические полеты; использование космической техники, космических материалов и космических технологий в интересах обороны и безопасности Российской Федерации; наблюдение за объектами и явлениями в космическом пространстве; испытания техники в условиях космоса; производство в космосе материалов и иной продукции; другие виды деятельности, осуществляемые с помощью космической техники.

Космическая деятельность включает в себя создание (в том числе разработку, изготовление и испытания), использование (эксплуатацию) космической техники, космических материалов и космических

технологий и оказание иных связанных с космической деятельностью услуг, а также международное сотрудничество Российской Федерации в области исследования и использования космического пространства.

26.2. Организация управления в области транспорта

Определяющим для организации российской транспортной системы является система государственного управления.

На федеральном уровне высшими органами управления транспортом являются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации.

Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области транспорта. Указы Президента Российской Федерации, принятые в целях развития экономических и правовых отношений в данной области, расширяют и конкретизируют сферу деятельности на различных видах транспорта <55>.

<55> См., например, Указ Президента РФ от 8 ноября 1997 г. N 1201 "О совершенствовании структуры железнодорожного транспорта Российской Федерации" // СЗ РФ. 1997. N 45. Ст. 5171; Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утв. Президентом РФ от 27 июля 2001 г. // <http://www.president.kremlin.ru>.

Правительство РФ как орган общей компетенции осуществляет нормативно-правовое регулирование деятельности транспорта, реализует государственную политику в области транспорта и осуществляет другие полномочия в данной области, предусмотренные федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

В соответствие с Положением о нем <56> **Министерство транспорта РФ (Минтранс России)** является федеральным органом исполнительной власти в области транспорта, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства и аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного, автомобильного (включая проведение транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации), городского электрического (включая метрополитен) и промышленного транспорта, дорожного хозяйства, эксплуатации и обеспечения безопасности судоходных гидротехнических сооружений, обеспечения транспортной безопасности, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними и организации дорожного движения в части организационно-правовых мероприятий по управлению движением на автомобильных дорогах.

<56> См. Постановление Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 395 "Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3342.

Министерство транспорта Российской Федерации в установленном порядке организует проведение переговоров и заключение международных договоров в установленной сфере деятельности. Министерство транспорта Российской Федерации осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

1) вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

2) самостоятельно принимает нормативные правовые акты в сфере регулирования перевозочных отношений (правила перевозок пассажиров, багажа, груза, грузобагажа на основании и во исполнение транспортных уставов и кодексов; правила формирования, применения тарифов, взимания сборов в области гражданской авиации, а также Правила продажи билетов, выдачи грузовых накладных и других перевозочных документов; формы билета, багажной квитанции и грузовой накладной в гражданской авиации; Правила государственной регистрации гражданских воздушных судов, включая порядок нанесения государственных и регистрационных опознавательных знаков гражданских воздушных судов и порядок нанесения товарных знаков на гражданские воздушные суда; условия обеспечения ответственности за причинение вреда третьим лицам и воздушным судам; акты, устанавливающие формы бланков удостоверений и карточки допуска на транспортное средство для осуществления

международных автомобильных перевозок, а также форму заявления о допуске к осуществлению международных автомобильных перевозок; порядок выдачи специальных разрешений на осуществление международных автомобильных перевозок опасных грузов; нормативные правовые акты по перевозке опасных грузов в международном, междугородном, пригородном и городском сообщении, издаваемые в соответствии с Европейским соглашением о международной дорожной перевозке опасных грузов, устанавливающие порядок выдачи свидетельств о подготовке водителей автотранспортных средств, перевозящих опасные грузы, и утверждения курсов такой подготовки; порядок проведения экзамена и выдачи свидетельств о профессиональной подготовке консультантов по вопросам безопасности перевозки опасных грузов автомобильным транспортом; Порядок выдачи свидетельств о допуске автотранспортных средств к перевозке опасных грузов; порядок выдачи разрешений компетентного органа на перевозку опасных грузов, определения условий перевозки опасных грузов, отнесения опасных веществ и изделий к номерам ООН, а также применения тары при перевозке опасных грузов автомобильным транспортом; правила категорирования автомобильных тоннелей по видам ограничения движения в них автотранспортных средств, осуществляющих перевозку опасных грузов и т.д.);

3) осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на Министерство функций;

4) устанавливает порядок подготовки документации по планировке территории, предназначенной для размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

5) определяет в установленном порядке перечень отдельных маршрутов перевозок железнодорожным, морским, внутренним водным и автомобильным транспортом, при осуществлении которых формируются автоматизированные централизованные базы персональных данных о пассажирах;

6) принимает решение о закрытии железнодорожных путей общего пользования, в том числе малоинтенсивных линий и участков;

7) устанавливает порядок присвоения автомобильным дорогам идентификационных номеров;

8) принимает решения об установлении запретных для плавания районов и об открытии их для плавания, а также правила для таких районов по представлению заинтересованных федеральных органов исполнительной власти;

9) утверждает административные регламенты Государственной компании "Российские автомобильные дороги";

10) представляет в установленном порядке в Правительство Российской Федерации проект программы деятельности Государственной компании "Российские автомобильные дороги" на долгосрочный период и т.д.

Минтранс РФ осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении специализированных федеральных органов управления - Федеральной службы по надзору в сфере транспорта <57>, Федерального агентства воздушного транспорта <58>, Федерального дорожного агентства <59>, Федерального агентства железнодорожного транспорта <60>, Федерального агентства морского и речного транспорта <61>.

<57> См.: Положение о Федеральной службе по надзору в сфере транспорта (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 398) // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3345.

<58> См.: Положение о Федеральном агентстве воздушного транспорта (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 396) // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3343.

<59> См.: Положение о Федеральном дорожном агентстве (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 374) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3264.

<60> См.: Положение о Федеральном агентстве железнодорожного транспорта (утв. Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. N 397) // СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3344.

<61> См.: Положение о Федеральном агентстве морского и речного транспорта (утв. Постановлением Правительства РФ от 23 июля 2004 г. N 371) // СЗ РФ. 2004. N 31. Ст. 3261.

Федеральное агентство воздушного транспорта (Росавиация) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере воздушного транспорта (гражданской авиации), использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации и авиационно-космического поиска и спасания, функции по оказанию государственных услуг в области транспортной безопасности в этой сфере, а также государственной регистрации прав на воздушные суда и сделок с ними.

Росавиация осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских,

опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Агентству;

- организует и проводит в установленном порядке обязательную сертификацию юридических и физических лиц, осуществляющих и (или) обеспечивающих коммерческие воздушные перевозки, выполнение авиационных работ; юридических лиц, осуществляющих техническое обслуживание и ремонт авиационной техники, а также юридических лиц, деятельность которых непосредственно связана с обеспечением безопасности полетов воздушных судов или авиационной безопасности; юридических лиц, осуществляющих и обеспечивающих аэронавигационное обслуживание пользователей воздушного пространства Российской Федерации; типов систем и средств радиотехнического обеспечения полетов и управления воздушным движением, а также их производства; аэродромов (кроме международных и категорированных), используемых в целях гражданской авиации, аэропортов; объектов Единой системы организации воздушного движения; образовательных учреждений (авиационных учебных центров), осуществляющих подготовку авиационного персонала гражданской авиации согласно перечням должностей.

Федеральное дорожное агентство (Росавтодор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере автомобильного транспорта и дорожного хозяйства, в том числе в области учета автомобильных дорог, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на городском наземном электрическом транспорте.

Федеральное дорожное агентство осуществляет полномочия компетентного органа в области автомобильного транспорта и дорожного хозяйства по реализации обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Росавтодор осуществляет:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Агентства, а также для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

- организует в установленном порядке работу по изъятию, в том числе путем выкупа, и закреплению земельных участков, а также резервированию земель для государственных нужд в целях размещения автомобильных дорог общего пользования федерального значения, включая заключение договоров с собственниками, правообладателями земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества, а также по регистрации соответствующих прав на указанные земельные участки и объекты;

- производит расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения;

- обеспечение соответствия состояния автомобильных дорог общего пользования федерального значения установленным правилам, стандартам, техническим нормам и другим нормативным документам;

- учет показателей состояния безопасности дорожного движения по протяженности, техническому состоянию автомобильных дорог и наличию на них объектов дорожного сервиса;

- информирование участников дорожного движения о наличии объектов сервиса и безопасных условиях движения на соответствующих участках дорог, а также издание совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации атласа автомобильно-дорожной сети Российской Федерации;

- приемку в эксплуатацию законченных строительством, реконструкцией и ремонтом участков автомобильных дорог общего пользования федерального значения;

- подготовку предложений об осуществлении эксплуатации на платной основе автомобильных дорог;
- согласование решений органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о предоставлении земельных участков в пределах придорожных полос автомобильных дорог общего пользования федерального значения или земельных участков, находящихся вне этих полос, но требующих специального доступа к ним, а также земельных участков под стоянки и остановки;
- определение маршрутов движения по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортных средств с крупногабаритными и тяжеловесными грузами, в том числе осуществляющих международные перевозки в соответствии со специальными разрешениями;
- принятие решений об изъятии, в том числе путем выкупа, для федеральных нужд земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества для строительства и реконструкции автомобильных дорог федерального значения, а также о резервировании земель для указанных целей;
- принятие решений о подготовке документации по планировке территории в целях развития автомобильных дорог общего пользования федерального значения;
- заключение договоров с собственниками земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества о выкупе таких земельных участков и (или) расположенных на них иных объектов недвижимого имущества в целях размещения автомобильных дорог федерального значения и формирования полос отвода таких автомобильных дорог;
- принятие мер по обустройству автомобильных дорог общего пользования федерального значения объектами сервиса в соответствии с документацией по планировке территории, организации их работы;
- введение периодов временного ограничения или прекращения движения транспортных средств по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения с целью обеспечения безопасности дорожного движения;
- мероприятия, направленные на обеспечение безопасности движения на участках автомобильных дорог общего пользования федерального значения при проведении работ по их строительству, реконструкции, ремонту и содержанию;
- определение протяженности автомобильных дорог общего пользования федерального значения; учет автомобильных дорог в целях формирования и ведения единого государственного реестра автомобильных дорог; присвоение наименований и идентификационных номеров автомобильным дорогам общего пользования федерального значения; формирование и ведение единого государственного реестра автомобильных дорог; предоставление в установленном порядке заинтересованным лицам сведений об автомобильных дорогах в виде выписок из единого государственного реестра автомобильных дорог, за исключением сведений, составляющих государственную тайну и т.д.

Федеральное агентство железнодорожного транспорта (Росжелдор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по реализации государственной политики, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере железнодорожного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

Росжелдор осуществляет:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Агентства, а также для государственных нужд в установленной сфере деятельности;
- в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;
- установление сроков ввода в действие графика движения пассажирских поездов на железнодорожном транспорте;
- выполнение в пределах своей компетенции функций компетентного органа Российской Федерации по перевозкам опасных грузов железнодорожным транспортом;
- составление перечней железнодорожных станций, открытых для выполнения соответствующих операций, и выполняемых ими операций на основании заявок владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- принятие решений об открытии железнодорожных станций для выполнения всех или некоторых операций на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- принятие решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования на основании предложений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования, которым принадлежат указанные железнодорожные пути;

- принятие решений о примыкании к железнодорожным путям общего пользования строящихся, новых или восстановленных железнодорожных путей общего пользования и железнодорожных путей необщего пользования;

- определение совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти морских и речных портов, автомобильных станций и аэропортов, участвующих в смешанном сообщении;

- принятие решений о временном прекращении погрузки и перевозки грузов и грузабагажа в определенных железнодорожных направлениях вследствие сложившихся у перевозчика или при использовании инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования обстоятельств, препятствующих осуществлению перевозок, с немедленным извещением об этом в установленном порядке Министерства транспорта Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, соответствующих перевозчиков и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- установление сроков действия прекращения или ограничения погрузки и перевозки грузов и грузабагажа, вызванного обстоятельствами непреодолимой силы, военными действиями, блокадой, эпидемией или иными не зависящими от перевозчика и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования обстоятельствами, препятствующими осуществлению перевозок, и уведомление об этом перевозчиков и владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования;

- пономерной учет железнодорожного подвижного состава и контейнеров;

- доведение в установленном порядке до сведения организаций и пользователей услуг железнодорожного транспорта информации о решениях, принятых Агентством в установленной сфере деятельности;

- рассмотрение обращений владельцев инфраструктуры железнодорожного транспорта общего пользования и владельцев железнодорожных путей необщего пользования по вопросам взаимодействия в единых технологических процессах работы железнодорожных путей необщего пользования и железнодорожных станций примыкания и выдачу заключений по ним;

- аккредитацию специализированных организаций в области обеспечения транспортной безопасности в установленной сфере деятельности;

- категорирование объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств в установленной сфере деятельности и т.д.

Федеральное агентство морского и речного транспорта (Росморречфлот) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере морского (включая морские порты, за исключением морских терминалов, предназначенных для комплексного обслуживания судов рыбопромыслового флота) и речного транспорта, а также функции по оказанию государственных услуг в области обеспечения транспортной безопасности в этой сфере.

Федеральное агентство морского и речного транспорта осуществляет полномочия компетентного органа в области морского и внутреннего водного транспорта по выполнению обязательств, вытекающих из международных договоров Российской Федерации, в части выполнения функций по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом.

Росморречфлот осуществляет:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещение заказов и заключение государственных контрактов на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, и иных гражданско-правовых договоров для обеспечения нужд Агентства, а также для государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

- в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и актами Правительства Российской Федерации, следующие полномочия в отношении подведомственных Агентству федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных

государственных учреждений, за которыми закреплено в хозяйственном ведении или оперативном управлении федеральное имущество, расположенное в границах морских портов;

- организует оценку федерального имущества в целях осуществления имущественных и иных прав и законных интересов Российской Федерации, а также определяет условия договоров о проведении оценки федерального имущества;

- закрепляет федеральное имущество в хозяйственном ведении и оперативном управлении федеральных государственных унитарных предприятий и производит в установленном порядке правомерное изъятие этого имущества;

- осуществляет контроль за распоряжением, использованием по назначению и сохранностью федерального имущества;

- проводит в пределах своей компетенции проверку использования федерального имущества, назначает и проводит документальные и иные проверки, в том числе организует проведение ревизий и принимает решение о проведении аудиторских проверок федеральных государственных унитарных предприятий и федеральных государственных учреждений и т.д.

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта (Ространснадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю (надзору) в сфере гражданской авиации, использования воздушного пространства Российской Федерации, аэронавигационного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации, авиационно-космического поиска и спасания, морского (включая морские порты), внутреннего водного, железнодорожного транспорта, автомобильного и городского наземного электрического транспорта (кроме вопросов безопасности дорожного движения), промышленного транспорта и дорожного хозяйства, а также обеспечения транспортной безопасности в этой сфере и на метрополитене.

Ространснадзор осуществляет контроль и надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации, в том числе международных договоров Российской Федерации о гражданской авиации; о торговом мореплавании; о внутреннем водном транспорте Российской Федерации; о порядке осуществления международных автомобильных перевозок (транспортный контроль) на территории Российской Федерации (за исключением пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации); о безопасности движения и эксплуатации железнодорожного транспорта, а также промышленной безопасности на железнодорожном транспорте; об организации, обеспечении и выполнении организациями морского, внутреннего водного и железнодорожного транспорта перевозок высших должностных лиц Российской Федерации и иностранных государств; об обеспечении пожарной безопасности при эксплуатации воздушных, морских судов, судов внутреннего водного и смешанного (река - море) плавания, иных плавучих объектов, железнодорожного подвижного состава; о транспортной безопасности; о перевозке опасных грузов автомобильным транспортом.

Служба осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к ее компетенции.

Глава 27. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ СВЯЗЬЮ

27.1. Организационно-правовые формы управления связью

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

Под **информацией** понимаются сведения о лицах, предметах, фактах, событиях, явлениях и процессах независимо от формы их представления; под **информатизацией** понимается организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

В соответствии с Федеральным законом от 7 июля 2003 г. N 126-ФЗ "О связи" <62> **услуга связи** - это деятельность по приему, обработке, хранению, передаче, доставке сообщений электросвязи или почтовых отправлений.

<62> СЗ РФ. 2003. N 28. Ст. 2895.

Электросвязь - любые излучение, передача или прием знаков, сигналов, голосовой информации, письменного текста, изображений, звуков или сообщений любого рода по радиосистеме, проводной, оптической и другим электромагнитным системам.

При градостроительном планировании развития территорий и поселений, их застройке должны определяться состав и структура объектов связи - сооружений связи, в том числе линейно-кабельных сооружений, отдельных помещений для размещения средств связи, а также необходимые мощности в инженерных инфраструктурах для обеспечения функционирования средств связи.

Сети связи и сооружения связи находятся под защитой государства. Операторы связи и застройщики при строительстве и реконструкции зданий, строений, сооружений, сетей связи и сооружений связи должны учитывать необходимость защиты средств связи и сооружений связи от несанкционированного доступа к ним.

Единая сеть электросвязи Российской Федерации состоит из расположенных на территории Российской Федерации сетей электросвязи следующих категорий:

- сеть связи общего пользования (в том числе сети связи для распространения программ телевизионного вещания и радиовещания), которая предназначена для возмездного оказания услуг электросвязи любому пользователю услугами связи на территории Российской Федерации и включает в себя сети электросвязи, определяемые географически в пределах обслуживаемой территории и ресурса нумерации и не определяемые географически в пределах территории Российской Федерации и ресурса нумерации, а также сети связи, определяемые по технологии реализации оказания услуг связи;

- выделенные сети связи - сети электросвязи, предназначенные для возмездного оказания услуг электросвязи ограниченному кругу пользователей или группам таких пользователей;

- технологические сети связи, присоединенные к сети связи общего пользования, - предназначены для обеспечения производственной деятельности организаций, управления технологическими процессами в производстве;

- сети связи специального назначения и другие сети связи для передачи информации при помощи электромагнитных систем - предназначены для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Операторы связи всех категорий сетей связи единой сети электросвязи Российской Федерации обязаны создавать системы управления своими сетями связи, соответствующие установленному порядку их взаимодействия.

Регулирование использования радиочастотного спектра является исключительным правом государства и обеспечивается посредством проведения экономических, организационных и технических мероприятий, связанных с конверсией радиочастотного спектра и направленных на ускорение внедрения перспективных технологий и стандартов, обеспечение эффективного использования радиочастотного спектра в социальной сфере и экономике, а также для нужд государственного управления, обороны страны, безопасности государства и обеспечения правопорядка.

Использование в Российской Федерации радиочастотного спектра осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- разрешительный порядок доступа пользователей к радиочастотному спектру;
- сближение распределения полос радиочастот и условий их использования в Российской Федерации с международным распределением полос радиочастот;

- право доступа всех пользователей к радиочастотному спектру с учетом государственных приоритетов, в том числе обеспечения радиочастотным спектром радиослужб Российской Федерации в целях обеспечения безопасности граждан, обеспечения президентской связи, правительственной связи, обороны страны и безопасности государства, правопорядка, экологической безопасности, предотвращения чрезвычайных ситуаций техногенного характера;

- платность использования радиочастотного спектра;
- недопустимость бессрочного выделения полос радиочастот, присвоения радиочастот или радиочастотных каналов;

- конверсия радиочастотного спектра;
- прозрачность и открытость процедур распределения и использования радиочастотного спектра.

Регулирование ресурса нумерации является исключительным правом государства. Выделение ресурса нумерации для сетей связи осуществляется Федеральным агентством связи. Оператор связи вправе передать выделенный ему ресурс нумерации или его часть другому оператору связи только с согласия Федерального агентства связи.

Деятельность юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по возмездному оказанию услуг связи осуществляется только на основании лицензии на осуществление деятельности в области оказания услуг связи <63>. Перечень наименований услуг связи, вносимых в лицензию на осуществление деятельности в области оказания услуг связи включает: услуги местной телефонной связи, за исключением услуг местной телефонной связи с использованием таксофонов и средств коллективного доступа; услуги междугородной и международной телефонной связи; услуги телефонной связи в выделенной сети связи; услуги внутризональной телефонной связи; услуги местной телефонной связи с использованием таксофонов; услуги местной телефонной связи с использованием средств коллективного доступа; услуги телеграфной связи; услуги связи персонального радиовызова; услуги

подвижной радиосвязи в сети связи общего пользования; услуги подвижной радиосвязи в выделенной сети связи; услуги подвижной радиотелефонной связи; услуги подвижной спутниковой радиосвязи; услуги связи по предоставлению каналов связи; услуги связи по передаче данных, за исключением услуг связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации; услуги связи по передаче данных для целей передачи голосовой информации; телематические услуги связи; услуги связи для целей кабельного вещания; услуги связи для целей эфирного вещания; услуги связи для целей проводного радиовещания; услуги почтовой связи.

<63> См.: Постановление Правительства РФ от 18 февраля 2005 г. N 87 "Об утверждении Перечня наименований услуг связи, вносимых в лицензии, и перечней лицензионных условий" // СЗ РФ. 2005. N 9. Ст. 719.

Для обеспечения целостности, устойчивости функционирования и безопасности единой сети электросвязи Российской Федерации является обязательным подтверждение соответствия установленным требованиям средств связи, используемых в сети связи общего пользования, технологических сетях связи и сетях связи специального назначения в случае их присоединения к сети связи общего пользования. Сертификация услуг связи и системы управления качеством услуг связи проводится на добровольной основе.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 г. N 176-ФЗ "О почтовой связи" <64> почтовая связь - вид связи, представляющий собой единый производственно-технологический комплекс технических и транспортных средств, обеспечивающий прием, обработку, перевозку, доставку (вручение) почтовых отправлений, а также осуществление почтовых переводов денежных средств.

<64> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3697.

Деятельность в области почтовой связи в Российской Федерации осуществляется на основе принципов: соблюдения законности; доступности для всех граждан и юридических лиц услуг почтовой связи как одного из средств получения информации и обмена ею; соблюдения прав пользователей услуг почтовой связи; свободы транзита почтовых отправлений на всей территории Российской Федерации; равенства прав граждан и юридических лиц на участие в деятельности в области почтовой связи общего пользования и на использование результатов этой деятельности; обеспечения права каждого на тайну связи; обеспечения устойчивости сети почтовой связи и управляемости ею; единства правил, стандартов, требований и норм в области почтовой связи.

В Российской Федерации действуют:

- почтовая связь общего пользования, осуществляемая государственными унитарными предприятиями, государственными учреждениями почтовой связи, а также иными операторами почтовой связи;

- специальная связь федерального органа исполнительной власти, осуществляющего управление деятельностью в области связи;

- федеральная фельдъегерская связь;

- фельдъегерско-почтовая связь Министерства обороны РФ.

Для оказания услуг почтовой связи общего пользования образуются организации почтовой связи. Управление деятельностью организаций федеральной почтовой связи общего пользования осуществляется Федеральным агентством связи.

В соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 1994 г. N 67-ФЗ "О федеральной фельдъегерской связи" <65> федеральная фельдъегерская связь в Российской Федерации обеспечивается Государственной фельдъегерской службой Российской Федерации, которая является составной частью сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации и действует в интересах законодательной, исполнительной и судебной власти, а также в целях защиты государственных интересов Российской Федерации.

<65> СЗ РФ. 1994. N 34. Ст. 3547.

Основными задачами федеральной фельдъегерской связи являются:

- доставка в административные центры субъектов РФ и обратно, столицы государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок Президента РФ, органов законодательной, исполнительной и судебной власти Российской Федерации, органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти субъектов РФ и в отдельных случаях, предусмотренных решениями Правительства РФ, органов местного самоуправления, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов

субъектов РФ, органов военного управления (в том числе министра обороны РФ, Генерального штаба Вооруженных Сил РФ, главных штабов видов Вооруженных Сил РФ, штабов родов войск, военных округов, флотов), оперативного-территориальных объединений внутренних войск МВД России, территориальных органов Федеральной службы безопасности, администраций промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решениям Правительства РФ;

- доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решениям Президента РФ и Правительства РФ;

- доставка корреспонденции глав государств и глав правительств, органов государственной власти государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

- доставка корреспонденции рабочих органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации.

27.2. Организация управления в области связи

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минкомсвязь России) <66> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере информационных технологий (включая использование информационных технологий при формировании государственных информационных ресурсов и обеспечение доступа к ним), электросвязи (включая использование и конверсию радиочастотного спектра) и почтовой связи, массовых коммуникаций и средств массовой информации, в том числе электронных (включая развитие сети Интернет, систем телевизионного (в том числе цифрового) вещания и радиовещания и новых технологий в этих областях), печати, издательской и полиграфической деятельности, обработки персональных данных, управления государственным имуществом и оказания государственных услуг в сфере информационных технологий, в том числе в части использования информационных технологий для формирования государственных информационных ресурсов и обеспечения доступа к ним.

<66> См.: Постановление Правительства РФ от 2 июня 2008 г. N 418 "О Министерстве связи и массовых коммуникаций Российской Федерации" // СЗ РФ. 2008. N 23. Ст. 2708.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации выступает в качестве почтовой администрации Российской Федерации и выполняет функции администрации связи Российской Федерации при осуществлении международной деятельности в области связи.

Рассматриваемое Министерство является федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере использования электронной подписи.

Минкомсвязь России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, отнесенным к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: требования к сетям связи в части задействования ресурсов нумерации; требования к построению сетей связи, применяемым средствам связи и управлению сетями связи; требования к нумерации, защите сетей связи от несанкционированного доступа к ним и передаваемой по ним информации; требования к использованию радиочастотного спектра; требования к порядку пропуска и маршрутизации трафика; требования к порядку взаимодействия сетей связи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации; требования к описанию сетей связи и средств связи, составляющих единую сеть электросвязи Российской Федерации; требования к проектированию, строительству, реконструкции и эксплуатации сетей связи и сооружений связи; требования к оказанию услуг связи, в том числе универсальных; акт о российской системе и плане нумерации; порядок присвоения нумерации выделенным сетям связи; порядок образования позывных сигналов для опознавания радиоэлектронных средств гражданского назначения; порядок присвоения нумерации части технологической сети связи, присоединенной к сети связи общего пользования; порядок предоставления операторами связи служебной электросвязи; требования к сетям и средствам связи для проведения оперативно-розыскных мероприятий по согласованию с уполномоченными государственными органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность; порядок приема и передачи почтовых отправлений и денежных средств между организациями почтовой связи и т.д.);

- обеспечивает максимальную доступность для населения страны социально значимого пакета телерадиопрограмм федерального и регионального уровня; защиту интересов государства в области авторского права и смежных прав в сфере массовых коммуникаций и средств массовой информации, информационных технологий; участие российских средств массовых коммуникаций в формировании положительного имиджа Российской Федерации (в том числе инвестиционного) за рубежом; хранение следующей информации и круглосуточный беспрепятственный доступ к ней с использованием информационно-телекоммуникационных сетей: наименования, адреса аккредитованных удостоверяющих центров; реестр выданных и аннулированных уполномоченным федеральным органом квалифицированных сертификатов; перечень удостоверяющих центров, аккредитация которых аннулирована; перечень аккредитованных удостоверяющих центров, аккредитация которых приостановлена;

- вырабатывает принципы формирования и использования находящихся в федеральной собственности фондов законченных производством и прошедших в эфир телевизионных программ, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исключением кинофильмов);

- участвует в формировании единого информационного пространства на территории государств - участников СНГ;

- организует проведение мероприятий, связанных с присуждением ежегодных премий Правительства Российской Федерации в области средств массовой информации;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ (включая научно-исследовательские, опытно-конструкторские и технологические работы) для обеспечения государственных нужд в установленной сфере деятельности, а также для обеспечения нужд Министерства;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций и т.д.

Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по отнесенным к компетенции Министерства вопросам;

- учреждать в установленном порядке ведомственные награды в установленной сфере деятельности и награждать ими работников, осуществляющих деятельность в указанной сфере;

- привлекать в установленном порядке для проработки вопросов, отнесенных к сфере деятельности Министерства, научные и иные организации, ученых и специалистов;

- создавать координационные и совещательные органы (советы, комиссии, группы, коллегии), в том числе межведомственные, в установленной сфере деятельности;

- учреждать в установленном порядке печатные средства массовой информации для публикации нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, официальных объявлений, размещения других материалов по вопросам, отнесенным к компетенции Министерства, подведомственных ему федеральной службы и федеральных агентств.

При осуществлении правового регулирования в установленной сфере деятельности Министерство не вправе устанавливать не предусмотренные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации функции и полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, а также не вправе устанавливать ограничения на осуществление прав и свобод граждан, прав негосударственных коммерческих и некоммерческих организаций, за исключением случаев, когда возможность введения таких ограничений актами уполномоченных федеральных органов исполнительной власти прямо предусмотрена Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами и издаваемыми на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство связи (Россвязь) <67> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере электросвязи и почтовой связи, в том числе в области создания, развития и использования сетей связи, спутниковых систем связи, систем телевизионного вещания и радиовещания.

<67> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 320 "Об утверждении Положения о Федеральном агентстве связи" // СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2783.

Федеральное агентство связи возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра связи и массовых коммуникаций Российской Федерации.

Россвязь осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, оказание услуг, выполнение работ, включая проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству;

- организует выполнение мероприятий по управлению и восстановлению единой сети электросвязи Российской Федерации при чрезвычайных ситуациях; издание и распространение государственных знаков почтовой оплаты; проведение расчетов с почтовыми администрациями иностранных государств за международный почтовый обмен в соответствии с актами Всемирного почтового союза; изготовление и использование именных вещей для организаций федеральной почтовой связи; систему сертификации в области связи, включающую в себя органы по сертификации, испытательные лаборатории (центры) независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности; обеспечение проведения международной процедуры координации использования радиочастотных присвоений, в том числе орбитально-частотных позиций для космических аппаратов;

- рассматривает заявления и принимает решения о выделении ресурса нумерации; ведет регистрацию деклараций о соответствии средств связи и реестр сертификатов соответствия системы сертификации в области связи;

- осуществляет формирование Государственной коллекции знаков почтовой оплаты; в случаях, установленных федеральными законами, изъятие, передачу и переоформление выделенного ресурса нумерации; обеспечение работ по учету ресурса нумерации, а также по формированию и ведению реестра нумерации российской системы и плана нумерации; присвоение почтовых индексов объектам федеральной почтовой связи на территории Российской Федерации; осуществляет функции государственного заказчика научно-технических и инвестиционных программ и проектов в установленной сфере деятельности;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- осуществляет прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок;

- организует профессиональную подготовку работников Агентства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в части средств, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на него функций;

- организует конгрессы, конференции, семинары, выставки и другие мероприятия в сфере деятельности Агентства;

- реализует меры поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, направленные на их развитие, включая выполнение соответствующих ведомственных целевых программ, в установленной сфере деятельности;

- осуществляет иные функции по оказанию государственных услуг в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство связи в целях реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- давать государственным органам, органам местного самоуправления, юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к сфере ведения Агентства;

- привлекать для проработки вопросов установленной сферы деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

- создавать совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности;

- осуществлять контроль за деятельностью подведомственных организаций.

Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации (ГФС России) <68> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим специальные функции в сфере обеспечения федеральной фельдъегерской связи в Российской Федерации.

<68> См.: Указ Президента РФ от 13 августа 2004 г. N 1074 "Вопросы Государственной фельдъегерской службы Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 33. Ст. 3437.

Руководство деятельностью ГФС России осуществляет Президент Российской Федерации. ГФС России является составной частью системы сил и средств обеспечения безопасности Российской Федерации.

Основными задачами ГФС России являются:

1) обеспечение оперативной доставки и гарантированной сохранности отправок особой важности, совершенно секретных, секретных и иных служебных отправок:

- Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти;
- органов прокуратуры Российской Федерации;
- следственных органов Следственного комитета Российской Федерации;
- органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- органов местного самоуправления по решению Правительства Российской Федерации;
- членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- Минобороны России, органов управления видов Вооруженных Сил Российской Федерации, родов войск, военных округов, флотов, региональных командований внутренних войск МВД России, территориальных органов ФСБ России;
- администраций промышленных и военных объектов, имеющих особо важное государственное значение, по решению Правительства Российской Федерации;

2) доставка за рубеж корреспонденции, а также технической документации и образцов промышленных изделий по решению Президента Российской Федерации и (или) Правительства Российской Федерации;

3) доставка корреспонденции глав зарубежных государств и глав правительств зарубежных государств, органов государственной власти государств - участников Соглашения о Межправительственной фельдъегерской связи;

4) доставка корреспонденции органов Содружества Независимых Государств, расположенных на территории Российской Федерации;

5) управление территориальными органами ГФС России и обеспечивающими деятельность ГФС России организациями (далее - подведомственные организации), созданными для решения возложенных на ГФС России задач.

ГФС России осуществляет свою деятельность непосредственно и (или) через входящие в систему ГФС России территориальные органы (управления по федеральным округам, региональные управления, управления, отделы и отделения) и подведомственные организации. В систему ГФС России входят: центральный аппарат; территориальные органы; подведомственные организации.

ГФС России осуществляет следующие полномочия:

1) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности;

2) на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

3) определяет основные направления деятельности своих территориальных органов и подведомственных организаций, руководит их деятельностью;

4) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности; принимает меры по совершенствованию деятельности своих территориальных органов и подведомственных организаций;

5) осуществляет меры по установлению, совершенствованию и развитию сети постоянно действующих, а при необходимости специальных фельдъегерских маршрутов;

6) осуществляет контроль за соблюдением тарифов на услуги федеральной фельдъегерской связи;

7) осуществляет меры по соблюдению правил оборота оружия в системе ГФС России в порядке, установленном Правительством Российской Федерации;

8) разрабатывает и осуществляет во взаимодействии с заинтересованными государственными органами меры по обеспечению сохранности и надежной защиты доставляемой корреспонденции, а также собственной безопасности и т.д.

Раздел VIII. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ

Глава 28. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ И НАУКОЙ

28.1. Организационно-правовые формы управления образованием

Под образованием понимается целенаправленный процесс воспитания и обучения в интересах человека, общества, государства, сопровождающийся констатацией достижения гражданином (обучающимся) установленных государством образовательных уровней (образовательных цензов). Право на образование является одним из основных и неотъемлемых конституционных прав граждан РФ. Процесс обучения и воспитания 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, а также на некоторых видах предприятий. 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 29 декабря 2012 г. N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации" <69>. Государственная политика в области образования основывается на следующих принципах:

<69> Собрание законодательства РФ. 31.12.2012. N 53 (ч. 1). Ст. 7598.

- гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье;

- единство федерального культурного и образовательного пространства, защита и развитие системой образования национальных культур, региональных культурных традиций и особенностей в условиях многонационального государства;

- общедоступность образования, адаптивность системы образования к уровням и особенностям развития и подготовки обучающихся, воспитанников;

- светский характер образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях;

- свобода и плюрализм в образовании;

- демократический, государственно-общественный характер управления образованием, автономность образовательных учреждений.

Образовательная деятельность обильно оснащена другими правовыми актами, такими как Федеральный закон от 10 апреля 2000 г. N 51-ФЗ "Об утверждении Федеральной программы развития образования" <70>, Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 125-ФЗ "О высшем и послевузовском профессиональном образовании" <71> (документ утратил силу с 1 сентября 2013 года в связи с принятием Федерального закона от 29.12.2012 N 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации"). Кроме того, отдельные аспекты функционирования образовательных учреждений освещаются актами Правительства РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ. Среди них можно выделить: Постановление Правительства РФ от 16 марта 2011 г. N 174

"Об утверждении Положения о лицензировании образовательной деятельности" <72>, Постановление Правительства РФ от 21 марта 2011 г. N 184 "Об утверждении Положения о государственной аккредитации образовательных учреждений и научных организаций" <73>, Приказ Министерства образования и науки РФ от 24 января 2012 г. N 37 "Об утверждении Порядка оформления и выдачи дипломов и дубликатов дипломов доктора наук и кандидата наук, а также замены дипломов" <74> и др.

<70> СЗ РФ. 2000. N 16. Ст. 1639.

<71> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4135.

<72> СЗ РФ. 2011. N 12. Ст. 1651.

<73> СЗ РФ. 2011. N 13. Ст. 1772.

<74> Российская газета. 2012. 16 марта. N 58.

Система образования строится и функционирует в соответствии с государственной политикой, направленной на обеспечение преемственности и выполнение задач государства в области 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 в РФ", Федеральная целевая программа развития образования, разрабатываемая и утверждаемая Правительством РФ.

В реализации единой государственной политики важная роль отводится государственным образовательным стандартам, образовательным программам; лицензированию, аккредитации и аттестации образовательных учреждений независимо от форм их собственности.

Государственные образовательные стандарты включают федеральный и региональный (национально-региональный) компоненты, а также компонент образовательного учреждения. Федеральные компоненты государственных образовательных стандартов определяют обязательный минимум содержания основных образовательных программ, максимальный объем учебной нагрузки обучающихся, требования к уровню подготовки выпускников. Основные положения государственных образовательных стандартов начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования, порядок их разработки и утверждения устанавливаются федеральным законом. Образовательные стандарты устанавливаются применительно к типам образовательных учреждений уполномоченными органами исполнительной власти и являются обязательными для учреждений, осуществляющих образовательную деятельность по соответствующему направлению (специальности). Например, Государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования определяются общие требования к структуре высшего профессионального образования и образовательным программам такого образования, условия их реализации, нормативы учебной нагрузки обучающихся и ее максимальный объем. В стандарте подчеркнут его обязательный характер специальным указанием на то, что положения стандарта подлежат обязательному применению учреждениями, расположенными на территории РФ и аккредитованными федеральным государственным органом управления высшим образованием в качестве высших учебных заведений.

Федеральные компоненты государственных образовательных стандартов могут дополняться региональным (национально-региональным), устанавливаемым субъектами РФ в лице их компетентных органов.

Государственные образовательные стандарты являются основой объективной оценки уровня образования и квалификации выпускников независимо от форм получения образования. Порядок их разработки, утверждения и введения определяется Правительством РФ, за исключением случаев, предусмотренных законом.

Образовательные программы определяют содержание образования определенных уровней и направленности. Они подразделяются на общеобразовательные и профессиональные, которые, в свою очередь, делятся на основные и дополнительные.

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.

Профессиональные образовательные программы направлены на решение задач последовательного повышения профессионального и общеобразовательного уровней, подготовку специалистов соответствующей квалификации. К ним относятся программы начального, среднего, высшего, послевузовского профессионального образования.

Обязательный минимум содержания каждой основной общеобразовательной или профессиональной образовательной программы устанавливается соответствующим государственным

образовательным стандартом.

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 действует единый государственный образовательный стандарт.

Лицензирование. Лицензия на право ведения образовательной деятельности выдается уполномоченным органом исполнительной власти 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. Эти требования относятся к материально-технической базе, санитарно-гигиеническим нормам, укомплектованности необходимыми кадрами и др. Предметом экспертизы не являются содержание, организация и методика образовательного процесса. Например, Положением о лицензировании образовательной деятельности определены цель, предмет, содержание, организация и порядок лицензирования названных в нем образовательных учреждений. В лицензии фиксируются контрольные нормативы, предельная численность контингента обучающихся, воспитанников, срок действия лицензии.

Аккредитация означает юридическое признание прав и способности образовательного учреждения осуществлять свою деятельность на уровне не ниже официально признанной нормы. С момента государственной аккредитации, подтвержденной свидетельством о государственной аккредитации, образовательное учреждение приобретает определенные права, в том числе на выдачу своим выпускникам документа об образовании государственного образца.

Государственная аккредитация проводится уполномоченными органами исполнительной власти на основе заявления образовательного учреждения и заключения по его аттестации.

Аттестация образовательных учреждений имеет целью установление соответствия содержания, уровня и качества подготовки выпускников требованиям государственных образовательных стандартов. Условием аттестации образовательного учреждения являются положительные результаты итоговой аттестации не менее чем половины его выпускников в течение трех последних лет. По общему правилу аттестация проводится один раз в пять лет государственной аттестационной службой или по ее поручению другими органами. Аттестация определенных учреждений (дошкольных, для детей-сирот и др.) проводится в особом порядке. По результатам аттестации образовательное учреждение может быть лишено государственной аккредитации.

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 специального образования - техникумы (училища, школы); колледжи; техникумы-предприятия (учреждения).

В Российской Федерации устанавливаются следующие виды высших учебных заведений: университет, академия, институт.

Университет - высшее учебное заведение, которое реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования по широкому спектру направлений подготовки (специальностей), осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации, научных и научно-педагогических работников, выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования по широкому спектру наук, является ведущим научным и методическим центром в областях своей деятельности.

Академия - высшее учебное заведение, которое реализует образовательные программы высшего и послевузовского профессионального образования, осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников высшей квалификации для определенной области научной и научно-педагогической деятельности, выполняет фундаментальные и прикладные научные исследования преимущественно в одной из областей науки или культуры, является ведущим научным и методическим центром в области своей деятельности.

Институт - высшее учебное заведение, которое реализует образовательные программы высшего профессионального образования, а также, как правило, образовательные программы послевузовского профессионального образования, осуществляет подготовку, переподготовку и (или) повышение квалификации работников для определенной области профессиональной деятельности, ведет фундаментальные и (или) прикладные научные исследования.

К органам, осуществляющим управление образованием, относятся:

а) федеральные государственные органы управления образованием: Министерство образования и науки РФ; подведомственные ему федеральные службы и федеральные агентства;

б) федеральные ведомственные органы управления народным образованием. Имеются в виду федеральные органы исполнительной власти, имеющие в своем ведении образовательные учреждения (Министерство обороны РФ, МИД РФ, МВД РФ и др.);

в) государственные органы управления образованием субъектов РФ (в данном случае термин "государственные органы" является условным, применимым к органам субъектов РФ, ибо федеральные органы в этом контексте также являются государственными);

г) муниципальные органы управления образованием муниципальных районов и муниципальных округов.

Учредителями (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 местного 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 Правительство 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.

28.2. Государственное управление российской 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 поддержке названных коллективов, учету результатов научных исследований, внедрению их в производство и практику и т.п.

Наука делится на фундаментальную, ведомственную (отраслевую), вузовскую, каждая из которых решает свои задачи и имеет свои особенности.

Научная (научно-исследовательская) деятельность - это деятельность, направленная на получение и применение новых знаний, в том числе экспериментальная или теоретическая деятельность, направленная на получение новых знаний об основных закономерностях строения, функционирования и развития человека, общества, окружающей природной среды (фундаментальные научные исследования), а также исследования, направленные преимущественно на применение новых знаний для достижения практических целей и решения конкретных задач (прикладные научные исследования).

Научная и (или) научно-техническая деятельность осуществляется физическими лицами - гражданами РФ, а также иностранными гражданами, лицами без гражданства в пределах прав, установленных законодательством РФ и законодательством субъектов РФ, и юридическими лицами при условии, если научная и (или) научно-техническая деятельность предусмотрена их учредительными документами.

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) возлагают 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.

Президент РФ на основе специального доклада Правительства РФ определяет направления государственной научно-технической политики на среднесрочный и долгосрочный периоды, а также приоритеты развития образования как одной из сфер внутренней политики государства.

Правительство РФ разрабатывает и осуществляет меры государственной поддержки развития науки, обеспечивает государственную поддержку фундаментальной науки, имеющих общегосударственное значение приоритетных направлений прикладной науки, обеспечивает

проведение единой государственной политики в области образования, определяет основные направления развития и совершенствования общего и профессионального образования, развивает систему бесплатного образования.

Правительство РФ определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области формирования и реализации единой государственной научно-технической политики, утверждает федеральные научные и научно-технические программы и проекты по приоритетным направлениям развития науки и техники. В целях обеспечения стабильности финансирования фундаментальных научных исследований Правительством РФ принимается программа фундаментальных научных исследований государственных академий наук на срок не менее чем 5 лет. Данная программа включает в себя план проведения указанных исследований, основанный на планах фундаментальных научных исследований государственных академий наук, бюджетные проектировки расходов на проведение указанных исследований на срок действия этой программы.

Правительство РФ обеспечивает создание федеральных информационных фондов и систем в области науки и техники, осуществляющих сбор, государственную регистрацию, аналитическую обработку, хранение и доведение до потребителей научной и технической информации, содействует изданию научной и научно-технической продукции, приобретению научных журналов, книг, иных печатных изданий о научных и (или) научно-технических результатах за пределами территории Российской Федерации. Правительство РФ гарантирует субъектам научной и (или) научно-технической деятельности доступ к указанной информации, право на ее приобретение и обеспечивает им доступ в международные информационные фонды и системы в области науки и техники.

Специальным правовым актом, в соответствии с которым строится деятельность по управлению наукой, является Федеральный закон от 23 августа 1996 г. N 127-ФЗ "О науке и государственной научно-технической политике" <75>.

<75> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4137.

Научные организации подразделяются на научно-исследовательские, научные организации образовательных учреждений высшего профессионального образования, опытно-конструкторские, проектно-конструкторские, проектно-технологические и иные организации, осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность. Статус государственного научного центра может присваиваться Правительством РФ научной организации, которая находится в ведении федерального органа исполнительной власти или академии наук, имеющей государственный статус, и ее региональных отделений, которая имеет уникальное опытно-экспериментальное оборудование, располагает научными работниками и специалистами высокой квалификации и научная и (или) научно-техническая деятельность которой получила международное признание.

Органы государственной власти Российской Федерации в соответствии с указанным Законом:

- гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности свободу творчества, предоставляя им право выбора направлений и методов проведения научных исследований и экспериментальных разработок;
- гарантируют субъектам научной и (или) научно-технической деятельности защиту от недобросовестной конкуренции;
- признают право на обоснованный риск в научной и (или) научно-технической деятельности;
- обеспечивают свободу доступа к научной и научно-технической информации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации в отношении государственной, служебной или коммерческой тайны;
- гарантируют подготовку, повышение квалификации и переподготовку научных работников и специалистов государственных научных организаций;
- гарантируют финансирование проектов, выполняемых по государственным заказам.

Научным работником (исследователем) является гражданин, обладающий необходимой квалификацией и профессионально занимающийся научной и (или) научно-технической деятельностью.

Правовые основы оценки квалификации научных работников и специалистов научной организации и критерии этой оценки определяются в порядке, устанавливаемом Правительством Российской Федерации, и обеспечиваются государственной системой аттестации.

Результаты аттестации могут быть обжалованы и отменены вышестоящей аттестационной комиссией. В случаях нарушения порядка или критериев оценки квалификации научных работников и специалистов научной организации результаты аттестации могут быть обжалованы и отменены в судебном порядке.

Единый реестр предусмотренных государственной системой аттестации ученых степеней и ученых званий, а также порядок присуждения ученых степеней или присвоения ученых званий устанавливается Правительством Российской Федерации. Указанный реестр действует на всей территории Российской Федерации.

Правом выдачи дипломов, подтверждающих присуждение предусмотренных государственной системой аттестации ученых степеней, и правом выдачи аттестатов, подтверждающих присвоение предусмотренных государственной системой аттестации ученых званий, обладает специально уполномоченный на то Правительством Российской Федерации федеральный орган исполнительной власти.

Правительством Российской Федерации устанавливаются ежемесячные выплаты за ученую степень работникам, занимающим в финансируемых за счет средств федерального бюджета научных организациях штатные должности, по которым в соответствии с квалификационными требованиями предусмотрены ученые степени.

Специалистом научной организации (инженерно-техническим работником) является гражданин, имеющий среднее профессиональное или высшее профессиональное образование и способствующий получению научного и (или) научно-технического результата или его реализации.

Работником сферы научного обслуживания является гражданин, обеспечивающий создание необходимых условий для научной и (или) научно-технической деятельности в научной организации.

Научный работник имеет право на:

- признание его автором научных и (или) научно-технических результатов и подачу заявок на изобретения и другие результаты интеллектуальной деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- получение в соответствии с законодательством Российской Федерации доходов от реализации научных и (или) научно-технических результатов, автором которых он является;

- объективную оценку своей научной и (или) научно-технической деятельности и получение вознаграждений, поощрений и льгот, соответствующих его творческому вкладу;

- осуществление предпринимательской деятельности в области науки и техники, не запрещенной законодательством Российской Федерации;

- подачу заявок на участие в научных дискуссиях, конференциях и симпозиумах и иных коллективных обсуждениях;

- участие в конкурсе на финансирование научных исследований за счет средств соответствующего бюджета, фондов поддержки научной и (или) научно-технической деятельности и иных источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации;

- подачу заявок на участие в международном научном и научно-техническом сотрудничестве (стажировки, командировки, публикации научных и (или) научно-технических результатов за пределами территории Российской Федерации);

- доступ к информации о научных и научно-технических результатах, если она не содержит сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

- публикацию в открытой печати научных и (или) научно-технических результатов, если они не содержат сведений, относящихся к государственной, служебной или коммерческой тайне;

- мотивированный отказ от участия в научных исследованиях, оказывающих негативное воздействие на человека, общество и окружающую природную среду;

- повышение научной квалификации.

Научный работник обязан:

- осуществлять научную, научно-техническую деятельность и (или) экспериментальные разработки, не нарушая права и свободы человека, не причиняя вреда его жизни и здоровью, а также окружающей природной среде;

- объективно осуществлять экспертизы представленных ему научных и научно-технических программ и проектов, научных и (или) научно-технических результатов и экспериментальных разработок.

Научные работники могут заключать договоры о совместной научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Общественные академии наук участвуют в координации научной и (или) научно-технической деятельности и действуют в соответствии со своими уставами и законодательством Российской Федерации.

Органы государственной власти Российской Федерации могут привлекать на добровольной основе общественные объединения научных работников к подготовке проектов решений в области науки и техники, проведению экспертиз, а также на основе конкурсов к выполнению научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств федерального бюджета.

Государственные академии наук - некоммерческие организации, которые наделяются правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с законодательством Российской Федерации и уставами указанных академий, в том числе правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), закрепление за подведомственными организациями федерального имущества, а также правом на утверждение уставов подведомственных организаций и

назначение руководителей подведомственных организаций.

Финансирование государственных академий наук осуществляется за счет средств федерального бюджета и иных не запрещенных законодательством Российской Федерации источников. Российская академия наук, ее региональные отделения и отраслевые академии наук являются получателями и главными распорядителями средств федерального бюджета, в том числе средств, предназначенных для финансирования деятельности подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы), а также для осуществления государственных инвестиций в целях поддержки и развития научной, производственной и социальной инфраструктур государственных академий наук. Средства федерального бюджета на проведение фундаментальных научных исследований выделяются государственным академиям наук в соответствии с программой фундаментальных научных исследований государственных академий наук.

Государственные академии наук ежегодно представляют Президенту РФ и в Правительство РФ:

- доклады о состоянии фундаментальных наук, прикладных наук в Российской Федерации и о важнейших научных достижениях, полученных российскими учеными;
- отчеты о своей научно-организационной деятельности, финансово-хозяйственной деятельности;
- предложения о приоритетных направлениях развития фундаментальных наук, прикладных наук, а также направлениях поисковых исследований.

Государственными академиями наук являются Российская академия наук и отраслевые академии наук (Российская академия сельскохозяйственных наук, Российская академия медицинских наук, Российская академия образования, Российская академия архитектуры и строительных наук, Российская академия художеств). Государственные академии наук создаются, реорганизуются и ликвидируются федеральным законом по представлению Президента РФ или Правительства РФ.

Российская академия наук (РАН) является самоуправляемой организацией, которая проводит фундаментальные и прикладные научные исследования по важнейшим проблемам естественных, технических и гуманитарных наук и принимает участие в координации фундаментальных научных исследований, выполняемых научными организациями и образовательными учреждениями высшего профессионального образования и финансируемых за счет средств федерального бюджета. Устав РАН утверждается Правительством РФ по представлению общего собрания РАН. Президент РАН избирается общим собранием РАН из числа ее действительных членов и утверждается в должности Президентом РФ по представлению общего собрания РАН. Российская академия наук имеет региональные отделения: Дальневосточное отделение РАН, Сибирское отделение РАН и Уральское отделение РАН.

28.3. Государственные органы управления образованием и наукой

Государственные органы управления народным образованием создаются решением соответствующего органа исполнительной власти по согласованию с соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти. Разграничение компетенции в области образования определяется: между федеральными органами законодательной и исполнительной власти в соответствии с Конституцией РФ и 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 мая 2010 г. N 337 <76>.

<76> См.: Постановление Правительства РФ от 15 мая 2010 г. N 337 "О Министерстве образования и науки Российской Федерации" // СЗ РФ. 2010. N 21. Ст. 2603.

Министерство образования и науки Российской Федерации (Минобрнауки России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, научной, научно-технической деятельности и инновационной деятельности в научно-технической сфере, нанотехнологий, развития федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров и наукоградов, интеллектуальной собственности (за исключением нормативно-правового регулирования вопросов, касающихся контроля, надзора и оказания государственных услуг в сфере правовой охраны изобретений, полезных моделей, промышленных образцов, программ для электронно-вычислительных машин, баз данных и топологий интегральных микросхем, в том числе входящих в состав единой технологии, товарных знаков, знаков обслуживания, наименований мест происхождения товаров), а также в сфере воспитания, опеки и попечительства в отношении

несовершеннолетних граждан, социальной поддержки и социальной защиты обучающихся и воспитанников образовательных учреждений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере образования, воспитания, научной, научно-технической и инновационной деятельности, включая деятельность федеральных центров науки и высоких технологий, государственных научных центров, уникальных научных станций и установок, федеральных центров коллективного пользования, ведущих научных школ, национальной исследовательской компьютерной сети нового поколения и информационное обеспечение научной, научно-технической и инновационной деятельности.

Министерство образования и науки Российской Федерации осуществляет координацию и контроль деятельности находящейся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки.

Рассматриваемый орган осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сфере ведения подведомственной ему федеральной службы, к деятельности Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: перечни профессий и направлений подготовки (специальностей), по которым осуществляются профессиональное образование и профессиональная подготовка; типовые положения о филиалах федеральных государственных образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования и порядок их создания; формы документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, технические требования к ним, порядок выдачи, заполнения, хранения и учета соответствующих бланков документов государственного образца об уровне образования и (или) квалификации, формы документов об ученых степенях; ежегодно на основе экспертизы федеральные перечни учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, и порядок проведения экспертизы учебников; положение о замещении должностей научно-педагогических работников образовательных учреждений высшего профессионального образования; положение о подготовке научно-педагогических и научных работников; федеральные государственные образовательные стандарты, в том числе в части подготовки кадров для сферы нанотехнологий, федеральные государственные требования к структуре основной профессиональной образовательной программы послевузовского профессионального образования для обучающихся в аспирантуре (адъюнктуре), к структуре основной общеобразовательной программы дошкольного образования и условиям ее реализации, к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы и уровню профессиональной переподготовки и т.д.;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения нужд Министерства, а также проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации, проводит анализ реализации государственной политики и готовит предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным учреждениям, федеральным государственным унитарным предприятиям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству;

- осуществляет полномочия и функции учредителя в отношении подведомственных организаций;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций;

- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых программ и проектов в установленной сфере деятельности;

- осуществляет координацию исследований и разработок в сфере нанотехнологий, формирование

национальной нанотехнологической сети, формирование национальной информационно-аналитической системы в сфере нанотехнологий, формирование приборно-инструментальной, технологической и информационной базы для развития nanoиндустрии, мониторинг научно-технического и производственного потенциала в сфере нанотехнологий;

- осуществляет определение для образовательных учреждений профессионального образования, находящихся в ведении Министерства, контрольных цифр приема граждан, обучающихся за счет средств федерального бюджета, а также квот по целевому приему;

- осуществляет размещение на конкурсной основе среди высших учебных заведений, имеющих государственную аккредитацию, контрольных цифр приема по подготовке специалистов с высшим профессиональным образованием, в том числе инженерных и научных кадров для оборонных отраслей промышленности;

- осуществляет распределение между образовательными учреждениями квот на стипендии Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иные именные стипендии и назначение их в установленном порядке;

- осуществляет открытие в установленном порядке аспирантур и докторантур в образовательных учреждениях высшего и дополнительного профессионального образования и научных организациях;

- осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации;

- осуществляет выдачу дипломов о присуждении предусмотренных государственной системой аттестации ученых степеней и выдачу аттестатов о присвоении ученых званий профессора по специальности и доцента по специальности;

- осуществляет присвоение ученых званий профессора по кафедре, доцента по кафедре, выдачу аттестатов о присвоении указанных ученых званий, а также лишение и восстановление указанных ученых званий и т.д.

Министерство образования и науки Российской Федерации возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом Российской Федерации по представлению Председателя Правительства Российской Федерации.

Министр несет персональную ответственность за выполнение возложенных на Министерство образования и науки Российской Федерации полномочий и реализацию государственной политики в установленной сфере деятельности.

Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки (Рособрнадзор) <77> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в области образования и науки.

<77> См.: Постановление Правительства РФ от 15 июля 2013 г. N 594 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере образования и науки" // СЗ РФ. 2013. N 29. Ст. 3971.

Рособрнадзор осуществляет :

- государственный надзор за соблюдением законодательства Российской Федерации в области образования образовательными учреждениями высшего профессионального образования, образовательными учреждениями дополнительного профессионального образования, реализующими образовательные программы послевузовского профессионального образования и (или) дополнительные профессиональные образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные требования, научными организациями, образовательными учреждениями, реализующими военные профессиональные образовательные программы, федеральными государственными образовательными учреждениями среднего профессионального образования, реализующими образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, российскими образовательными учреждениями, расположенными за пределами территории Российской Федерации, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, а также принятие мер по устранению нарушений законодательства Российской Федерации в области образования, в том числе путем выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений указанным образовательным учреждениям и научным организациям, их учредителям и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, и контроль за исполнением таких предписаний;

- контроль и надзор за полнотой и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных полномочий Российской Федерации в области образования с правом проведения проверок соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также образовательных учреждений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, выдачи обязательных для исполнения предписаний об устранении

выявленных нарушений, о привлечении к установленной законодательством Российской Федерации ответственности должностных лиц органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих переданные полномочия Российской Федерации в области образования, а также должностных лиц образовательных учреждений, расположенных на территории субъектов Российской Федерации, об отстранении от должности указанных должностных лиц;

- лицензирование образовательной деятельности, в том числе контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий при осуществлении образовательной деятельности, и проводит государственную аккредитацию образовательных учреждений высшего профессионального образования, образовательных учреждений дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и (или) дополнительные профессиональные образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные требования, научных организаций, образовательных учреждений, реализующих военные профессиональные образовательные программы, федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации;

- надзор за нормативно-правовым регулированием, осуществляемым органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам переданных полномочий Российской Федерации в области образования, с правом направления обязательных для исполнения предписаний об отмене нормативных правовых актов или о внесении в них изменений;

- государственный контроль качества образования в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, образовательных учреждениях дополнительного профессионального образования, реализующих образовательные программы послевузовского профессионального образования и (или) дополнительные профессиональные образовательные программы, к которым установлены федеральные государственные требования, научных организациях, образовательных учреждениях, реализующих военные профессиональные образовательные программы, федеральных государственных образовательных учреждений среднего профессионального образования, реализующих образовательные программы среднего профессионального образования по подготовке специалистов в сферах обороны, оборонного производства, внутренних дел, безопасности, ядерной энергетики, транспорта и связи, наукоемкого производства по специальностям, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации, российских образовательных учреждениях, расположенных за пределами территории Российской Федерации, в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, федеральными государственными требованиями, а также принятие мер по устранению нарушений этих стандартов и требований, в том числе путем выдачи предписаний об устранении выявленных нарушений указанным образовательным учреждениям и научным организациям, их учредителям, и контроль за исполнением таких предписаний;

- контроль за расходованием субъектами Российской Федерации субвенций на осуществление переданных полномочий Российской Федерации в области образования в пределах своей компетенции;

- признание и установление в Российской Федерации эквивалентности документов иностранных государств об образовании;

- научно-методическое обеспечение контроля качества подготовки обучающихся и выпускников в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами, в том числе государственной (итоговой) аттестации выпускников, освоивших образовательные программы основного общего и среднего (полного) общего образования, а также инструктивно-методическое обеспечение проведения проверок при осуществлении контроля и надзора в сфере образования;

- организацию проведения единого государственного экзамена на территории Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими управление в сфере образования, а за пределами территории Российской Федерации - совместно с учредителями российских образовательных учреждений, расположенных за пределами территории Российской Федерации, имеющих государственную аккредитацию и реализующих основные образовательные программы среднего (полного) общего образования, в том числе разработку контрольных измерительных материалов и обеспечение ими государственных экзаменационных комиссий в субъектах Российской Федерации, а также организацию осуществления централизованной проверки экзаменационных работ участников единого государственного экзамена;

- контроль за деятельностью органов опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан;

- контроль за расходованием субвенций из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей,

лишенных родительского попечения, в семью в части, касающейся назначения и выплаты единовременного пособия при передаче ребенка на воспитание в семью;

- организует контроль качества подготовки выпускников (итоговую) аттестацию по образовательным программам основного общего и среднего (полного) общего образования в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами и т.д.

Высшая аттестационная комиссия при Министерстве образования и науки Российской Федерации <78> создана в целях обеспечения государственной аттестации научных и научно-педагогических работников.

<78> См.: Постановление Правительства РФ от 20 июня 2011 г. N 474 "Об утверждении Положения о Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 26. Ст. 3798.

Основными принципами деятельности Комиссии являются компетентность, независимость, объективность, открытость и соблюдение норм профессиональной этики.

Комиссия осуществляет следующие функции:

а) дает заключения Министерству образования и науки Российской Федерации:

- на создание советов по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (далее - диссертационные советы), установление и изменение состава этих советов, установление полномочий советов, приостановление, возобновление и прекращение деятельности таких советов;

- о результатах экспертизы диссертаций соискателей ученой степени доктора наук;

- о присвоении ученых званий профессора по специальности и доцента по специальности, профессора по кафедре и доцента по кафедре;

- о представлении к защите на соискание ученой степени доктора наук, диссертации на соискание ученой степени кандидата наук по ходатайству диссертационного совета;

- о признании и установлении эквивалентности документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации;

- по апелляциям, поданным на решения диссертационных советов по вопросам присуждения, лишения (восстановления) ученых степеней, выдачи дипломов доктора наук, кандидата наук, присвоения, лишения (восстановления) ученых званий профессора по специальности и доцента по специальности, профессора по кафедре и доцента по кафедре, признания и установления эквивалентности документов иностранных государств об ученых степенях и ученых званиях на территории Российской Федерации;

б) дает рекомендации Министерству образования и науки Российской Федерации:

- о перечне кандидатских экзаменов;

- о перечне рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций;

- о программах кандидатских экзаменов;

в) принимает решения о продлении сроков проведения экспертизы аттестационных дел и диссертаций на соискание ученой степени доктора наук экспертными советами;

г) проводит анализ аттестационных дел, представляет заинтересованным федеральным органам государственной власти и организациям, в которые представляется обязательный экземпляр диссертации, соответствующую информацию;

д) участвует в разработке проектов актов по вопросам присуждения ученых степеней и присвоения ученых званий;

е) по поручениям Министерства образования и науки Российской Федерации:

- дает рекомендации по вопросам установления требований к обязательному минимуму содержания основных образовательных программ послевузовского профессионального образования, номенклатуры специальностей научных работников;

- проверяет деятельность диссертационных советов.

Комиссия имеет право:

а) проверять аттестационные дела, а также диссертации соискателей ученой степени доктора наук;

б) участвовать в заседаниях диссертационных советов и ученых (научно-технических) советов;

в) заслушивать информацию руководителей диссертационных и ученых (научно-технических) советов с целью изучения и обобщения опыта их работы;

г) представлять в Министерство образования и науки Российской Федерации предложения по вопросам:

- формирования диссертационных советов по каждой специальности научных работников с учетом потребностей подготовки и аттестации научных работников высшей квалификации, изменений, вносимых в номенклатуру специальностей научных работников;

- формирования перечня и программ кандидатских экзаменов;
- формирования структуры и объемов подготовки научных кадров за счет средств федерального бюджета;

- формирования перспективной тематики диссертационных исследований;
- гармонизации российской и иностранных систем аттестации специалистов высшей квалификации, упрощения процедур признания ученых степеней и званий, полученных в ведущих университетах мира;

д) привлекать в установленном порядке высококвалифицированных специалистов для подготовки заключений Комиссии по вопросам, отнесенным к ее компетенции.

Состав Комиссии формируется из числа докторов наук, специалистов в области науки, техники, образования и культуры и включает в себя председателя, заместителей председателя, главного ученого секретаря и членов Комиссии.

Состав Комиссии утверждается Правительством Российской Федерации сроком на 5 лет. Председатель Комиссии руководит ее работой и работой президиума Комиссии, а также представляет Комиссию во взаимоотношениях с органами государственной власти и организациями.

Организация работы по подготовке заседаний Комиссии и ее президиума, а также контроль за выполнением принимаемых решений осуществляются главным ученым секретарем Комиссии.

Для оперативного решения текущих вопросов государственной аттестации научных и научно-педагогических работников, возникающих в период между заседаниями Комиссии, из числа ее членов формируется президиум Комиссии.

Заседания президиума Комиссии проводятся, как правило, еженедельно. Решения президиума Комиссии принимаются открытым голосованием не менее двух третей голосов присутствующих на заседании членов президиума Комиссии.

Отчеты о результатах работы президиума заслушиваются на заседаниях Комиссии.

Для осуществления экспертизы соответствия диссертаций на соискание ученой степени доктора наук критериям, установленным Правительством Российской Федерации, а также аттестационных дел - требованиям, установленным Министерством образования и науки Российской Федерации, Министерством по предложению Комиссии с учетом рекомендаций государственных академий наук, ведущих высших учебных заведений, научных и иных организаций могут формироваться экспертные советы Высшей аттестационной комиссии при Министерстве образования и науки Российской Федерации.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляет Министерство образования и науки Российской Федерации.

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 относится: 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 кадров; обеспечение соблюдения законодательства в области образования, контроль за исполнением государственных образовательных стандартов и т.д. <79>.

<79> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало, 2006. С. 565.

Закон "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.

Глава 29. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ

29.1. Государственное регулирование охраны здоровья граждан, здравоохранения и медицинской деятельности

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь является одним из основных прав человека и гражданина, признаваемых и гарантируемых в соответствии со ст. 17 Конституции Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права. Государство обязуется, как это следует из норм ст. ст. 19, 20, 38, 31 и 41 Конституции РФ, гарантировать право на охрану здоровья, медицинскую помощь независимо от расы, пола, национальности, языка, социального происхождения, а также места жительства. Российское законодательство обеспечивает гражданам защиту от любых форм дискриминации, обусловленной наличием у них каких-либо заболеваний.

Конституционное право граждан на охрану здоровья обеспечивается охраной окружающей природной среды, созданием благоприятных условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан, производством и реализацией доброкачественных продуктов питания, а также предоставлением населению доступной медико-социальной помощи.

Термин "охрана здоровья" может быть истолкован в широком и узком смысле. Согласно ст. 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. N 323-ФЗ "Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации" <80> **здоровье** - состояние физического, психического и социального благополучия человека, при котором отсутствуют заболевания, а также расстройства функций органов и систем организма. **Охрана здоровья граждан** - система мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского, в том числе санитарно-противоэпидемического (профилактического), характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи;

<80> СЗ РФ. 2011. N 48. Ст. 672.

Охрана здоровья в узком смысле приравнивается к здравоохранению <81>.

<81> Пищита А.Н. Правовое регулирование медицинской деятельности в современной России. Теоретико-правовые аспекты. М.: ЦКБ РАН, 2008. С. 44.

Здравоохранение - это система социально-экономических и медицинских мероприятий, цель которых сохранить и повысить уровень здоровья каждого отдельного человека и населения в целом. Здравоохранение, являясь сложной социально-экономической системой и специфической отраслью народного хозяйства, призвано обеспечивать реализацию важнейшего социального принципа - сохранение и улучшение здоровья граждан, оказание им высококвалифицированной лечебно-профилактической помощи. Здоровье рассматривается как состояние полного физического, психического и социального благополучия, а не только как отсутствие болезней. Здоровье следует понимать как один из важнейших ресурсов для ведения благополучной жизни, для удовлетворения физических, психических, социальных, культурных и духовных потребностей.

Здоровье населения (общественное здоровье) складывается из здоровья каждого индивида общества. Состояние же здоровья отдельного человека определяет его способность обеспечивать собственное благополучие и реализацию потребностей низшего и высшего порядка и тем самым благополучия и благосостояния общества в целом.

Медицина - это система научных знаний и практической деятельности, целью которой является укрепление и сохранение здоровья, продление жизни людей, предупреждение и лечение болезней человека.

Медицинская деятельность - это деятельность, направленная на предупреждение болезней, спасение жизни человека, избавление его от страданий или их облегчение.

Медицинская помощь - это комплекс взаимосвязанных и взаимообусловленных мероприятий, направленных на диагностику, профилактику, лечение заболеваний человека, а также предотвращение нежелательной беременности, осуществляемых специально подготовленным для этих целей лицом (врач, фельдшер, медицинская сестра и т.д.).

Граждане имеют право на бесплатную медицинскую помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения. Гарантированный объем бесплатной медицинской помощи предоставляется гражданам в соответствии с Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, которая определяет виды, нормативы объема медицинской помощи, нормативы финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, подушевые нормативы финансирования и порядок формирования тарифов на медицинскую помощь.

Медицинская помощь оказывается в медицинских организациях, получивших лицензию на медицинскую деятельность. Медицинская помощь оказывается также лицами, занимающимися частной медицинской практикой, при наличии у них лицензии на медицинскую деятельность.

Первичная медико-санитарная помощь является основным, доступным и бесплатным для каждого гражданина видом медицинской помощи и включает:

- лечение наиболее распространенных болезней, а также травм, отравлений и других неотложных состояний;
- медицинскую профилактику важнейших заболеваний;
- санитарно-гигиеническое просвещение населения;
- проведение других мероприятий, связанных с оказанием медико-санитарной помощи гражданам по месту жительства.

Скорая медицинская помощь оказывается гражданам при состояниях, требующих срочного медицинского вмешательства (при несчастных случаях, травмах, отравлениях, других состояниях и заболеваниях). Неотложная медицинская помощь оказывается гражданам медицинским персоналом амбулаторно-поликлинических учреждений муниципальной системы здравоохранения при острых заболеваниях и обострении хронических заболеваний, не требующих срочного медицинского вмешательства. Специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь оказывается гражданам при заболеваниях, требующих специальных методов диагностики, лечения и использования сложных, уникальных или ресурсоемких медицинских технологий.

Стандарты и порядок оказания медицинской помощи устанавливаются федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Под **медицинским вмешательством** понимается правомерное, прямое или опосредованное воздействие на организм человека с целью диагностики, профилактики, лечения заболеваний, предотвращения нежелательной беременности, а также удовлетворение иных потребностей индивида, осуществляемое специально подготовленным лицом или лицами (врачом, фельдшером, медицинской сестрой и т.д.).

Для целей социальной медицины и организации здравоохранения учреждения государственной и муниципальной собственности распределены по видам (отраслям) здравоохранительной деятельности: лечебно-профилактической, охраны здоровья (медицинской помощи), женщинам и детям, санитарно-противоэпидемиологической, медико-фармацевтической, медико-образовательной, научно-исследовательской, санаторно-курортной, патолого-анатомической (включая судебно-медицинскую и судебно-психиатрическую помощь), а также медико-страховой (ОМС) <82>.

<82> Братановский С.Н., Кизилов В.В. Правовое регулирование организации и деятельности медицинских учреждений в России. Саратов: Из-во Саратов. ун-та, 2005. С. 41.

Особо в законодательстве урегулированы вопросы организации оказания психиатрической помощи. В соответствии с Законом РФ от 2 июля 1992 г. N 3185-1 "О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании" <83> психиатрическая помощь включает в себя обследование психического здоровья граждан по основаниям и в порядке, которые установлены законом, диагностику психических расстройств, лечение, уход и медико-социальную реабилитацию лиц, страдающих

психическими расстройствами.

<83> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 33. Ст. 1913.

Психиатрическая помощь лицам, страдающим психическими расстройствами, гарантируется государством и осуществляется на основе принципов законности, гуманности и соблюдения прав человека и гражданина.

Все лица, страдающие психическими расстройствами, при оказании им психиатрической помощи имеют право на:

- уважительное и гуманное отношение, исключаящее унижение человеческого достоинства;
- получение информации о своих правах, а также в доступной для них форме и с учетом их психического состояния информации о характере имеющихся у них психических расстройств и применяемых методах лечения;
- психиатрическую помощь в наименее ограничительных условиях, по возможности по месту жительства;
- содержание в психиатрическом стационаре только в течение срока, необходимого для обследования и лечения;
- все виды лечения (в том числе санаторно-курортное) по медицинским показаниям;
- оказание психиатрической помощи в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;
- предварительное согласие и отказ на любой стадии от использования в качестве объекта испытаний медицинских средств и методов, научных исследований или учебного процесса, от фото-, видео- или киносъемки;
- приглашение по их требованию любого специалиста, участвующего в оказании психиатрической помощи, с согласия последнего для работы во врачебной комиссии;
- помощь адвоката, законного представителя или иного лица в порядке, установленном законом.

Ограничение прав и свобод лиц, страдающих психическими расстройствами, только на основании психиатрического диагноза, фактов нахождения под диспансерным наблюдением в психиатрическом стационаре либо в психоневрологическом учреждении для социального обеспечения или специального обучения не допускается.

Государством гарантируются:

- неотложная психиатрическая помощь;
- консультативно-диагностическая, лечебная, психопрофилактическая, реабилитационная помощь во внебольничных и стационарных условиях;
- все виды психиатрической экспертизы, определение временной нетрудоспособности;
- социально-бытовая помощь и содействие в трудоустройстве лиц, страдающих психическими расстройствами;
- решение вопросов опеки;
- консультации по правовым вопросам и другие виды юридической помощи в психиатрических и психоневрологических учреждениях;
- социально-бытовое устройство инвалидов и престарелых, страдающих психическими расстройствами, а также уход за ними;
- обучение инвалидов и несовершеннолетних, страдающих психическими расстройствами;
- психиатрическая помощь при стихийных бедствиях и катастрофах.

Для обеспечения лиц, страдающих психическими расстройствами, психиатрической помощью и их социальной поддержки государство:

- создает все виды учреждений, оказывающих внебольничную и стационарную психиатрическую помощь, по возможности по месту жительства пациентов;
- организует общеобразовательное и профессиональное обучение несовершеннолетних, страдающих психическими расстройствами;
- создает лечебно-производственные предприятия для трудовой терапии, обучения новым профессиям и трудоустройства на этих предприятиях лиц, страдающих психическими расстройствами, включая инвалидов, а также специальные производства, цеха или участки с облегченными условиями труда для таких лиц;
- устанавливает обязательные квоты рабочих мест на предприятиях, в учреждениях и организациях для трудоустройства лиц, страдающих психическими расстройствами;
- применяет методы экономического стимулирования для предприятий, учреждений и организаций, предоставляющих рабочие места для лиц, страдающих психическими расстройствами;
- создает общежития для лиц, страдающих психическими расстройствами, утративших социальные связи;

- принимает иные меры, необходимые для социальной поддержки лиц, страдающих психическими расстройствами.

Организация оказания психиатрической помощи осуществляется федеральными специализированными медицинскими учреждениями и специализированными медицинскими учреждениями субъектов РФ. Решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания лиц, страдающих психическими расстройствами, находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется органами государственной власти субъектов РФ.

Психиатрическую помощь оказывают государственные, негосударственные психиатрические и психоневрологические учреждения и частнопрактикующие врачи-психиатры, имеющие лицензии в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Государство ставит перед собой вполне определенные социальные и экономические цели, которые находят отражение в нормативных документах, концепциях, приоритетах развития, доктринах и т.п. Применительно к системе здравоохранения такими целями являются: обеспечение доступа к здравоохранению всем гражданам; обеспечение безопасных условий жизнедеятельности населения; медицинская профилактика и информированность населения о здоровом образе жизни; экономичность, снижение издержек государства на здравоохранение при обеспечении определенных гарантий медико-социальной помощи и другие.

Способы реализации поставленных целей могут существенно различаться в зависимости от особенностей экономической ситуации в стране, национальных, культурных особенностей, государственного устройства и т.п.

Основными направлениями государственного регулирования здравоохранения в Российской Федерации являются: установление порядка входа хозяйствующих субъектов на рынок медицинских услуг, функционирования или хозяйствования на данном рынке, а также выхода с него; правовое обеспечение качества товаров, работ и услуг путем лицензирования хозяйствующих субъектов, аттестации специалистов; регулирование цен на соответствующие товары, работы, услуги; регулирование статистической и иной отчетности; контроль медицинских технологий; создание государственных и муниципальных лечебно-профилактических, аптечных, образовательных, научных и иных учреждений и организаций; бюджетное финансирование отдельных видов медицинской деятельности, отдельных программ; разработка и установление стандартов качества и контроль за их соблюдением; разработка, внедрение и контроль санитарных правил, норм и нормативов; другие.

29.2. Организация управления в области здравоохранения

Правительство РФ обеспечивает проведение единой государственной социальной политики, реализацию конституционных прав граждан в области социального обеспечения, способствует развитию социального обеспечения и благотворительности. Правительство РФ принимает меры по реализации трудовых прав граждан, разрабатывает программы сокращения и ликвидации безработицы и обеспечивает реализацию этих программ, обеспечивает проведение единой государственной миграционной политики, принимает меры по реализации прав граждан на охрану здоровья, по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия, содействует решению проблем семьи, материнства, отцовства и детства, принимает меры по реализации молодежной политики.

Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации (Минздравсоцразвития России) <84> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения, обращения лекарственных средств для медицинского применения (за исключением функций, возложенных на иные федеральные органы исполнительной власти), социального развития, труда и защиты прав потребителей, включая вопросы организации медицинской профилактики, в том числе инфекционных заболеваний и СПИДа, медицинской помощи и медицинской реабилитации, фармацевтической деятельности, качества, эффективности и безопасности лекарственных средств, санитарно-эпидемиологического благополучия, уровня жизни и доходов населения, демографической политики, медико-санитарного обеспечения работников отдельных отраслей экономики с особо опасными условиями труда, медико-биологической оценки воздействия на организм человека особо опасных факторов физической и химической природы, курортного дела, оплаты труда, пенсионного обеспечения, в том числе негосударственного пенсионного обеспечения, социального страхования, включая уплату страховых взносов, условий и охраны труда, социального партнерства и трудовых отношений, занятости населения и безработицы, трудовой миграции, альтернативной гражданской службы, государственной гражданской службы (за исключением вопросов оплаты труда), социальной защиты населения, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей, опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере здравоохранения и социального развития, включая оказание медицинской помощи

(в том числе высокотехнологичной, включая трансплантацию органов и тканей человека), разработку и реализацию современных медицинских технологий, новых методов диагностики и организации оказания медицинской помощи, предоставление услуг в области курортного дела, организацию судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз, социальное обслуживание населения, оказание протезно-ортопедической помощи, реабилитацию инвалидов, проведение медико-социальной экспертизы, профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации медицинских, фармацевтических и санитарно-эпидемиологических работников, работников сферы социального развития и курортного дела, а также отдельных категорий работников в области охраны труда. Минздравсоцразвития России возглавляет министр, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

<84> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 321 "Об утверждении Положения о Министерстве здравоохранения и социального развития Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2898.

Минздравсоцразвития России осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и к сферам ведения подведомственных ему федеральных служб и федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации Министерство самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: положения о территориальных органах федеральных служб и федерального агентства, подведомственных Министерству; квалификационные требования к работникам и номенклатура специальностей в сфере, отнесенной к компетенции Министерства; порядок прохождения обязательного психиатрического освидетельствования работниками, осуществляющими отдельные виды деятельности, в том числе деятельность, связанную с источниками повышенной опасности (с влиянием вредных веществ и неблагоприятных производственных факторов), а также работающими в условиях повышенной опасности; порядок медицинского освидетельствования лица, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что оно больно наркоманией, находится в состоянии наркотического опьянения либо потребило наркотическое средство или психотропное вещество без назначения врача; порядок выдачи разрешений для применения средств и методов диагностики наркомании и лечения больных наркоманией; порядок медицинского наблюдения и учета больных наркоманией; перечень медицинских противопоказаний для осуществления отдельных видов профессиональной деятельности и деятельности, связанной с источниками повышенной опасности; порядок организации медицинской помощи лицам, задержанным, заключенным под стражу, отбывающим наказание в местах лишения свободы либо административный арест; перечень медицинских и социальных показаний для искусственного прерывания беременности; перечень медицинских показаний для медицинской стерилизации; порядок оказания медицинской помощи, в том числе первичной медико-санитарной помощи, скорой медицинской помощи, специализированной медицинской помощи, в том числе высокотехнологичной, и т.д.;

- обобщает практику применения законодательства и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Министерства и реализацию возложенных на него функций;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям, подведомственным Министерству;

- осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности по вопросам международной гуманитарной помощи и подтверждение целевого назначения наркотических лекарственных средств, предназначенных для оказания гуманитарной помощи (содействия) или помощи при чрезвычайных ситуациях;

- осуществляет утверждение общих фармакопейных статей и фармакопейных статей, издание государственной фармакопеи;

- осуществляет ведение государственного реестра курортного фонда Российской Федерации;

- осуществляет ведение федеральных баз данных и иных информационных ресурсов, в том числе ведение реестров и регистров в области здравоохранения и социального развития;

- осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных федеральных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

- осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых программ, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности Министерства;

- осуществляет деятельность по формированию единой информационной системы в сфере здравоохранения и социального развития;

- осуществляет формирование государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации в медицинских организациях;

- осуществляет ведение государственного учета курортного фонда Российской Федерации и государственного реестра лечебно-оздоровительных местностей и курортов, включая санаторно-курортные организации;

- осуществляет государственную экспертизу программ развития курортов и курортных регионов (районов), разведанных запасов природных лечебных ресурсов, имеющих федеральное значение;

- осуществляет разработку и утверждение сводов правил в установленной сфере деятельности;

- осуществляет оформление представлений о назначении пенсии за выслугу лет федеральных государственных служащих государственным служащим, уволенным из ликвидированных (реорганизованных) федеральных государственных органов, функции которых в соответствии с законодательством Российской Федерации не переданы другим федеральным государственным органам, и исчисление им стажа государственной службы для назначения указанной пенсии;

- осуществляет ведение базы данных федеральных государственных гражданских служащих, состоящих на учете для получения единовременной субсидии на приобретение жилого помещения и снятых с этого учета;

- осуществляет функции компетентного органа, уполномоченного издавать акты, имеющие обязательную силу в отношении найма и трудоустройства российских граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства для работы в составе экипажей морских судов, плавающих под Государственным флагом Российской Федерации, и т.д.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор) <85> является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей и потребительского рынка.

<85> См.: Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 322 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека" // СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2899.

Роспотребнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет государственный санитарно-эпидемиологический надзор за соблюдением санитарного законодательства;

- осуществляет государственный контроль за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей;

- осуществляет контроль за соблюдением правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;

- санитарно-карантинный контроль в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при осуществлении закупок указанной продукции для государственных нужд, а также при поставке (закладке) муки в государственный резерв, ее хранении в составе государственного резерва и транспортировке;

- государственный надзор и контроль за качеством и безопасностью муки, макаронных и хлебобулочных изделий при ввозе (вывозе) указанной продукции на территорию Российской Федерации;

- государственный контроль за соблюдением требований о включении информации о классе

энергетической эффективности товара, иной обязательной информации об энергетической эффективности в техническую документацию, прилагаемую к товару, в его маркировку, нанесении такой информации на его этикетку, а также правил включения (нанесения) указанной информации;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

- осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации, за исключением уведомлений, представляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, осуществляющими деятельность на территориях, подлежащих обслуживанию Федеральным медико-биологическим агентством;

- регистрирует впервые внедряемые в производство и ранее не использовавшиеся химические, биологические вещества и изготавливаемые на их основе препараты, потенциально опасные для человека (кроме лекарственных средств); отдельные виды продукции, представляющие потенциальную опасность для человека (кроме лекарственных средств); отдельные виды продукции, в том числе пищевые продукты, впервые ввозимые на территорию Российской Федерации; лиц, пострадавших от радиационного воздействия и подвергшихся радиационному облучению в результате чернобыльской и других радиационных катастроф и инцидентов;

- устанавливает причины и выявляет условия возникновения и распространения инфекционных заболеваний и массовых неинфекционных заболеваний (отравлений);

- информирует органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления и население о санитарно-эпидемиологической обстановке и о принимаемых мерах по обеспечению санитарно-эпидемиологического благополучия населения;

- готовит предложения о введении и об отмене на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации ограничительных мероприятий (карантина) в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- организует в установленном порядке ведение социально-гигиенического мониторинга;

- организует деятельность системы государственной санитарно-эпидемиологической службы Российской Федерации;

- осуществляет в установленном порядке проверку деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законодательства Российской Федерации в области защиты прав потребителей, правил продажи отдельных видов товаров;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета в части средств, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций и т.д.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития (Росздравнадзор) <86> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере здравоохранения и социального развития.

<86> Постановление Правительства РФ от 30 июня 2004 г. N 323 "Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере здравоохранения и социального развития" // СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2900.

Росздравнадзор возглавляет руководитель, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Правительством РФ по представлению Министра здравоохранения и социального развития РФ.

Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет надзор за соблюдением государственных стандартов, технических условий на продукцию медицинского назначения;

- контроль и надзор за соблюдением государственных стандартов социального обслуживания; порядком производства медицинской экспертизы; порядком установления степени утраты профессиональной трудоспособности в результате несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний; порядком организации и осуществления медико-социальной экспертизы, а также реабилитацией инвалидов; осуществлением судебно-медицинских и судебно-психиатрических экспертиз; проведением доклинических исследований лекарственных средств, клинических исследований лекарственных препаратов, а также качеством, производством лекарственных средств, изготовлением лекарственных препаратов, хранением, перевозкой, ввозом на территорию Российской Федерации, рекламой, отпуском, реализацией, уничтожением лекарственных средств, применением лекарственных препаратов; производством, оборотом и порядком использования

изделий медицинского назначения; соблюдением стандартов качества медицинской помощи; деятельностью органов опеки и попечительства в отношении совершеннолетних недееспособных или не полностью дееспособных граждан; применением цен на лекарственные препараты, включенные в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов; реализацией мероприятий программ модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации и программ модернизации федеральных государственных учреждений, оказывающих медицинскую помощь;

- осуществляет прием и учет уведомлений о начале осуществления юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями отдельных видов работ и услуг по перечню, утвержденному Правительством Российской Федерации;

- проводит мониторинг ассортимента и цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты; мониторинг безопасности лекарственных препаратов, находящихся в обращении на территории Российской Федерации;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности, отнесенных к компетенции Службы;

- выдает разрешения на применение новых медицинских технологий; транзит через территорию Российской Федерации сильнодействующих веществ, не являющихся прекурсорами наркотических средств и психотропных веществ;

- выдает сертификат на право ввоза (вывоза) наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров;

- регистрирует изделия медицинского назначения;

- размещает по результатам мониторинга безопасности лекарственных препаратов, находящихся в обращении на территории Российской Федерации, на своем официальном сайте в сети Интернет информацию о принятых решениях о внесении изменений в инструкцию по применению лекарственного препарата, о приостановлении применения лекарственного препарата, об изъятии из обращения лекарственного препарата или о возобновлении применения лекарственного препарата;

- осуществляет в установленном порядке проверку деятельности организаций здравоохранения, аптечных учреждений, организаций оптовой торговли лекарственными средствами, организаций, осуществляющих социальную защиту населения, других организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих деятельность в сфере здравоохранения и социальной защиты населения;

- осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Службы и реализацию возложенных на нее функций;

- взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

- в установленном законодательством Российской Федерации порядке размещает заказы и заключает государственные контракты, а также иные гражданско-правовые договоры на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд Службы, а также на проведение научно-исследовательских работ для иных государственных нужд в установленной сфере деятельности и т.д.

Глава 30. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ КУЛЬТУРЫ

30.1. Культура как отрасль государственного управления

Административно-правовое регулирование в области культуры оформляет отношения органов публичной администрации с гражданами и организациями в этой основополагающей сфере общественных отношений.

Российская Федерация признает равное достоинство культур, равные права и свободы в области культуры всех проживающих в ней народов и иных этнических общностей, способствует созданию равных условий для сохранения и развития этих культур, обеспечивает и укрепляет целостность российской культуры посредством законодательного регулирования федеральной государственной культурной политики и федеральных государственных программ сохранения и развития культуры.

Культурная деятельность является неотъемлемым правом каждого гражданина независимо от национального и социального происхождения, языка, пола, политических, религиозных и иных убеждений, места жительства, имущественного положения, образования, профессии или других обстоятельств. Права человека в области культурной деятельности приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных и национальных движений, политических партий, этнических общностей, этноконфессиональных групп и религиозных организаций, профессиональных и иных объединений.

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. ст. 71, 72), Основы законодательства РФ о культуре от 9 октября 1992 г. <87> относят к ведению РФ в этой области установление основ федеральной политики и федеральных программ в области культурного развития РФ; обеспечение 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.

<87> См.: Закон РФ от 9 октября 1992 г. N 3612-1 "Основы законодательства Российской Федерации о культуре" // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 46. Ст. 2615.

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.

Основы законодательства Российской Федерации о культуре относят к **культурным ценностям** нравственные и эстетические идеалы, нормы и образцы поведения, языки, диалекты, говоры, национальные традиции и обычаи, исторические топонимы, фольклор, художественные промыслы и ремесла, произведения культуры и искусства и методы научных исследований культурной деятельности, имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы и технологии, уникальные в историко-культурном отношении территории и объекты.

Культурные блага - условия и услуги, предоставляемые организациями, другими юридическими и физическими лицами для удовлетворения гражданами своих культурных потребностей. Огромное число творческих работников занимается творческой деятельностью, то есть созданием культурных ценностей и их интерпретацией.

Творческим работником признается физическое лицо, которое создает или интерпретирует культурные ценности, считает собственную творческую деятельность неотъемлемой частью своей жизни, признано или требует признания в качестве творческого работника, независимо от того, связано оно или нет трудовыми соглашениями и является или нет членом какой-либо ассоциации творческих работников (к числу творческих работников относятся лица, причисленные к таковым Всемирной конвенцией об авторском праве, Бернской конвенцией об охране произведений литературы и искусства, Римской конвенцией об охране прав артистов-исполнителей, производителей фонограмм и работников органов радиовещания).

В целях реализации конституционных прав граждан в культурной сфере Российская Федерация:

- стимулирует деятельность творческих работников, направленную на повышение качества жизни народа, сохранение и развитие культуры;
- обеспечивает условия труда и занятости творческих работников таким образом, чтобы они имели возможность в желательной для них форме посвятить себя творческой деятельности;
- способствует росту спроса со стороны общества и частных лиц на продукцию творчества в целях расширения возможностей творческих работников получать оплачиваемую работу;
- способствует материальному обеспечению, свободе и независимости творческих работников и педагогов, посвящающих свою деятельность традиционной и народной культуре;
- содействует творческим работникам в расширении международных творческих контактов;
- расширяет возможности участия женщин в различных областях культурной деятельности;
- реализует положения принятой ООН Декларации прав ребенка, учитывающие специфику ребенка, занимающегося творческой деятельностью.

Правительство РФ разрабатывает федеральные государственные программы сохранения и развития культуры, воплощающие культурную политику государства и пути ее реализации.

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 <88>. Основными из них являются: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. N 2124-1 "О средствах массовой информации" <89>, Федеральный закон от 22 августа 1996 г. N 126-ФЗ "О государственной поддержке кинематографии Российской Федерации" <90>, Федеральный закон от 15 апреля 1998 г. N 64-ФЗ "О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации" <91>, Федеральный закон от 6 января 1999 г. N 7-ФЗ "О народных художественных промыслах" <92>, Федеральный закон от 25 июня 2002 г. N 73-ФЗ "Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации" <93>.

<88> См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало, 2006. С. 600.

<89> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. N 7. Ст. 300.

<90> СЗ РФ. 1996. N 35. Ст. 4136.

<91> СЗ РФ. 1998. N 16. Ст. 1799.

<92> СЗ РФ. 1999. N 2. Ст. 234.

<93> СЗ РФ. 2002. N 26. Ст. 2519.

В целях обеспечения общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей и благ для всех граждан органы государственной власти и управления, органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией обязаны:

- поощрять деятельность граждан по приобщению детей к творчеству и культурному развитию, занятию самообразованием, любительским искусством, ремеслами;

- создавать условия для всеобщего эстетического воспитания и массового начального художественного образования прежде всего посредством гуманитаризации всей системы образования, поддержки и развития сети специальных учреждений и организаций - школ искусств, студий, курсов, любительского искусства (самодельного художественного творчества), а также сохранения бесплатности для населения основных услуг общедоступных библиотек;

- способствовать развитию благотворительности, меценатства и спонсорства в области культуры;

- осуществлять свой протекционизм (покровительство) в области культуры по отношению к наименее экономически и социально защищенным слоям и группам населения;

- публиковать для сведения населения ежегодные данные о социокультурной ситуации.

На органы местного самоуправления в области культуры возложено решение следующих задач: организация библиотечного обслуживания населения; создание условий для организации досуга населения; охрана и сохранение объектов культурного наследия местного значения.

Большое значение имеет возможность для граждан создания организаций, учреждений и предприятий по производству, тиражированию и распространению культурных ценностей и благ, также граждане имеют право создавать ассоциации, творческие союзы, гильдии (союзы писателей, кинематографистов, театральные деятели, гильдии книжников и др.) или иные культурные объединения в порядке, определяемом законодательством об общественных объединениях, которые направляют и объединяют многочисленные некоммерческие организации культуры и искусства. Государство содействует созданию и деятельности организаций творческих работников, обеспечивая возможность их участия в разработке политики в области культуры, консультируется с ними при разработке мероприятий в области культуры. В правовой, социально-экономической и других сферах государство содействует творческим работникам, не являющимся членами какой-либо организации творческих работников, равно как и членами таких организаций.

Учредитель организации культуры утверждает ее устав (положение) и изменения к нему, назначает на должность и освобождает от должности руководителя, заключает, изменяет и расторгает контракты с руководителем в порядке, установленном законодательством. Помимо культурной данная организация вправе осуществлять не противоречащую законодательству иную деятельность, предусмотренную ее уставом (положением), в том числе предпринимательскую, но лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана. Виды и формы предпринимательской деятельности определяются уставом (положением) организации культуры. Учредитель (либо орган, зарегистрировавший организацию культуры) имеет право приостановить предпринимательскую деятельность организации культуры, если эта деятельность идет в ущерб основной. Любые платные формы культурной деятельности не рассматриваются как предпринимательские, если доход от них

полностью идет на развитие и совершенствование организации культуры.

Государственные органы, органы местного самоуправления не вмешиваются в профессионально-творческую деятельность организаций культуры, за исключением случаев, когда такая деятельность ведет к пропаганде войны, насилия и жестокости расовой, национальной, религиозной, классовой и иной исключительности или нетерпимости, порнографии.

Здания, сооружения, имущественные комплексы, оборудование и другое имущество, переданные организации культуры учредителем, закрепляются за ней на праве оперативного управления.

Право организаций культуры на получение безвозмездных пожертвований (даров, субсидий) от отечественных и зарубежных юридических и физических лиц, международных организаций не ограничивается.

30.2. Административно-правовой статус органов, осуществляющих государственное регулирование в отраслях культуры

Значительная роль в реализации государственной политики в области культуры и искусства принадлежит **Президенту РФ**. В целях более эффективной ее реализации Указом Президента РФ от 30 августа 2004 г. N 1132 утверждено Положение о Совете при Президенте Российской Федерации по культуре и искусству <94>. 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.

<94> СЗ РФ. 2004. N 36. Ст. 3656.

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 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)** <95>, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, искусства, культурного наследия (в том числе археологического наследия), кинематографии, архивного дела, авторского права и смежных прав и функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере культуры и кинематографии, а также по охране культурного наследия, авторского права и смежных прав, по контролю и надзору в указанной сфере деятельности.

<95> См.: Постановление Правительства РФ от 20 июля 2011 г. N 590 "О Министерстве культуры Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 31. Ст. 4758.

Министерство культуры Российской Федерации осуществляет следующие полномочия:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к установленной сфере ведения Министерства и сферам ведения подведомственного ему федерального агентства, а также проект плана работы и прогнозные показатели деятельности

Министерства;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации самостоятельно принимает следующие нормативные правовые акты: порядок хранения исходных материалов национальных фильмов и исходных материалов кинолент; перечень перемещенных культурных ценностей, не подлежащих передаче иностранным государствам, международным организациям и (или) вывозу из Российской Федерации, а также правила обеспечения режима их хранения; положение о национальном фильме; порядок использования архивных документов в государственных и муниципальных архивах; порядок государственного учета документов Архивного фонда Российской Федерации; перечни типовых архивных документов с указанием сроков их хранения; порядок бесплатного посещения музеев лицами, не достигшими 18 лет; порядок охраны и сохранения особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации; порядок установления льгот организациями культуры, находящимися в федеральном ведении, для детей дошкольного возраста, учащихся, инвалидов и военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, при организации платных мероприятий; порядок периодической аттестации работников библиотек; положение о Музейном фонде Российской Федерации; положение о Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации; положение о специальном фонде (реестре) перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена на культурные ценности Российской Федерации, разграбленные бывшими неприятельскими государствами в период Второй мировой войны и находящиеся на территории государства, не востребовавшего свои культурные ценности; положение об аттестационной комиссии по согласованию кандидатур на должности ректоров федеральных государственных образовательных учреждений высшего профессионального образования, подведомственных Министерству, и т.д.;

- утверждает перечень библиотечно-информационных организаций, получающих из Российской книжной палаты обязательный федеральный экземпляр печатных изданий, фонограмм и видеофильмов; перечень библиотечно-информационных организаций, получающих из научно-технического центра "Информрегистр" обязательный федеральный экземпляр электронных изданий; перечень библиотечно-информационных организаций, получающих из Федерального института промышленной собственности обязательный экземпляр патентных документов на электронных носителях; форму отчета о деятельности аккредитованных государством организаций, осуществляющих коллективное управление авторскими и смежными правами; форму паспорта объекта культурного наследия; особенности объектов, послуживших основанием для включения их в Единый государственный реестр объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации и подлежащих обязательному сохранению (предмет охраны) в отношении объектов культурного наследия федерального значения и т.д.;

- осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, функции и полномочия учредителя федеральных автономных, бюджетных и казенных учреждений, а также полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в установленной сфере деятельности, в том числе имущества, переданного подведомственным федеральным государственным унитарным предприятиям, федеральным государственным учреждениям и казенным предприятиям;

- осуществляет ведение Государственного свода особо ценных объектов культурного наследия народов Российской Федерации (является его депозитарием), электронной базы данных всех перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, реестра перемещенных в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации культурных ценностей, предназначенных для обмена, Государственного каталога Музейного фонда Российской Федерации, Государственного реестра фильмов;

- осуществляет ведение Единого государственного реестра объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) народов Российской Федерации;

- осуществляет ведение реестра лицензий на осуществление деятельности по реставрации объектов культурного наследия (памятников истории и культуры);

- осуществляет научно-методическое обеспечение в области сохранения и использования объектов культурного наследия;

- осуществляет поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в области культуры, искусства, образования в области культуры и искусства, а также формирование и ведение реестра социально ориентированных некоммерческих организаций - получателей такой поддержки;

- осуществляет реализацию от имени Российской Федерации правомочий обладателя

информации, содержащейся в базах данных единой федеральной автоматизированной информационной системы сведений о показах фильмов в кинозалах;

- осуществляет реализацию от имени Российской Федерации имущественных и личных неимущественных прав и выполнение обязанностей в отношении музейных предметов и музейных коллекций, включенных в состав Музейного фонда Российской Федерации, и т.д.

Федеральное архивное агентство <96> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению федеральным имуществом в сфере архивного дела. Агентство осуществляет свою деятельность непосредственно и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

<96> См.: Положение о Федеральном архивном агентстве (утв. Постановлением Правительства РФ от 17 июня 2004 г. N 290 (СЗ РФ. 2004. N 25. Ст. 2572).

В содержание деятельности Федерального архивного агентства входит 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; оформления 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.

30.3. Государственное регулирование архивного дела

Федеральный закон от 22 октября 2004 г. N 125-ФЗ "Об архивном деле в Российской Федерации" <97> определяет архивное дело как деятельность государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан в сфере организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов.

<97> СЗ РФ. 2004. N 43. Ст. 4169.

Архивный фонд РФ - это исторически сложившаяся и постоянно пополняющаяся совокупность архивных документов, отражающих материальную и духовную жизнь общества, имеющих историческое, научное, социальное, экономическое, политическое и культурное значение, являющихся неотъемлемой частью историко-культурного наследия народов Российской Федерации, относящихся к информационным ресурсам и подлежащих постоянному хранению.

В состав Архивного фонда РФ входят находящиеся на территории Российской Федерации архивные документы независимо от источника их происхождения, времени и способа создания, вида носителя, форм собственности и места хранения, в том числе юридические акты, управленческая документация, документы, содержащие результаты научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, градостроительная документация, кино-, фото-, видео- и фонодокументы, электронные и телеметрические документы, рукописи, рисунки, чертежи, дневники, переписка, мемуары, копии архивных документов на правах подлинников, а также архивные документы государственных организаций, находящихся в иностранных государствах. Архивные документы включаются в состав Архивного фонда РФ на основании экспертизы ценности документов, которая осуществляется уполномоченным органом исполнительной власти субъекта РФ в области архивного дела, государственным, муниципальным архивом совместно с собственником или владельцем архивных документов.

К полномочиям Российской Федерации в области архивного дела относятся:

- разработка и проведение единой государственной политики в области архивного дела;

- установление единых правил организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов и контроль за соблюдением указанных правил;

- хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов федеральных государственных архивов, федеральных музеев и библиотек, федеральных органов государственной власти, иных государственных органов Российской Федерации, в том числе органов прокуратуры Российской Федерации, Центральной избирательной комиссии РФ, Счетной палаты РФ, Центрального банка РФ, государственных внебюджетных фондов, государственных академий наук и организаций государственных академий наук, федеральных государственных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и федеральных государственных учреждений, в том числе расположенных за пределами Российской Федерации;

- решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в федеральной собственности, в собственность субъектов РФ и (или) муниципальных образований;

- решение вопросов о временном вывозе документов Архивного фонда РФ за пределы Российской Федерации.

К полномочиям субъекта РФ в области архивного дела относятся;

- проведение государственной политики в области архивного дела на территории субъекта РФ;

- хранение, комплектование, учет и использование архивных документов и архивных фондов государственных архивов субъекта РФ, музеев, библиотек субъекта РФ, органов государственной власти и иных государственных органов субъекта РФ, государственных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и государственных учреждений субъекта РФ;

- решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в собственности субъекта РФ, в собственность Российской Федерации, иных субъектов РФ и (или) муниципальных образований.

К полномочиям муниципального образования в области архивного дела относятся:

- хранение, комплектование (формирование), учет и использование архивных документов и архивных фондов органов местного самоуправления, муниципальных архивов, музеев, библиотек, муниципальных унитарных предприятий, включая казенные предприятия, и муниципальных учреждений;

- решение вопросов о передаче архивных документов, находящихся в муниципальной собственности, в собственность Российской Федерации, субъектов РФ, иных муниципальных образований.

30.4. Государственное регулирование библиотечного дела

Организационно самостоятельной подотраслью социально-культурного отраслевого комплекса является библиотечное дело - отрасль информационной, культурно-просветительской и образовательной деятельности, в задачи которой входят создание и развитие сети библиотек, формирование и обработка их фондов, организация библиотечного, информационного и справочно-библиографического обслуживания пользователей библиотек, подготовка кадров работников библиотек, научное и методическое обеспечение развития библиотек.

Организационная сущность управления библиотечным делом состоит в том, что с его помощью достигается координация совместной деятельности как библиотечных организаций, так и библиотечных служащих, обеспечивающих выполнение поставленных целей упорядочения отношений между субъектом и объектом управления, связей между ними <98>.

<98> Братановский С.Н., Линник В.В. Правовая организация управления библиотечным делом в России. Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 2007. С. 55.

В соответствии с Федеральным законом от 29 декабря 1994 г. N 78-ФЗ "О библиотечном деле" <99> **библиотека** - это информационное, культурное, образовательное учреждение, располагающее организованным фондом тиражированных документов и предоставляющее их во временное пользование физическим и юридическим лицам.

<99> СЗ РФ. 1995. N 1. Ст. 2.

В соответствии с порядком учреждения и формами собственности выделяются следующие основные виды библиотек: государственные библиотеки, учрежденные органами государственной власти (в том числе федеральные библиотеки, библиотеки субъектов РФ, библиотеки министерств и иных федеральных органов исполнительной власти); муниципальные библиотеки, учрежденные органами местного самоуправления; библиотеки Российской академии наук, других академий, научно-исследовательских институтов, образовательных учреждений; библиотеки предприятий, учреждений, организаций; библиотеки общественных объединений; частные библиотеки; библиотеки,

учрежденные иностранными юридическими и физическими лицами, а также международными организациями в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Каждый гражданин независимо от пола, возраста, национальности, образования, социального положения, политических убеждений, отношения к религии имеет право на библиотечное обслуживание на территории Российской Федерации. Право граждан на библиотечное обслуживание обеспечивается: созданием государственной и муниципальной сети общедоступных библиотек, бесплатно осуществляющих основные виды библиотечного обслуживания; многообразием видов библиотек, государственным протекционизмом в деле создания юридическими и физическими лицами библиотек независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, специализации и масштабов деятельности. Права граждан в области библиотечного обслуживания приоритетны по отношению к правам в этой области государства и любых его структур, общественных объединений, религиозных и других организаций. Не допускаются государственная или иная цензура, ограничивающая право пользователей библиотек на свободный доступ к библиотечным фондам, а также использование сведений о пользователях библиотек, читательских запросах, за исключением случаев, когда эти сведения используются для научных целей и организации библиотечного обслуживания.

Слепые и слабовидящие имеют право на библиотечное обслуживание и получение документов на специальных носителях информации в специальных государственных библиотеках и других общедоступных библиотеках. Пользователи библиотек, которые не могут посещать библиотеку в силу преклонного возраста и физических недостатков, имеют право получать документы из фондов общедоступных библиотек через заочные или внестационарные формы обслуживания, обеспечиваемые финансированием за счет средств соответствующих бюджетов и средств федеральных программ. Пользователи библиотек детского и юношеского возраста имеют право на библиотечное обслуживание в общедоступных библиотеках, специализированных государственных детских и юношеских библиотеках, а также в библиотеках образовательных учреждений в соответствии с их уставами.

В основе государственной политики в области библиотечного дела лежит принцип создания условий для всеобщей доступности информации и культурных ценностей, собираемых и предоставляемых в пользование библиотеками. Государство не вмешивается в профессиональную деятельность библиотек, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Библиотеки, находящиеся на полном или частичном бюджетном финансировании, должны в своей деятельности отражать сложившееся в обществе идеологическое и политическое многообразие. Государство поддерживает развитие библиотечного обслуживания наименее социально и экономически защищенных слоев и групп населения (детей, юношества, инвалидов, пенсионеров, беженцев, безработных, жителей сельской местности, жителей районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей). Органы государственной власти стимулируют путем материальной поддержки библиотеки негосударственных форм собственности, организующие бесплатное общедоступное обслуживание населения.

Федеральные органы государственной власти обеспечивают:

- регистрацию и контроль за соблюдением особого режима хранения и использования библиотечных фондов, отнесенных к культурному достоянию народов Российской Федерации;
- создание и финансирование национальных и других федеральных библиотек, управление этими библиотеками;
- определение принципов федеральной политики в области подготовки и переподготовки библиотечных кадров, занятости, оплаты труда;
- создание и финансирование образовательных учреждений федерального подчинения, осуществляющих подготовку и переподготовку библиотечных кадров, управление этими образовательными учреждениями;
- содействие научным исследованиям и методическому обеспечению в области библиотечного дела, а также их финансирование;
- установление государственных библиотечных стандартов и нормативов, организацию системы информационного обеспечения библиотечного дела;
- организацию государственного статистического учета библиотек.

Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обеспечивают финансирование комплектования и обеспечения сохранности фондов соответственно государственных и муниципальных библиотек, реализацию прав граждан на библиотечное обслуживание. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не вправе принимать решения и осуществлять действия, которые влекут ухудшение материально-технического обеспечения действующих библиотек, находящихся на бюджетном финансировании, их перевод в помещения, не соответствующие требованиям охраны труда, хранения библиотечных фондов и библиотечного обслуживания.

30.5. Государственное регулирование музейного дела

В соответствии с Федеральным законом от 26 мая 1996 г. N 54-ФЗ "О музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации" <100> **музейный фонд** - это совокупность постоянно находящихся на территории Российской Федерации музейных предметов и музейных коллекций, гражданский оборот которых допускается только с соблюдением ограничений, установленных Федеральным законом.

<100> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2591.

Музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда РФ, являются неотъемлемой частью культурного наследия народов Российской Федерации. Музейный фонд РФ состоит из государственной и негосударственной частей Музейного фонда РФ. Музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав Музейного фонда РФ и находящиеся в музеях в Российской Федерации, открыты для доступа граждан.

Включение музейных предметов и музейных коллекций в состав Музейного фонда РФ производится федеральным органом исполнительной власти, на который возложено государственное регулирование в области культуры, после проведения соответствующей экспертизы. Музейные предметы и музейные коллекции считаются включенными в состав Музейного фонда РФ со дня регистрации соответствующего факта в Государственном каталоге Музейного фонда Российской Федерации.

Государственные музеи, иные государственные учреждения, которым переданы в оперативное управление музейные предметы и музейные коллекции, включенные в состав государственной части Музейного фонда РФ, обязаны обеспечить физическую сохранность и безопасность музейных предметов и музейных коллекций, ведение и сохранность учетной документации, связанной с этими музейными предметами и музейными коллекциями, использование музейных предметов и музейных коллекций в научных, культурных, образовательных, творческо-производственных целях.

Музеи в Российской Федерации создаются в форме учреждений для осуществления культурных, образовательных и научных функций некоммерческого характера. Целями создания музеев являются: хранение музейных предметов и музейных коллекций; выявление и собирание музейных предметов и музейных коллекций; изучение музейных предметов и музейных коллекций; публикация музейных предметов и музейных коллекций и осуществление просветительной и образовательной деятельности. Создание музеев для иных целей не допускается. Учреждение государственных музеев производится на основании акта Правительства РФ.

Хранение и публикации являются одним из основных видов деятельности музея, предлагающих создание материальных и юридических условий, при которых обеспечивается сохранность музейного предмета из музейной коллекции. Кроме того, обществу предоставляется путем публичного заказа воспроизведение в печатных изданиях, на электронных и других носителях музейных предметов и музейных коллекций.

Учреждение и ликвидация государственного музея производится на основании акта Правительства. Регистрация музея как государственного происходит только в случае финансирования его деятельности за счет средств соответствующих бюджетов более чем на 50%. Земельные участки, на которых расположены государственные музеи, предоставляются им безвозмездно на праве постоянного пользования.

Глава 31. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ ГРАЖДАН

31.1. Организационно-правовые формы 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.

Целый комплекс федеральных законов и подзаконных нормативных актов устанавливает порядок социального обслуживания населения и организацию государственного управления в этой сфере. Основопологающим в данной сфере является Федеральный закон от 10 декабря 1995 г. N 195-ФЗ "Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации" <101>.

<101> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4872.

Социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. Трудная жизненная ситуация - это ситуация, объективно нарушающая жизнедеятельность гражданина (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и тому подобное), которую он не может преодолеть самостоятельно.

Социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

Государственная система социальных служб - система, состоящая из государственных предприятий и учреждений социального обслуживания, являющихся собственностью субъектов Российской Федерации и находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Социальное обслуживание осуществляется также предприятиями и учреждениями иных форм собственности и гражданами, занимающимися предпринимательской деятельностью по социальному обслуживанию населения без образования юридического лица. Государство поддерживает и поощряет развитие социальных служб независимо от форм собственности.

Социальное обслуживание пожилых граждан и инвалидов осуществляется в соответствии с Федеральным законом от 2 августа 1995 г. N 122-ФЗ "О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов" <102>.

<102> СЗ РФ. 1995. N 32. Ст. 3198.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов представляет собой деятельность по удовлетворению потребностей указанных граждан в социальных услугах. Социальное обслуживание включает в себя совокупность социальных услуг, которые предоставляются гражданам пожилого возраста и инвалидам на дому или в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности.

Граждане пожилого возраста (женщины старше 55 лет, мужчины старше 60 лет) и инвалиды (в том числе дети-инвалиды), нуждающиеся в постоянной или временной посторонней помощи в связи с частичной или полной утратой возможности самостоятельно удовлетворять свои основные жизненные потребности вследствие ограничения способности к самообслуживанию и (или) передвижению, имеют право на социальное обслуживание, осуществляемое в государственном и негосударственном секторах системы социального обслуживания.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов включает: социальное обслуживание на дому (включая социально-медицинское обслуживание); полустационарное социальное обслуживание в отделениях дневного (ночного) пребывания учреждений социального обслуживания; стационарное социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания (домах-интернатах, пансионатах и других учреждениях социального обслуживания независимо от их наименования); срочное социальное обслуживание; социально-консультативную помощь. Гражданам пожилого возраста и инвалидам может предоставляться жилое помещение в домах жилищного фонда социального использования. Социальное обслуживание по желанию граждан пожилого возраста и инвалидов может осуществляться на постоянной или временной основе.

Социальная защита и поддержка инвалидов регулируются Федеральным законом от 24 ноября 1995 г. N 181-ФЗ "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" <103>.

<103> СЗ РФ. 1995. N 48. Ст. 456.

Социальная защита инвалидов - это система гарантированных государством экономических, правовых мер и мер социальной поддержки, обеспечивающих инвалидам условия для преодоления, замещения (компенсации) ограничений жизнедеятельности и направленных на создание им равных с другими гражданами возможностей участия в жизни общества. Социальная поддержка инвалидов - это система мер, обеспечивающая социальные гарантии инвалидам, устанавливаемая законами и иными нормативными правовыми актами, за исключением пенсионного обеспечения.

Инвалид - лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. Признание лица инвалидом осуществляется федеральным учреждением медико-социальной экспертизы.

На федеральные учреждения медико-социальной экспертизы возлагаются: установление

инвалидности, ее причин, сроков, времени наступления инвалидности, потребности инвалида в различных видах социальной защиты; разработка индивидуальных программ реабилитации инвалидов; изучение уровня и причин инвалидности населения; участие в разработке комплексных программ реабилитации инвалидов, профилактики инвалидности и социальной защиты инвалидов; определение степени утраты профессиональной трудоспособности; определение причины смерти инвалида в случаях, когда законодательством Российской Федерации предусматривается предоставление мер социальной поддержки семье умершего. Решение учреждения медико-социальной экспертизы является обязательным для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Реабилитация инвалидов - система и процесс полного или частичного восстановления способностей инвалидов к бытовой, общественной и профессиональной деятельности. Реабилитация инвалидов направлена на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья со стойким расстройством функций организма, в целях социальной адаптации инвалидов, достижения ими материальной независимости и их интеграции в общество. Основные направления реабилитации инвалидов включают в себя: восстановительные медицинские мероприятия, реконструктивную хирургию, протезирование и ортезирование, санаторно-курортное лечение; профессиональную ориентацию, обучение и образование, содействие в трудоустройстве, производственную адаптацию; социально-средовую, социально-педагогическую, социально-психологическую и социокультурную реабилитацию, социально-бытовую адаптацию; физкультурно-оздоровительные мероприятия, спорт.

Реализация основных направлений реабилитации инвалидов предусматривает использование инвалидами технических средств реабилитации, создание необходимых условий для беспрепятственного доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной, социальной инфраструктур и пользования средствами транспорта, связи и информации, а также обеспечение инвалидов и членов их семей информацией по вопросам реабилитации инвалидов.

Оказание квалифицированной медицинской помощи инвалидам осуществляется в рамках программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи. Уполномоченные органы оказывают инвалидам помощь в получении услуг по сурдопереводу, предоставлении сурдотехники, обеспечении тифлосредствами.

Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления и организации независимо от организационно-правовых форм создают условия инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям), а также для беспрепятственного пользования железнодорожным, воздушным, водным, междугородным автомобильным транспортом и всеми видами городского и пригородного пассажирского транспорта, средствами связи и информации (включая средства, обеспечивающие дублирование звуковыми сигналами световых сигналов светофоров и устройств, регулирующих движение пешеходов через транспортные коммуникации).

Планировка и застройка городов, других населенных пунктов, формирование жилых и рекреационных зон, разработка проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий, сооружений и их комплексов, а также разработка и производство транспортных средств общего пользования, средств связи и информации без приспособления указанных объектов для доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются.

Государственные и муниципальные расходы на разработку и производство транспортных средств с учетом нужд инвалидов, приспособление транспортных средств, средств связи и информации для беспрепятственного доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами, создание условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур осуществляются в пределах ассигнований, ежегодно предусматриваемых на эти цели в бюджетах всех уровней.

На каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно.

Образовательные учреждения совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают дошкольное, внешкольное воспитание и образование детей-инвалидов, получение инвалидами среднего общего образования, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида. Государство обеспечивает инвалидам получение основного общего, среднего (полного) общего

образования, начального профессионального, среднего профессионального и высшего профессионального образования в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

Инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ путем проведения следующих специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда: в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов; резервирования рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов; стимулирования создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов; создания инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации инвалидов; создания условий для предпринимательской деятельности инвалидов; организации обучения инвалидов новым профессиям. Организациям, численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается квота для приема на работу инвалидов в процентах к среднесписочной численности работников (но не менее 2 и не более 4 процентов).

Материальное обеспечение инвалидов включает в себя денежные выплаты по различным основаниям (пенсии, пособия, страховые выплаты при страховании риска нарушения здоровья, выплаты в счет возмещения вреда, причиненного здоровью, и другие выплаты), компенсации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

Обязательное социальное страхование - это часть государственной системы социальной защиты населения, спецификой которой является осуществляемое в соответствии с федеральным законом страхование работающих граждан от возможного изменения материального и (или) социального положения, в том числе по независящим от них обстоятельствам.

Федеральным законом от 16 июля 1999 г. N 165-ФЗ "Об основах обязательного социального страхования" <104> обязательное социальное страхование представляет собой систему создаваемых государством правовых, экономических и организационных мер, направленных на компенсацию или минимизацию последствий изменения материального и (или) социального положения работающих граждан, а в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, иных категорий граждан вследствие признания их безработными, трудового увечья или профессионального заболевания, инвалидности, болезни, травмы, беременности и родов, потери кормильца, а также наступления старости, необходимости получения медицинской помощи, санаторно-курортного лечения и наступления иных установленных законодательством Российской Федерации социальных страховых рисков, подлежащих обязательному социальному страхованию.

<104> СЗ РФ. 1999. N 29. Ст. 3686.

Основными принципами осуществления обязательного социального страхования являются:

- устойчивость финансовой системы обязательного социального страхования, обеспечиваемая на основе эквивалентности страхового обеспечения средствам обязательного социального страхования;
- всеобщий обязательный характер социального страхования, доступность для застрахованных лиц реализации своих социальных гарантий;
- государственная гарантия соблюдения прав застрахованных лиц на защиту от социальных страховых рисков и исполнение обязательств по обязательному социальному страхованию независимо от финансового положения страховщика;
- государственное регулирование системы обязательного социального страхования;
- паритетность участия представителей субъектов обязательного социального страхования в органах управления системы обязательного социального страхования;
- обязательность уплаты страхователями страховых взносов и (или) налогов;
- ответственность за целевое использование средств обязательного социального страхования;
- обеспечение надзора и общественного контроля;
- автономность финансовой системы обязательного социального страхования.

Видами социальных страховых рисков являются необходимость получения медицинской помощи, временная нетрудоспособность, трудовое увечье и профессиональное заболевание, материнство, инвалидность, наступление старости, потеря кормильца, признание безработным, смерть застрахованного лица или нетрудоспособных членов его семьи, находящихся на его иждивении.

Страховым обеспечением по отдельным видам обязательного социального страхования являются: оплата медицинскому учреждению расходов, связанных с предоставлением застрахованному лицу необходимой медицинской помощи; пенсия по старости; пенсия по инвалидности; пенсия по случаю потери кормильца; пособие по временной нетрудоспособности; пособие в связи с трудовым увечьем и профессиональным заболеванием; пособие по беременности и родам; ежемесячное пособие по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет; пособие по безработице; единовременное пособие

женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности; единовременное пособие при рождении ребенка; пособие на санаторно-курортное лечение; социальное пособие на погребение; оплата путевок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Организационную основу управления в области обязательного социального страхования составляют государственные внебюджетные фонды: Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования РФ, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования.

Обеспечение занятости населения осуществляется в соответствии с Законом РФ от 19 апреля 1991 г. N 1032-1 "О занятости населения в Российской Федерации" <105>.

<105> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1991. N 18. Ст. 566.

Занятость - это деятельность граждан, связанная с удовлетворением личных и общественных потребностей, не противоречащая законодательству Российской Федерации и приносящая, как правило, им заработок, трудовой доход. Безработными признаются трудоспособные граждане, которые не имеют работы и заработка, зарегистрированы в органах службы занятости в целях поиска подходящей работы, ищут работу и готовы приступить к ней.

Граждане имеют право на бесплатную консультацию, бесплатное получение информации и услуг, которые связаны с профессиональной ориентацией, в органах службы занятости в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения. Безработные граждане имеют также право на бесплатное получение услуг по психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости.

Гражданам РФ гарантируются свобода выбора рода деятельности, профессии (специальности), вида и характера труда, защита от безработицы, бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости, информирование о положении на рынке труда.

Безработным гражданам гарантируются социальная поддержка, осуществление мер активной политики занятости населения, включая бесплатное получение услуг по профессиональной ориентации и психологической поддержке, профессиональной подготовке, переподготовке и повышению квалификации по направлению органов службы занятости, бесплатное медицинское освидетельствование при направлении органами службы занятости на профессиональное обучение, финансирование материальных затрат в связи с направлением на работу (обучение) в другую местность по предложению органов государственной службы занятости населения.

Государство проводит политику содействия реализации прав граждан на полную, продуктивную и свободно избранную занятость. Государственная политика в области содействия занятости населения направлена на:

- развитие трудовых ресурсов, повышение их мобильности, защиту национального рынка труда;
- обеспечение равных возможностей всем гражданам Российской Федерации независимо от национальности, пола, возраста, социального положения, политических убеждений и отношения к религии в реализации права на добровольный труд и свободный выбор занятости;
- создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека;
- поддержку трудовой и предпринимательской инициативы граждан, осуществляемой в рамках законности, содействие развитию их способностей к производительному, творческому труду;
- осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы (инвалиды; лица, освобожденные из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы; несовершеннолетние в возрасте от 14 до 18 лет; лица предпенсионного возраста (за два года до наступления возраста, дающего право выхода на трудовую пенсию по старости, в том числе досрочно назначаемую трудовую пенсию по старости); беженцы и вынужденные переселенцы; граждане, уволенные с военной службы, и члены их семей; одинокие и многодетные родители, воспитывающие несовершеннолетних детей, детей-инвалидов; граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие чернобыльской и других радиационных аварий и катастроф; граждане в возрасте от 18 до 20 лет из числа выпускников учреждений начального и среднего профессионального образования, ищущие работу впервые);
- предупреждение массовой и сокращение длительной (более одного года) безработицы;
- поощрение работодателей, сохраняющих действующие и создающих новые рабочие места прежде всего для граждан, испытывающих трудности в поиске работы;
- объединение усилий участников рынка труда и согласованность их действий при реализации мероприятий по содействию занятости населения;

- координацию деятельности в области занятости населения с деятельностью по другим направлениям экономической и социальной политики, включая инвестиционно-структурную политику, регулирование роста и распределение доходов, предупреждение инфляции;

- координацию деятельности государственных органов, профессиональных союзов, иных представительных органов работников и работодателей в разработке и реализации мер по обеспечению занятости населения;

- международное сотрудничество в решении проблем занятости населения, включая вопросы, связанные с трудовой деятельностью граждан Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и иностранных граждан на территории Российской Федерации, соблюдение международных трудовых норм.

Деятельность государственной службы занятости населения направлена на оценку состояния и прогноз развития занятости населения, информирование о положении на рынке труда; разработку и реализацию программ, предусматривающих мероприятия по содействию занятости населения, включая программы содействия занятости граждан, находящихся под риском увольнения, а также граждан, испытывающих трудности в поиске работы; содействие гражданам в поиске подходящей работы, а работодателям в подборе необходимых работников; организацию мероприятий активной политики занятости населения; осуществление социальных выплат гражданам, признанным в установленном порядке безработными; осуществление контроля за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения. Услуги, связанные с содействием занятости населения, предоставляются гражданам бесплатно.

31.2. Организация государственного управления в области социальной защиты граждан

Общее руководство социальной защитой населения 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.

Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Минздравсоцразвития России) 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 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, порядок оценки уровня профессионального риска, положение о системе управления профессиональными рисками, типовой перечень ежегодно реализуемых работодателем мероприятий по улучшению условий и охраны труда и снижению уровней профессиональных рисков, предельные нормы переноски и перемещения тяжестей работниками в возрасте до 18 лет, порядок обучения по охране труда и проверки знания требований охраны труда работников организаций, в том числе руководителей организаций, а также работодателей - индивидуальных предпринимателей, порядок направления на обучение по охране труда отдельных категорий застрахованных от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний работников, перечень услуг, для оказания которых необходима аккредитация, правила аккредитации, включающие в себя требования аккредитации, которым должны соответствовать организации,

оказывающие услуги в области охраны труда, порядок проведения контроля за деятельностью аккредитованных организаций, а также порядок приостановления или отзыва аккредитации, рекомендации о структуре и численности работников службы охраны труда в организации, положение об особенностях расследования несчастных случаев на производстве в отдельных отраслях и организациях, а также формы документов, необходимых для расследования несчастных случаев на производстве, правила бесплатной выдачи лечебно-профилактического питания, правила по охране труда и типовые инструкции по охране труда, стандарты безопасности труда, типовые нормы труда, нормы бесплатной выдачи витаминных препаратов, типовые нормы бесплатной выдачи работникам сертифицированных специальной одежды, специальной обуви и других средств индивидуальной защиты, типовые нормы бесплатной выдачи работникам смывающих и (или) обезвреживающих средств, нормы и условия бесплатной выдачи работникам, занятым на работах с вредными условиями труда, молока или других равноценных пищевых продуктов, а также порядок осуществления компенсационной выплаты в размере, эквивалентном стоимости молока или других равноценных пищевых продуктов, и т.д.

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 граждане, 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.

Пенсионный фонд Российской Федерации (ПФР) <106> является самостоятельным финансово-кредитным учреждением. ПФР обеспечивает: целевой сбор и аккумуляцию страховых взносов, а также финансирование расходов, предусмотренных законодательством; организацию работы по взысканию с работодателей и граждан, виновных в причинении вреда здоровью работников и других граждан, сумм государственных пенсий по инвалидности вследствие трудового увечья, профессионального заболевания или по случаю потери кормильца; капитализацию средств ПФР, а также привлечение в него добровольных взносов (в том числе валютных ценностей) физических и юридических лиц; контроль с участием налоговых органов за своевременным и полным поступлением в ПФР страховых взносов, а также контроль за правильным и рациональным расходованием его средств; организацию и ведение индивидуального (персонифицированного) учета застрахованных лиц в соответствии с Федеральным законом "Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе государственного пенсионного страхования" <107>, а также организацию и ведение государственного банка данных по всем категориям плательщиков страховых взносов в ПФР; межгосударственное и международное сотрудничество Российской Федерации по вопросам, относящимся к компетенции ПФР; участие в разработке и реализации в установленном порядке межгосударственных и международных договоров и соглашений по вопросам пенсий и пособий; изучение и обобщение практики применения нормативных актов по вопросам уплаты в ПФР страховых взносов и внесение предложений по ее совершенствованию; проведение научно-исследовательской работы в области государственного пенсионного страхования; разъяснительную работу среди населения и юридических лиц по вопросам, относящимся к компетенции ПФР. ПФР может принимать участие в финансировании программ социальной защиты пожилых и нетрудоспособных граждан. Руководство ПФР осуществляется правлением ПФР и его постоянно действующим исполнительным органом - исполнительной дирекцией.

<106> См.: Постановление ВС РФ от 27 декабря 1991 г. N 2122-1 "Вопросы Пенсионного фонда Российской Федерации (России)" // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета

РСФСР. 1992. N 5. Ст. 180.

<107> СЗ РФ. 1996. N 14. Ст. 1401.

Фонд социального страхования Российской Федерации <108> является специализированным финансово-кредитным учреждением при Правительстве РФ. Основными задачами ФСС РФ являются: обеспечение гарантированных государством пособий по временной нетрудоспособности, беременности и родам женщинам, вставшим на учет в ранние сроки беременности, при рождении ребенка, по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет, а также социального пособия на погребение или возмещение стоимости гарантированного перечня ритуальных услуг, санаторно-курортное обслуживание работников и их детей; участие в разработке и реализации государственных программ охраны здоровья работников, мер по совершенствованию социального страхования; осуществление мер, обеспечивающих финансовую устойчивость ФСС РФ; разработка совместно с Министерством труда и социального развития РФ и Министерством финансов РФ предложений о размерах тарифа страховых взносов на государственное социальное страхование; организация работы по подготовке и повышению квалификации специалистов для системы государственного социального страхования, разъяснительной работы среди страхователей и населения по вопросам социального страхования; сотрудничество с аналогичными фондами (службами) других государств и международными организациями по вопросам социального страхования. Руководство деятельностью ФСС РФ осуществляется его председателем, при ФСС РФ образуется правление. В ФСС РФ входят: региональные отделения, управляющие средствами государственного социального страхования на территории субъектов РФ; центральные отраслевые отделения, управляющие средствами государственного социального страхования в отдельных отраслях хозяйства; филиалы отделений, создаваемые региональными и центральными отраслевыми отделениями ФСС РФ по согласованию с председателем ФСС РФ.

<108> См.: Постановление Правительства РФ от 12 февраля 1994 г. N 101 "О Фонде социального страхования Российской Федерации" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1994. N 8. Ст. 599.

Раздел IX. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПОЛИТИЧЕСКОЙ СФЕРЕ

Глава 32. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ОБОРОНОЙ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

32.1. Государственная граница, ее защита и охрана

В соответствии с Законом РФ от 1 апреля 1993 г. N 4730-1 "О Государственной границе Российской Федерации" <109> **Государственная граница РФ** есть линия и проходящая по этой линии вертикальная поверхность, определяющие пределы государственной территории (суши, вод, недр и воздушного пространства) Российской Федерации, то есть пространственный предел действия государственного суверенитета Российской Федерации (ст. 1).

<109> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 17. Ст. 594.

Государственной границей на море является линия внешней границы территориального моря РФ.

К территориальным морям РФ относятся прибрежные морские воды шириной 12 морских миль. Они отсчитываются 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 являются одними 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 <110>.

<110> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало, 2006. С. 641.

Охрана государственной границы является составной частью ее защиты и осуществляется пограничными органами и пограничными войсками федеральной службы безопасности в пределах приграничной 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, осуществляемые в рамках единой государственной политики обеспечения безопасности РФ.

Охрана государственной границы предполагает становление 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 названных 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, проведение массовых общественно-политических, культурных и других мероприятий в пределах пятикилометровой полосы местности вдоль государственной границы (пограничной полосы); 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.

Пограничная зона устанавливается в пределах территории административного района, города, прилегающей к государственной границе.

В соответствии с требованиями режима государственной границы ее пересечение осуществляется через пункты пропуска, под которыми понимается территория в пределах железнодорожного, автомобильного вокзала, станции, морского, речного порта, аэропорта, аэродрома, открытого для международных сообщений (полетов), а также иное специально оборудованное место, где осуществляется пограничный, а при необходимости и другие виды контроля и пропуск через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных.

Режим в пунктах пропуска через государственную границу представляет собой правила въезда в эти пункты, пребывания и выезда из них лиц, транспортных средств, ввоза, нахождения и вывоза грузов, товаров и животных. Он устанавливается в целях создания необходимых условий для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля. Порядок организации, функционирования данных пунктов закреплен в Постановлении Правительства РФ от 26 июня 2008 г. N 482 "Об утверждении Правил установления, открытия, функционирования (эксплуатации), реконструкции и закрытия пунктов пропуска через Государственную границу Российской Федерации" <111>.

<111> СЗ РФ. 2008. N 28. Ст. 3381.

Охрана государственной границы на суше, море, реках, озерах и других водоемах осуществляется ФСБ России, в структуре которой создана Пограничная служба. Она непосредственно управляет пограничными войсками и органами ФСБ России, осуществляющими защиту и охрану Государственной границы РФ.

Пограничные органы и пограничные войска 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, пограничный режим, режим в пунктах пропуска через границу, проводят войсковую, разведывательную, контрразведывательную деятельность.

Для решения стоящих перед ними задач пограничные органы и пограничные войска наделены полномочиями, которые позволяют им находиться на любых участках местности и передвигаться по ним при исполнении служебных обязанностей; осуществлять задержание и личный досмотр лиц, нарушающих режим государственной границы, пограничного режима, режима в пунктах пропуска через границу, доставку их в распоряжение подразделений, частей пограничных органов и пограничных войск 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 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, принятии мер для недопущения нарушений порядка ее содержания, пересечения лицами и транспортными средствами, перемещении через нее грузов, товаров и животных, ведения на ней хозяйственной, промышленной 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.

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 РФ 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 принятия 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 др.

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.

Порядок применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, в т.ч. и от совершения террористических актов, определяется статьей 35 Закона РФ "О Государственной границе Российской Федерации", Постановлением Правительства РФ от 24 февраля 2010 г. N 80 "Об утверждении Правил применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации" <112>.

<112> СЗ РФ. 2010. N 9. Ст. 970.

Оружие и боевая техника применяются:

а) военнослужащими пограничных и иных органов федеральной службы безопасности в составе

пограничных нарядов, осмотровых групп, экипажей пограничных кораблей и иных подразделений, предназначенных для обеспечения пограничной деятельности Федеральной службы безопасности (далее - сотрудники), при выполнении ими своих служебных обязанностей;

б) военнослужащими Вооруженных Сил Российской Федерации, иных войск и воинских формирований Российской Федерации, привлекаемыми на основании планов взаимодействия и совместных решений соответствующих федеральных органов исполнительной власти к охране государственной границы, в том числе для участия в пограничных поисках и операциях, а также оказания содействия в охране внутренних морских вод, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации.

Оружие и боевая техника применяются против лиц, российских и иностранных морских, речных судов, других транспортных средств, нарушивших установленные законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации правила пересечения государственной границы, правила плавания и пребывания иностранных военных кораблей в территориальном море, во внутренних морских водах, правовые режимы исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, правила рыболовства и иные установленные в соответствии с законодательством Российской Федерации требования к требованиям во внутренних морских водах, в территориальном море, исключительной экономической зоне, на континентальном шельфе Российской Федерации (далее соответственно - нарушители, суда-нарушители).

Оружие и боевая техника применяются в случаях и в соответствии с требованиями, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации и нормами международного права.

В случае предотвращения попыток угона за границу воздушного судна без пассажиров оружие и боевая техника применяются сотрудниками, когда воздушное судно находится на земле в пределах территории аэродрома (аэропорта).

При обнаружении иностранных подводных лодок и других подводных транспортных средств, зашедших (пребывающих) в пределы внутренних морских вод и территориального моря Российской Федерации не в надводном положении, командир пограничного корабля (летательного аппарата) докладывает об их обнаружении на управляющий командный пункт и действует по его указанию.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 19 августа 1994 г. N 977 "О порядке применения оружия и боевой техники при охране Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве" <113> воздушные суда, пересекающие (пересекающие) Государственную границу Российской Федерации с нарушением установленных правил, признаются нарушителями государственной границы, и в отношении этих воздушных судов войска противовоздушной обороны и другие привлекаемые для охраны государственной границы в воздушном пространстве виды Вооруженных Сил принимают меры по опознаванию и установлению связи с экипажами воздушных судов-нарушителей для передачи им указаний на дальнейшие действия.

<113> СЗ РФ. 1997. N 43. Ст. 4982.

При отсутствии радиосвязи с воздушным судном-нарушителем экипажи поднятых истребителей, других самолетов и вертолетов принимают меры по установлению с ним визуальной связи. В этих целях экипажу судна-нарушителя истребителями подаются соответствующие сигналы с дистанции, позволяющей их увидеть.

В случае, когда пересечение Государственной границы Российской Федерации воздушным судном-нарушителем произошло в силу непреднамеренных действий его экипажа или в силу чрезвычайных обстоятельств (несчастного случая, аварии, стихийного бедствия, метеорологических условий, угрожающих безопасности воздушного судна, доставки спасенных людей, оказания срочной медицинской помощи членам экипажа или пассажирам), наземные пункты управления и экипажи истребителей подачей принятых в международной практике радиокоманд или визуальных сигналов оказывают судну-нарушителю помощь в восстановлении ориентировки и выходе за пределы территории Российской Федерации либо указывают аэродром на территории Российской Федерации для посадки.

Оружие и боевая техника Войск противовоздушной обороны, других видов Вооруженных Сил, привлекаемых для охраны Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, и Пограничных войск применяется после ясно выраженного предупреждения о намерении их применить в отношении судна-нарушителя, экипаж которого по получении радиокоманд или визуальных сигналов отказывается им подчиниться.

Экипажи истребителей перед применением оружия на поражение предупреждают об этом экипаж судна-нарушителя подачей радио- и визуальных сигналов, а имеющие стрелково-пушечное вооружение - путем ведения предупредительного огня.

По применяющим оружие воздушным судам-нарушителям, а также осуществляющим вооруженное нападение на объекты Российской Федерации войска противовоздушной обороны, другие виды Вооруженных Сил, привлекаемые для охраны Государственной границы Российской Федерации в

воздушном пространстве, и Пограничные войска оружие и боевую технику применяют на поражение без предупреждения, как над территорией Российской Федерации, так и при преследовании над открытым морем до вхождения судна-нарушителя в воздушное пространство другого государства.

Применение оружия прекращается при выполнении экипажем судна-нарушителя команд наземных пунктов управления и экипажей истребителей.

Применение оружия и боевой техники распространяется также в отношении нарушивших Государственную границу Российской Федерации дистанционно (автоматически) управляемых и неуправляемых самолетов, ракет, аэростатов, воздушных шаров и других беспилотных аппаратов, если международными договорами Российской Федерации не предусмотрены иные меры пресечения нарушений Государственной границы Российской Федерации.

Оружие и боевая техника для пресечения нарушения Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве применяется в отношении военных, в том числе оснащенных вооружением военно-транспортных, воздушных судов-нарушителей.

Против гражданских воздушных судов и не оснащенных вооружением военно-транспортных воздушных судов, нарушивших Государственную границу Российской Федерации и не реагирующих на радиокоманды или визуальные сигналы либо отказывающихся им подчиниться без объяснения причин такого отказа, оружие и боевая техника применяются в установленном настоящим Постановлением порядке при наличии сведений об отсутствии на борту воздушного судна-нарушителя пассажиров.

В случае, когда из-за неблагоприятных условий установить государственную принадлежность и тип воздушного судна-нарушителя Государственной границы Российской Федерации не представляется возможным, оружие и боевая техника на поражение не применяются, а принимаются меры для его опознавания экипажами истребителей и путем сопровождения радиоэлектронными средствами в пределах территории Российской Федерации, а также над открытым морем до вхождения судна-нарушителя в воздушное пространство другого государства.

При угрозе нарушения или нарушении Государственной границы Российской Федерации российскими воздушными судами, подвергшимися угону, наземные пункты управления и истребители подачи радиокоманд и визуальных сигналов требуют от этих судов совершения посадки на указываемые им аэродромы или принуждают их к посадке. При действиях экипажа угнанного воздушного судна, свидетельствующих о неподчинении командам или сигналам, оружие и боевая техника Войск противовоздушной обороны, других видов Вооруженных Сил, привлекаемых для охраны Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве, и Пограничных войск применяются в установленном настоящим Постановлением порядке при наличии сведений об отсутствии на борту воздушного судна заложников.

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 пограничных войск и в иных формах. Их задачи и полномочия определены в правовом акте Порядок привлечения граждан к охране Государственной границы Российской Федерации, утвержденном Постановлением Правительства РФ 15 апреля 1995 г. N 339 <114>.

<114> СЗ РФ. 1995. N 17. Ст. 1545.

В определенных законодательством случаях в охране Государственной границы участвуют федеральные органы внешней разведки, внутренние войска МВД России, другие войска и воинские формирования.

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. N 196-р <115>.

<115> СЗ РФ. 2001. N 8. Ст. 764.

32.2. Понятие обороны и системы военной организации государства

Оборонительная функция - одна из первых и важнейших функций каждого государства. Административно-правовые нормы, сформированные в области обороны, имеют своей целью обеспечение регулирования отношений по обеспечению обороноспособности страны, ее устойчивости к внешней агрессии.

На основании ст. 1 Федерального закона от 31 мая 1996 г. N 61 "Об обороне" <116> под обороной

понимается "система политических, экономических, военных, социальных, правовых и иных мер по подготовке к вооруженной защите и вооруженная защита Российской Федерации, целостности и неприкосновенности ее территории".

<116> СЗ РФ. 1996. N 23. Ст. 2750.

В целях организации обороны устанавливаются воинская обязанность граждан России и военно-транспортная обязанность федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, а также собственников транспортных средств, создаются Вооруженные Силы РФ. К обороне привлекаются войска гражданской обороны, пограничные, железнодорожные и другие, а для выполнения отдельных задач в области обороны привлекаются инженерно-технические и дорожно-строительные воинские формирования при федеральных органах исполнительной власти, Служба внешней разведки РФ, органы Федеральной службы безопасности и другие спецслужбы.

Главные цели обеспечения военной безопасности - предотвращение, локализация и нейтрализация военных угроз России.

Военная организация государства включает в себя Вооруженные Силы РФ, составляющие ее ядро и основу обеспечения военной безопасности, другие войска, воинские формирования и органы, предназначенные для выполнения задач военной безопасности военными методами, а также органы управления ими. В военную организацию государства входит часть промышленного и научного комплексов страны, предназначенная для обеспечения задач военной безопасности. Главной целью развития военной организации государства является обеспечение гарантированной защиты национальных интересов и военной безопасности РФ и ее союзников.

Вооруженные Силы РФ - государственная военная организация, составляющая основу обороны страны. Они предназначены для отражения агрессии, направленной против Российской Федерации, для вооруженной защиты целостности и неприкосновенности ее территории, а также для выполнения задач в соответствии с международными договорами РФ. Привлечение Вооруженных Сил к выполнению задач с использованием вооружения не по их предназначению производится Президентом РФ в соответствии с федеральными законами.

Вооруженные Силы РФ состоят из центральных органов военного управления, объединений, соединений, воинских частей и организаций, которые входят в виды и рода войск Вооруженных Сил, тыл Вооруженных Сил, а также войска, не входящие в виды и рода войск РФ.

Согласно ст. 2 ФЗ "Об обороне" организация обороны Российской Федерации включает:

- 1) прогнозирование и оценку военной опасности и военной угрозы;
- 2) разработку основных направлений военной политики и положений военной доктрины Российской Федерации;
- 3) правовое регулирование в области обороны;
- 4) строительство, подготовку и поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, а также планирование их применения;
- 5) разработку, производство и совершенствование систем управления Вооруженными Силами Российской Федерации, другими войсками, воинскими формированиями и органами, вооружения и военной техники, создание их запасов, а также планирование использования радиочастотного спектра;
- 6) планирование перевода органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и экономики страны на работу в условиях военного времени;
- 7) мобилизационную подготовку органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности, транспорта, коммуникаций и населения страны;
- 8) создание запасов материальных ценностей государственного и мобилизационного резервов;
- 9) планирование и осуществление мероприятий по гражданской и территориальной обороне;
- 10) оперативное оборудование территории Российской Федерации в целях обороны;
- 11) обеспечение защиты сведений, составляющих государственную тайну, в области обороны;
- 12) развитие науки в интересах обороны;
- 13) координацию деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области обороны;
- 14) финансирование расходов на оборону, а также контроль за расходованием средств, выделенных на оборону, и деятельностью Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, осуществляемый в соответствии с законодательством Российской Федерации;

- 15) международное сотрудничество в целях коллективной безопасности и совместной обороны;
- 16) другие мероприятия в области обороны.

32.3. Военная доктрина Российской Федерации

Военная доктрина Российской Федерации <117> является одним из основных документов стратегического планирования в Российской Федерации и представляет собой систему официально принятых в государстве взглядов на подготовку к вооруженной защите и вооруженную защиту Российской Федерации.

<117> См.: Указ Президента РФ от 5 февраля 2010 г. N 146 "О Военной доктрине Российской Федерации" // СЗ РФ. 2010. N 7. Ст. 724.

Военная доктрина отражает приверженность Российской Федерации использованию политических, дипломатических, правовых, экономических, экологических, информационных, военных и других инструментов защиты национальных интересов Российской Федерации и интересов ее союзников.

Военная безопасность Российской Федерации - состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних военных угроз, связанных с применением военной силы или угрозой ее применения, характеризующееся отсутствием военной угрозы либо способностью ей противостоять.

Военная угроза - состояние межгосударственных или внутригосударственных отношений, характеризующееся реальной возможностью возникновения военного конфликта между противостоящими сторонами, высокой степенью готовности какого-либо государства (группы государств), сепаратистских (террористических) организаций к применению военной силы (вооруженному насилию).

В рассматриваемом нормативном акте отражены основные внешние военные опасности:

а) стремление наделять силовой потенциал Организации Североатлантического договора (НАТО) глобальными функциями, реализуемыми в нарушение норм международного права, приблизить военную инфраструктуру стран - членов НАТО к границам Российской Федерации, в том числе путем расширения блока;

б) попытки дестабилизировать обстановку в отдельных государствах и регионах и подорвать стратегическую стабильность;

в) развертывание (наращивание) воинских контингентов иностранных государств (групп государств) на территориях сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками государств, а также в прилегающих акваториях;

г) создание и развертывание систем стратегической противоракетной обороны, подрывающих глобальную стабильность и нарушающих сложившееся соотношение сил в ракетно-ядерной сфере, а также милитаризация космического пространства, развертывание стратегических неядерных систем высокоточного оружия;

д) территориальные претензии к Российской Федерации и ее союзникам, вмешательство в их внутренние дела;

е) распространение оружия массового поражения, ракет и ракетных технологий, увеличение количества государств, обладающих ядерным оружием;

ж) нарушение отдельными государствами международных договоренностей, а также несоблюдение ранее заключенных международных договоров в области ограничения и сокращения вооружений;

з) применение военной силы на территориях сопредельных с Российской Федерацией государств в нарушение Устава ООН и других норм международного права;

и) наличие (возникновение) очагов и эскалация вооруженных конфликтов на территориях сопредельных с Российской Федерацией и ее союзниками государств;

к) распространение международного терроризма;

л) возникновение очагов межнациональной (межконфессиональной) напряженности, деятельность международных вооруженных радикальных группировок в районах, прилегающих к государственной границе Российской Федерации и границам ее союзников, а также наличие территориальных противоречий, рост сепаратизма и насильственного (религиозного) экстремизма в отдельных регионах мира.

К основным внутренним военным опасностям относятся:

а) попытки насильственного изменения конституционного строя Российской Федерации;

б) подрыв суверенитета, нарушение единства и территориальной целостности Российской Федерации;

в) дезорганизация функционирования органов государственной власти, важных государственных, военных объектов и информационной инфраструктуры Российской Федерации.

Основные военные угрозы:

а) резкое обострение военно-политической обстановки (межгосударственных отношений) и создание условий для применения военной силы;

б) воспрепятствование работе систем государственного и военного управления Российской Федерации, нарушение функционирования ее стратегических ядерных сил, систем предупреждения о ракетном нападении, контроля космического пространства, объектов хранения ядерных боеприпасов, атомной энергетики, атомной, химической промышленности и других потенциально опасных объектов;

в) создание и подготовка незаконных вооруженных формирований, их деятельность на территории Российской Федерации или на территориях ее союзников;

г) демонстрация военной силы в ходе проведения учений на территориях сопредельных с Российской Федерацией или ее союзниками государств с провокационными целями;

д) активизация деятельности вооруженных сил отдельных государств (групп государств) с проведением частичной или полной мобилизации, переводом органов государственного и военного управления этих государств на работу в условиях военного времени.

Российская Федерация обеспечивает постоянную готовность Вооруженных Сил и других войск к сдерживанию и предотвращению военных конфликтов, к вооруженной защите Российской Федерации и ее союзников в соответствии с нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Недопущение ядерного военного конфликта, как и любого другого военного конфликта, - важнейшая задача Российской Федерации.

Основные задачи Российской Федерации по сдерживанию и предотвращению военных конфликтов:

а) оценка и прогнозирование развития военно-политической обстановки на глобальном и региональном уровне, а также состояния межгосударственных отношений в военно-политической сфере с использованием современных технических средств и информационных технологий;

б) нейтрализация возможных военных опасностей и военных угроз политическими, дипломатическими и иными невоенными средствами;

в) поддержание стратегической стабильности и потенциала ядерного сдерживания на достаточном уровне;

г) поддержание Вооруженных Сил и других войск в заданной степени готовности к боевому применению;

д) укрепление системы коллективной безопасности в рамках Организации Договора о коллективной безопасности (ОДКБ) и наращивание ее потенциала, усиление взаимодействия в области международной безопасности в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ), Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) и Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), развитие отношений в этой сфере с другими межгосударственными организациями (Европейским союзом и НАТО);

е) расширение круга государств-партнеров и развитие сотрудничества с ними на основе общих интересов в сфере укрепления международной безопасности в соответствии с положениями Устава ООН и другими нормами международного права;

ж) соблюдение международных договоров в области ограничения и сокращения стратегических наступательных вооружений;

з) заключение и реализация соглашений в области контроля над обычными вооружениями, а также осуществление мер по укреплению взаимного доверия;

и) создание механизмов регулирования двустороннего и многостороннего сотрудничества в области противоракетной обороны;

к) заключение международного договора о предотвращении размещения в космическом пространстве любых видов оружия;

л) участие в международной миротворческой деятельности, в том числе под эгидой ООН и в рамках взаимодействия с международными (региональными) организациями;

м) участие в борьбе с международным терроризмом.

Российская Федерация считает правомерным применение Вооруженных Сил и других войск для отражения агрессии против нее и (или) ее союзников, поддержания (восстановления) мира по решению Совета Безопасности ООН, других структур коллективной безопасности, а также для обеспечения защиты своих граждан, находящихся за пределами Российской Федерации, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Применение Вооруженных Сил и других войск в мирное время осуществляется по решению Президента Российской Федерации в порядке, установленном федеральным законодательством.

Основной задачей военно-экономического обеспечения обороны является создание условий для устойчивого развития и поддержания возможностей военно-экономического и военно-технического

потенциалов государства на уровне, необходимом для реализации военной политики и надежного удовлетворения потребностей военной организации в мирное время, в период непосредственной угрозы агрессии и в военное время.

Задачи военно-экономического обеспечения обороны:

а) достижение уровня финансового и материально-технического обеспечения военной организации, достаточного для решения возложенных на нее задач;

б) оптимизация расходов на оборону, рациональное планирование и распределение финансовых и материальных ресурсов, направляемых на обеспечение военной организации, повышение эффективности их использования;

в) своевременное и полное ресурсное обеспечение выполнения планов (программ) строительства и развития Вооруженных Сил и других войск, их применения, боевой, специальной и мобилизационной подготовки и других потребностей военной организации;

г) концентрация научных сил, финансовых и материально-технических ресурсов для создания условий качественного оснащения (переоснащения) Вооруженных Сил и других войск;

д) интеграция в определенных сферах производства гражданского и военного секторов экономики, координация военно-экономической деятельности государства в интересах обеспечения обороны и т.д.

32.4. Система и компетенция органов государственного руководства военной организацией государства и управления Вооруженными Силами, другими войсками и воинскими формированиями

Руководство строительством и подготовкой, применение военной организации государства, обеспечение военной безопасности России осуществляет Президент РФ, который является **Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами РФ**.

Президент РФ определяет основные направления военной политики и утверждает Военную доктрину РФ; осуществляет руководство Вооруженными Силами РФ, другими войсками, воинскими формированиями и органами; в установленных законом случаях объявляет общую или частичную мобилизацию, вводит на территории РФ или в отдельных ее местностях военное положение, отдает приказ о ведении военных действий; утверждает федеральные государственные программы вооружения и развития оборонного промышленного комплекса; утверждает структуру, состав Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований (до объединения включительно) и органов, а также штатную численность военнослужащих Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований в органах; издает указы о призыве российских граждан на военную службу и ряд других полномочий.

Правительство РФ организует оснащение Вооруженных Сил РФ и других войск вооружением, военной и специальной техникой, обеспечение их материальными средствами, ресурсами и услугами, осуществляет общее руководство оперативным оборудованием территории РФ в интересах обороны, а также иные установленные федеральным законодательством функции и полномочия по обеспечению военной безопасности.

Министерство обороны РФ (Минобороны России) <118> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию в области обороны, а также иные установленные федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ функции в этой области.

<118> См.: Положение о Министерстве обороны Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 16 августа 2004 г. N 1082 (СЗ РФ. 2004. N 34. Ст. 3538).

В структуру Минобороны России входят службы Министерства и равные им подразделения, центральные органы военного управления, не входящие в службы, и равные им подразделения и иные подразделения. Минобороны России является органом управления Вооруженными Силами РФ.

Минобороны России осуществляет свою деятельность непосредственно и через органы управления военных округов, иные органы военного управления, территориальные органы (военные комиссариаты), во взаимодействии с иными федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Основными задачами Минобороны России являются:

1) выработка и проведение государственной политики в области обороны;

2) нормативно-правовое регулирование в области обороны;

3) нормативно-правовое регулирование деятельности Вооруженных Сил и подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

4) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам обороны, координация деятельности войск, воинских формирований и органов по выполнению задач в области обороны, а также координация строительства войск и воинских формирований;

5) координация и контроль деятельности подведомственных Минобороны России федеральных органов исполнительной власти;

6) организация применения Вооруженных Сил в соответствии с федеральными конституционными законами, федеральными законами и международными договорами Российской Федерации;

7) поддержание в необходимой готовности Вооруженных Сил;

8) осуществление мероприятий по строительству Вооруженных Сил;

9) обеспечение социальной защиты военнослужащих, лиц гражданского персонала Вооруженных Сил, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей;

10) выработка и реализация государственной политики в области международного военного сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями (далее - международное военное сотрудничество) и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами и международными организациями.

Во исполнение всех этих задач Минобороны России осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает предложения по формированию государственной политики в области обороны и по ее проведению, предложения по военной доктрине и иным документам, определяющим военную политику Российской Федерации;

- осуществляет самостоятельно на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации правовое регулирование в установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации;

- обобщает практику применения федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных правовых актов в области обороны, организует работу по созданию и ведению баз данных правовой информации в области обороны, а также подготавливает предложения по совершенствованию федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации в области обороны;

- совершенствует правовую основу деятельности Вооруженных Сил, организует правовую работу в Вооруженных Силах;

- разрабатывает предложения по проектам государственных программ в области обороны, в том числе касающиеся развития оборонного промышленного комплекса, а также предложения по формированию государственного оборонного заказа;

- разрабатывает предложения, касающиеся расходов на оборону, и представляет их в Правительство Российской Федерации, а также координирует работы, выполняемые в целях обороны;

- осуществляет в качестве органа в области обороны руководство морской деятельностью Российской Федерации в интересах решения оборонных задач; руководство созданием и организацией функционирования единой государственной системы освещения подводной и надводной обстановки; координацию проведения мероприятий по развитию и использованию прибрежно-береговой инфраструктуры военного и двойного (военного и гражданского) назначения; координацию проведения системных исследований морской деятельности Российской Федерации; государственное регулирование деятельности в области государственной авиации; государственный контроль за деятельностью авиационного персонала государственной авиации; расследование, классификацию и учет авиационных происшествий и инцидентов в государственной авиации; реализацию государственной политики в области космической деятельности в интересах обороны и безопасности Российской Федерации; координацию использования космического пространства в интересах обороны; координацию деятельности по контролю околоземного космического пространства; организацию работы по созданию космической техники военного назначения и совместно с федеральным органом исполнительной власти по космической деятельности - космической техники двойного назначения в рамках космического раздела федеральной программы разработки, создания и производства вооружения и военной техники; реализацию совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти международных космических проектов и программ Российской Федерации в пределах своей компетенции; разработку совместно с иными заинтересованными федеральными органами исполнительной власти планов запусков космических аппаратов экономического, научного и иного назначения, а также планов запусков космических аппаратов по программам международного сотрудничества, участвуя в их реализации на договорной основе; дальнейшее радионавигационное

обеспечение;

- определяет порядок использования радиочастотного спектра в целях обороны и координирует деятельность иных федеральных органов исполнительной власти в этой области;

- обеспечивает защиту Государственной границы Российской Федерации в воздушном пространстве и подводной среде;

- организует взаимодействие с иными федеральными органами исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, по вопросам обороны, а также в пределах своей компетенции организует мероприятия в целях обеспечения безопасности государства;

- разрабатывает и реализует концепцию и план строительства Вооруженных Сил;

- разрабатывает с участием иных федеральных органов исполнительной власти, в составе которых имеются войска, воинские формирования и органы, План применения Вооруженных Сил Российской Федерации, Мобилизационный план Вооруженных Сил Российской Федерации, План оперативного оборудования территории Российской Федерации в целях обороны и федеральную государственную программу вооружения;

- разрабатывает предложения по мобилизационным планам экономики Российской Федерации, по плану технического прикрытия инфраструктуры железнодорожного транспорта Российской Федерации и по плану гражданской обороны;

- координирует строительство и применение войск, воинских формирований и органов в интересах обороны;

- осуществляет контроль реализации планов строительства войск и воинских формирований, планирования применения и применения войск, воинских формирований и органов в области обороны;

- организует стратегическое развертывание Вооруженных Сил, обеспечивает мобилизационное развертывание других войск, воинских формирований и органов;

- организует и проводит мероприятия по обеспечению боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил;

- организует и проводит мероприятия оперативной, боевой и мобилизационной подготовки Вооруженных Сил;

- осуществляет подготовку Вооруженных Сил к решению задач по их применению совместно с другими войсками, воинскими формированиями и органами;

- координирует оперативную и мобилизационную подготовку войск, воинских формирований и органов, осуществляет контроль состояния их мобилизационной готовности;

- организует сохранение, поддержание и совершенствование мобилизационной базы Вооруженных Сил;

- совершенствует и развивает системы управления Вооруженными Силами и координирует в интересах обороны развитие систем управления другими войсками, воинскими формированиями и органами;

- осуществляет разведывательную деятельность в интересах обороны и в пределах своей компетенции - в интересах безопасности Российской Федерации;

- организует картографические работы в интересах обороны, осуществляет навигационно-гидрографическое обеспечение морских путей, за исключением трасс Северного морского пути;

- организует научные исследования в целях обороны, осуществляет в установленном порядке размещение и оплату научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в области обороны;

- организует службу войск и обеспечивает безопасность военной службы в Вооруженных Силах;

- организует деятельность по обеспечению информационной безопасности, защите государственной тайны в Вооруженных Силах;

- подготавливает предложения по численности, составу и структуре Вооруженных Сил и координирует в интересах обороны предложения по численности, составу и структуре других войск, воинских формирований и органов;

- организует комплектование Вооруженных Сил;

- координирует проведение в Российской Федерации мероприятий по воинскому учету;

- подготавливает предложения по численности граждан Российской Федерации, призываемых на военную службу, военные сборы, устанавливает количественные нормы призыва граждан Российской Федерации на военную службу, военные сборы и призыва по мобилизации от субъектов Российской Федерации, распределяет их между Вооруженными Силами, другими войсками, воинскими формированиями и органами и т.д.

Генеральный штаб Вооруженных Сил РФ является центральным органом военного управления и основным органом оперативного управления Вооруженными Силами РФ, осуществляющим координацию деятельности органов и войск Федеральной пограничной службы РФ, внутренних войск МВД России, железнодорожных войск РФ, войск гражданской обороны, инженерно-технических и дорожно-строительных воинских формирований, Службы внешней разведки, органов Федеральной

службы безопасности, федеральных органов государственной охраны, федерального органа обеспечения мобилизационной подготовки органов государственной власти по выполнению задач в области обороны. Генеральный штаб состоит из главных управлений, управлений и иных структурных подразделений.

Основными задачами и функциями Генерального штаба являются: стратегическое планирование применения Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов с учетом их задач и военно-административного деления страны; оперативная и мобилизационная подготовка Вооруженных Сил, координация оперативной и мобилизационной подготовки других войск, воинских формирований и органов, а также контроль за состоянием мобилизационной готовности; проведение мероприятий, связанных с поддержанием боевой и мобилизационной готовности Вооруженных Сил, и перевод их на организацию и состав военного времени, организация стратегического и мобилизационного развертывания Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов; координация деятельности по проведению мероприятий по воинскому учету, подготовке граждан России к военной службе и их призыву на военную службу и военные сборы; разведывательная деятельность в целях обороны и безопасности; организация службы войск, осуществление контроля за их состоянием; разработка и координация планов строительства и развития Вооруженных Сил, а также мобилизационного и стратегического их развертывания и ряд других функций.

Военный округ Вооруженных Сил РФ - основная военно-административная единица - является общевоинским оперативно-стратегическим территориальным объединением Вооруженных Сил РФ и предназначен для осуществления мер по подготовке к вооруженной защите и для вооруженной защиты РФ, целостности и неприкосновенности ее территории в установленных границах ответственности, которые устанавливаются Генеральным штабом Вооруженных Сил.

Управление военным округом осуществляет командующий войсками военного округа, который назначается на должность и освобождается от должности Президентом РФ по представлению Министра обороны РФ. Командующий войсками военного округа является прямым начальником всего личного состава военного округа и несет ответственность за боевую и мобилизационную подготовку, состояние, подготовку и всестороннее обеспечение войск военного округа, выполнение оперативных (боевых) и иных задач, возложенных на военный округ, а также за готовность объединений, соединений и воинских частей Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов, дислоцированных на территории военного округа, к выполнению задач в области обороны.

В состав Вооруженных Сил РФ входят также **военные комиссариаты**, которые являются территориальными органами Министерства обороны РФ в республиках, краях, областях, городах и районах. Руководство деятельностью военных комиссариатов осуществляется Генеральным штабом через командующих войсками соответствующих военных округов. Руководство военным комиссариатом возлагается на военного комиссара.

К задачам и функциям военных комиссариатов относятся: разработка планов проведения мобилизации людских и транспортных ресурсов на основе действующего законодательства; проведение призыва граждан на военную службу; осуществление воинского учета граждан, пребывающих в запасе и подлежащих призыву на военную службу; осуществление контроля и оказание необходимой помощи предприятиям и организациям в выполнении федерального законодательства, решений органов исполнительной власти и местного самоуправления по оборонным вопросам и некоторые другие организационные и военно-учетные функции и полномочия.

Органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления во взаимодействии с органами военного управления в пределах своей компетенции осуществляют следующие функции: организуют и обеспечивают исполнение законодательства в области обороны; участвуют в разработке федеральной государственной программы оперативного оборудования территории и обеспечивают ее выполнение в пределах своих территорий; организуют и обеспечивают воинский учет и подготовку граждан к военной службе, их призыв на военную службу, военные сборы и призыв по мобилизации; обеспечивают учет и мобилизационную подготовку транспортных и других технических средств в целях обороны; участвуют в планировании и обеспечивают выполнение мероприятий по гражданской и территориальной обороне и ряд других функций, перечисленных в ст. 7 Федерального закона "Об обороне".

Глава 33. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ БЕЗОПАСНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

33.1. Национальная безопасность: понятие, сущность, содержание

Любая сфера общественной жизни оценивается прежде всего с точки зрения своей значимости для государства. Устойчивость и целостность его территории и границ, стабильность государственной

власти служат индикатором жизнедеятельности страны.

По мнению Ю.А. Тихомирова, внешняя функция государства всегда была важнейшей: для обеспечения его самостоятельности, существования и независимости, для отпора агрессорам и захватчикам <119>. В связи с этим на первый план выходит обеспечение государственной безопасности во всех сферах.

<119> См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 2006. С. 533.

Федеральный закон от 28 декабря 2010 г. N 390-ФЗ "О безопасности" <120> определяет основные принципы и содержание деятельности по обеспечению безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, полномочия и функции федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в области безопасности, а также статус Совета Безопасности Российской Федерации.

<120> СЗ РФ. 2011. N 1. Ст. 2.

К основным объектам безопасности в Российской Федерации относятся:

- личность - ее права и свободы;
- общество - его материальные и духовные ценности;
- государство - его конституционный строй, суверенитет и территориальная целостность.

Указанные объекты являются основными не только для Российской Федерации, но и для любого другого демократического правового государства, все остальные объекты безопасности производны от них.

Основным субъектом обеспечения безопасности является государство, осуществляющее функции в этой области через органы законодательной, исполнительной и судебной властей.

Государство в соответствии с действующим законодательством обеспечивает безопасность каждого гражданина на территории Российской Федерации. Гражданам РФ, находящимся за ее пределами, государством гарантируется защита и покровительство.

Граждане, общественные и иные организации и объединения являются субъектами безопасности, обладают правами и обязанностями по участию в обеспечении безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством республик в составе Российской Федерации, нормативными актами органов государственной власти и управления краев, областей, автономной области и автономных округов, принятыми в пределах их компетенции в данной сфере. Государство обеспечивает правовую и социальную защиту гражданам, общественным и иным организациям и объединениям, оказывающим содействие в обеспечении безопасности в соответствии с законом.

Угроза безопасности - совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. Реальная и потенциальная угроза объектам безопасности, исходящая от внутренних и внешних источников опасности, определяет содержание деятельности по обеспечению внутренней и внешней безопасности <121>.

<121> См.: Конституционное право Российской Федерации. М., 2006. С. 679.

Безопасность достигается проведением единой государственной политики в области обеспечения безопасности, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства. Для создания и поддержания необходимого уровня защищенности объектов безопасности в Российской Федерации разрабатывается система правовых норм, регулирующих отношения в сфере безопасности, определяются основные направления деятельности органов государственной власти и управления в данной области, формируются или преобразуются органы обеспечения безопасности и механизм контроля и надзора за их деятельностью. Для непосредственного выполнения функций по обеспечению безопасности личности, общества и государства в системе исполнительной власти в соответствии с законом образуются государственные органы обеспечения безопасности.

Деятельность по обеспечению безопасности строится прежде всего на конституционных принципах - основополагающих началах, закрепляющих основные права человека и гражданина, гарантированные Конституцией Российской Федерации при реализации компетентными органами необходимых мероприятий. Основными принципами обеспечения безопасности являются:

- законность;
- соблюдение баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства;

- взаимная ответственность личности, общества и государства по обеспечению безопасности;
- интеграция с международными системами безопасности.

При обеспечении безопасности не допускается ограничение прав и свобод граждан, за исключением случаев, прямо предусмотренных законом. Граждане, общественные и иные организации и объединения имеют право получать разъяснения по поводу ограничения их прав и свобод от органов, обеспечивающих безопасность. По их требованию такие разъяснения даются в письменной форме в установленные законодательством сроки. Должностные лица, превысившие свои полномочия в процессе деятельности по обеспечению безопасности, несут ответственность в соответствии с законодательством.

Основными направлениями обеспечения безопасности государством являются контрразведывательная деятельность, борьба с терроризмом, борьба с преступностью, разведывательная деятельность, пограничная деятельность, обеспечение информационной безопасности, защита государственной тайны, государственная охрана.

В соответствии с Федеральным законом от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О федеральной службе безопасности" <122> **контрразведывательная деятельность** - это деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений посредством проведения контрразведывательных мероприятий в целях выявления, предупреждения, пресечения разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации (ст. 9).

<122> СЗ РФ. 1995. N 15. Ст. 1269.

Основаниями для проведения органами контрразведки контрразведывательных мероприятий являются:

- наличие данных о признаках разведывательной и иной деятельности специальных служб и организаций иностранных государств, а также отдельных лиц, направленной на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации;
- необходимость получения сведений о событиях или действиях, создающих угрозу безопасности Российской Федерации;
- необходимость обеспечения защиты сведений, составляющих государственную тайну;
- необходимость обеспечения собственной безопасности;
- запросы специальных служб, правоохранительных органов и иных организаций иностранных государств, международных организаций в соответствии с международными договорами Российской Федерации и т.д.

Борьба с терроризмом - это деятельность, осуществляемая органами федеральной службы безопасности и (или) их подразделениями, а также должностными лицами указанных органов и подразделений, по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию террористических актов посредством проведения оперативно-боевых и иных мероприятий (ст. 9.1 ФЗ "О федеральной службе безопасности".)

В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 6 марта 2006 г. N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" <123> терроризм - это идеология насилия и практика воздействия на принятие решения органами государственной власти, органами местного самоуправления или международными организациями, связанные с устрашением населения и (или) иными формами противоправных насильственных действий.

<123> СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

Под террористической деятельностью понимается деятельность, включающая в себя: организацию, планирование, подготовку, финансирование и реализацию террористического акта; подстрекательство к террористическому акту; организацию незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации), организованной группы для реализации террористического акта, а равно участие в такой структуре; вербовку, вооружение, обучение и использование террористов; информационное или иное пособничество в планировании, подготовке или реализации террористического акта; пропаганду идей терроризма, распространение материалов или информации, призывающих к осуществлению террористической деятельности либо обосновывающих или оправдывающих необходимость осуществления такой деятельности.

Основаниями для проведения органами по борьбе с терроризмом мероприятий по борьбе с терроризмом являются:

- необходимость пресечения террористического акта;
- необходимость выявления лиц, причастных к подготовке и совершению террористического акта;

- необходимость добывания информации о событиях или действиях, создающих угрозу терроризма.

В борьбе с терроризмом проводятся гласные и негласные, оперативно-боевые и иные мероприятия, особый характер которых определяется условиями борьбы с терроризмом. Проведение мероприятий по борьбе с терроризмом, ограничивающих права граждан на неприкосновенность жилища, тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений граждан, допускается только на основании постановления судьи, получаемого в порядке, предусмотренном для получения судебного решения о допустимости проведении контрразведывательных мероприятий, ограничивающих конституционные права граждан на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных и иных сообщений, передаваемых по сетям электрической и почтовой связи, на неприкосновенность жилища, и на основании мотивированного ходатайства руководителя органа по борьбе с терроризмом или его заместителя.

Борьба с преступностью также является одним из направлений обеспечения национальной безопасности. Органы федеральной службы безопасности в соответствии с законодательством Российской Федерации проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законом к их ведению, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации.

Разведывательная деятельность осуществляется органами внешней разведки Российской Федерации посредством добывания и обработки информации о затрагивающих жизненно важные интересы Российской Федерации реальных и потенциальных возможностях, действиях, планах и намерениях иностранных государств, организаций и лиц, а также посредством оказания содействия в реализации мер, осуществляемых государством в интересах обеспечения безопасности Российской Федерации.

В соответствии со ст. 5 Федерального закона от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ "О внешней разведке" <124> целями разведывательной деятельности являются:

<124> СЗ РФ. 1996. N 3. Ст. 143.

- обеспечение Президента РФ, Федерального Собрания РФ и Правительства РФ разведывательной информацией, необходимой им для принятия решений в политической, экономической, оборонной, научно-технической и экологической областях;

- обеспечение условий, способствующих успешной реализации политики Российской Федерации в сфере безопасности;

- содействие экономическому развитию, научно-техническому прогрессу страны и военно-техническому обеспечению безопасности Российской Федерации.

Разведывательная деятельность не может осуществляться для достижения антигуманных целей, а также для достижения целей, не предусмотренных Федеральным законом. Разведывательная деятельность в пределах своих полномочий осуществляется: Службой внешней разведки Российской Федерации - в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и командированных за пределы территории Российской Федерации граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну; Главным разведывательным управлением Генерального штаба Вооруженных Сил - в военной, военно-политической, военно-технической, военно-экономической и экологической сферах; Федеральной службой безопасности РФ - в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи путем использования радиоэлектронных средств и методов.

Пограничная деятельность осуществляется по следующим направлениям:

- защита и охрана Государственной границы Российской Федерации в целях недопущения противоправного изменения прохождения Государственной границы Российской Федерации, обеспечения соблюдения физическими и юридическими лицами режима Государственной границы Российской Федерации, пограничного режима и режима в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации;

- защита и охрана экономических и иных законных интересов Российской Федерации в пределах приграничной территории, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации, а также охрана за пределами исключительной экономической зоны Российской Федерации

запасов анадромных видов рыб, образующихся в реках Российской Федерации.

Режим государственной границы включает правила содержания государственной границы, пересечения Государственной границы лицами и транспортными средствами, перемещения через государственную границу грузов, товаров и животных, пропуска через государственную границу лиц, транспортных средств, грузов, товаров и животных, ведения на Государственной

границе либо вблизи нее на территории Российской Федерации хозяйственной, промысловой и иной деятельности, разрешения с иностранными государствами инцидентов, связанных с нарушением указанных правил.

Обеспечение информационной безопасности - это деятельность органов федеральной службы безопасности, осуществляемая ими в пределах своих полномочий при формировании и реализации государственной и научно-технической политики в области обеспечения информационной безопасности, в том числе с использованием инженерно-технических и криптографических средств, а также при обеспечении криптографическими и инженерно-техническими методами безопасности информационно-телекоммуникационных систем, а также систем шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи в Российской Федерации и ее учреждениях, находящихся за пределами Российской Федерации.

Информационная безопасность - это состояние защищенности информационной среды общества, обеспечивающее ее формирование, использование и развитие в интересах граждан, организаций, государства. Под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства <125>.

<125> Чаннов С.Е. Информационное право России. М., 2004. С. 165 - 166.

Защита государственной тайны основывается на Законе РФ от 21 июля 1993 г. N 5485-1 "О государственной тайне" <126> и принятых на его основании других нормативных правовых актах.

<126> Российская газета. 1993. 21 сентября. N 182.

Государственная тайна - это защищаемые государством сведения в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации.

Развернутый Перечень сведений, отнесенных к государственной тайне, с определением государственных органов, наделенных полномочиями по распоряжению этими сведениями, утвержден Указом Президента РФ от 30 ноября 1995 г. N 1203 "Об утверждении Перечня сведений, отнесенных к государственной тайне" <127>.

<127> СЗ РФ. 1995. N 49. Ст. 4775.

Система защиты государственной тайны - это совокупность органов защиты государственной тайны, используемых ими средств и методов защиты сведений, составляющих государственную тайну, и их носителей, а также мероприятий, проводимых в этих целях.

Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание - введение в предусмотренном законом порядке для сведений, составляющих государственную тайну, ограничений на их распространение и на доступ к их носителям. Отнесение сведений к государственной тайне и их засекречивание осуществляются в соответствии с принципами законности, обоснованности и своевременности.

В соответствии с Федеральным законом от 27 мая 1996 г. N 57-ФЗ "О государственной охране" <128> **государственная охрана** - это функция федеральных органов государственной власти в сфере обеспечения безопасности объектов государственной охраны, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических и иных мер.

<128> СЗ РФ. 1996. N 22. Ст. 2594.

Государственную охрану осуществляют федеральные органы государственной охраны. В обеспечении безопасности объектов государственной охраны и защиты охраняемых объектов в пределах своих полномочий участвуют органы федеральной службы безопасности, органы внутренних дел РФ и внутренние войска Министерства внутренних дел РФ, органы внешней разведки РФ, Вооруженные Силы РФ и иные государственные органы обеспечения безопасности.

Объекты государственной охраны - лица, подлежащие государственной охране в соответствии с

федеральным законом. Охраняемые объекты - здания, строения и сооружения, в которых размещены федеральные органы государственной власти, прилегающие к указанным зданиям, строениям и сооружениям территории и акватории, подлежащие защите в целях обеспечения безопасности объектов государственной охраны, а также здания, строения и сооружения, прилегающие к ним территории и акватории, находящиеся в оперативном управлении федеральных органов государственной охраны (ст. 1 ФЗ "О государственной охране").

33.2. Система государственных органов, обеспечивающих национальную безопасность Российского государства

Многогранность и многоаспектность государственной безопасности и защищенности всех жизненно важных сфер государственной и общественной деятельности подразумевают различные уровни их изучения и практического осмысления.

Систему безопасности образуют органы законодательной, исполнительной и судебной властей, государственные, общественные и иные организации и объединения, граждане, принимающие участие в обеспечении безопасности в соответствии с законом, а также законодательство, регламентирующее отношения в сфере безопасности. Создание органов обеспечения безопасности, не установленных законом Российской Федерации, не допускается.

Высшими органами системы национальной безопасности являются Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации.

Согласно ст. 80 Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В соответствии со ст. 87 Конституции Президент Российской Федерации является Верховным Главнокомандующим Вооруженными Силами Российской Федерации. В случае агрессии против Российской Федерации или непосредственной угрозы агрессии Президент Российской Федерации вводит на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях военное положение с незамедлительным сообщением об этом Совету Федерации и Государственной Думе.

Кроме того, Президент Российской Федерации обладает следующими конституционными полномочиями в сфере обеспечения безопасности государства от внутренних и внешних угроз:

- возглавляет Совет Безопасности РФ;
- руководит в пределах своих конституционных полномочий органами и силами обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;
- контролирует и координирует деятельность государственных органов обеспечения безопасности;
- в пределах определенной законом компетенции принимает оперативные решения по обеспечению безопасности;
- санкционирует действия по обеспечению национальной безопасности;
- в соответствии с законодательством Российской Федерации формирует, реорганизует и упраздняет подчиненные ему органы и силы обеспечения национальной безопасности;
- выступает с посланиями, обращениями и директивами по проблемам национальной безопасности, в своих ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации уточняет отдельные положения Концепции национальной безопасности Российской Федерации.

В соответствии со ст. 19 ФКЗ от 17 декабря 1997 года N 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации" <129>, Правительство РФ участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства.

<129> СЗ РФ. 1997. N 51. Ст. 5712.

- Кроме того, Правительство РФ в области безопасности осуществляет следующие полномочия:
- в пределах определенной законом компетенции обеспечивает руководство государственными органами обеспечения безопасности Российской Федерации;
 - организует и контролирует разработку и реализацию мероприятий по обеспечению безопасности федеральными органами исполнительной власти;
 - осуществляет необходимые меры по обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;
 - обеспечивает социальные гарантии для военнослужащих и иных лиц, привлекаемых в соответствии с федеральными законами к обеспечению государственной безопасности Российской Федерации;

- организует разработку и осуществление мер по предупреждению терроризма и минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма;
 - принимает меры по охране Государственной границы Российской Федерации.
- Силы обеспечения безопасности включают в себя:
- Вооруженные Силы РФ;
 - федеральные органы безопасности;
 - органы внутренних дел;
 - органы внешней разведки;
 - органы обеспечения безопасности органов законодательной, исполнительной, судебной властей и их высших должностных лиц, налоговой службы;
 - федеральную противопожарную службу;
 - органы службы ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, формирования гражданской обороны;
 - внутренние войска;
 - органы, обеспечивающие безопасное ведение работ в промышленности, энергетике, на транспорте и в сельском хозяйстве;
 - службы обеспечения безопасности средств связи и информации;
 - таможенные органы, природоохранные органы, органы охраны здоровья населения и другие государственные органы обеспечения безопасности, действующие на основании законодательства.

Свои главные задачи перечисленные выше органы реализуют путем осуществления организационных мероприятий, необходимых для поддержания безопасности Российского государства. Задачи находят свое воплощение в управленческих функциях - основных направлениях их деятельности.

Так, основными функциями государственных органов системы безопасности являются:

- выявление и прогнозирование внутренних и внешних угроз жизненно важным интересам объектов безопасности, осуществление комплекса оперативных и долговременных мер по их предупреждению и нейтрализации;
- создание и поддержание в готовности сил и средств обеспечения безопасности;
- управление силами и средствами обеспечения безопасности в повседневных условиях и при чрезвычайных ситуациях;
- осуществление системы мер по восстановлению нормального функционирования объектов безопасности в регионах, пострадавших в результате возникновения чрезвычайной ситуации;
- участие в мероприятиях по обеспечению безопасности за пределами Российской Федерации в соответствии с международными договорами и соглашениями, заключенными или признанными Российской Федерацией.

33.3. Статус Совета Безопасности Российской Федерации в системе органов, обеспечивающих национальную безопасность

Совет Безопасности Российской Федерации <130> является конституционным совещательным органом, осуществляющим подготовку решений Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации, организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности.

<130> См.: Указ Президента РФ от 6 мая 2011 г. N 590 "Вопросы Совета Безопасности Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 19. Ст. 2721.

Задачами Совета Безопасности являются:

- а) обеспечение условий для осуществления Президентом Российской Федерации полномочий в области обеспечения национальной безопасности;
- б) формирование государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и контроль за ее реализацией;
- в) прогнозирование, выявление, анализ и оценка угроз национальной безопасности, оценка военной опасности и военной угрозы, выработка мер по их нейтрализации;
- г) подготовка Президенту Российской Федерации предложений:
 - о мерах по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их

последствий;

- о применении специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;
- о введении, продлении и об отмене чрезвычайного положения, а также о введении и об отмене военного положения;

- о реформировании существующих или об образовании новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;

- об утверждении и уточнении стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны;

- д) формирование основных направлений государственной внешней и военной политики;

- е) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;

- ж) оценка эффективности, разработка критериев и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения национальной безопасности.

Функциями Совета Безопасности являются:

- а) рассмотрение вопросов обеспечения национальной безопасности, организации обороны, в том числе строительства и развития Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, планирования их применения, вопросов оборонного производства, мобилизационной подготовки, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, иных вопросов, связанных с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также вопросов международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

- б) проведение стратегической оценки на основе анализа информации:

- о ходе реализации основных направлений государственной политики в области обеспечения национальной безопасности;

- о социально-политической и об экономической ситуации в стране;

- о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации;

- о состоянии правопорядка и законности в стране, об эффективности принимаемых мер по противодействию терроризму и экстремизму;

- о военной опасности и военной угрозе;

- о разработке, производстве и внедрении современных видов вооружения, военной и специальной техники, а также техники двойного и гражданского назначения в целях обеспечения национальной безопасности;

- о ходе реализации государственной антинаркотической политики;

- о состоянии военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, а также международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

- о состоянии информационной безопасности Российской Федерации и о развитии информационного общества в Российской Федерации;

- о деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения национальной безопасности;

- о координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации принятых Президентом Российской Федерации решений в области обеспечения национальной безопасности;

- в) разработка и уточнение критериев и показателей обеспечения национальной безопасности;

- г) осуществление стратегического планирования в области обеспечения национальной безопасности, в том числе:

- оценка эффективности работы по реализации документов стратегического планирования;

- корректировка документов стратегического планирования и стратегических национальных приоритетов;

- координация деятельности по разработке в федеральных округах документов стратегического планирования;

- д) участие в реализации основных направлений государственной внешней и военной политики, государственной политики в области оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

- е) рассмотрение проектов законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности;

- ж) подготовка проектов нормативных правовых актов Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения национальной безопасности, организации обороны и осуществления контроля деятельности федеральных органов исполнительной власти в области обеспечения безопасности;

з) организация разработки федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности и осуществление контроля за их реализацией;

и) организация контроля за целевым расходованием бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий год, на финансирование расходов по обеспечению национальной обороны, национальной безопасности и правоохранительной деятельности;

к) рассмотрение ежегодного доклада Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации Президенту Российской Федерации о состоянии национальной безопасности и мерах по ее укреплению;

л) рассмотрение ежегодного Сводного доклада о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации;

м) рассмотрение ежегодных докладов о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации;

н) организация научных исследований по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности.

Президент Российской Федерации может возложить на Совет Безопасности иные задачи и функции в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В состав Совета Безопасности входят Председатель Совета Безопасности РФ, которым по должности является Президент Российской Федерации, Секретарь Совета Безопасности РФ, постоянные члены Совета Безопасности РФ и члены Совета Безопасности РФ.

Заседания Совета Безопасности Российской Федерации проводятся не реже одного раза в месяц. В случае необходимости могут проводиться внеочередные заседания Совета. В зависимости от содержания рассматриваемого вопроса Совет Безопасности РФ может привлекать к участию в заседаниях на правах консультантов и других лиц. При рассмотрении вопросов обеспечения безопасности на территориях субъектов РФ для участия в работе Совета Безопасности РФ привлекаются их полномочные представители.

Решения Совета Безопасности РФ принимаются на его заседании постоянными членами простым большинством голосов от их общего числа и вступают в силу после утверждения Председателем Совета Безопасности РФ. Члены Совета Безопасности РФ принимают участие в заседаниях с правом совещательного голоса. Решения Совета Безопасности РФ оформляются протоколами заседаний Совета Безопасности РФ. Для реализации решений Совета Безопасности РФ могут издаваться указы, распоряжения и даваться поручения Президента РФ.

Основными рабочими органами Совета Безопасности РФ являются **межведомственные комиссии Совета Безопасности РФ**. Совет Безопасности в соответствии с его основными задачами образует постоянные межведомственные комиссии Совета Безопасности РФ, которые могут создаваться по функциональному или региональному признаку. В случае необходимости подготовки предложений по предотвращению чрезвычайных ситуаций и ликвидации их последствий, отдельным проблемам обеспечения стабильности и правопорядка в обществе и государстве, защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации Советом Безопасности могут создаваться временные межведомственные комиссии Совета Безопасности.

Аппарат Совета Безопасности Российской Федерации является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации (на правах управления Администрации Президента Российской Федерации).

Основными задачами аппарата Совета Безопасности являются:

а) информационно-аналитическое обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации (далее - Совет Безопасности) по вопросам обеспечения безопасности государства, общественной безопасности, экологической безопасности, безопасности личности, иных видов безопасности, предусмотренных законодательством Российской Федерации (далее - национальная безопасность), организации обороны, военного строительства, оборонного производства, военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами, по иным вопросам, связанным с защитой конституционного строя, суверенитета, независимости и территориальной целостности Российской Федерации, а также по вопросам международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

б) информационно-аналитическое и организационно-техническое обеспечение деятельности:

- Совета Безопасности по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны, критериев и показателей обеспечения национальной безопасности, стратегических национальных приоритетов, а также по иным вопросам стратегического планирования;

- межведомственных комиссий Совета Безопасности Российской Федерации (далее - межведомственные комиссии Совета Безопасности) - совместно с федеральными органами государственной власти, представители которых входят в составы межведомственных комиссий Совета

Безопасности;

в) организационно-техническое и документационное обеспечение деятельности научного совета при Совете Безопасности Российской Федерации (далее - научный совет при Совете Безопасности), а также информационно-справочное обеспечение его деятельности - совместно с федеральными органами государственной власти и организациями, представители которых входят в состав научного совета при Совете Безопасности;

г) подготовка Президенту Российской Федерации и Совету Безопасности предложений:

- по формированию и совершенствованию государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и по осуществлению контроля за ее реализацией;

- по выработке и реализации основных направлений государственной военной политики, военного строительства, государственной политики в области оборонного производства, мобилизационной подготовки и мобилизации, а также военного и военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

- по организации разработки федеральных (государственных) целевых программ в области обеспечения национальной безопасности и по осуществлению контроля за их реализацией;

- по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, входящим в компетенцию Совета Безопасности;

- по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и преодолению их последствий;

- по применению специальных экономических мер в целях обеспечения национальной безопасности;

- по введению, продлению и отмене чрезвычайного положения, а также по введению и отмене военного положения;

- по реформированию существующих или образованию новых государственных органов и организаций, осуществляющих функции в области обеспечения национальной безопасности;

- по укреплению международного сотрудничества в области обеспечения безопасности;

д) контроль за реализацией федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации решений Президента Российской Федерации по вопросам координации деятельности в области обеспечения национальной безопасности, а также решений Совета Безопасности и совещаний по стратегическому планированию.

Основными функциями аппарата Совета Безопасности являются:

а) разработка планов работы Совета Безопасности, межведомственных комиссий Совета Безопасности и научного совета при Совете Безопасности, а также планирование собственной деятельности на основании распоряжений Секретаря Совета Безопасности;

б) обеспечение подготовки заседаний и оперативных совещаний Совета Безопасности, совещаний по стратегическому планированию, выездных и рабочих совещаний Секретаря Совета Безопасности, а также проектов решений и материалов к этим заседаниям и совещаниям;

в) анализ и прогнозирование состояния национальной безопасности, в том числе в рамках реализации стратегических национальных приоритетов;

г) организация мониторинга и проведение обобщенных оценок социально-экономического развития Российской Федерации и состояния национальной безопасности;

д) подготовка решений Президента Российской Федерации и Совета Безопасности по разработке и уточнению стратегии национальной безопасности Российской Федерации, иных концептуальных и доктринальных документов в области обеспечения национальной безопасности и обороны на основе:

- выявления внутренних и внешних стратегических рисков, влияющих на устойчивое развитие Российской Федерации, а также угроз национальной безопасности;

- анализа эффективности деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по предотвращению или нейтрализации внешних и внутренних стратегических рисков, влияющих на устойчивое развитие Российской Федерации, а также угроз национальной безопасности и т.д.

Аппарат Совета Безопасности при реализации своих функций взаимодействует с аппаратом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, аппаратом Правительства Российской Федерации, аппаратами Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Счетной палатой Российской Федерации, с аппаратами полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, а также с федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, политическими партиями, общественными объединениями и иными структурами гражданского общества.

33.4. Специальные государственные органы, выполняющие функции по обеспечению национальной безопасности в Российской Федерации

Рассматривая специализированные органы в системе обеспечения национальной безопасности в России, необходимо отметить, что все они являются органами исполнительной власти, непосредственно обеспечивающими государственную безопасность своими силами и средствами.

Федеральная служба безопасности. В соответствии со ст. 1 Федерального закон от 3 апреля 1995 г. N 40-ФЗ "О Федеральной службе безопасности" Федеральная служба безопасности - единая централизованная система органов федеральной службы безопасности, осуществляющая решение в пределах своих полномочий задач по обеспечению безопасности Российской Федерации. Руководство деятельностью Федеральной службы безопасности осуществляется Президентом Российской Федерации. Управление ФСБ осуществляется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности через указанный федеральный орган исполнительной власти и его территориальные органы. Руководитель федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации.

К органам федеральной службы безопасности относятся:

- федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности;
- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по отдельным регионам и субъектам Российской Федерации (территориальные органы безопасности);
- управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях, а также в их органах управления (органы безопасности в войсках);
- управления (отделы, отряды) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности по пограничной службе (пограничные органы);
- другие управления (отделы) федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, осуществляющие отдельные полномочия данного органа или обеспечивающие деятельность органов федеральной службы безопасности (другие органы безопасности);
- авиационные подразделения, центры специальной подготовки, подразделения специального назначения, предприятия, образовательные учреждения, научно-исследовательские, экспертные, судебно-экспертные, военно-медицинские и военно-строительные подразделения и иные учреждения и подразделения, предназначенные для обеспечения деятельности Федеральной службы безопасности.

Территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках, пограничные органы и другие органы безопасности являются территориальными органами федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности и находятся в его прямом подчинении.

Федеральный орган исполнительной власти в области обеспечения безопасности, территориальные органы безопасности, органы безопасности в войсках и пограничные органы могут иметь в своем составе подразделения, непосредственно реализующие основные направления деятельности органов федеральной службы безопасности, управленческие и обеспечивающие функции.

Создание органов федеральной службы безопасности, не предусмотренных настоящим Федеральным законом, не допускается.

В органах федеральной службы безопасности запрещаются создание структурных подразделений политических партий и деятельность политических партий, общественных движений, преследующих политические цели, а также ведение политической агитации и предвыборных кампаний (ст. 2 Закона).

Деятельность ФСБ осуществляется на основе принципов, закрепленных в ст. 5 рассматриваемого нами правового акта. К ним относятся:

- законность;
- уважение и соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- гуманизм;
- единство системы органов федеральной службы безопасности, а также централизация управления ими;
- конспирация, сочетание гласных и негласных методов и средств деятельности.

В соответствии со ст. 8 Закона деятельность органов федеральной службы безопасности осуществляется по следующим основным направлениям:

- контрразведывательная деятельность;
- борьба с терроризмом;
- борьба с преступностью;
- разведывательная деятельность;
- пограничная деятельность;

- обеспечение информационной безопасности.

Иные направления деятельности органов федеральной службы безопасности определяются федеральным законодательством.

При осуществлении своих полномочий органы федеральной службы безопасности имеют право:

а) устанавливать на конфиденциальной основе отношения сотрудничества с лицами, давшими на то согласие;

а.1) использовать специальные методы и средства при осуществлении контрразведывательной и разведывательной деятельности, а также при проведении мероприятий по борьбе с терроризмом;

б) проводить оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию шпионажа, организованной преступности, коррупции, незаконного оборота оружия и наркотических средств, контрабанды, представляющих угрозу безопасности Российской Федерации, и преступлений, дознание и предварительное следствие по которым отнесены законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности, а также по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию деятельности незаконных вооруженных формирований, преступных групп, отдельных лиц и общественных объединений, ставящих своей целью насильственное изменение конституционного строя Российской Федерации;

б.1) осуществлять специальные операции по пресечению террористической деятельности (оперативно-боевую деятельность), а также создавать и использовать специальные методики и средства для их осуществления;

б.2) использовать подразделения специального назначения органов федеральной службы безопасности и применять боевую технику, оружие, специальные средства, принятые на вооружение органов федеральной службы безопасности, а также физическую силу против находящихся за пределами территории Российской Федерации террористов и (или) их баз для устранения угрозы безопасности Российской Федерации;

в) осуществлять проникновение в специальные службы и организации иностранных государств, проводящие разведывательную и иную деятельность, направленную на нанесение ущерба безопасности Российской Федерации, а также в преступные группы;

в.1) осуществлять внешнюю разведывательную деятельность самостоятельно с территории Российской Федерации, а также во взаимодействии с другими органами внешней разведки Российской Федерации и на основе межгосударственных договоров со специальными службами и с правоохранительными органами иностранных государств в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи путем использования радиоэлектронных средств и методов;

г) осуществлять дознание и предварительное следствие по делам о преступлениях, отнесенных законодательством Российской Федерации к ведению органов федеральной службы безопасности;

г.1) составлять протоколы об административных правонарушениях, выносить определения и постановления по делам об административных правонарушениях, назначать административные наказания по делам об административных правонарушениях, вносить представления об устранении причин и условий, способствовавших совершению административных правонарушений, и осуществлять иные полномочия по делам об административных правонарушениях, отнесенным Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению органов федеральной службы безопасности;

д) осуществлять шифровальные работы в органах федеральной службы безопасности, а также контроль за соблюдением режима секретности при обращении с шифрованной информацией в шифровальных подразделениях государственных органов, предприятий, учреждений и организаций независимо от форм собственности (за исключением учреждений Российской Федерации, находящихся за ее пределами);

е) использовать в служебных целях средства связи, принадлежащие государственным предприятиям, учреждениям и организациям, а в неотложных случаях - негосударственным предприятиям, учреждениям и организациям, а также общественным объединениям и гражданам Российской Федерации;

ж) использовать в случаях, не терпящих отлагательства, транспортные средства, принадлежащие предприятиям, учреждениям и организациям независимо от форм собственности, общественным объединениям или гражданам (за исключением транспортных средств, которые законодательством Российской Федерации освобождены от такого использования), для предотвращения преступлений, преследования и задержания лиц, совершивших преступления или подозреваемых в их совершении, доставления граждан, нуждающихся в срочной медицинской помощи, в лечебные учреждения, а также для проезда к месту происшествия. По требованию владельцев транспортных средств органы федеральной службы безопасности в установленном законом порядке возмещают им расходы либо причиненный ущерб;

з) осуществлять иные действия.

Согласно ст. 14 ФЗ "О федеральной службе безопасности" ее сотрудникам разрешается хранение

и ношение табельного оружия и специальных средств. Они имеют право применять боевую технику, оружие, специальные средства, физическую силу, в том числе боевые приемы борьбы, в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии с Положением о Федеральной службе охраны Российской Федерации" <131> **Федеральная служба охраны Российской Федерации (ФСО России)** является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору в сфере государственной охраны, президентской, правительственной и иных видов специальной связи и информации, предоставляемых федеральным органам государственной власти, органам государственной власти субъектов РФ и другим государственным органам.

<131> Утверждено Указом Президента РФ от 7 августа 2004 г. N 1013 "Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации" (СЗ РФ. 2004. N 32. Ст. 3314).

Руководство деятельностью ФСО России осуществляет Президент РФ. Правительство РФ координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия ФСО России с федеральными органами исполнительной власти. ФСО России возглавляет директор ФСО России, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

В структуру федеральных органов государственной охраны входят:

Федеральная служба охраны Российской Федерации, имеющая в своем составе службы, управления и другие подразделения, в том числе дислоцированные в субъектах РФ, которые непосредственно реализуют деятельность федеральных органов государственной охраны, а также подразделения, исполняющие управленческие функции;

- управления специальной связи и информации ФСО России в федеральных округах, центры специальной связи и информации ФСО России (территориальные органы);
- подразделения связи специального назначения ФСО России;
- образовательные, научно-исследовательские и иные организации, подведомственные ФСО России, которые обеспечивают деятельность федеральных органов государственной охраны (подведомственные организации).

Основными задачами ФСО России являются:

- обеспечение безопасности объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания и на трассах проезда;
- прогнозирование и выявление угрозы жизненно важным интересам объектов государственной охраны, осуществление комплекса мер по предотвращению этой угрозы;
- защита охраняемых объектов;
- участие в пределах своих полномочий в борьбе с терроризмом;
- организация и обеспечение эксплуатации, безопасности, совершенствования специальной связи и информации, предоставляемых государственным органам;
- осуществление государственной политики в области правовой информатизации Российской Федерации и координация работ, производимых в этой сфере;
- информационно-технологическое и информационно-аналитическое обеспечение государственных органов, техническое обслуживание и программное сопровождение информационно-телекоммуникационных систем и ситуационных центров, а также информационное обеспечение управления государством в военное время и при чрезвычайных ситуациях;
- обеспечение собственной безопасности.

ФСО России осуществляет следующие полномочия:

- осуществляет персональную охрану Президента РФ, членов семьи Президента РФ, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства РФ и других объектов государственной охраны в местах их постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда;

- осуществляет транспортное и бытовое обслуживание (включая безопасное питание) Президента РФ, членов семьи Президента РФ, проживающих совместно с ним или сопровождающих его, Председателя Правительства РФ, а также транспортное обслуживание других объектов государственной охраны;

- обеспечивает Президента РФ президентской связью, в том числе с главами иностранных государств и главами правительств иностранных государств, а также правительственной и иными видами специальной связи в местах его постоянного и временного пребывания и при его передвижениях;

- обеспечивает в соответствии с федеральным законодательством предоставление мер государственной охраны Президенту РФ, прекратившему исполнение своих полномочий;

- организует и осуществляет проведение охранных, режимных, технических и иных мероприятий в

местах постоянного и временного пребывания, в том числе на трассах проезда, объектов государственной охраны, обеспечивает поддержание в указанных местах общественного порядка; принимает меры по устранению обстоятельств, препятствующих осуществлению государственной охраны;

- разрабатывает и осуществляет специальные мероприятия по обеспечению безопасности Президента РФ, Председателя Правительства РФ и других объектов государственной охраны, в том числе в военное время и при чрезвычайных ситуациях;

- осуществляет оборудование охраняемых объектов средствами охранной сигнализации, видеонаблюдения, оперативно-технического контроля, другими техническими средствами усиления охраны; обеспечивает федеральные органы государственной охраны средствами связи, специальными техническими средствами, видеотехнической аппаратурой, системами коллективного телевизионного приема, информационно-техническими средствами, бытовой техникой и предметами бытового назначения, а также организует и осуществляет эксплуатационно-техническое обслуживание указанных средств, обеспечивает при необходимости защиту информации во время их эксплуатации;

- осуществляет иные функции в установленной сфере деятельности, если такие функции предусмотрены федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ.

Служба внешней разведки Российской Федерации (СВР России) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим разведывательную деятельность в политической, экономической, военно-стратегической, научно-технической и экологической сферах, в сфере шифрованной, засекреченной и иных видов специальной связи с использованием радиоэлектронных средств и методов за пределами Российской Федерации, а также в сфере обеспечения безопасности учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и командированных за пределы территории Российской Федерации граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

Руководство деятельностью СВР России осуществляет Президент РФ. Правительство РФ координирует деятельность ФСО России в части, касающейся взаимодействия СВР России с федеральными органами исполнительной власти. СВР России возглавляет директор СВР России, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ.

В соответствии с Федеральным законом от 10 января 1996 г. N 5-ФЗ "О внешней разведке" для достижения целей разведывательной деятельности СВР России предоставлены следующие полномочия:

- установление на конфиденциальной основе отношений сотрудничества с лицами, добровольно давшими на это согласие;

- осуществление мер по зашифровке кадрового состава и по организации его деятельности с использованием в этих целях иной ведомственной принадлежности;

- использование в целях конспирации документов, зашифровывающих личность сотрудников кадрового состава, ведомственную принадлежность подразделений, организаций, помещений и транспортных средств органов внешней разведки Российской Федерации;

- взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти, осуществляющими контрразведывательную деятельность, и федеральными органами государственной охраны Российской Федерации;

- заключение с федеральными органами исполнительной власти, предприятиями, учреждениями и организациями Российской Федерации соглашений, необходимых для осуществления разведывательной деятельности;

- организация и обеспечение в пределах своей компетенции защиты государственной тайны в учреждениях Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, включая определение порядка осуществления физической и инженерно-технической защиты указанных учреждений, мероприятия по предотвращению утечки по техническим каналам сведений, составляющих государственную тайну;

- обеспечение безопасности сотрудников учреждений Российской Федерации, находящихся за пределами территории Российской Федерации, и членов их семей в государстве пребывания;

- обеспечение безопасности командированных за пределы территории Российской Федерации граждан РФ, имеющих по роду своей деятельности допуск к сведениям, составляющим государственную тайну, и находящихся с ними членов их семей;

- взаимодействие с разведывательными и контрразведывательными службами иностранных государств;

- создание специальных учебных заведений, учреждений по повышению квалификации, научно-исследовательских организаций и архивов, выпуск специальных изданий;

- обеспечение собственной безопасности, то есть защита своих сил, средств и информации от противоправных действий и угроз;

- создание организационных структур (подразделений и организаций), необходимых для функционирования органов СВР России.

Для осуществления своей деятельности Служба внешней разведки РФ может при собственных лицензировании и сертификации приобретать, разрабатывать (за исключением криптографических средств защиты), создавать, эксплуатировать информационные системы, системы связи и системы передачи данных, а также средства защиты информации от утечки по техническим каналам.

Глава 34. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

34.1. Внутренние дела как отрасль государственного управления

Управление внутренними делами направлено на обеспечение общественного порядка и общественной безопасности, борьбу с организованной преступностью, охрану прав и свобод граждан, собственности.

Категории дел, относимых к внутренним, весьма разнообразны. В общем-то, внутренними являются и те из них, которые связаны с реализацией экономической, социальной, культурной, природоохранной и т.п. государственной политики. Однако внутренние дела исторически ассоциируются скорее с установлением общественного порядка, общего режима сосуществования людей, охраной прав и свобод человека и гражданина, обеспечением спокойствия и безопасности населения.

К области внутренних дел относятся достаточно большое количество административных процедур, нацеленных на организованное управление социальными процессами, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности.

Регистрация граждан по месту жительства и месту пребывания. В соответствии с ч. 1 ст. 27 Конституции РФ каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Ограничение права граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации допускается только на основании закона.

Право граждан РФ на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено в пограничной полосе, в закрытых военных городках, в закрытых административно-территориальных образованиях, в зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, а также на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение.

Место жительства - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированные дома (общежитие, гостиница-приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких престарелых, дом-интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение, в котором гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайму), договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Место пребывания - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, туристская база, больница, другое подобное учреждение, а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина, в которых он проживает временно.

Законом РФ от 25 июня 1993 г. N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации" <132> в целях обеспечения необходимых условий для реализации гражданином Российской Федерации его прав и свобод, а также исполнения им обязанностей перед другими гражданами, государством и обществом введен регистрационный учет граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

<132> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 32. Ст. 1227.

Граждане РФ обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан. Регистрация граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации производится бесплатно.

Приобретение, хранение и ношение оружия гражданами РФ. В соответствии с Федеральным законом от 13 декабря 1996 г. N 150-ФЗ "Об оружии" <133> право на приобретение оружия самообороны, спортивного и охотничьего оружия, сигнального оружия и холодного клинкового оружия,

предназначенного для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, имеют граждане РФ, достигшие 18-летнего возраста, после получения лицензии на приобретение конкретного вида оружия в органах внутренних дел по месту жительства. Возраст, по достижении которого граждане РФ могут получить разрешения на хранение или хранение и ношение охотничьего огнестрельного гладкоствольного оружия, может быть снижен не более чем на два года законодательными (представительными) органами субъектов РФ.

<133> СЗ РФ. 1996. N 51. Ст. 5681.

Газовые пистолеты и револьверы, огнестрельное бесствольное оружие отечественного производства, сигнальное оружие и холодное клинковое оружие, предназначенное для ношения с национальными костюмами народов Российской Федерации или казачьей формой, граждане РФ имеют право приобретать на основании лицензии с последующей их регистрацией в двухнедельный срок в органах внутренних дел по месту жительства. В лицензии допускается регистрация не более 5 единиц перечисленных выше типов оружия. Лицензия выдается органом внутренних дел по месту жительства гражданина РФ и одновременно является разрешением на хранение и ношение оружия. Срок действия лицензии 5 лет.

Механические распылители, аэрозольные и другие устройства, снаряженные слезоточивыми или раздражающими веществами, электрошоковые устройства и искровые разрядники отечественного производства, пневматическое оружие с дульной энергией не более 7,5 Дж и калибра до 4,5 мм включительно регистрации не подлежат, и граждане РФ имеют право приобретать их без получения лицензии.

Огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие самообороны, спортивное и охотничье оружие граждане РФ имеют право приобретать в целях самообороны без права ношения по лицензиям, выдаваемым органами внутренних дел по месту жительства.

Спортивное и охотничье огнестрельное гладкоствольное длинноствольное оружие и охотничье пневматическое оружие имеют право приобретать граждане РФ, которые имеют охотничьи билеты или членские охотничьи билеты.

Безопасность дорожного движения. В соответствии с Федеральным законом от 10 декабря 1995 г. N 196-ФЗ "О безопасности дорожного движения" <134> дорожное движение - это совокупность общественных отношений, возникающих в процессе перемещения людей и грузов с помощью транспортных средств или без таковых в пределах дорог. Безопасность дорожного движения - это состояние данного процесса, отражающее степень защищенности его участников от дорожно-транспортных происшествий и их последствий.

<134> СЗ РФ. 1995. N 50. Ст. 4873.

Основными принципами обеспечения безопасности дорожного движения являются: приоритет жизни и здоровья граждан, участвующих в дорожном движении, над экономическими результатами хозяйственной деятельности; приоритет ответственности государства за обеспечение безопасности дорожного движения над ответственностью граждан, участвующих в дорожном движении; соблюдение интересов граждан, общества и государства при обеспечении безопасности дорожного движения; программно-целевой подход к деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Обеспечение безопасности дорожного движения осуществляется посредством: установления полномочий и ответственности Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ; координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных объединений, юридических и физических лиц в целях предупреждения дорожно-транспортных происшествий и снижения тяжести их последствий; регулирования деятельности на автомобильном, городском наземном электрическом транспорте и в дорожном хозяйстве; разработки и утверждения в установленном порядке законодательных, иных нормативных правовых актов по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения (правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов); осуществления деятельности по организации дорожного движения; материального и финансового обеспечения мероприятий по безопасности дорожного движения; организации подготовки водителей транспортных средств и обучения граждан правилам и требованиям безопасности движения; проведения комплекса мероприятий по медицинскому обеспечению безопасности дорожного движения; осуществления обязательной сертификации объектов, продукции и услуг транспорта и дорожного хозяйства; лицензирования отдельных видов деятельности, осуществляемых на автомобильном транспорте, в соответствии с законодательством Российской Федерации; проведения социально ориентированной политики в области страхования на транспорте; осуществления государственного надзора и контроля за выполнением законодательства Российской Федерации.

Федерации, правил, стандартов, технических норм и других нормативных документов в области обеспечения безопасности дорожного движения.

Единый порядок дорожного движения на всей территории Российской Федерации устанавливается Правилами дорожного движения <135>.

<135> См.: Постановление Совета Министров - Правительства РФ от 23 октября 1993 г. N 1090 "О Правилах дорожного движения" // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. N 47. Ст. 4531.

Оперативно-розыскная деятельность. В соответствии с Федеральным законом от 12 августа 1995 г. N 144-ФЗ "Об оперативно-розыскной деятельности" <136> оперативно-розыскная деятельность - это вид деятельности, осуществляемой гласно и негласно оперативными подразделениями государственных органов, уполномоченных на то Федеральным законом, в пределах их полномочий посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий в целях защиты жизни, здоровья, прав и свобод человека и гражданина, собственности, обеспечения безопасности общества и государства от преступных посягательств.

<136> СЗ РФ. 1995. N 33. Ст. 3349.

Задачами оперативно-розыскной деятельности являются:

- выявление, предупреждение, пресечение и раскрытие преступлений, а также выявление и установление лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших;
- осуществление розыска лиц, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от уголовного наказания, а также розыска без вести пропавших;
- добывание информации о событиях или действиях (бездействии), создающих угрозу государственной, военной, экономической или экологической безопасности Российской Федерации.

Оперативно-розыскная деятельность основывается на конституционных принципах законности, уважения и соблюдения прав и свобод человека и гражданина, а также на принципах конспирации, сочетания гласных и негласных методов и средств.

Органы (должностные лица), осуществляющие оперативно-розыскную деятельность, при проведении оперативно-розыскных мероприятий должны обеспечивать соблюдение прав человека и гражданина на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, неприкосновенность жилища и тайну корреспонденции. Не допускается осуществление оперативно-розыскной деятельности для достижения целей и решения задач, не предусмотренных федеральным законом.

Органам (должностным лицам), осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, запрещается:

- проводить оперативно-розыскные мероприятия в интересах какой-либо политической партии, общественного и религиозного объединения;
- принимать негласное участие в работе федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, а также в деятельности зарегистрированных в установленном порядке и незапрещенных политических партий, общественных и религиозных объединений в целях оказания влияния на характер их деятельности;
- разглашать сведения, которые затрагивают неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, честь и доброе имя граждан и которые стали известными в процессе проведения оперативно-розыскных мероприятий, без согласия граждан, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. В соответствии с Федеральным законом от 24 июня 1999 г. 120-ФЗ "Об основах профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних" <137> профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних - это система социальных, правовых, педагогических и иных мер, направленных на выявление и устранение причин и условий, способствующих безнадзорности, беспризорности, правонарушениям и антиобщественным действиям несовершеннолетних, осуществляемых в совокупности с индивидуальной профилактической работой с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении.

<137> СЗ РФ. 1999. N 26. Ст. 3177.

При этом под безнадзорным понимается несовершеннолетний, контроль за поведением которого отсутствует вследствие неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по его воспитанию, обучению и (или) содержанию со стороны родителей или иных законных представителей либо должностных лиц; под беспризорным - безнадзорный, не имеющий места жительства и (или) места

пребывания; под несовершеннолетним, находящимся в социально опасном положении, - лицо, которое вследствие безнадзорности или беспризорности находится в обстановке, представляющей опасность для его жизни или здоровья либо не отвечающей требованиям к его воспитанию или содержанию, либо совершает правонарушение или антиобщественные действия; под семьей, находящейся в социально опасном положении, - семья, имеющая детей, находящихся в социально опасном положении, а также семья, где родители или иные законные представители несовершеннолетних не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Основными задачами деятельности по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних являются:

- предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних, выявление и устранение причин и условий, способствующих этому;
- обеспечение защиты прав и законных интересов несовершеннолетних;
- социально-педагогическая реабилитация несовершеннолетних, находящихся в социально опасном положении;
- выявление и пресечение случаев вовлечения несовершеннолетних в совершение преступлений и антиобщественных действий.

Деятельность по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних основывается на принципах законности, демократизма, гуманного обращения с несовершеннолетними, поддержки семьи и взаимодействия с ней, индивидуального подхода к несовершеннолетним с соблюдением конфиденциальности полученной информации, государственной поддержки деятельности органов местного самоуправления и общественных объединений по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, обеспечения ответственности должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов несовершеннолетних.

В систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних входят комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы управления социальной защитой населения, органы управления образованием, органы опеки и попечительства, органы по делам молодежи, органы управления здравоохранением, органы службы занятости, органы внутренних дел.

Частная детективная деятельность. В соответствии с Федеральным законом от 11 марта 1992 г. N 2487-1 "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" <138> частная детективная деятельность осуществляется для сыска.

<138> Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1992. N 17. Ст. 888.

В целях сыска разрешается предоставление следующих видов услуг:

- сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;
- изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;
- установление обстоятельств неправомерного использования в предпринимательской деятельности фирменных знаков и наименований, недобросовестной конкуренции, а также разглашения сведений, составляющих коммерческую тайну;
- выяснение биографических и других характеризующих личность данных об отдельных гражданах (с их письменного согласия) при заключении ими трудовых и иных контрактов;
- поиск без вести пропавших граждан;
- поиск утраченного гражданами или предприятиями, учреждениями, организациями имущества;
- сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса (в течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя, прокурора или суд, в чьем производстве находится уголовное дело).

В соответствии с Положением о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности <139> лицензия на осуществление детективной деятельности предоставляется гражданам Российской Федерации, претендующим на получение лицензии, соответствующими подразделениями органов внутренних дел, уполномоченными на осуществление действий по лицензированию в этой сфере деятельности, сроком на 5 лет.

<139> См.: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2011 г. N 498 "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" // СЗ РФ. 2011. N 26. Ст. 3820.

Гражданину, получившему лицензию, одновременно с предоставлением лицензии на срок ее

действия выдается удостоверение частного детектива.

Бланки лицензий и удостоверений являются полиграфической продукцией с уровнем защиты от подделки соответственно класса "Б" и класса "В", имеют серию, номер и изготавливаются централизованно. Формы бланков лицензии и удостоверения, а также порядок учета и хранения бланков лицензий и удостоверений утверждаются Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Лицензионными требованиями и условиями осуществления детективной деятельности являются:

а) наличие у лицензиата договора на оказание сыскных услуг с каждым заказчиком, составленного в письменной форме, соответствующего требованиям статьи 9 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации";

б) уведомление лицензиатом в письменной форме о заключении договора на оказание услуг, предусмотренных пунктом 7 части второй статьи 3 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", лица, производящего дознание, следователя или суд, в производстве которого находится уголовное дело, в течение 1 суток с момента его заключения.

Для получения лицензии соискатель лицензии представляет в лицензирующий орган по месту жительства заявление и документы, предусмотренные статьей 6 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации".

Формы заявления и анкеты устанавливаются Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Должностное лицо лицензирующего органа принимает заявление и представленные документы в порядке, установленном Министерством внутренних дел Российской Федерации.

Лицензирующий орган не вправе требовать от соискателя лицензии представления документов, не предусмотренных настоящим Положением.

За предоставление лицензии, переоформление документа, подтверждающего наличие лицензии, выдачу дубликата, подтверждающего наличие лицензии, а также продление срока действия лицензии уплачивается государственная пошлина в размерах и порядке, которые установлены законодательством Российской Федерации о налогах и сборах.

Принятие лицензирующим органом решения о предоставлении лицензии (об отказе в предоставлении лицензии) осуществляется в порядке, установленном Законом Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации".

При рассмотрении заявления о предоставлении лицензии лицензирующий орган проводит в срок не более 40 дней проверку полноты и достоверности сведений о соискателе лицензии, содержащихся в заявлении и представленных документах.

О предоставлении (об отказе в предоставлении) лицензии лицензирующий орган в 5-дневный срок обязан письменно уведомить заявителя.

Частным детективам запрещается: скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений; выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов; собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц; осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц; прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан; совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан; фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента; разглашать собранную информацию, использовать ее в каких-либо целях вопреки интересам своего клиента или в интересах третьих лиц; передавать свою лицензию для использования ее другими лицами.

Проведение сыскных действий, нарушающих тайну переписки, телефонных переговоров и телеграфных сообщений либо связанных с нарушением гарантий неприкосновенности личности или жилища, влечет за собой установленную законом ответственность.

Частная охранная деятельность. Частная охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам предприятиями, имеющими специальное разрешение (лицензию) органов внутренних дел, в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов.

В целях охраны разрешается предоставление следующих видов услуг: защита жизни и здоровья граждан; охрана имущества (в том числе при его транспортировке), находящегося в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении; проектирование, монтаж и эксплуатационное обслуживание средств охранно-пожарной сигнализации; консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств; обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий.

Оказание охранных услуг разрешается только предприятиям, специально учреждаемым для их выполнения. Предприятие, которое в соответствии со своим уставом занимается оказанием охранных

услуг, обязано иметь на то лицензию, выдаваемую в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Охранным предприятиям разрешается оказывать услуги в виде вооруженной охраны имущества, а также использовать технические и иные средства, не причиняющие вреда жизни и здоровью граждан и окружающей среде, средства оперативной радио- и телефонной связи.

34.2. Организация управления в области внутренних дел

Общее руководство органами внутренних дел осуществляет **Президент Российской Федерации**, который:

- определяет основные направления внутренней политики;
- руководит в пределах своих конституционных полномочий органами внутренних дел;
- контролирует и координирует деятельность органов внутренних дел;
- назначает на должность и освобождает от должности министра внутренних дел и высший начальствующий состав органов внутренних дел.

Правительство РФ:

- участвует в разработке и реализации государственной политики в области обеспечения безопасности личности, общества и государства;
- осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, по охране собственности и общественного порядка, по борьбе с преступностью и другими общественно опасными явлениями;
- разрабатывает и реализует меры по укреплению кадров, развитию и укреплению материально-технической базы правоохранительных органов.

Министерство внутренних дел Российской Федерации (МВД России) <140> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел, а также по выработке государственной политики в сфере миграции.

<140> См.: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. N 248 "Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации" // СЗ РФ. 2011. N 10. Ст. 1334.

Руководство деятельностью МВД России осуществляет Президент РФ. МВД России возглавляет Министр внутренних дел РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами МВД России являются:

- 1) разработка и реализация государственной политики в сфере внутренних дел, а также разработка государственной политики в сфере миграции;
- 2) нормативно-правовое регулирование в сфере внутренних дел;
- 3) обеспечение защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, противодействие преступности, охрана общественного порядка и собственности, обеспечение общественной безопасности;
- 4) управление органами внутренних дел Российской Федерации и внутренними войсками МВД России;
- 5) обеспечение социальной и правовой защиты сотрудников органов внутренних дел, военнослужащих внутренних войск, федеральных государственных гражданских служащих системы МВД России, а также социально-правовое обеспечение работников системы МВД России, граждан, уволенных со службы в органах внутренних дел и с военной службы, членов их семей, иных лиц, соответствующее обеспечение которых на основании законодательства Российской Федерации возложено на МВД России.

МВД России осуществляет координацию и контроль деятельности подведомственной ему Федеральной миграционной службы (ФМС России).

Рассматриваемый орган осуществляет следующие полномочия:

- 1) формирует на основе анализа и прогнозирования состояния преступности, охраны общественного порядка и собственности, обеспечения общественной безопасности, а также миграционных процессов основные направления государственной политики в сфере внутренних дел и в сфере миграции;
- 2) разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в сфере внутренних дел;
- 3) разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также подготавливает другие документы, по которым требуется решение Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере внутренних дел;
- 4) осуществляет нормативно-правовое регулирование вопросов, относящихся к сфере внутренних

дел, если эти вопросы не являются предметом регулирования Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации; определяет порядок реализации прав и обязанностей полиции, если этот порядок не является предметом регулирования федеральных законов, актов Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации;

5) определяет основные направления деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

6) обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в сфере внутренних дел, проводит анализ реализации государственной политики в указанной сфере и анализ оперативной обстановки, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов внутренних дел и внутренних войск;

7) обеспечивает разработку и реализацию государственных программ в сфере внутренних дел;

8) подготавливает по поручению Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации проекты отзывов и заключений на проекты законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации;

9) разрабатывает и принимает в пределах своей компетенции меры по предупреждению преступлений и административных правонарушений, по выявлению и устранению причин и условий, способствующих их совершению;

10) организует и проводит мероприятия по обеспечению безопасности граждан и правопорядка в общественных местах;

11) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации оперативно-розыскную деятельность;

12) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации розыск лиц и похищенного имущества, а также деятельность по установлению имущества, подлежащего конфискации;

13) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации дознание и производство предварительного следствия по уголовным делам;

14) выявляет, предупреждает, пресекает, раскрывает и расследует тяжкие и особо тяжкие преступления, совершенные организованными группами, преступными сообществами (преступными организациями), носящие транснациональный или межрегиональный характер, либо преступления, вызывающие большой общественный резонанс;

15) принимает в соответствии с федеральным законом меры, направленные на выявление, предупреждение и пресечение экстремистской деятельности;

16) обеспечивает участие органов внутренних дел и внутренних войск в мероприятиях по противодействию терроризму, в обеспечении правового режима контртеррористической операции, в защите потенциальных объектов террористических посягательств и мест массового пребывания граждан, а также в проведении экспертной оценки состояния антитеррористической защищенности и безопасности объектов;

17) организует и осуществляет экспертно-криминалистическую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации;

18) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области оборота оружия;

19) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль в области частной детективной (сыскной) и охранной деятельности, контроль деятельности ведомственной охраны;

20) участвует в формировании и реализации основных направлений обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации; организует и проводит мероприятия по предупреждению дорожно-транспортных происшествий и снижению тяжести их последствий; организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации специальные контрольные, надзорные и разрешительные функции в области обеспечения безопасности дорожного движения;

21) координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения;

22) организует охрану особо важных и режимных объектов, важных государственных объектов и специальных грузов, объектов на коммуникациях, объектов, подлежащих обязательной охране органами внутренних дел, а также охрану имущества физических и юридических лиц по договорам; организует в соответствии с законодательством Российской Федерации во взаимодействии с ФСБ России охрану дипломатических представительств, консульских учреждений, иных официальных представительств иностранных государств, представительств международных организаций, если такая охрана предусмотрена международными договорами Российской Федерации;

23) обеспечивает в соответствии с законодательством Российской Федерации государственную защиту потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства, судей, прокуроров,

следователей, должностных лиц правоохранительных и контролирующих органов, а также других защищаемых лиц;

24) организует производство по делам об административных правонарушениях, которые отнесены к компетенции органов внутренних дел и внутренних войск;

25) организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации лицензирование отдельных видов деятельности и т.д.

В единую централизованную систему МВД России входят: органы внутренних дел, включающие в себя полицию; внутренние войска; организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России.

В состав органов внутренних дел входят: центральный аппарат МВД России (за исключением Главного командования внутренних войск МВД России), территориальные органы МВД России, образовательные учреждения, научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, а также иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на органы внутренних дел. МВД России, территориальные органы МВД России, образовательные учреждения (в том числе суворовские военные училища, колледжи, лицеи), научно-исследовательские, медико-санитарные и санаторно-курортные организации системы МВД России, окружные управления материально-технического снабжения системы МВД России, представительства МВД России за рубежом, организации культуры, физкультурно-спортивные организации, редакции электронных и печатных изданий, типографии и иные организации и подразделения, созданные для выполнения задач и осуществления полномочий, возложенных на МВД России, имеют в оперативном управлении объекты административного, социально-бытового и хозяйственного назначения.

В соответствии со ст. 1 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. N 3-ФЗ "О полиции" <141> полиция предназначена для защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, для противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и для обеспечения общественной безопасности.

<141> СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 900.

На полицию возлагаются следующие обязанности:

1) принимать и регистрировать (в том числе в электронной форме) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; выдавать заявителям на основании личных обращений уведомления о приеме и регистрации их письменных заявлений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях; осуществлять в соответствии с подведомственностью проверку заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях и принимать по таким заявлениям и сообщениям меры, предусмотренные законодательством Российской Федерации, информировать заявителей о ходе рассмотрения таких заявлений и сообщений в сроки, установленные законодательством Российской Федерации, но не реже одного раза в месяц; передавать (направлять) заявления и сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях в государственные и муниципальные органы, организации или должностному лицу, к компетенции которых относится решение соответствующих вопросов, с уведомлением об этом в течение 24 часов заявителя; информировать соответствующие государственные и муниципальные органы, организации и должностных лиц этих органов и организаций о ставших известными полиции фактах, требующих их оперативного реагирования;

2) прибывать незамедлительно на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия;

3) оказывать первую помощь лицам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также лицам, находящимся в беспомощном состоянии либо в состоянии, опасном для их жизни и здоровья, если специализированная помощь не может быть получена ими своевременно или отсутствует;

4) выявлять причины преступлений и административных правонарушений и условия, способствующие их совершению, принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний;

5) обеспечивать безопасность граждан и общественный порядок на улицах, площадях, стадионах,

в скверах, парках, на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах, морских и речных портах и других общественных местах;

6) обеспечивать совместно с представителями органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и организаторами собраний, митингов, демонстраций, шествий и других публичных мероприятий (далее - публичные мероприятия) безопасность граждан и общественный порядок, оказывать в соответствии с законодательством Российской Федерации содействие организаторам спортивных, зрелищных и иных массовых мероприятий (далее - массовые мероприятия) в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка в местах проведения этих мероприятий;

7) принимать при чрезвычайных ситуациях неотложные меры по спасению граждан, охране имущества, оставшегося без присмотра, содействовать в этих условиях бесперебойной работе спасательных служб; обеспечивать общественный порядок при проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;

8) в соответствии с подследственностью, установленной уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации, возбуждать уголовные дела, производить дознание по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно; выполнять неотложные следственные действия по уголовным делам, производство предварительного следствия по которым обязательно;

9) исполнять в пределах своих полномочий решения суда (судьи), письменные поручения следователя, руководителя следственного органа, органа дознания о производстве отдельных следственных действий, проведении оперативно-розыскных мероприятий, задержании лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, о производстве иных процессуальных действий, оказывать содействие в их осуществлении;

10) осуществлять оперативно-розыскную деятельность в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступлений, обеспечения собственной безопасности, а также в иных целях, предусмотренных федеральным законом;

11) пресекать административные правонарушения и осуществлять производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством об административных правонарушениях к подведомственности полиции;

12) осуществлять розыск лиц, совершивших преступления или подозреваемых и обвиняемых в их совершении; лиц, скрывшихся от органов дознания, следствия или суда; несовершеннолетних, самовольно ушедших из семей или специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; несовершеннолетних, самовольно ушедших из специальных учебно-воспитательных учреждений закрытого типа органа управления образованием; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия; лиц, уклоняющихся от добровольной госпитализации, назначенной судом в связи с наличием психического расстройства; лиц, пропавших без вести; осуществлять розыск похищенного имущества; устанавливать имущество, подлежащее конфискации;

13) в порядке, определяемом федеральным органом исполнительной власти в сфере внутренних дел и федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере исполнения уголовных наказаний, оказывать содействие учреждениям и органам уголовно-исполнительной системы в осуществлении розыска и задержании лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок; в обеспечении безопасности граждан и общественного порядка при введении режима особых условий в исправительном учреждении в соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации; информировать администрацию исправительного учреждения о продлении срока возвращения осужденного в исправительное учреждение, если такое продление осуществлялось в соответствии со статьей 97 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации;

14) содержать, охранять, конвоировать задержанных и (или) заключенных под стражу лиц, находящихся в изоляторах временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, а также лиц, подвергнутых административному наказанию в виде административного ареста; исполнять решения суда (судьи) о лишении права управления транспортным средством, о возмездном изъятии или конфискации оружия и боеприпасов, о направлении несовершеннолетних правонарушителей в специальные учебно-воспитательные учреждения закрытого типа органа управления образованием;

15) принимать меры по идентификации лиц, которые по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не могут сообщить сведения о себе, а также меры по идентификации неопознанных трупов и т.д.

Полиция имеет право задерживать: лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых избрана мера пресечения в виде заключения под стражу, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации; лиц, совершивших побег из-под стражи, лиц, уклоняющихся от отбывания уголовного наказания, от получения предписания о направлении к месту отбывания наказания либо не прибывших к месту отбывания наказания в установленный в указанном предписании срок, - до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений; лиц, уклоняющихся от исполнения административного наказания в виде административного ареста, - до передачи их в места отбывания административного ареста; лиц, находящихся в розыске, - до передачи их соответствующим органам, учреждениям или должностным лицам этих органов и учреждений; лиц, в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством об административных правонарушениях; военнослужащих и граждан Российской Федерации, призванных на военные сборы, подозреваемых в совершении преступления, - до передачи их военным патрулям, военному коменданту, командирам воинских частей или военным комиссарам; лиц, уклоняющихся от исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера или принудительных мер воспитательного воздействия, - до передачи их в учреждения, обеспечивающие исполнение таких мер; лиц, уклоняющихся от следования в специализированные лечебные учреждения для исполнения назначенных им судом принудительных мер медицинского характера, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным законом; лиц, допустивших нарушение правил комендантского часа, - по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены федеральным конституционным законом; лиц, незаконно проникших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые объекты, - до выяснения личности, но на срок не более трех часов; лиц, предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих, - до передачи их в лечебные учреждения либо по месту жительства; лиц, совершивших побег из психиатрического лечебного учреждения или скрывающихся от назначенной судом недобровольной госпитализации в такое учреждение, - до передачи их в психиатрическое лечебное учреждение; лиц, в отношении которых поступило требование о выдаче, - до передачи их иностранному государству по основаниям, в порядке и на срок, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации или международным договором Российской Федерации.

Федеральная миграционная служба (ФМС России) <142> является федеральным органом исполнительной власти, реализующим государственную политику в сфере миграции и осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю, надзору и оказанию государственных услуг в сфере миграции.

<142> См.: Указ Президента РФ от 19 июля 2004 г. N 928 "Вопросы Федеральной миграционной службы" // СЗ РФ. 2004. N 30. Ст. 3150.

ФМС России подведомственна Министерству внутренних дел РФ. ФМС России возглавляет директор Федеральной миграционной службы, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами ФМС России являются:

- реализация общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- совершенствование нормативно-правового регулирования в установленной сфере деятельности;
- производство по делам о гражданстве Российской Федерации, оформление и выдача основных документов, удостоверяющих личность гражданина РФ;
- осуществление регистрационного учета граждан РФ по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и контроля за соблюдением гражданами и должностными лицами правил регистрации и снятия с регистрационного учета граждан РФ;
- оформление и выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства документов для въезда в Российскую Федерацию, проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление контроля за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных правил проживания и временного пребывания в Российской Федерации;
- осуществление миграционного учета иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- разработка и реализация во взаимодействии с иными государственными органами мер по предупреждению и пресечению незаконной миграции;
- исполнение законодательства Российской Федерации по вопросам беженцев и вынужденных переселенцев, участие в установленном порядке в предоставлении политического убежища иностранным гражданам и лицам без гражданства;
- осуществление в соответствии с законодательством Российской Федерации контроля и надзора в

сфере внешней трудовой миграции, привлечения иностранных работников в Российскую Федерацию и трудоустройства граждан РФ за пределами Российской Федерации;

- управление территориальными органами ФМС России, ее представительствами за рубежом и иными организациями и подразделениями, созданными для решения возложенных на ФМС России задач.

ФМС России осуществляет следующие полномочия:

- разрабатывает и осуществляет меры по реализации государственной политики в установленной сфере деятельности;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и осуществляет анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию деятельности органов, организаций и подразделений системы ФМС России;

- координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в установленной сфере деятельности;

- осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации контроль и надзор за соблюдением гражданами Российской Федерации и должностными лицами правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации; за соблюдением иммиграционных правил иностранными гражданами и лицами без гражданства; за соблюдением правил привлечения работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использования их труда; обеспечивает в установленном порядке реализацию прав и обязательств Российской Федерации, предусмотренных международными договорами Российской Федерации о реадмиссии;

- определяет в соответствии с законодательством Российской Федерации по вопросам беженцев форму бланка свидетельства о рассмотрении ходатайства о признании беженцем на территории Российской Федерации по существу, порядок его оформления, выдачи и обмена; форму бланка проездного документа, выдаваемого беженцу, порядок его оформления, выдачи и обмена; форму бланка свидетельства о предоставлении временного убежища на территории Российской Федерации, порядок его оформления, выдачи и обмена;

- выдает в установленном порядке разрешения на привлечение работодателями, заказчиками работ (услуг) иностранных работников в Российскую Федерацию и использование их труда, а также разрешения на работу иностранным гражданам и лицам без гражданства;

- организует и осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации:

выдачу виз иностранным гражданам и лицам без гражданства на въезд в Российскую Федерацию;

определение наличия гражданства Российской Федерации у лиц, проживающих в Российской Федерации;

принятие от лиц, проживающих в Российской Федерации, заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации;

проверку фактов и документов, представленных для обоснования заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, и в случае необходимости запрашивает дополнительные сведения в соответствующих государственных органах;

направление Президенту Российской Федерации заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, представленных для их обоснования документов и иных материалов, а также заключений на данные заявления, документы и материалы;

исполнение принятых Президентом Российской Федерации решений по вопросам гражданства Российской Федерации в отношении лиц, проживающих в Российской Федерации;

рассмотрение заявлений по вопросам гражданства Российской Федерации, поданных лицами, проживающими в Российской Федерации, и принятие решений по вопросам гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке и т.д.

Глава 35. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ТАМОЖЕННЫМ ДЕЛОМ

35.1. Таможенное дело как отрасль государственного управления

Таможенное дело является исключительной прерогативой государства и представляет собой совокупность методов и средств обеспечения соблюдения мер таможенно-тарифного регулирования и запретов и ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности, связанных с перемещением товаров и транспортных средств через таможенную границу.

В соответствии с Таможенным кодексом Российской Федерации все лица на равных основаниях имеют право на перемещение товаров и транспортных средств через таможенную границу в

установленном порядке, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и международными договорами Российской Федерации. Товары и транспортные средства перемещаются через таможенную границу в порядке, установленном Таможенным кодексом РФ.

Товары, запрещенные к ввозу на таможенную территорию Российской Федерации, подлежат немедленному вывозу с таможенной территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено федеральными законами. Вывоз указанных товаров производится перевозчиком. Товары, ограниченные к ввозу на таможенную территорию Российской Федерации, допускаются к ввозу при соблюдении требований и условий, установленных международными договорами Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Товары, запрещенные к вывозу, не подлежат фактическому вывозу с таможенной территории Российской Федерации. Товары, ограниченные к вывозу с таможенной территории Российской Федерации, допускаются к вывозу при соблюдении требований и условий, установленных международными договорами Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Деятельность юридических лиц в качестве таможенных перевозчиков, владельцев складов временного хранения, владельцев таможенных складов и таможенных брокеров (представителей) допускается при условии их включения соответственно в реестр таможенных перевозчиков, реестр владельцев складов временного хранения, реестр владельцев таможенных складов или реестр таможенных брокеров (представителей).

Все товары и транспортные средства, перемещаемые через таможенную границу, подлежат таможенному оформлению и таможенному контролю в порядке и на условиях, которые предусмотрены Таможенным кодексом РФ. Требования таможенных органов, предъявляемые при осуществлении таможенного оформления и таможенного контроля, не могут служить препятствием для перемещения товаров и транспортных средств через таможенную границу и осуществления деятельности в области таможенного дела в большей степени, чем это минимально необходимо для обеспечения соблюдения актов таможенного законодательства.

Порядок и технологии производства таможенного оформления устанавливаются в зависимости от видов товаров, перемещаемых через таможенную границу, вида транспорта, используемого для такого перемещения (воздушный, морской (речной), железнодорожный и другие), категорий лиц, перемещающих товары и транспортные средства.

Таможенное оформление товаров начинается:

- при ввозе товаров - в момент представления таможенному органу предварительной таможенной декларации либо документов, представляемых перевозчиком при прибытии товаров и транспортных средств на таможенную территорию Российской Федерации (в зависимости от того, какое действие совершается ранее), а в случаях, предусмотренных Таможенным кодексом РФ, - устного заявления либо совершения иных действий, свидетельствующих о намерении лица осуществить таможенное оформление;

- при вывозе товаров - в момент представления таможенной декларации, а в случаях, предусмотренных Таможенным кодексом РФ, - устного заявления либо совершения иных действий, свидетельствующих о намерении лица осуществить таможенное оформление.

Таможенное оформление завершается совершением таможенных операций, необходимых для применения к товарам таможенных процедур, для помещения товаров под таможенный режим или для завершения действия этого режима, если такой таможенный режим действует в течение определенного срока, а также для исчисления и взимания таможенных платежей.

При перемещении товаров через таможенную границу возникает обязанность по уплате таможенных пошлин, налогов. К таможенным платежам относятся ввозная таможенная пошлина, вывозная таможенная пошлина, налог на добавленную стоимость, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, акциз, взимаемый при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации, таможенные сборы, а также приравненные к ввозной таможенной пошлине по порядку взимания специальные, антидемпинговые и компенсационные пошлины.

Таможенный контроль - это совокупность мер, осуществляемых таможенными органами в целях обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. Таможенный контроль проводится исключительно таможенными органами. В целях совершенствования таможенного контроля Федеральная таможенная служба сотрудничает с таможенными органами иностранных государств, заключает с ними соглашения о взаимной помощи.

При проведении таможенного контроля таможенные органы исходят из принципа выборочности и, как правило, ограничиваются только теми формами таможенного контроля, которые достаточны для обеспечения соблюдения таможенного законодательства Российской Федерации.

При выборе форм таможенного контроля используется система управления рисками. При этом под риском понимается вероятность несоблюдения таможенного законодательства Российской Федерации. Система управления рисками основывается на эффективном использовании ресурсов таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного законодательства Российской Федерации:

имеющих устойчивый характер; связанных с уклонением от уплаты таможенных пошлин, налогов в значительных размерах; подрывающих конкурентоспособность отечественных товаропроизводителей; затрагивающих другие важные интересы государства, обеспечение соблюдения которых возложено на таможенные органы. Таможенные органы применяют методы анализа рисков для определения товаров, транспортных средств, документов и лиц, подлежащих проверке, и степени такой проверки. Федеральная таможенная служба определяет стратегию таможенного контроля, исходя из системы мер оценки рисков.

Формами таможенного контроля являются проверка документов и сведений, устный опрос, получение пояснений, таможенное наблюдение, таможенный осмотр товаров и транспортных средств, таможенный досмотр товаров и транспортных средств, личный досмотр, проверка маркировки товаров специальными марками, наличия на них идентификационных знаков, осмотр помещений и территорий для целей таможенного контроля, таможенная ревизия.

35.2. Государственные органы управления таможенным делом и их компетенция

Общее руководство в сфере таможенного дела осуществляют Президент РФ и Правительство РФ. Непосредственное управление таможенным делом возлагается на таможенные органы, которые организуют и осуществляют деятельность в данном направлении.

Федеральная таможенная служба Российской Федерации (ФТС России) <143> является уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в соответствии с законодательством Российской Федерации функции по выработке государственной политики и нормативному правовому регулированию, контролю и надзору в области таможенного дела, а также функции агента валютного контроля, функции по проведению транспортного контроля в пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации и санитарно-карантинного, карантинного фитосанитарного и ветеринарного контроля в части проведения проверки документов в специально оборудованных и предназначенных для этих целей пунктах пропуска через Государственную границу Российской Федерации (специализированные пункты пропуска) и специальные функции по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями.

<143> См.: Постановление Правительства РФ от 26 июля 2006 г. N 459 "О Федеральной таможенной службе" // СЗ РФ. 2006. N 32. Ст. 3569.

Руководство деятельностью Федеральной таможенной службы осуществляет Правительство Российской Федерации.

Федеральная таможенная служба осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- вносит в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации и другие документы, по которым требуется решение Правительства Российской Федерации, по вопросам, относящимся к сфере ведения Службы, а также проект ежегодного плана работы и прогнозные показатели деятельности Службы;

- на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимает следующие нормативные правовые акты в установленной сфере деятельности: порядок ведения реестров лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела; порядок ведения реестра банков, иных кредитных организаций и страховых организаций, банковские гарантии которых принимаются таможенными органами в качестве обеспечения уплаты таможенных платежей; порядок ведения таможенного реестра объектов интеллектуальной собственности; форма свидетельства о включении в реестр лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела, и форма решения об отзыве этого свидетельства; форма и порядок использования таможенной расписки, выданной в подтверждение внесения денежного залога лицу, внесшему денежные средства в кассу или на счет таможенного органа, - по согласованию с Министерством финансов Российской Федерации; порядок контроля таможенной стоимости товаров - совместно с Министерством финансов Российской Федерации; форма и порядок принятия предварительных решений о классификации товаров в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности в отношении конкретного товара, о стране происхождения товара; порядок и технология производства таможенного оформления в зависимости от видов товаров, перемещаемых через таможенную границу, вида транспорта, используемого для такого перемещения, категорий лиц, перемещающих товары и транспортные средства; форма и порядок выдачи разрешения таможенного органа на совершение таможенных операций и т.д.;

- осуществляет взимание таможенных пошлин, налогов, антидемпинговых, специальных и компенсационных пошлин, предварительных антидемпинговых, предварительных специальных и предварительных компенсационных пошлин, таможенных сборов, контролирует правильность исчисления и своевременность уплаты указанных пошлин, налогов и сборов, принимает меры по их принудительному взысканию или возврату;

- обеспечивает соблюдение установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации о государственном регулировании внешнеторговой деятельности и международными договорами Российской Федерации запретов и ограничений в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации;

- осуществляет обеспечение единообразного применения таможенными органами таможенного законодательства Российской Федерации;

- осуществляет таможенное оформление и таможенный контроль;

- осуществляет в установленном порядке принятие решений о классификации товаров в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, обеспечивает опубликование таких решений;

- обеспечивает в пределах своей компетенции защиту прав интеллектуальной собственности;

- принимает в установленном порядке предварительные решения о классификации товара в соответствии с Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности, о происхождении товара из конкретной страны (стране происхождения товара);

- ведет реестры лиц, осуществляющих деятельность в области таможенного дела;

- ведет реестр банков и иных кредитных организаций, обладающих правом выдачи банковских гарантий уплаты таможенных платежей;

- ведет таможенный реестр объектов интеллектуальной собственности;

- выдает квалификационные аттестаты специалистам по таможенному оформлению;

- осуществляет аннулирование квалификационных аттестатов специалистов по таможенному оформлению;

- выдает лицензии на учреждение свободного склада и т.д.

Оперативные таможни являются специализированными таможенными органами, входящими в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающими реализацию специальных функций ФТС России в регионе деятельности по борьбе с контрабандой, иными преступлениями и административными правонарушениями. Регионом деятельности оперативной таможни является регион деятельности регионального таможенного управления. Оперативная таможня осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством регионального таможенного управления. Методическое руководство деятельностью оперативной таможни в части организации, координации и осуществления оперативно-розыскной деятельности осуществляет Главное управление по борьбе с контрабандой (ГУБК) ФТС России, в части организации, координации и осуществления административных расследований, дознания, учетно-регистрационной и криминалистической деятельности - Управление таможенных расследований и дознания (УТРД) ФТС России. Оперативная таможня является правоохранительным органом Российской Федерации и вышестоящим таможенным органом в регионе своей деятельности по организации и осуществлению таможенными органами борьбы с преступлениями и административными правонарушениями, отнесенными законодательством Российской Федерации к компетенции таможенных органов, в том числе оперативно-розыскной деятельности, дознания, а также возбуждения дел об административных правонарушениях, проведения по ним административного расследования и их рассмотрения. Оперативную таможню возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

Акцизные таможни являются специализированными таможенными органами, входящими в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации и обеспечивающими реализацию специальных функций ФТС России в регионе деятельности по таможенному контролю и таможенному оформлению подакцизных товаров и других товаров, определенных нормативными актами ФТС России и правовыми актами регионального таможенного управления, перемещаемых через таможенную границу Российской Федерации. Регионом деятельности оперативной таможни является регион деятельности регионального таможенного управления. Оперативная таможня осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством регионального таможенного управления. Акцизную таможню возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

В соответствии с Общим положением о таможенном poste <144> **таможенный пост** входит в единую систему таможенных органов Российской Федерации и осуществляет свою деятельность под общим руководством ФТС России, руководством регионального таможенного управления и непосредственным руководством таможни. Регион деятельности таможенного поста определяет ФТС

России. Регион деятельности таможенного поста входит в состав региона деятельности таможни. Таможенный пост возглавляет начальник, назначаемый на должность и освобождаемый от должности руководителем ФТС России.

<144> См.: Приказ Федеральной таможенной службы от 13 августа 2007 г. N 965 "Об утверждении Общего положения о таможенном poste" // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. N 41.

Основные задачи таможенного поста: непосредственное осуществление таможенного дела в регионе деятельности; участие в осуществлении в регионе деятельности правового, экономического, информационно-технического и организационного механизмов, осуществлении таможенной политики Российской Федерации; участие в пределах своей компетенции в осуществлении в регионе деятельности мер, направленных на обеспечение единства таможенной территории Российской Федерации, экономической безопасности Российской Федерации в части, относящейся к таможенному делу, а также в обеспечении в регионе деятельности защиты экономических интересов Российской Федерации; таможенное оформление и таможенный контроль; применение в регионе деятельности мер экономической политики; борьба с административными правонарушениями, производство по которым отнесено КоАП РФ к компетенции таможенных органов Российской Федерации.

Особенности деятельности отдельных таможенных постов может определять ФТС России. Так, тыловые таможенные посты являются специализированными таможенными органами, входят в единую федеральную централизованную систему таможенных органов Российской Федерации, осуществляют свою деятельность под общим руководством ФТС России и непосредственным руководством региональных таможенных управлений. Методическое руководство и контроль деятельности тыловых таможенных постов осуществляет Главное управление тылового обеспечения ФТС России. Регионом деятельности тылового таможенного поста является регион деятельности соответствующего регионального таможенного управления.

Основные задачи тыловых таможенных постов: обеспечение таможенных органов Российской Федерации, расположенных в регионе деятельности тылового поста, необходимыми материально-техническими ресурсами, обеспечение социальных гарантий, медицинских и других услуг, предусмотренных законодательством Российской Федерации; участие в разработке и реализации целевых программ и планов развития материально-технической базы таможенных органов, подчиненных таможенным органам региона; планирование расходов на содержание и развитие тылового поста; транспортно-экспедиционное обеспечение и сопровождение централизованно поставляемой материально-технической продукции для нужд таможенных органов региона; организация в таможенных органах региона работы по реализации гарантий материально-бытового обеспечения и социальной защиты должностных лиц, пенсионеров таможенных органов и членов их семей; обеспечение охраны труда, мероприятий в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций, соблюдения техники безопасности и пожарной безопасности тылового поста; обеспечение охраны объектов таможенной инфраструктуры и материально-технических ресурсов, закрепленных за тыловым постом; организация работ по капитальному строительству, капитальному (текущему) ремонту и эксплуатации зданий, сооружений и других объектов таможенной инфраструктуры таможенных органов региона.

Глава 36. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ

36.1. Организационно-правовые формы управления иностранными делами

Внешняя политика РФ осуществляется в соответствии с нормами Конституции РФ, международными договорами, соглашениями, участником которых является РФ.

Все внешние межгосударственные связи выступают как различные формы проявления внешней политики, которая, в свою очередь, тесно связана с политикой внутренней и является ее продолжением вовне нашего государства. Концепция внешней политики Российской Федерации (12 июля 2008 г. N Пр-1440) представляет собой систему взглядов на содержание и основные направления внешнеполитической деятельности России. В этой Концепции, в частности, говорится, что успешная внешняя политика РФ должна быть основана на соблюдении разумного баланса между ее целями и возможностями для их достижения.

Согласно Концепции высшим приоритетом внешнеполитического курса России является защита интересов личности, общества и государства. В рамках этого процесса главные усилия должны быть направлены на достижение следующих основных целей:

- обеспечение надежной безопасности страны, сохранение и укрепление ее суверенитета и территориальной целостности, прочных и авторитетных позиций в мировом сообществе, которые в наибольшей мере отвечают интересам Российской Федерации как великой державы, как одного из влиятельных центров современного мира и которые необходимы для роста ее политического, экономического, интеллектуального и духовного потенциала;

- воздействие на общемировые процессы в целях формирования стабильного, справедливого и демократического миропорядка, строящегося на общепризнанных нормах международного права, включая прежде всего цели и принципы Устава ООН, на равноправных и партнерских отношениях между государствами;

- создание благоприятных внешних условий для поступательного развития России, подъема ее экономики, повышения уровня жизни населения, успешного проведения демократических преобразований, укрепления основ конституционного строя, соблюдения прав и свобод человека;

- формирование пояса добрососедства по периметру российских границ, содействие устранению имеющихся и предотвращению возникновения потенциальных очагов напряженности и конфликтов в прилегающих к Российской Федерации регионах;

- поиск согласия и совпадающих интересов с зарубежными странами и межгосударственными объединениями в процессе решения задач, определяемых национальными приоритетами России, строительство на этой основе системы партнерских и союзнических отношений, улучшающих условия и параметры международного взаимодействия;

- всесторонняя защита прав и интересов российских граждан и соотечественников за рубежом;

- содействие позитивному восприятию Российской Федерации в мире, популяризации русского языка и культуры народов России в иностранных государствах.

Согласно Конституции РФ (ст. 80) основные направления внешней политики государства определяет Президент Российской Федерации. На него возложено также и руководство внешней политикой Российского государства. Президент РФ представляет Российскую Федерацию в международных отношениях, назначает и отзывает после консультаций с соответствующими комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания дипломатических представителей нашей страны в иностранных государствах и международных организациях, принимает верительные и отзывные грамоты аккредитуемых при нем дипломатических представителей иностранных государств, ведет переговоры и подписывает международные договоры от имени РФ. Президентом РФ принимаются решения о применении соответствующих мер в случае возникновения чрезвычайных ситуаций для деятельности находящихся за рубежом российских загранучреждений;

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. N 815 <145>. Данное Управление обеспечивает содержательную часть 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.

<145> СЗ РФ. 2004. N 27. Ст. 2750.

Управление Президента Российской Федерации по внешней политике является самостоятельным подразделением Администрации Президента Российской Федерации.

Управление в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, Положением об Администрации Президента Российской Федерации, распоряжениями Администрации Президента Российской Федерации.

Основными задачами Управления являются:

- содействие Президенту Российской Федерации в определении основных направлений внешней политики государства;

- участие в разработке общей стратегии внешней политики государства, обеспечении реализации Президентом Российской Федерации его полномочий по руководству внешней политикой государства;

- информационно-аналитическое и организационное обеспечение деятельности Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации по вопросам внешней политики государства и международных отношений;

- обеспечение содержательной части внешнеполитических мероприятий с участием Президента Российской Федерации;

- обеспечение взаимодействия Президента Российской Федерации и Руководителя Администрации Президента Российской Федерации с государственными органами иностранных государств и их должностными лицами, с зарубежными политическими и общественными деятелями, с международными и иностранными организациями;

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами (далее - военно-техническое сотрудничество).

Основными функциями Управления являются:

- проработка материалов по вопросам внешней политики государства и международных отношений, в том числе по специальным вопросам международного сотрудничества, включая вопросы военно-технического сотрудничества, поступающих Президенту Российской Федерации, Руководителю Администрации Президента Российской Федерации и иным должностным лицам Администрации Президента Российской Федерации;

- участие в пределах своей компетенции в подготовке и согласовании проектов указов, распоряжений, поручений и писем Президента Российской Федерации, а также в подготовке материалов для ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и для его программных выступлений;

- участие в подготовке проектов международно-правовых актов и решений по вопросам заключения и прекращения международных договоров Российской Федерации;

- участие в пределах своей компетенции в осуществлении контроля за исполнением федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации;

- взаимодействие с Министерством иностранных дел Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти по вопросам планирования и подготовки содержательной части визитов Президента Российской Федерации за рубеж и визитов на высшем уровне в Российскую Федерацию зарубежных государственных деятелей, руководителей международных организаций;

- взаимодействие с федеральными органами государственной власти по вопросам координации проводимых ими международных мероприятий с международными мероприятиями Президента Российской Федерации;

- рассмотрение в пределах своей компетенции предложений Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, поступающих Президенту Российской Федерации, по составам официальных делегаций Российской Федерации на переговорах с иностранными государствами и международными организациями, а также проектов директив и указаний на переговоры;

- участие в пределах своей компетенции в подготовке предложений Президенту Российской Федерации по кадровым вопросам;

- представление предложений Президенту Российской Федерации по подписанию верительных и отзывных грамот;

- обеспечение координации международных мероприятий, проводимых Администрацией Президента Российской Федерации, и согласование вопросов о целесообразности международных контактов работников Администрации Президента Российской Федерации, включая их участие в международных мероприятиях на территории Российской Федерации и за рубежом, а также командирования работников Администрации Президента Российской Федерации за рубеж;

- анализ и обобщение информации о внешнеполитической деятельности Президента Российской Федерации, федеральных органов государственной власти;

- участие в подготовке предложений Президенту Российской Федерации по обеспечению граждан Российской Федерации объективной информацией о внешней политике государства;

- подготовка во взаимодействии с другими самостоятельными подразделениями Администрации Президента Российской Федерации материалов для средств массовой информации о внешнеполитической деятельности Президента Российской Федерации и Администрации Президента Российской Федерации;

- рассмотрение проектов нормативных правовых актов и иных документов, поступающих Президенту Российской Федерации, по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по вопросам военно-технического сотрудничества, а также документов о назначении на должность и освобождении от должности лиц, непосредственно занимающихся специальными вопросами международного сотрудничества, включая вопросы военно-технического сотрудничества, или

курирующих их в федеральных органах исполнительной власти;

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по специальным вопросам международного сотрудничества, в том числе по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по специальным вопросам международного сотрудничества, включая вопросы военно-технического сотрудничества;

- участие в проработке практических вопросов военно-технического сотрудничества;

- подготовка предложений Президенту Российской Федерации по совершенствованию порядка осуществления военно-технического сотрудничества и контроля за его соблюдением, а также по обеспечению координации деятельности федеральных органов исполнительной власти по вопросам военно-технического сотрудничества;

- организация обеспечения деятельности Комиссии по вопросам военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами;

- оказание содействия самостоятельным подразделениям Администрации Президента Российской Федерации в части, касающейся международной деятельности.

Правительство РФ, согласно ст. 114 Конституции РФ и в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", осуществляет меры по обеспечению реализации внешней политики России, обеспечивает выполнение обязательств по международным договорам и правительственным соглашениям, отстаивает геополитические интересы России, осуществляет регулирование и обеспечивает государственный контроль в области внешнеэкономической деятельности, научно-технического и культурного сотрудничества с зарубежными государствами.

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 Российской Федерации (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. N 865 <146>.

<146> СЗ РФ. 2004. N 28. Ст. 2880.

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, 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 в качестве государственного органа, одной из важнейших функций которого является содействие развитию всесторонних связей РФ с соотечественниками за рубежом, с их общественными объединениями и др.

В пределах своей компетенции МИД России совместно с соответствующими федеральными органами исполнительной власти принимает меры по обеспечению безопасности и охраны заграничных учреждений, 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 <147>.

<147> См.: Приказ МИД РФ от 22 ноября 2011 г. N 21341 "Об утверждении Положения о территориальном органе - Представительстве Министерства иностранных дел Российской Федерации на территории Российской Федерации" // Российская газета. 2012. 10 февраля. N 29.

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 ведомственной подчиненности, документы и иные материалы, необходимые для принятия им соответствующих решений, и т.д.

36.2. Органы Министерства иностранных дел Российской Федерации 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. N 1497 <148>, Положением о Чрезвычайном и Полномочном После РФ в иностранном государстве, утвержденным Указом Президента РФ от 7 сентября 1999 г. N 1180 <149>, и другими нормативными актами.

<148> СЗ РФ. 1996. N 45. Ст. 5090.

<149> СЗ РФ. 2000 (часть II). Ст. 101.

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 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 от 5 ноября 1998 г. N 1330 <150>. В государстве пребывания оно подчинено главе дипломатического представительства РФ.

<150> СЗ РФ. 1998. N 45. Ст. 5509.

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.

Основными задачами и функциями консульского учреждения являются:

- защита в государстве пребывания прав и интересов Российской Федерации, граждан Российской Федерации и российских юридических лиц;
- содействие развитию торговых, экономических, культурных и научных связей между Российской Федерацией и государством пребывания, дружественных отношений между ними;
- выяснение всеми законными путями условий и событий в торговой, экономической, культурной и научной жизни государства пребывания, информирование о них МИДа России, дипломатического представительства Российской Федерации в государстве пребывания и внесение в установленном порядке предложений по развитию отношений Российской Федерации с государством пребывания;
- распространение в консульском округе официальной информации о внешней и внутренней политике Российской Федерации, ее социально-экономической, культурной и духовной жизни;

- поддержание и развитие контактов с компетентными органами в пределах консульского округа, а также с общественными объединениями, представителями деловых, научных и культурных кругов, средствами массовой информации;
 - оказание помощи и содействия гражданам Российской Федерации и российским юридическим лицам;
 - осуществление паспортно-визового обслуживания в соответствии с законодательством Российской Федерации;
 - осуществление в пределах своей компетенции нотариальных действий, государственной регистрации актов гражданского состояния, функций по вопросам гражданства, установления опеки и попечительства, легализации документов, функций в отношении наследства с соблюдением законодательства государства пребывания;
 - представительство или обеспечение надлежащего представительства граждан Российской Федерации в судебных и иных учреждениях государства пребывания с соблюдением законодательства государства пребывания, если в связи с отсутствием или по другим причинам такие граждане не в состоянии своевременно осуществить защиту своих прав и интересов;
 - осуществление соответствующих функций в отношении находящихся в пределах консульского округа на территории государства пребывания морских и речных судов под Государственным флагом Российской Федерации, военных кораблей и военно-вспомогательных судов Российской Федерации, воздушных судов, зарегистрированных или учтенных в Российской Федерации, и их экипажей, оказание помощи таким судам и кораблям и их экипажам с соблюдением законодательства государства пребывания;
 - осуществление в пределах своей компетенции функций по вопросам правовой помощи по гражданским, семейным и уголовным делам с соблюдением законодательства государства пребывания;
 - ведение в установленном порядке учета находящихся в пределах консульского округа граждан Российской Федерации;
 - принятие мер по розыску пропавших без вести в пределах консульского округа граждан Российской Федерации;
 - оказание содействия гражданам Российской Федерации, находящимся в пределах консульского округа, в реализации избирательных прав и права на участие в референдуме;
 - содействие установлению и развитию связей с соотечественниками, проживающими в пределах консульского округа;
 - обеспечение безопасности Консульского учреждения, его сотрудников и членов их семей, принятие необходимых мер по обеспечению безопасности граждан Российской Федерации в условиях чрезвычайных ситуаций в пределах консульского округа;
 - принятие мер по учету, обеспечению сохранности, благоустройству российских воинских и гражданских захоронений, установленных на них памятников, памятных знаков и мемориальных сооружений в пределах консульского округа;
 - участие в подготовке и обеспечении межгосударственных обменов и визитов официальных делегаций;
 - участие в пределах своей компетенции в подготовке проектов международных договоров Российской Федерации с государством пребывания;
 - формирование банков данных по законодательству государства пребывания и фирмам государства пребывания, заинтересованным в сотрудничестве с российскими партнерами, оказание на платной основе информационно-консультационных услуг, не запрещенных законодательством государства пребывания;
 - выполнение иных функций в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации, другими применимыми нормами международного права и с соблюдением законодательства государства пребывания.
- Консульское учреждение возглавляет соответственно генеральный консул, консул, вице-консул, консульский агент. Глава консульского учреждения назначается МИДом России.

36.3. Административно-правовое регулирование внешних связей в областях внешнеэкономического, научно-технического и социально-культурного сотрудничества России с иностранными государствами

В общей системе внешних связей России с зарубежными государствами следует четко разграничивать внешнеэкономические отношения РФ (п. "л" ст. 71 Конституции РФ) и внешнеэкономические связи субъектов РФ (п. "о" ст. 72 Конституции РФ). Эти категории различаются между собой по своему характеру и содержанию, объектам и субъектному составу.

Федеральный закон от 8 декабря 2003 г. N 164-ФЗ "Об основах государственного регулирования

внешнеторговой деятельности" <151> сформулировал цели и принципы государственного регулирования внешнейторговой деятельности и внешнейторговой политики РФ, распределил компетенцию РФ и ее субъектов в области внешнейторговой деятельности; определил в качестве экономических и административных методов государственного регулирования внешнейторговой деятельности такие, как: таможенно-тарифное регулирование внешнейторговой деятельности, количественные ограничения экспорта и импорта, экспортный контроль, государственная монополия на экспорт и (или) импорт отдельных видов товаров, защитные меры в отношении импорта товаров, запреты и ограничения экспорта и (или) импорта исходя из национальных интересов, технические, фармакологические, санитарные, ветеринарные, фитосанитарные и экологические стандарты и требования в отношении ввозимых товаров и контроль за их качеством, участие РФ в международных экономических санкциях, особые режимы осуществления отдельных видов внешнеэкономической деятельности <152> и т.д.

<151> СЗ РФ. 2003. N 50. Ст. 4850.

<152> См.: Конин Н.М. Административное право России: Учеб. М., 2006. С. 340 - 341.

Культурное сотрудничество с зарубежными странами включает в себя связи в области культуры и искусства, науки и образования, средств массовой информации, молодежных обменов, издательского, музейного, библиотечного и архивного дела, спорта и туризма, а также по линии общественных объединений и организаций, творческих союзов и отдельных групп граждан.

Согласованное взаимодействие органов исполнительной власти с органами законодательной и судебной власти в целях обеспечения соблюдения принципа единства внешней политики и выполнения международных обязательств РФ достижимо при условии выполнения МИДом России координирующей роли. Федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации обязаны информировать в установленном порядке МИД РФ об осуществляемой международной деятельности и международных связях, официальных поездках, консультациях и переговорах, подписываемых документах и других договоренностях.

Чрезвычайные и полномочные послы РФ осуществляют координацию деятельности и контроль за работой находящихся в государстве пребывания иных представительств РФ, включая торговые представительства федеральных органов исполнительной власти российских государственных учреждений, организаций и предприятий, их делегаций и групп специалистов, а также представительств субъектов РФ, открываемых в установленном порядке на территории отдельных субъектов, административно-территориальных образований. Руководители всех этих представительств, делегаций и групп специалистов обязаны в установленном порядке согласовывать свою деятельность с послом и информировать его о своей деятельности.

МИД России вырабатывает приоритеты и непосредственно реализует внешнюю культурную политику РФ, координирует деятельность в этой области федеральных органов исполнительной власти и органов субъектов Федерации, разрабатывает и согласовывает с заинтересованными министерствами и ведомствами проекты межправительственных договоренностей о культурном сотрудничестве, участвует в реализации заключенных соглашений, также взаимодействует с неправительственными организациями России, деятельность которых направлена на развитие внешних культурных связей.

Представители федеральных органов исполнительной власти могут выступать с заявлениями, затрагивающими отдельные внешнеполитические вопросы, только в соответствии с утвержденными в установленном порядке позициями, согласованными с Министерством иностранных дел РФ.

С МИДом России согласовываются все предложения о приглашении в Российскую Федерацию иностранных делегаций на высшем и высоком уровне (главы государств и правительств, высшие должностные лица международных организаций).

Кроме того, МИД России готовит проекты ответов на поступившие Президенту РФ и Председателю Правительства РФ официальные послания от глав государств и правительств иностранных государств и высших должностных лиц международных организаций.

36.4. Международное сотрудничество как отрасль государственного управления

В административном праве существует относительно обособленный блок правовых норм, регулирующих участие российских органов государственной власти и иных субъектов в международных отношениях и определяющих организацию государственного управления в области иностранных дел.

Основной правовой формой международного сотрудничества является заключение международных договоров. Порядок участия органов государственной власти Российской Федерации в заключении международных договоров Российской Федерации регулируется Федеральным законом от 15 июля 1995 г. N 101-ФЗ "О международных договорах Российской Федерации" <153>.

<153> СЗ РФ. 1995. N 29. Ст. 2757.

Заключение, прекращение и приостановление действия международных договоров Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации. Международные договоры Российской Федерации заключаются с иностранными государствами, а также с международными организациями от имени Российской Федерации (межгосударственные договоры), от имени Правительства РФ (межправительственные договоры), от имени федеральных органов исполнительной власти (договоры межведомственного характера).

Предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации представляются Президенту РФ, а предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, представляются в Правительство РФ.

Предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации представляются Президенту РФ Министерством иностранных дел РФ. Другие федеральные органы исполнительной власти представляют Президенту РФ предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации по вопросам, входящим в их компетенцию, совместно с Министерством иностранных дел РФ или по согласованию с ним.

Подлежащие представлению Президенту РФ предложения о заключении международных договоров от имени Российской Федерации, требующие предварительного рассмотрения их Правительством РФ, вносятся в Правительство РФ. Решения Правительства РФ о представлении Президенту РФ предложений о заключении международных договоров от имени Российской Федерации принимаются в форме постановления.

Предложения о заключении международных договоров Российской Федерации до их представления Президенту РФ или в Правительство РФ согласовываются с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти, иными органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти соответствующих субъектов РФ. Предложение о заключении международного договора должно содержать проект договора или его основные положения, обоснование целесообразности его заключения, определение соответствия проекта договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий заключения договора.

Федеральные органы исполнительной власти вправе проводить по согласованию с Министерством иностранных дел РФ консультации с соответствующими органами иностранных государств или международных организаций в целях подготовки проектов международных договоров для представления предложений об их заключении Президенту РФ или в Правительство РФ.

Решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров Российской Федерации принимаются:

- в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, - Президентом РФ;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, - Правительством РФ;
- в отношении договоров, заключаемых от имени Правительства РФ, - Правительством РФ.

Президент РФ принимает решения о проведении переговоров и о подписании международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, если это вызывается необходимостью.

Правительством РФ принимаются решения о проведении переговоров о заключении международных договоров Российской Федерации межведомственного характера. Решения о подписании международных договоров межведомственного характера принимаются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти, в компетенцию которых входят вопросы, регулируемые такими договорами, по согласованию с Министерством иностранных дел РФ.

Правительство РФ принимает решения о подписании международных договоров межведомственного характера, если соответствующие вопросы имеют важное значение для государственных интересов Российской Федерации.

Без необходимости предъявления полномочий ведут переговоры и подписывают международные договоры Российской Федерации Президент РФ как глава государства, Председатель Правительства РФ как глава правительства и Министр иностранных дел РФ. Федеральный министр, руководитель иного федерального органа исполнительной власти в пределах своей компетенции вправе вести переговоры и подписывать международные договоры Российской Федерации межведомственного характера без предъявления полномочий. Глава дипломатического представительства Российской Федерации в иностранном государстве или глава представительства Российской Федерации при международной организации вправе вести переговоры в целях принятия текста международного договора между

Российской Федерацией и государством пребывания или в рамках данной международной организации без предъявления полномочий.

- Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров Российской Федерации предоставляются:

- в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, - Президентом РФ;

- в отношении договоров, заключаемых от имени Российской Федерации, по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, - Правительством РФ.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание межгосударственных договоров оформляются от имени Президента РФ либо от имени Правительства РФ Министерством иностранных дел РФ.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров, заключаемых от имени Правительства РФ, предоставляются Правительством РФ. Полномочия на ведение переговоров и на подписание межправительственных договоров оформляются от имени Правительства РФ Министерством иностранных дел РФ.

Полномочия на ведение переговоров и на подписание международных договоров межведомственного характера предоставляются федеральным министром, руководителем иного федерального органа исполнительной власти.

Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Президентом РФ, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Президентом РФ. Международные договоры, решения о подписании которых были приняты Правительством РФ, вносятся в Государственную Думу на ратификацию Правительством РФ. Правительство РФ вправе в случае необходимости представить Президенту РФ предложение о внесении на ратификацию международного договора, решение о подписании которого было принято Правительством РФ. Предложения об одобрении и внесении на ратификацию международных договоров представляются соответственно Президенту РФ и в Правительство РФ Министерством иностранных дел РФ самостоятельно либо совместно с другими федеральными органами исполнительной власти, если договор касается вопросов, входящих в их компетенцию. Подлежащие представлению Президенту РФ для внесения на ратификацию международные договоры, выполнение которых требует предварительного рассмотрения их Правительством РФ, представляются в Правительство РФ. Решения Правительства РФ об одобрении и о внесении на ратификацию международных договоров, а также об одобрении и о представлении Президенту РФ для внесения на ратификацию международных договоров принимаются в форме постановления.

Предложение о ратификации международного договора должно содержать заверенную копию официального текста международного договора, обоснование целесообразности его ратификации, определение соответствия договора законодательству Российской Федерации, а также оценку возможных финансово-экономических и иных последствий ратификации договора, включая при необходимости заключение Правительства РФ. В случае внесения в Государственную Думу иным субъектом права законодательной инициативы законопроекта по вопросу о ратификации международного договора, который еще не вступил в силу для Российской Федерации, но подлежит ратификации, Государственная Дума направляет внесенный законопроект Президенту РФ для предложений по данному законопроекту.

На основании федерального закона о ратификации международного договора Российской Федерации Президентом РФ подписывается ратификационная грамота, которая скрепляется его печатью и подписью Министра иностранных дел РФ. Обмен ратификационными грамотами и сдача грамот о ратификации международных договоров Российской Федерации на хранение депозитариям производятся, если не имеется иной договоренности, Министерством иностранных дел РФ либо по его поручению дипломатическим представительством Российской Федерации в иностранном государстве или представительством Российской Федерации при международной организации.

Утверждение, принятие международных договоров, которые подлежат утверждению, принятию, осуществляются:

- в отношении межгосударственных договоров (за исключением подлежащих ратификации) - Президентом РФ, а в отношении договоров, заключаемых по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, - Правительством РФ;

- в отношении межправительственных договоров - Правительством РФ.

Президент РФ принимает решения об утверждении, о принятии международных договоров по вопросам, относящимся к ведению Правительства РФ, если это вызывается необходимостью.

Утверждение, принятие международных договоров межведомственного характера, предусматривающих вступление их в силу после утверждения, принятия, осуществляются федеральными органами исполнительной власти, от имени которых подписаны такие договоры. В аналогичном порядке осуществляется присоединение к международным договорам Российской Федерации.

Единая государственная система регистрации и учета международных договоров Российской Федерации находится в ведении Министерства иностранных дел Российской Федерации.

Регистрация международных договоров Российской Федерации в Секретариате Организации Объединенных Наций и в соответствующих органах других международных организаций осуществляется Министерством иностранных дел РФ.

Подлинники (заверенные копии, официальные переводы) межгосударственных и межправительственных договоров сдаются на хранение в Министерство иностранных дел РФ в двухнедельный срок со дня их подписания (получения от депозитария заверенных копий, официальных переводов), а копии этих договоров в двухнедельный срок со дня их вступления в силу рассылаются соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам государственной власти соответствующих субъектов РФ. Подлинники международных договоров Российской Федерации межведомственного характера хранятся в архивах соответствующих федеральных органов исполнительной власти, а заверенные копии этих договоров в двухнедельный срок со дня их подписания (получения от депозитария заверенных копий, официальных переводов) направляются в Министерство иностранных дел РФ.

Министерство иностранных дел РФ осуществляет функции депозитария многосторонних международных договоров, если в соответствии с условиями этих договоров такие функции возложены на Российскую Федерацию. Переписка с органами иностранных государств, международными организациями или их главными исполнительными должностными лицами, выполняющими функции депозитария многосторонних международных договоров, осуществляется Министерством иностранных дел РФ.

Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры, решения о согласии на обязательность которых для Российской Федерации приняты в форме федерального закона, подлежат официальному опубликованию по представлению Министерства иностранных дел РФ в Собрании законодательства Российской Федерации. Вступившие в силу для Российской Федерации международные договоры (за исключением договоров межведомственного характера) официально опубликовываются по представлению Министерства иностранных дел РФ также в Бюллетене международных договоров. Международные договоры Российской Федерации межведомственного характера опубликовываются по решению федеральных органов исполнительной власти, от имени которых заключены такие договоры, в официальных изданиях этих органов.

Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в международных отношениях регулируется Федеральным законом от 4 января 1999 г. N 4-ФЗ "О координации международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации" <154>. Под международными и внешнеэкономическими связями субъектов РФ понимаются осуществляемые в торгово-экономической, научно-технической, экологической, гуманитарной, культурной и в иных областях связи с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также международными организациями (иностранскими партнерами).

<154> СЗ РФ. 1999. N 2. Ст. 231.

Субъекты РФ в пределах полномочий, предоставленных им Конституцией РФ, федеральным законодательством и договорами между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, обладают правом на осуществление международных и внешнеэкономических связей с субъектами иностранных федеративных государств, административно-территориальными образованиями иностранных государств, а также на участие в деятельности международных организаций в рамках органов, созданных специально для этой цели. Субъекты РФ с согласия Правительства РФ могут осуществлять такие связи и с органами государственной власти иностранных государств.

Органы государственной власти субъекта РФ в пределах полномочий, предоставленных Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ, имеют право на ведение переговоров с иностранными партнерами, а также на заключение с ними соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей.

Органы государственной власти субъекта РФ заблаговременно уведомляют соответствующие федеральные органы исполнительной власти о вступлении в переговоры о заключении соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей. Проект соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключаемого органами государственной власти субъекта РФ, не позднее чем за месяц до подписания представляется для согласования в Министерство иностранных дел РФ, а при необходимости и в другие федеральные органы исполнительной власти. Министерство иностранных дел РФ и другие федеральные органы исполнительной власти информируют орган государственной власти субъекта РФ о результатах рассмотрения проекта соглашения об

осуществлении международных и внешнеэкономических связей, как правило, не позднее чем через 20 дней после получения проекта указанного соглашения. В случае возникновения разногласий между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъекта РФ в отношении проекта соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей применяются согласительные процедуры.

Регистрация соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта РФ, осуществляется в соответствии с Правилами государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации <155>.

<155> Постановление Правительства РФ от 24 июля 2000 г. N 552 "Об утверждении Правил государственной регистрации соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъектов Российской Федерации" // СЗ РФ. 2000. N 31. Ст. 3293.

Государственная регистрация соглашений осуществляется Министерством юстиции РФ и включает в себя: принятие решения о государственной регистрации или об отказе в ней; присвоение соглашению регистрационного номера Государственной регистрационной палатой при Министерстве юстиции РФ; занесение в государственный реестр соглашений, заключенных органами государственной власти субъектов РФ. Государственная регистрационная палата при Министерстве юстиции РФ ведет Единый государственный реестр соглашений, заключенных органами государственной власти субъектов РФ.

Подлежащее государственной регистрации соглашение (подлинник), а также все приложения к нему не позднее 10 дней с даты их подписания представляются в Министерство юстиции РФ. Представление на государственную регистрацию соглашения, заключенного совместно органами государственной власти нескольких субъектов РФ, возлагается на орган государственной власти субъекта РФ, который указан первым в числе подписавших соглашение.

Государственная регистрация соглашений и внесение их в государственный реестр производятся Министерством юстиции РФ в течение 30 дней с даты получения соглашения. В случае необходимости срок регистрации может быть продлен, но не более чем на 10 дней.

В государственной регистрации соглашения может быть отказано, если будет установлено противоречие этого соглашения Конституции РФ, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, федеральному законодательству, договорам между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ о разграничении предметов ведения и полномочий, а также ущемление законных интересов другого субъекта РФ.

В течение 5 рабочих дней после государственной регистрации соглашения его подлинник с присвоенным ему регистрационным номером направляется Государственной регистрационной палатой при Министерстве юстиции РФ на хранение в орган государственной власти субъекта РФ, представивший соглашение на государственную регистрацию. Тексты соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей, заключенных органами государственной власти субъекта РФ, подлежат опубликованию.

Значительный нормативный массив посвящен участию органов государственной власти Российской Федерации в международном сотрудничестве в военной сфере. В соответствии с Федеральным законом от 19 июля 1998 г. N 114-ФЗ "О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами" <156> **военно-техническое сотрудничество** - это деятельность в области международных отношений, связанная с вывозом и ввозом, в том числе с поставкой или закупкой, продукции военного назначения, а также с разработкой и производством продукции военного назначения.

<156> СЗ РФ. 1998. N 30. Ст. 3610.

Под продукцией военного назначения понимаются вооружение, военная техника, работы, услуги, результаты интеллектуальной деятельности, в том числе исключительные права на них (интеллектуальная собственность) и информация в военно-технической области.

Основными целями военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами являются:

- укрепление военно-политических позиций Российской Федерации в различных регионах мира;
- поддержание на необходимом уровне экспортного потенциала Российской Федерации в области обычных вооружений и военной техники;
- развитие научно-технической и экспериментальной базы оборонных отраслей промышленности,

их научно-исследовательских и опытно-конструкторских учреждений и организаций;

- получение валютных средств для государственных нужд, развития военного производства, конверсии, утилизации (утилизации) вооружения и военной техники и структурной перестройки предприятий оборонных отраслей промышленности;

- обеспечение социальной защиты персонала организаций, разрабатывающих и производящих вооружение, военные, специальные технику и имущество.

Одним из основных принципов государственной политики при осуществлении военно-технического сотрудничества с иностранными государствами является государственная монополия на деятельность в области военно-технического сотрудничества. Государственная монополия на деятельность в области военно-технического сотрудничества обеспечивается:

- осуществлением исключительных полномочий органов государственной власти Российской Федерации в области военно-технического сотрудничества;

- введением разрешительного порядка экспорта и импорта продукции военного назначения;

- регламентированием военно-технического сотрудничества в соответствии с военно-политическими и экономическими интересами Российской Федерации;

- проведением единой государственной политики в области формирования внешнеторговых цен на продукцию военного назначения;

- обеспечением бюджетного финансирования экспорта и импорта продукции военного назначения, осуществляемых во исполнение международных обязательств Российской Федерации.

Основными методами осуществления государственного регулирования и реализации государственной монополии в области военно-технического сотрудничества являются:

- методы, которые отвечают принципам государственной монополии в области военно-технического сотрудничества и основу которых составляют лицензирование разработки, производства продукции военного назначения, определение порядка ввоза и вывоза, продажи и (или) закупки продукции военного назначения, разрешительный порядок деятельности в области военно-технического сотрудничества, правовое и организационное регулирование этой деятельности;

- система экспортного контроля при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения в целях обеспечения обороны, безопасности и экономической стабильности Российской Федерации, защиты ее внутреннего рынка, сохранения и упрочения ее политических и стратегических позиций, соблюдения международных обязательств по сокращению и ликвидации вооружения, а также по нераспространению оружия массового поражения;

- определение порядка предоставления российским организациям права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

- лицензирование ввоза и вывоза продукции военного назначения;

- недопущение в Российской Федерации монополии одного субъекта военно-технического сотрудничества;

- недопущение участия в военно-техническом сотрудничестве российских организаций, не получивших права на осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения;

- недопущение конкуренции на внешнем рынке нескольких российских субъектов военно-технического сотрудничества посредством разделения сфер их деятельности;

- таможенное регулирование ввоза и вывоза продукции военного назначения, в том числе экспортно-импортных операций в области военно-технического сотрудничества;

- координация органами государственной власти Российской Федерации деятельности в области военно-технического сотрудничества и осуществление надлежащего контроля за этой деятельностью.

Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает список продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам. Вывоз продукции военного назначения, не включенной в указанный список, может осуществляться исключительно на основании решений Президента РФ.

Кроме того, Президент РФ по представлению Правительства РФ утверждает список государств, в которые разрешена передача продукции военного назначения, указанной в списке продукции военного назначения, разрешенной к передаче иностранным заказчикам. Передача конкретных видов продукции военного назначения в отдельные государства, включенные в указанный список, может быть ограничена решениями Президента РФ. Вывоз продукции военного назначения в государства, не включенные в указанный список, может осуществляться исключительно на основании решений Президента РФ. Решениями Президента РФ запрещается или ограничивается вывоз продукции военного назначения в отдельные государства в целях обеспечения выполнения решений Совета Безопасности Организации Объединенных Наций о мерах по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности, а также в целях защиты национальных интересов Российской Федерации.

Запрещается осуществление внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения российскими организациями, не получившими в установленном порядке права на

осуществление этой деятельности, а также российскими физическими лицами. Организациями, участвующими в осуществлении военно-технического сотрудничества, являются государственные посредники - специализированные федеральные государственные унитарные предприятия, образованные по решению Президента РФ, а также российские организации - разработчики и производители продукции военного назначения, получившие в установленном порядке право на осуществление внешнеэкономической деятельности в отношении продукции военного назначения.

Федеральный закон от 23 июня 1995 г. N 93-ФЗ "О порядке предоставления Российской Федерацией военного и гражданского персонала для участия в деятельности по поддержанию или восстановлению международного мира и безопасности" <157> устанавливает, что решение о направлении за пределы территории Российской Федерации отдельных военнослужащих для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ. Решение о направлении за пределы территории Российской Федерации воинских формирований Вооруженных Сил РФ для участия в миротворческой деятельности принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации.

<157> СЗ РФ. 1995. N 26. Ст. 2401.

Военный персонал, направляемый для участия в миротворческой деятельности, комплектуется на добровольной основе военнослужащими, проходящими военную службу по контракту. Указанные военнослужащие должны пройти предварительную специальную подготовку. В целях обучения, специальной подготовки и участия военного персонала в миротворческой деятельности в составе Вооруженных Сил РФ формируется специальный воинский контингент.

Решение о направлении за пределы территории Российской Федерации на добровольной основе гражданского персонала для участия в миротворческой деятельности принимается Правительством РФ. Правительством РФ принимаются также решения о предоставлении продовольствия, медикаментов, иной гуманитарной помощи, средств связи и других материально-технических ресурсов, транспортных средств с их экипажами, комплектуемыми на добровольной основе, для доставки гуманитарной помощи и материально-технических ресурсов.

Решение о направлении за пределы территории Российской Федерации воинских формирований Вооруженных Сил РФ для участия согласно Уставу ООН в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил принимается Президентом РФ на основании постановления Совета Федерации о возможности использования Вооруженных Сил РФ за пределами территории Российской Федерации и в соответствии с ратифицированным и вступившим в силу для Российской Федерации международным договором либо, если заключение международного договора не предполагается, в соответствии с федеральным законом. В случае необходимости обеспечения воинских формирований Вооруженных Сил Российской Федерации, направляемых для участия в международных принудительных действиях с использованием вооруженных сил, продовольствием, средствами связи, транспортными средствами и другими материально-техническими ресурсами, медицинским и иным обслуживанием Правительство РФ по поручению Президента РФ принимает решение об организации такого обеспечения и о направлении за пределы территории Российской Федерации на добровольной основе соответствующего гражданского персонала. Важным направлением государственно-управленческой деятельности в области иностранных дел являются отношения с соотечественниками за рубежом. В соответствии с Федеральным законом от 24 мая 1999 г. N 99-ФЗ "О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом" <158> под понятием "соотечественники за рубежом" подразумеваются: граждане РФ, постоянно проживающие за пределами Российской Федерации; лица, состоявшие в гражданстве СССР, проживающие в государствах, входивших в состав СССР, получившие гражданство этих государств или ставшие лицами без гражданства; выходцы (эмигранты) из Российского государства, Российской республики, РСФСР, СССР и Российской Федерации, имевшие соответствующую гражданскую принадлежность и ставшие гражданами иностранного государства либо имеющие вид на жительство или ставшие лицами без гражданства; потомки лиц, принадлежащих к вышеуказанным группам, за исключением потомков лиц титульных наций иностранных государств.

<158> СЗ РФ. 1999. N 22. Ст. 2670.

Государственная политика Российской Федерации в отношении соотечественников основывается на признании неотчуждаемости и принадлежности каждому от рождения основных прав и свобод человека и гражданина, обязанности соблюдения государствами общепризнанных принципов и норм международного права при полном соблюдении принципа невмешательства государств во внутренние дела друг друга, взаимодействия государств в области обеспечения прав и свобод соотечественников.

Цели государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников заключаются в оказании государственной поддержки и помощи соотечественникам в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, международными договорами Российской Федерации, законодательством Российской Федерации, а также с учетом законодательства иностранных государств в реализации и обеспечении прав и свобод человека и гражданина, в том числе права:

- свободно выражать, сохранять и развивать свою самобытность, поддерживать и развивать духовный и интеллектуальный потенциал;
- устанавливать и свободно поддерживать всесторонние связи между соотечественниками и связи с Российской Федерацией, получать информацию из Российской Федерации;
- создавать национально-культурные автономии, общественные объединения, средства массовой информации и участвовать в их деятельности;
- участвовать в работе неправительственных организаций на национальном и международном уровнях;
- участвовать в развитии взаимовыгодных отношений между государством проживания и Российской Федерацией;
- осуществлять свободный выбор места жительства или права на возвращение в Российскую Федерацию.

Поддержка соотечественников осуществляется в следующих сферах: в области основных прав и свобод человека и гражданина, в экономической и социальной областях, в области культуры, языка и образования, в области информации. Основные направления государственной политики Российской Федерации в отношении соотечественников определяет Президент РФ. Защита основных прав и свобод человека и гражданина применительно к соотечественникам является неотъемлемой частью внешнеполитической деятельности Российской Федерации. Программы сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами разрабатываются, принимаются и реализуются с учетом соблюдения тем или иным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина <159>.

<159> См.: Дмитриев Ю.А., Полянский И.А., Трофимов Е.В. Административное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов. Ростов н/Д, 2008. С. 355.

Дискриминация граждан РФ, проживающих за рубежом, может быть основанием для пересмотра политики Российской Федерации в отношении иностранного государства, в котором такая дискриминация имеет место. Несоблюдение иностранным государством общепризнанных принципов и норм международного права в области основных прав и свобод человека и гражданина в отношении соотечественников является достаточным основанием для принятия органами государственной власти Российской Федерации предусмотренных нормами международного права мер по защите интересов соотечественников.

36.5. 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. N 114-ФЗ "О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию" <160>.

<160> СЗ РФ. 1996. N 34. Ст. 4029.

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 учреждением 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.

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 Федеральным законом от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ "О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации" <161>.

<161> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

Глава 37. ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОБЛАСТИ ЮСТИЦИИ

37.1. Юстиция как отрасль государственного управления

Юстиция как отрасль управления выполняет важные задачи по укреплению законности, организации защиты прав и законных интересов граждан, предприятий, организаций, учреждений, общественных объединений.

Государственная судебно-экспертная деятельность регулируется Федеральным законом от 31 мая 2001 г. N 73-ФЗ "О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" <162>. Государственная судебно-экспертная деятельность осуществляется в процессе судопроизводства государственными судебно-экспертными учреждениями и государственными судебными экспертами и состоит в организации и производстве судебной экспертизы.

<162> СЗ РФ. 2001. N 23. Ст. 2291.

Задачей государственной судебно-экспертной деятельности является оказание содействия судам, судьям, органам дознания, лицам, производящим дознание, следователям и прокурорам в установлении обстоятельств, подлежащих доказыванию по конкретному делу, посредством разрешения вопросов, требующих специальных знаний в области науки, техники, искусства или ремесла.

Государственная судебно-экспертная деятельность основывается на принципах законности, соблюдения прав и свобод человека и гражданина, прав юридического лица, а также независимости эксперта, объективности, всесторонности и полноты исследований, проводимых с использованием современных достижений науки и техники.

Государственные судебно-экспертные учреждения в обязательном порядке производят судебную экспертизу для органов дознания, органов предварительного следствия и судов, расположенных на территории, которая определяется соответствующими федеральными органами исполнительной власти. В случае невозможности производства судебной экспертизы в государственном судебно-экспертном учреждении, обслуживающем указанную территорию, в связи с отсутствием эксперта конкретной специальности, необходимой материально-технической базы либо специальных условий для проведения исследований судебная экспертиза для органов дознания, органов предварительного

следствия и судов может быть произведена государственными судебно-экспертными учреждениями, обслуживающими другие территории. Деятельность государственных судебно-экспертных учреждений по организации и производству судебной экспертизы для других государств осуществляется в соответствии с международными договорами Российской Федерации.

Обеспечение установленного порядка деятельности судов основано на нормах Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 118-ФЗ "О судебных приставах" <163> и осуществляется службой судебных приставов.

<163> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3590.

Судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов обеспечивает в судах безопасность судей, заседателей, участников судебного процесса и свидетелей; выполняет распоряжения председателя суда, а также судьи или председательствующего в судебном заседании, связанные с соблюдением порядка в суде; исполняет решения суда и судьи о применении к подсудимому и другим гражданам предусмотренных законом мер процессуального принуждения; обеспечивает охрану зданий судов, совещательных комнат и судебных помещений в рабочее время; проверяет подготовку судебных помещений к заседанию, обеспечивает по поручению судьи доставку к месту проведения судебного процесса уголовного дела и вещественных доказательств и их сохранность; поддерживает общественный порядок в судебных помещениях; взаимодействует с военнослужащими воинской части (подразделения) по конвоированию лиц, содержащихся под стражей, по вопросам их охраны и безопасности; предупреждает и пресекает преступления и правонарушения, выявляет нарушителей, а в случае необходимости задерживает их с последующей передачей органам полиции; осуществляет привод лиц, уклоняющихся от явки в суд или к судебному приставу-исполнителю; участвует по указанию старшего судебного пристава в совершении исполнительных действий; проходит специальную подготовку, а также периодическую проверку на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия.

Судебный пристав по обеспечению установленного порядка деятельности судов при исполнении служебных обязанностей имеет право обращаться за помощью к сотрудникам полиции, органов безопасности, военнослужащим внутренних войск, применять физическую силу, специальные средства и огнестрельное оружие, проверять документы, удостоверяющие личность, у граждан, находящихся в судебных помещениях, и граждан, подвергаемых приводу в суд или к судебному приставу-исполнителю, осуществлять личный досмотр граждан, находящихся в судебных помещениях, и граждан, подвергаемых приводу в суд или к судебному приставу-исполнителю, досмотр находящихся при них вещей при наличии достаточных оснований полагать, что указанные граждане имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические средства или психотропные вещества.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов регулируется Федеральным законом "О судебных приставах" и Федеральным законом от 2 октября 2007 г. N 229-ФЗ "Об исполнительном производстве" <164>.

<164> СЗ РФ. 2007. N 41. Ст. 4849.

Принудительное исполнение судебных актов и актов других органов в Российской Федерации возлагается на службу судебных приставов. Непосредственное осуществление функций по исполнению судебных актов и актов других органов возлагается на судебных приставов-исполнителей, объединенных в районные, межрайонные или соответствующие им согласно административно-территориальному делению отделы судебных приставов.

Требования судебного пристава-исполнителя по исполнению судебных актов и актов других органов обязательны для всех органов, организаций, должностных лиц и граждан на всей территории Российской Федерации. В случае невыполнения требований судебного пристава-исполнителя он применяет меры, предусмотренные федеральными законами. Сопrotивление судебному приставу-исполнителю при осуществлении им функций по исполнению судебных актов и актов других органов влечет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.

В процессе принудительного исполнения судебных актов и актов других органов судебный пристав-исполнитель имеет право:

- получать при совершении исполнительных действий необходимую информацию, объяснения и справки;
- проводить у работодателей проверку исполнения исполнительных документов на работающих у них должников и ведения финансовой документации по исполнению указанных документов;
- давать гражданам и организациям, участвующим в исполнительном производстве, поручения по вопросам совершения конкретных исполнительных действий;
- входить в помещения и хранилища, занимаемые должниками или принадлежащие им,

производить осмотры указанных помещений и хранилищ, при необходимости вскрывать их, а также на основании определения соответствующего суда совершать указанные действия в отношении помещений и хранилищ, занимаемых другими лицами или принадлежащих им;

- арестовывать, изымать, передавать на хранение и реализовывать арестованное имущество, за исключением имущества, изъятого из оборота в соответствии с законом;

- налагать арест на денежные средства и иные ценности должника, находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, в размере, указанном в исполнительном документе;

- использовать нежилые помещения при согласии собственника для временного хранения изъятого имущества, возлагать на соответствующих лиц обязанность по его хранению, использовать транспорт взыскателя или должника для перевозки имущества с отнесением расходов за счет должника;

- в случае неясности требований, содержащихся в исполнительном документе, на основании которого совершаются исполнительные действия, просить суд или другой орган, выдавший исполнительный документ, о разъяснении порядка его исполнения;

- объявлять розыск должника, его имущества или розыск ребенка;

- вызывать граждан и должностных лиц по исполнительным документам, находящимся в производстве;

- совершать иные действия, предусмотренные федеральным законом.

Уголовно-исполнительная система функционирует в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации, Законом РФ от 21 июля 1993 г. N 5473-1 "Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы" <165> и другими законодательными и подзаконными правовыми актами.

<165> Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 33. Ст. 1316.

Уголовно-исполнительная система включает в себя учреждения, исполняющие наказания, территориальные органы уголовно-исполнительной системы, федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области исполнения наказаний. В уголовно-исполнительную систему по решению Правительства РФ могут входить следственные изоляторы, предприятия, специально созданные для обеспечения деятельности уголовно-исполнительной системы, научно-исследовательские, проектные, лечебные, учебные и иные учреждения.

В числе задач уголовно-исполнительной системы можно назвать следующие:

- исполнение уголовных наказаний в виде лишения свободы;

- обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, безопасности содержащихся в них осужденных, а также персонала, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений;

- привлечение осужденных к труду, а также обеспечение их общего и профессионального образования и профессионального обучения;

- обеспечение охраны здоровья осужденных;

- содействие органам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность;

- конвоирование осужденных и лиц, заключенных под стражу, по плановым маршрутам;

- конвоирование граждан РФ и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также конвоирование иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции при выполнении международных обязательств Российской Федерации.

Деятельность уголовно-исполнительной системы осуществляется на основе принципов законности, гуманизма, уважения прав человека. Интересы исправления осужденных не должны подчиняться цели получения прибыли от их труда.

Государственная регистрация актов гражданского состояния предусмотрена Федеральным законом от 15 ноября 1997 г. N 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния" <166>. Акты гражданского состояния - это действия граждан или события, влияющие на возникновение, изменение или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие правовое состояние граждан. Государственной регистрации подлежат следующие акты гражданского состояния: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть.

<166> СЗ РФ. 1997. N 47. Ст. 5340.

Государственная регистрация актов гражданского состояния устанавливается в целях охраны имущественных и личных неимущественных прав граждан, а также в интересах государства и производится органом записи актов гражданского состояния посредством составления соответствующей

записи акта гражданского состояния, на основании которой выдается свидетельство о государственной регистрации акта гражданского состояния.

Государственная регистрация актов гражданского состояния производится органами записи актов гражданского состояния (органами ЗАГС), образованными органами государственной власти субъектов РФ. Как правило, законами субъектов РФ полномочиями на государственную регистрацию актов гражданского состояния наделяются органы местного самоуправления муниципальных образований. Государственная регистрация актов гражданского состояния граждан РФ, проживающих за пределами территории Российской Федерации, производится консульскими учреждениями Российской Федерации.

Книги государственной регистрации актов гражданского состояния (актовые книги) хранятся в органах записи актов гражданского состояния в течение 100 лет со дня составления записей актов гражданского состояния. По истечении 100 лет органы записи актов гражданского состояния передают в государственные архивы собранные из первых экземпляров записей актов гражданского состояния актовые книги и метрические книги. Актовые книги, собранные из вторых экземпляров записей актов гражданского состояния, подлежат уничтожению.

Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним регулируется Федеральным законом от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" <167>. Государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним - это юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Государственная регистрация является единственным доказательством существования зарегистрированного права. Зарегистрированное право на недвижимое имущество может быть оспорено только в судебном порядке.

<167> СЗ РФ. 1997. N 30. Ст. 3594.

Государственная регистрация прав проводится на всей территории Российской Федерации по установленной федеральным законом системе записей о правах на каждый объект недвижимого имущества в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Государственной регистрации подлежат права собственности и другие вещные права на недвижимое имущество и сделки с ним в соответствии со статьями 130, 131, 132 и 164 Гражданского кодекса Российской Федерации, за исключением прав на воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания и космические объекты. Наряду с государственной регистрацией вещных прав на недвижимое имущество подлежат государственной регистрации ограничения (обременения) прав на него, в том числе сервитут, ипотека, доверительное управление, аренда. Ограничения (обременения) прав на недвижимое имущество, возникающие на основании договора либо акта органа государственной власти или акта органа местного самоуправления, подлежат государственной регистрации в случаях, предусмотренных законом.

Государственная регистрация прав носит открытый характер. Орган, осуществляющий государственную регистрацию прав, обязан предоставлять сведения, содержащиеся в Едином государственном реестре прав, о любом объекте недвижимости любому лицу, предъявившему удостоверение личности и заявление в письменной форме (юридическому лицу - документы, подтверждающие регистрацию данного юридического лица и полномочия его представителя).

Органы, осуществляющие государственную регистрацию прав, имеют право предоставлять статистическую информацию, полученную на основе сведений, содержащихся в Едином государственном реестре прав, любому заинтересованному лицу, если предоставление такой информации не нарушает права и законные интересы правообладателей.

Государственная регистрация прав проводится в следующем порядке: прием документов, необходимых для государственной регистрации прав и отвечающих требованиям федерального закона, регистрация таких документов с обязательным приложением документа об уплате государственной пошлины; правовая экспертиза документов и проверка законности сделки; установление отсутствия противоречий между заявляемыми правами и уже зарегистрированными правами на данный объект недвижимого имущества, а также других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав; внесение записей в Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество при отсутствии указанных противоречий и других оснований для отказа или приостановления государственной регистрации прав; совершение надписей на правоустанавливающих документах и выдача удостоверений о произведенной государственной регистрации прав.

Государственное управление в области нотариата, адвокатуры и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих не предусматривает прямого вмешательства органов государственной власти в деятельность данных институтов. Правовой основой государственного управления в данной сфере являются Основы законодательства Российской Федерации о нотариате от 11 февраля 1993 г. N 4462-1 <168>, Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 63-ФЗ "Об адвокатской деятельности и адвокатуре

в Российской Федерации" <169> и Федеральный закон от 26 октября 2002 г. N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)" <170> соответственно.

<168> Ведомости съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. N 10. Ст. 357.

<169> СЗ РФ. 2002. N 23. Ст. 2102.

<170> СЗ РФ. 2002. N 43. Ст. 4190.

Законодательство предусматривает государственное оформление саморегулируемой деятельности нотариусов, адвокатов и арбитражных управляющих, ведение соответствующих реестров, выдачу удостоверений и издание приказов, а также участие представителей государственных органов в деятельности органов саморегулируемых сообществ и взаимодействие с ними.

В отношениях с нотариатом, адвокатурой и саморегулируемыми организациями арбитражных управляющих от имени государства выступает Федеральная регистрационная служба. Паритетные партнерские отношения с указанными общественными институтами призваны способствовать развитию гражданского общества и самоактивности населения.

37.2. Организация управления в области юстиции

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст России) <171> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере исполнения уголовных наказаний, регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, оказания бесплатной юридической помощи и правового просвещения населения, а также правоприменительные функции и функции по контролю в сфере регистрации некоммерческих организаций, включая отделения международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, политические партии, иные общественные объединения и религиозные организации, по контролю за соответствием деятельности некоммерческих организаций целям, предусмотренным их учредительными документами, и законодательству Российской Федерации, по контролю и надзору в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния.

<171> См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1313 "Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации" // СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4108.

Руководство деятельностью Минюста России осуществляет Президент Российской Федерации. Минюст России возглавляет Министр юстиции РФ, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами Минюста России являются:

- разработка общей стратегии государственной политики в установленной сфере деятельности;
- нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности;
- обеспечение в пределах своих полномочий защиты прав и свобод человека и гражданина;
- обеспечение деятельности Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека;
- организация деятельности по государственной регистрации некоммерческих организаций, в том числе отделений международных организаций и иностранных некоммерческих неправительственных организаций, общественных объединений, политических партий и религиозных организаций;
- осуществление контроля и надзора в сфере адвокатуры и нотариата, а также в сфере государственной регистрации актов гражданского состояния;

Минюст России осуществляет следующие полномочия:

- на основании и во исполнение Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ самостоятельно принимает нормативные правовые акты по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности, за исключением вопросов, правовое регулирование которых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ осуществляется федеральными конституционными законами, федеральными законами, актами Президента РФ и Правительства РФ;

- обобщает практику применения законодательства Российской Федерации и проводит анализ реализации государственной политики в установленной сфере деятельности, разрабатывает на этой основе меры по совершенствованию своей деятельности;

- участвует в организации работы по систематизации законодательства Российской Федерации и подготовке Свода законов Российской Федерации и т.д.

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 Правительством РФ в порядке законодательной инициативы; проведение юридической экспертизы проектов законодательных и иных нормативных 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 законопроектной деятельности Правительства РФ. По поручению Правительства РФ Минюст России разрабатывает и представляет Правительству РФ предложения о приоритетных направлениях законопроектной деятельности последнего <172>.

<172> Алехин А.П., Кармолицкий А.А. Административное право России. М.: Зерцало, 2006. С. 676.

Важным направлением 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, проверка деятельности этих органов по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, ведение их реестра. Оно также осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов РФ; организует государственную регистрацию уставов муниципальных образований.

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.

Федеральная служба исполнения наказаний (ФСИН России) <173> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных, функции по содержанию лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых, находящихся под стражей, их охране и конвоированию, а также функции по контролю за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания, и по контролю за нахождением лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, в местах исполнения меры пресечения в виде домашнего ареста и за соблюдением ими наложенных судом запретов и (или) ограничений.

<173> См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1314 "Вопросы Федеральной службы исполнения наказаний" // СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4109.

ФСИН России подведомственна Минюсту России. ФСИН России возглавляет директор Федеральной службы исполнения наказаний, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами ФСИН России являются:

- исполнение в соответствии с законодательством Российской Федерации уголовных наказаний, содержание под стражей лиц, подозреваемых либо обвиняемых в совершении преступлений, и подсудимых;

- контроль за поведением условно осужденных и осужденных, которым судом предоставлена отсрочка отбывания наказания;

- обеспечение охраны прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей;

- обеспечение правопорядка и законности в учреждениях, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы, и в следственных изоляторах, обеспечение безопасности содержащихся в них осужденных, лиц, содержащихся под стражей, а также работников уголовно-исполнительной системы, должностных лиц и граждан, находящихся на территориях этих учреждений и следственных изоляторов;
- охрана и конвоирование осужденных и лиц, содержащихся под стражей, по установленным маршрутам конвоирования, конвоирование граждан Российской Федерации и лиц без гражданства на территорию Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства в случае их экстрадиции;
- создание осужденным и лицам, содержащимся под стражей, условий содержания, соответствующих нормам международного права, положениям международных договоров Российской Федерации и федеральных законов;
- организация деятельности по оказанию осужденным помощи в социальной адаптации;
- управление территориальными органами ФСИН России и непосредственно подчиненными учреждениями.

ФСИН России обеспечивает: правопорядок и законность в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, а также безопасность лиц, находящихся на их территориях; безопасность объектов уголовно-исполнительной системы, а также органов Минюста России в порядке, устанавливаемом Министром юстиции РФ; точное и безусловное исполнение приговоров, постановлений и определений судов в отношении осужденных и лиц, содержащихся под стражей; установленный порядок исполнения наказаний и содержания под стражей, исполнение режимных требований в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах, надзор за осужденными и лицами, содержащимися под стражей; исполнение международно-правовых обязательств Российской Федерации по передаче осужденных в государства их гражданства и по экстрадиции; правовую, социальную защиту и личную безопасность работников уголовно-исполнительной системы и членов их семей; защиту сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, в уголовно-исполнительной системе; условия содержания осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в учреждениях, исполняющих наказания, и следственных изоляторах; подготовку уголовно-исполнительной системы к действиям при чрезвычайных обстоятельствах, ликвидацию их последствий на подведомственных объектах силами и средствами уголовно-исполнительной системы, а также взаимодействие с федеральными органами исполнительной власти; функционирование и развитие сети открытой и шифрованной связи, предоставление телекоммуникационных услуг осужденным и лицам, содержащимся под стражей; привлечение осужденных к труду и создание условий для их моральной и материальной заинтересованности в результатах труда.

Федеральная служба судебных приставов (ФССП России) <174> является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по обеспечению установленного порядка деятельности судов, исполнению судебных актов и актов других органов.

<174> См.: Указ Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1316 "Вопросы Федеральной службы судебных приставов" // СЗ РФ. 2004. N 42. Ст. 4111.

ФССП России подведомственна Министерству юстиции РФ. ФССП России возглавляет директор Федеральной службы судебных приставов - главный судебный пристав Российской Федерации, назначаемый на должность и освобождаемый от должности Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Основными задачами ФССП России являются:

- обеспечение установленного порядка деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов;
 - организация принудительного исполнения судебных актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также актов других органов, предусмотренных законодательством Российской Федерации об исполнительном производстве;
 - управление территориальными органами ФССП России.
- ФССП России обеспечивает:
- установленный порядок деятельности судов;
 - осуществление исполнительного производства по принудительному исполнению судебных актов и актов других органов;
 - применение мер принудительного исполнения и иных мер на основании соответствующего исполнительного документа;
 - проведение оценки и учета арестованного и изъятого имущества;

ФССП России 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 Российской Федерации как кредитора в

делах о банкротстве, а также в процедурах банкротства; участие судебных приставов-исполнителей в исполнении решений комиссий по трудовым спорам.

ФССП России также осуществляет следующие полномочия: руководит деятельностью территориальных органов, осуществляет контроль их деятельности; проводит анализ деятельности территориальных органов и разрабатывает меры по ее совершенствованию; создает и ведет в установленном порядке банки данных о возбуждении исполнительного производства, обеспечивает методологическое единообразие и согласованное функционирование информационных систем в установленной сфере деятельности; обобщает практику применения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности и вносит в Минюст России предложения по его совершенствованию; проводит в установленном законодательством Российской Федерации порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд ФССП России, а также на проведение научно-исследовательских работ для государственных нужд в установленной сфере деятельности; осуществляет функции главного распорядителя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, а также на реализацию возложенных на нее функций; организует и обеспечивает мобилизационную подготовку и мобилизацию, а также проведение мероприятий гражданской обороны, мероприятий по повышению устойчивости работы центрального аппарата ФССП России и территориальных органов в условиях военного времени и при возникновении чрезвычайных ситуаций в мирное время; осуществляет кадровое обеспечение центрального аппарата ФССП России и территориальных органов, организует профессиональную подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку кадров и т.д.
