

А. Б. Агапов

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Том 2 Общая часть

УЧЕБНИК ДЛЯ БАКАЛАВРИАТА И МАГИСТРАТУРЫ

10-е издание, переработанное и дополненное

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,
обучающихся по юридическим направлениям*

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

Книга доступна в электронной библиотечной системе
biblio-online.ru



Москва ■ Юрайт ■ 2017

УДК 34(075.8)
ББК 67.401я73
А23

Автор:

Агапов Андрей Борисович — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА).

Рецензенты:

Мелехин А. В. — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации;

Соловьев А. А. — доктор юридических наук, заместитель председателя Арбитражного суда Московской области.

Агапов, А. Б.

А23 Административное право. В 2 т. Том 2. Публичные процедуры. Особенная часть : учебник для бакалавриата и магистратуры / А. Б. Агапов. — 10-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2017. — 371 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-534-02096-0 (т. 2)

ISBN 978-5-534-02095-3

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

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

Раздел настоящего учебника «Административная ответственность» выпущен отдельным изданием (см. Административная ответственность : учебник для бакалавриата и магистратуры. — 6-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2016).

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

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

*Информационно-правовая поддержка
предоставлена компанией «Гарант»*



УДК 34(075.8)
ББК 67.401я73



Все права защищены. Никакая часть данной книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме без письменного разрешения владельцев авторских прав. Правовую поддержку издательства обеспечивает юридическая компания «Дельфи».

ISBN 978-5-534-02096-0 (т. 2)
ISBN 978-5-534-02095-3

© Агапов А. Б., 2012
© Агапов А. Б., 2016, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2017

Оглавление

Принятые сокращения	17
---------------------------	----

Раздел II ПУБЛИЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

Глава 20. Публичные регистрационные процедуры	23
20.1. Политико-правовые предпосылки государственной регламентации	23
20.1.1. Понятие административной процедуры и ее предназначение	23
20.1.2. Взаимообусловленные разрешительные процедуры	24
20.1.3. Организационные формы публичного санкционирования	25
20.2. Публичная регламентация лицензионных процедур	27
20.2.1. Лицензирование в системе мер публичного санкционирования	27
20.2.2. Понятие и предназначение лицензионного законодательства	27
20.2.3. Законодательство как основной атрибут правовой регламентации лицензионных процедур	30
20.2.4. Подзаконная регламентация лицензирования	31
20.2.5. Ведомственная регламентация лицензионных процедур	33
20.3. Публичная регистрация юридических фактов	36
20.3.1. Виды юридических фактов, подлежащих обязательной регистрации	36
20.3.2. Публичные и частноправовые предпосылки регистрации	36
20.3.3. Содержание регистрационных процедур	37
20.3.4. Виды юридически значимых событий и обстоятельств, не подлежащих публичной регистрации	38
20.3.5. Организационные формы публичной регистрации	38
20.3.6. Делегирование регистрационных полномочий	38
20.3.7. Компетенция органов публичной регистрации	39
20.3.8. Публичная ответственность, обусловленная ненадлежащим осуществлением регистрационных процедур	41
20.4. Государственная регистрация субъектов предпринимательства	42
20.4.1. Содержание регистрационного отношения	42
20.4.2. Атипичные регистрационные отношения	43
20.4.3. Административная ответственность, обусловленная нарушением порядка государственной регистрации субъектов предпринимательства	44
20.5. Государственная регистрация физических лиц	44
20.5.1. Предназначение государственной регистрации	44
20.5.2. Содержание регистрационных процедур	44
20.5.3. Публичная ответственность за нарушение правил государственной регистрации	45

20.6. Государственная регистрация нормативных правовых актов.....	45
20.6.1. Виды нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации.....	45
20.6.2. Публичные предпосылки регистрации нормативных актов.....	47
20.6.3. Экспертные и иные процессуальные действия, обусловленные государственной регистрацией нормативных правовых актов	47
20.6.4. Учетные и контрольные функции в сфере нормотворческой деятельности.....	50
20.6.5. Ответственность за нарушение порядка государственной регистрации нормативных правовых актов	52
20.7. Государственная регистрация объектов недвижимости.....	53
20.7.1. Субъекты регистрационных отношений.....	53
20.7.2. Стадии регистрационных отношений.....	57
20.7.3. Цивилистическая и административная ответственность, обусловленная нарушениями правил государственной регистрации прав на недвижимое имущество.....	58
20.7.4. Государственная регистрация специальных объектов недвижимости.....	59
20.8. Публичная регистрация имущественных сделок. Регистрация договоров финансовой аренды.....	61
20.8.1. Предназначение государственной регистрации	61
20.8.2. Субъекты регистрационных отношений.....	61
20.9. Государственная регистрация договоров ипотеки	62
20.9.1. Содержание публичных регистрационных процедур	62
20.9.2. Особенности пострегистрационных отношений.....	66
20.9.3. Цивилистическая и административная ответственность за нарушение порядка государственной регистрации договоров залога недвижимости	68
20.10. Публичная регистрация объектов движимого имущества.....	71
20.10.1. Содержание регистрационных отношений.....	71
20.10.2. Административная ответственность за нарушения правил публичной регистрации.....	73
20.11. Государственная регистрация результатов интеллектуальной деятельности.....	74
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>74</i>

Глава 21. Процедуры управления публичным имуществом 75

21.1. Учетные процедуры.....	75
21.1.1. Публичные и частноправовые предпосылки осуществления учетных процедур	75
21.1.2. Стадии осуществления учетных процедур. Экспертная стадия.....	77
21.1.3. Приостановление учетных мероприятий на экспертной стадии.....	79
21.1.4. Стадия аналитической обработки информации.....	80
21.1.5. Стадия обжалования	81
21.1.6. Специальные процедуры учета публичного имущества	81
21.1.7. Административная ответственность за нарушение специальных процедур учета.....	83

21.1.8. Учетные обязанности.....	85
21.1.9. Правовая регламентация исполнения публичных учетных обязанностей.....	87
21.1.10. Публичная ответственность за нарушение учетных процедур.....	88
21.2. Процедуры оценочной деятельности. Публичное предназначение оценочной деятельности и ее содержание.....	89
21.2.1. Превентивная стадия оценочной деятельности.....	90
21.2.2. Стадия публичной регламентации.....	91
21.2.3. Квазиоценочные процедуры.....	94
21.2.4. Содержание контрольных процедур.....	95
21.2.5. Процедуры публичного надзора.....	96
21.2.6. Содержание юридической ответственности: корпоративные санкции.....	98
21.2.7. Меры публичной ответственности.....	99
21.2.8. Цивилистические санкции.....	101
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>102</i>

Глава 22. Публичная регламентация 104

22.1. Публичная регламентация контрольного правомочия.....	104
22.1.1. Предназначение контроля.....	104
22.1.2. Публичный контроль.....	104
22.1.3. Корпоративный контроль.....	105
22.1.4. Частноправовой контроль.....	105
22.1.5. Организационный контроль.....	105
22.2. Публичная регламентация правоограничений.....	105
22.2.1. Публичные предпосылки введения правоограничений.....	105
22.2.2. Содержание правовой регламентации.....	107
22.2.3. Правоограничение в виде приостановления правомочия.....	107
22.2.4. Правоограничения в виде лишения права.....	108
22.2.5. Публичные предпосылки прекращения права.....	110
22.3. Лицензирование.....	111
22.3.1. Административно-правовые предпосылки лицензирования.....	111
22.3.2. Принципы лицензирования. Предназначение политико- правовых принципов.....	113
22.3.3. Экономические принципы.....	116
22.3.4. Стадии лицензирования.....	116
22.3.5. Лицензионный контроль. Публичные процедуры общего лицензионного контроля.....	119
22.3.6. Специальный лицензионный контроль.....	120
22.3.7. Постлицензионная стадия.....	121
22.3.8. Меры публичной и цивилистической ответственности в сфере лицензирования.....	121
22.4. Публичная контрактация.....	123
22.4.1. Предназначение публичной контрактации.....	123
22.4.2. Правовая регламентация отношений в сфере публичной контрактации.....	125
22.4.3. Корреляция публичного и общественного контроля.....	127

22.4.4. Соотношение цивилистической и административной ответственности	127
22.5. Техническое регулирование	128
22.5.1. Предназначение технического регулирования	128
22.5.2. Правовые режимы сертификации	129
22.5.3. Административная ответственность за нарушения правил технического регулирования	130
22.6. Распоряжение публичным имуществом на условиях концессионного соглашения	131
22.6.1. Субъекты концессионного соглашения	131
22.6.2. Административные процедуры распоряжения публичным имуществом	132
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	133

Раздел III ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ

Глава 23. Управление в сфере антимонопольной деятельности 137

23.1. Правовые предпосылки управления	138
23.2. Организационная структура управления	140
23.3. Публичная регламентация естественно-монопольной деятельности	142
23.3.1. Понятие естественной монополии	142
23.3.2. Организационные основы публичной регламентации	142
23.3.3. Содержание публичных информационных обязанностей	143
23.3.4. Публичная ответственность, обусловленная нарушением правового режима естественной монополии	144
23.4. Атипичные полномочия Федеральной антимонопольной службы	145
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	146

Глава 24. Методы осуществления государственной экономической политики 147

24.1. Организационная структура управления в сферах экономического развития	147
24.1.1. Предназначение и содержание системного управления Минэкономразвития	147
24.1.2. Публичная регламентация инвестиционной деятельности	149
24.2. Публичная регламентация в сферах государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, кадастровой, геодезической и картографической деятельности	150
24.2.1. Предназначение Росреестра	150
24.2.2. Содержание контрольных и надзорных функций	150
24.3. Управление в сферах аккумуляции и аналитической обработки социальной и экономической информации	151
24.4. Управление в сфере аккредитации	152
24.5. Публичная регламентация отношений в сфере интеллектуальной собственности	152
24.6. Специальная компетенция Минэкономразвития и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти	153

24.6.1. Атипичные полномочия Минэкономразвития	153
24.6.2. Атипичные полномочия федеральных органов исполнительной власти, подведомственных Минэкономразвития.....	153
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>154</i>

Глава 25. Управление промышленностью, торговлей, строительством и отраслями топливно-энергетического комплекса.... 155

25.1. Организационная структура государственного управления промышленностью, торговлей и отраслями топливно- энергетического комплекса	155
25.1.1. Предназначение государственного регулирования.....	155
25.2. Управление отраслями топливно-энергетического комплекса. Атипичные полномочия Минэнерго	156
25.2.1. Методы публичной регламентации Минэнерго. Соглашения о разделе продукции	157
25.2.2. Методы публичного контроля при осуществлении соглашений о разделе продукции	159
25.3. Управление промышленностью. Атипичные полномочия Минпромторга и Росстандарта	159
25.4. Нормативно-правовое регулирование в сферах ведения Минэнерго и Минпромторга	161
25.5. Понятие торговли и ее социальное предназначение.....	161
25.5.1. Дефиниция торговли	161
25.5.2. Система правовой регламентации в сфере торговли.....	162
25.6. Управление в сферах строительства и жилищно-коммунального хозяйства.....	163
25.6.1. Ординарная компетенция Минстроя.....	163
25.6.2. Организационная структура управления	164
25.6.3. Атипичные полномочия Минстроя	164
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>165</i>

Глава 26. Управление в сферах регионального и национального развития 166

26.1. Понятие государственного управления в сферах регионального развития	166
26.1.1. Ординарная компетенция Минвостокразвития.....	167
26.1.2. Организационная структура управления	167
26.1.3. Атипичные полномочия.....	167
26.2. Министерство Российской Федерации по делам Северного Кавказа	168
26.2.1. Организационная структура управления	168
26.2.2. Ординарная компетенция Минкавказ.....	168
26.2.3. Атипичные полномочия Минкавказ.....	169
26.3. Государственное управление в сферах национального развития	169
26.3.1. Предназначение и сущность управления.....	169
26.3.2. Организационная структура управления	169
26.3.3. Ординарная компетенция ФАДН.....	170
26.3.4. Атипичные полномочия ФАДН	170
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>170</i>

Глава 27. Управление агропромышленным комплексом.....	171
27.1. Методы государственной политики в отраслях сельскохозяйственного производства в советский период.....	171
27.2. Государственное управление отраслями агропромышленного комплекса.....	173
27.2.1. Ординарная компетенция Минсельхоза и Россельхознадзора.....	173
27.2.2. Атипичные полномочия Минсельхоза.....	174
27.2.3. Публичный контроль и надзор в сфере ветеринарии.....	175
27.2.4. Управление в сфере рыбохозяйственной деятельности.....	176
27.2.5. Атипичные полномочия Россельхознадзора и Росрыболовства.....	177
27.2.6. Публичная регламентация в сфере алкогольного рынка.....	177
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>178</i>
Глава 28. Управление транспортным комплексом и дорожным хозяйством	179
28.1. Организационная структура управления отраслями транспортного комплекса.....	179
28.1.1. Предназначение и виды публичной регламентации.....	179
28.1.2. Атипичные полномочия в сфере транспортного комплекса.....	180
28.1.3. Содержание юрисдикционной деятельности.....	181
28.2. Контроль и надзор в сфере транспортного комплекса.....	181
28.3. Государственное управление в сфере железнодорожного транспорта.....	182
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>182</i>
Глава 29. Государственное управление в сферах связи и информационных технологий	184
29.1. Государственное регулирование в областях связи гражданского назначения.....	184
29.1.1. Организационная структура управления.....	184
29.1.2. Сети связи специального назначения.....	185
29.1.3. Компетенция Роскомнадзора и Государственной комиссии по радиочастотам.....	186
29.2. Специальная компетенция федеральных органов исполнительной власти в сфере связи.....	187
29.2.1. Атипичные полномочия Минкомсвязи.....	187
29.2.2. Атипичные полномочия Роскомнадзора, Роспечати и Россвязи.....	187
29.3. Обеспечение государственной политики в сфере информационных технологий и связи.....	188
29.3.1. Предназначение государственного управления.....	188
29.3.2. Организационные формы управления в сфере связи и информатизации.....	189
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>190</i>
Глава 30. Управление в сфере охраны окружающей среды и природопользования	191
30.1. Методы государственного регулирования.....	191
30.1.1. Организационная структура управления.....	191
30.1.2. Ординарная компетенция Минприроды, подчиненных ему ведомств и Ростехнадзора.....	192
30.1.3. Юрисдикционные полномочия.....	193

30.2. Управление в сфере лесного хозяйства	194
30.2.1. Организационная структура управления	194
30.2.2. Атипичные полномочия Рослесхоза.....	194
30.3. Атипичные полномочия Минприроды и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти	195
30.4. Публичный контроль и надзор в сфере охраны окружающей среды и природопользования	196
30.4.1. Предназначение государственного контроля в сферах природопользования и его виды	196
30.4.2. Публичный надзор.....	197
30.5. Экологическая экспертиза	198
30.5.1. Объекты экологической экспертизы	198
30.5.2. Содержание экспертной деятельности	199
30.5.3. Корреляция публичных и общественных экспертных полномочий.....	201
30.5.4. Ответственность за нарушения законодательства об экологической экспертизе.....	202
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	203

Глава 31. Управление публичным имуществом 204

31.1. Имущественные правомочия публичных органов, организаций, учреждений	204
31.1.1. Объекты публичной недвижимости.....	204
31.1.2. Публичное движимое имущество.....	205
30.1.3. Содержание правомочий по управлению публичным имуществом	206
31.2. Организационная структура управления публичным имуществом	206
31.2.1. Атипичные полномочия Росимущества.....	206
31.2.2. Содержание компетенции федеральных органов исполнительной власти по управлению публичным имуществом	208
31.3. Содержание имущественных правомочий Управления делами Президента Российской Федерации	209
31.3.1. Организационная структура управления	209
31.3.2. Ординарная компетенция УДП.....	210
31.3.3. Атипичные полномочия УДП.....	210
31.4. Организационно-правовые формы управления публичным имуществом.....	211
31.4.1. Предназначение управления.....	211
31.4.2. Содержание публичных процедур	212
31.4.3. Источники правовой регламентации	212
31.4.4. Релятивные имущественные правомочия. Внутренний и внешний имущественный контроль	213
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	215

Глава 32. Управление в сфере финансов..... 216

32.1. Предназначение государственного управления в сфере финансов.....	216
32.1.1. Организационная структура управления	216
32.1.2. Атипичные полномочия Минфина.....	217

32.2. Финансовый контроль, отнесенный к ведению Федерального казначейства	218
32.2.1. Предназначение финансового контроля.....	218
32.2.2. Содержание юрисдикционных полномочий	219
32.3. Федеральная налоговая служба	219
32.3.1. Организационно-правовые формы деятельности	219
32.3.2. Индивидуальные правовые акты ФНС России	220
32.4. Атипичные полномочия подведомственных Минфину федеральных органов исполнительной власти.....	221
32.5. Федеральная служба по финансовому мониторингу	221
32.5.1. Организационно-правовые формы деятельности Росфинмониторинга.....	221
32.5.2. Юрисдикционная деятельность.....	223
32.5.3. Атипичные полномочия Росфинмониторинга	224
32.6. Государственная политика в сфере страховой деятельности	225
32.6.1. Методы публичной регламентации	225
32.6.2. Релятивное санкционирование и надзор	225
32.6.3. Регламентация контрольной деятельности	226
32.6.4. Ответственность за нарушения страхового законодательства.....	227
32.7. Публичная регламентация деятельности по проведению организованных торгов.....	228
32.7.1. Содержание разрешительных полномочий на стадии релятивного регулирования	228
32.7.2. Лицензирование деятельности по проведению организованных торгов.....	229
32.7.3. Непосредственное публичное санкционирование.....	229
32.7.4. Публичный и корпоративный контроль в сфере организованных торгов.....	230
32.7.5. Ответственность за нарушения правил проведения организованных торгов. Меры корпоративной ответственности.....	231
32.7.6. Административная ответственность	231
32.8. Публичная регламентация отношений в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней	232
32.8.1. Предназначение публичной регламентации.....	232
32.8.2. Государственная политика в сфере оборота драгоценных металлов и драгоценных камней	233
32.8.3. Публичные контроль и надзор	234
32.8.4. Меры властного принужденияпри проведении контрольных мероприятий.....	236
32.8.5. Федеральный пробирный надзор	238
32.8.6. Административная ответственность за нарушения правил оборота драгоценных металлов и драгоценных камней.....	239
32.9. Методы государственного санкционирования отношений в сфере организации и проведения лотерей.....	240
32.9.1. Предназначение публичной регламентации Минфина.....	240
32.9.2. Методы публичного санкционирования.....	241
32.9.3. Регламентация публичных имущественных отношений	242

32.9.4. Публичный контроль за организацией и проведением лотерей....	244
32.9.5. Административная ответственность за нарушение законодательства об организации и проведении лотерей.....	244
32.10. Валютное регулирование и валютный контроль	245
32.10.1. Предназначение публичной регламентации	245
32.10.2. Валютное регулирование	246
32.10.3. Валютный контроль	248
32.10.4. Содержание публичных обязанностей и ответственность за их нарушение	250
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>251</i>
Глава 33. Регулирование внешнеторговой деятельности	252
33.1. Методы государственного регулирования внешнеторговой деятельности	252
33.1.1. Субъекты публичной регламентации	252
33.1.2. Методы публичной регламентации	254
33.1.3. Правовое обеспечение внешнеторговой деятельности	256
33.1.4. Особые правовые режимы внешнеторговой деятельности	256
33.1.5. Информационное обеспечение внешнеторговой деятельности	257
33.1.6. Меры публичного принуждения при импорте товаров.....	258
33.1.7. Публичная регламентация экспорта и импорта продукции военного назначения	260
33.1.8. Административные и экономические методы регулирования в сфере военно-технического сотрудничества	261
33.1.9. Разрешительные методы.....	263
33.1.10. Методы государственного протекционизма.....	263
33.2. Экспортный контроль.....	264
33.2.1. Предназначение публичной регламентации.....	264
33.2.2. Принципы осуществления экспортного контроля.....	264
33.2.3. Методы публичной регламентации	265
33.2.4. Публичная ответственность за нарушения законодательства об экспортном контроле	266
33.3. Разрешительные полномочия органов экспортного контроля	268
33.3.1. Содержание публичных разрешительных полномочий	268
33.3.2. Лицензионные и иные разрешительные полномочия органов экспортного контроля	269
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>270</i>
Глава 34. Управление таможенным делом	271
34.1. Компетенция Федеральной таможенной службы	271
34.2. Атипичные полномочия Федеральной таможенной службы	272
34.3. Система таможенных органов.....	272
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>274</i>
Глава 35. Управление в сфере социального строительства	275
35.1. Предназначение публичной регламентации.....	275
35.2. Управление в сферах образования и науки.....	275
35.2.1. Организационная структура управления	275

35.2.2. Атипичные полномочия Минобрнауки и подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти.....	277
35.3. Государственное регулирование в сфере научно-технической политики.....	279
35.3.1 Взаимодействие РАН и ФАНО в сфере имущественного регулирования	280
35.3.2. Атипичные полномочия ФАНО	281
35.4. Организационная структура управления в сфере здравоохранения	281
35.4.1. Ординарная компетенция федеральных органов исполнительной власти	281
35.4.2. Атипичные полномочия Минздрава, подчиненных ему ведомств и Роспотребнадзора	282
35.5. Управление в сферах труда и социальной защиты.....	284
35.5.1. Организационная структура управления	284
35.5.2. Атипичные полномочия Минтруда и Роструда	285
35.6. Управление в сфере физической культуры и спорта	286
35.6.1. Организационная структура управления	286
35.6.2. Атипичные полномочия Минспорта	286
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	287

Глава 36. Управление в сфере культуры 288

36.1. Роль директивных органов в регулировании общественных отношений в сфере культуры	288
36.1.1. Директивная регламентация в период 1917—1941 гг.	288
36.1.2. Роль директивной регламентации после Великой Отечественной войны	289
36.1.3. Директивная регламентация в позднесоветский период	290
36.2. Управление в сферах культурного строительства.....	291
36.2.1. Организационная структура управления	291
36.2.2. Методы государственного управления в сфере культуры.....	292
36.2.3. Публичная регламентация в сфере кинематографии. Методы государственного протекционизма	292
36.2.4. Государственное регулирование в области архивного дела.....	294
36.2.5. Атипичные полномочия Минкультуры, Росархива и Ростуризма	295
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	296

Глава 37. Управление в сфере обороны 297

37.1. Военное строительство в Российской империи.....	297
37.1.1. Структура Военного министерства.....	297
37.1.2. Организационно-правовые формы деятельности Морского министерства.....	299
37.2. Статус Министерства обороны Российской Федерации и Вооруженных Сил РФ	299
37.2.1. Предназначение оборонного строительства	299
37.2.2. Ординарная компетенция Минобороны России	300
37.3. Организационная структура управления в сфере обороны	301
37.3.1. Ординарные полномочия ФСТЭК и ФСВТС.....	301
37.3.2. Содержание ординарных полномочий Спецстроя и ГУСП.....	302

37.4. Военно-административная структура Вооруженных Сил РФ	303
37.4.1. Публичное предназначение военных округов	303
37.4.2. Статус военных комиссариатов	304
37.4.3. Компетенция Генерального штаба	305
37.5. Координационные полномочия Министерства обороны Российской Федерации	306
37.5.1. Управление в сфере военно-космической деятельности. Ординарные полномочия Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»	306
37.5.2. Полномочия в сфере публичного санкционирования	306
37.6. Атипичные полномочия Минобороны, подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти, а также Роскосмоса и ГУСП	307
37.7. Реализация государственной оборонной политики за пределами России. Участие Вооруженных Сил РФ в миротворческой деятельности и международных принудительных действиях	309
37.8. Государственный оборонный заказ, его статус и реализация	309
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	310

Глава 38. Управление в сфере безопасности 311

38.1. Соотношение полномочий органов исполнительной власти и совещательных органов	311
38.1.1. Предназначение государственной безопасности	311
38.1.2. Статус Совета Безопасности РФ как органа политико-правового руководства	311
38.2. Ординарные полномочия Федеральной службы безопасности	312
38.2.1. Организационная структура управления в сфере безопасности. Управление в сфере охраны государственной границы Российской Федерации	312
38.2.2. Лицензионные полномочия ФСБ	314
38.2.3. Юрисдикционные полномочия ФСБ	315
38.3. Понятие объектов государственной охраны. Ординарная компетенция Федеральной службы охраны Российской Федерации	315
38.4. Министерства и ведомства, осуществляющие внешнюю разведывательную деятельность	317
38.5. Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	318
38.6. Атипичные полномочия ФСБ, СВР, ФСО и ГФС	318
38.7. Статус Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий в сфере обеспечения общественной и экологической безопасности	320
38.7.1. Система МЧС	320
38.7.2. Содержание ординарных полномочий МЧС	322
38.7.3. Юрисдикционные полномочия МЧС	322
38.7.4. Атипичные полномочия МЧС	323
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	324

Глава 39. Система органов внутренних дел России 326

39.1. Управление в сфере внутренних дел в Российской империи	326
39.1.1. Организационная структура управления	326
39.1.2. Статус жандармерии	328

39.2. Организационная структура органов, обеспечивающих общественную безопасность	329
39.2.1. Система Министерства внутренних дел Российской Федерации и содержание его ординарных полномочий	329
39.2.2. Ординарные полномочия МВД России в сфере реализации миграционной политики	332
39.2.3. Атипичные полномочия МВД России	332
39.3. Статус полиции	333
39.3.1. Система полиции	333
39.3.2. Компетенция полиции	334
39.4. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел	334
39.4.1. Регистрационный учет граждан Российской Федерации	334
39.4.2. Паспортный режим	335
39.4.3. МВД как субъект оперативно-разыскной деятельности	336
39.5. Административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы	337
39.5.1. Предназначение административного надзора	337
39.5.2. Правоограничения, обусловленные административным надзором	338
39.5.3. Ответственность за нарушения правил административного надзора	338
39.6. Полномочия МВД России в сфере контроля за оборотом наркотиков	339
39.6.1. Ординарные полномочия МВД	339
39.6.2. Юрисдикционная деятельность полиции в сфере предупреждения и пресечения незаконного оборота наркотиков	340
39.7. Обеспечение безопасности дорожного движения	340
39.7.1. Система Госавтоинспекции	340
39.7.2. Полномочия Госавтоинспекции	340
39.8. Войска национальной гвардии Российской Федерации	342
39.8.1. Статус Федеральной службы войск национальной гвардии РФ	342
39.8.2. Юрисдикционная деятельность войск национальной гвардии РФ	342
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	<i>343</i>

Глава 40. Государственная регламентация внешнеполитической деятельности

40.1. Организационная структура управления внешнеполитической деятельности в Российской империи	344
40.1.1. Система Министерства иностранных дел	344
40.1.2. Юрисдикционный статус сотрудников загранучреждений	345
40.2. Статус Министерства иностранных дел Российской Федерации	346
40.2.1. Ординарная компетенция МИД	346
40.2.2. Международно-правовые полномочия МИД	347
40.3. Системное управление МИД	348
40.3.1. Системы МИД и Россотрудничества. Ординарные полномочия Россотрудничества	348
40.3.2. Посольства	349
40.3.3. Консульские учреждения	351

40.4. Атипичная компетенция Министерства иностранных дел и Россотрудничества.....	351
40.4.1. Содержание атипичных полномочий МИД	351
40.4.2. Атипичные полномочия Россотрудничества	353
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>353</i>
Глава 41. Управление в сфере юстиции	354
41.1. Предназначение государственного управления	354
41.1.1. Становление и развитие публичного управления в сфере юстиции.....	354
41.1.2. Полномочия по руководству уголовно-исполнительной системой.....	355
41.1.3. Унификация методов нормативно-правового регулирования.....	355
41.2. Содержание регистрационной, экспертной и разрешительной деятельности Министерства юстиции РФ	356
41.2.1. Атипичные полномочия Минюста в сферах публичного санкционирования	356
41.2.2. Содержание регистрационных, экспертных и разрешительных полномочий.....	356
41.3. Организационная структура управления; статус федеральных служб, подведомственных Минюсту.....	358
41.3.1. Система управления Минюста.....	358
41.3.2. Ординарные полномочия Федеральной службы судебных приставов.....	358
41.3.3. Ординарные полномочия Федеральной службы исполнения наказаний.....	360
41.4. Специальная компетенция Минюста и подчиненных ему федеральных органов исполнительной власти	361
41.4.1. Атипичные полномочия Минюста.....	361
41.4.2. Атипичные полномочия ФСИН и ФССП.....	361
<i>Вопросы и задания для самоконтроля.....</i>	<i>362</i>
Заключение	363
Литература	367

Принятые сокращения

1. Нормативные правовые акты

Конституция РФ — Конституция Российской Федерации (принята все-народным голосованием 12.12.1993)

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

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

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

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

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

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

КАС РФ — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. № 21-ФЗ

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Публичные органы¹

Банк России, ЦБ РФ — Центральный банк Российской Федерации

ГУСП — Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации

ГФС — Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации

МВД России — Министерство внутренних дел Российской Федерации

МИД — Министерство иностранных дел Российской Федерации

Минвостокразвития — Министерство Российской Федерации по развитию Дальнего Востока

Минздрав — Министерство здравоохранения Российской Федерации

Минкавказ — Министерство российской Федерации по делам Северного Кавказа

Минкомсвязь — Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации

Минкультуры — Министерство культуры Российской Федерации

Минобороны — Министерство обороны Российской Федерации

Минобрнауки — Министерство образования и науки Российской Федерации

Минприроды — Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации

Минпромторг — Министерство промышленности и торговли Российской Федерации

Минрегион — Министерство регионального развития Российской Федерации

Минсельхоз — Министерство сельского хозяйства Российской Федерации

Минспорт — Министерство спорта Российской Федерации

Минстрой — Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации

Минтранс — Министерство транспорта Российской Федерации

Минфин — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития — Министерство экономического развития Российской Федерации

Минэнерго — Министерство энергетики Российской Федерации

Минюст — Министерство юстиции Российской Федерации

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

Росавиация — Федеральное агентство воздушного транспорта

Росавтодор — Федеральное дорожное агентство

¹ Применительно к органам исполнительной власти, действующим в административно-политической сфере, используются их усеченные аббревиатуры. Официальные аббревиатуры «ФСБ России», «СВР России» и иные не отражают существо и предназначение таких органов, учрежденных только на федеральном уровне. Единственным исключением является МВД России, в систему которого входят министерства внутренних дел республик в составе России, главные управления, управления и отделы внутренних дел.

Росаккредитация — Федеральная служба по аккредитации

Росалкогольрегулирование — Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка

Росархив — Федеральное архивное агентство

Росводресурсы — Федеральное агентство водных ресурсов

Росгвардия — Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации

Росгидромет — Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды

Росжелдор — Федеральное агентство железнодорожного транспорта

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

Росимущество — Федеральное агентство по управлению государственным имуществом

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

Рослесхоз — Федеральное агентство лесного хозяйства

Росмолодежь — Федеральное агентство по делам молодежи

Росморречфлот — Федеральное агентство морского и речного транспорта

Роснедра — Федеральное агентство по недропользованию

Рособрнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки

Роспатент — Федеральная служба по интеллектуальной собственности

Роспечать — Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям

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

Росприроднадзор — Федеральная служба по надзору в сфере природопользования

Росреестр — Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии

Росрезерв — Федеральное агентство по государственным резервам

Росрыболовство — Федеральное агентство по рыболовству

Россвязь — Федеральное агентство связи

Россельхознадзор — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

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

Росстат — Федеральная служба государственной статистики

Ростехнадзор — Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору

Ространсинспекция — Российская транспортная инспекция

Ространснадзор — Федеральная служба по надзору в сфере транспорта

Роструд — Федеральная служба по труду и занятости

Ростуризм — Федеральное агентство по туризму

Росфинмониторинг, ФСФМ — Федеральная служба по финансовому мониторингу

СВР — Служба внешней разведки Российской Федерации

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

Спецстрой — Федеральное агентство специального строительства

УДП — Управление делами Президента Российской Федерации

ФАДН — Федеральное агентство по делам национальностей

ФАНО — Федеральное агентство научных организаций

ФАС — Федеральная антимонопольная служба

ФМБА — Федеральное медико-биологическое агентство

ФНС — Федеральная налоговая служба

ФСБ — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

ФСВТС — Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству

ФСИН — Федеральная служба исполнения наказаний

ФСО — Федеральная служба охраны Российской Федерации

ФССП — Федеральная служба судебных приставов

ФСТЭК — Федеральная служба по техническому и экспортному контролю

ФТС — Федеральная таможенная служба

ЦИК РФ — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

3. Прочие сокращения

ВМФ — Военно-морской флот

ЗАГС — орган записи актов гражданского состояния

ЗАТО — закрытое административно-территориальное образование

ПВО — противовоздушная оборона

РФ — Российская Федерация

СМИ — средства массовой информации

СССР — Союз Советских Социалистических Республик

ЭВМ — электронно-вычислительная машина

абз. — абзац (-ы)

гл. — глава (-ы)

п. — пункт (-ы)

подп. — подпункт (-ы)

разд. — раздел (-ы)

ст. — статья (-и)

ч. — часть (-и)

Раздел II

ПУБЛИЧНЫЕ ПРОЦЕДУРЫ



Глава 20

ПУБЛИЧНЫЕ РЕГИСТРАЦИОННЫЕ ПРОЦЕДУРЫ

В результате изучения данной главы учащийся должен:

- **знать** о публичном предназначении административных регистрационных процедур и их содержание;
 - **уметь** анализировать публичное законодательство об административных процедурах;
 - **владеть** практическими навыками использования предписаний административного законодательства и способностью отграничивать публичные и гражданско-правовые отношения в рассматриваемой сфере.
-

20.1. Политико-правовые предпосылки государственной регламентации

20.1.1. Понятие административной процедуры и ее предназначение

Административная процедура представляет собой совокупность соподчиненных, взаимосвязанных действий публичного органа или его должностного лица, реализуемых поэтапно, в зависимости от их существа и предназначения. Административные процедуры формализованы в виде нормативных правовых и правоприменительных актов, регламентирующих упорядоченную, логически-определенную реализацию публичного полномочия.

Посредством административных процедур обеспечивается распорядительная деятельность публичных органов, прежде всего органов исполнительной власти.

Восприятие административно-процедурной деятельности обусловлено ее прагматическим предназначением в сферах публичного управления либо целями научных изысканий.

В ограничительном истолковании административные процедуры опосредуют организационно-правовые формы деятельности органа исполнительной власти (или иного публичного органа), его центрального аппарата, совещательных коллегиальных органов, в том числе и во взаимоотношениях с иными публичными органами и некоммерческими организациями.

В пространном истолковании административные процедуры опосредуют распорядительную деятельность федерального органа исполнительной власти и его территориальных органов, подчиненных им образовательных, медицинских и иных организаций. В данном случае посредством административных процедур регламентируется деятельность системы органа исполнительной власти. Применительно к федеральному министерству административные процедуры определяют методы его взаимодействия с подведомственными федеральными службами и федеральными

агентствами, организационные формы их соподчиненности в системе федерального министерства.

Посредством административных процедур регламентируется распорядительная деятельность органа исполнительной власти (как правило, федеральной службы)¹ в сфере оказания публичных услуг физическим лицам и организациям. По преимуществу публичные услуги оказываются медицинскими, образовательными и иными учреждениями, подведомственными федеральному органу исполнительной власти.

Таким образом, основное предназначение административных процедур заключено в регламентации распорядительной деятельности органа исполнительной власти в целом, в том числе и применительно к осуществлению ординарных и эксклюзивных полномочий.

Административные процедуры опосредуют лицензионные, регистрационные и иные разрешительные полномочия органа исполнительной власти (т.е. полномочия публичного санкционирования), а также его полномочия в сферах контроля и надзора. Как правило, реализация этих полномочий отнесена к ведению федеральных служб².

В условиях нарождающихся государственно-капиталистических отношений особую значимость имеют административные процедуры владения, пользования и распоряжения публичным имуществом, отнесенные к ведению федеральных агентств³.

Административные процедуры регламентируют юрисдикционную (правоохранительную) деятельность органов исполнительной власти. Все министерства РФ, федеральные службы и федеральные агентства осуществляют правоохранительную деятельность, выступая в качестве органа административной юрисдикции и тем самым участвуя в возбуждении и рассмотрении дел об административных правонарушениях, либо они реализуют правоохранительную деятельность в опосредованных формах.

20.1.2. Взаимообусловленные разрешительные процедуры

Методы публичного санкционирования изменяются в соответствии с политико-правовыми потребностями, причем реорганизация таких методов не сказывается на содержании властных полномочий государственных органов. Особенно наглядно это проявляется в таможенной сфере. В соответствии с таможенным законодательством упразднено лицензирование таможенной деятельности и установлены новые публичные процедуры, применение которых предусмотрено только в данной сфере коммерческой деятельности. Согласно ст. 13, 19, 24, 29, 34 ТКТС и ст. 54 Федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации» деятельность юридических лиц в сфере таможенного регулирования допускается

¹ В редких случаях оказание публичных услуг отнесено также к ведению федеральных служб, федеральных агентств и подведомственных им учреждений.

² В редких случаях полномочия публичного санкционирования отнесены к ведению министерств РФ и федеральных агентств.

³ Полномочия в сфере публичной контрактации, несомненно, имеющие имущественную основу, отнесены, тем не менее, к ведению как федеральных министерств, так и федеральных служб.

только после их включения должностными лицами территориальных органов ФТС в соответствующие реестры. Процедура рассмотрения документов заявителей — потенциальных участников таможенной деятельности предусматривает проверку предоставленных ими сведений, в том числе с участием правоохранительных органов. Решение об отказе включения юридических лиц в указанные реестры либо об их исключении из реестров принимаются должностными лицами таможенных органов.

Публичное санкционирование коммерческой деятельности предполагает *сочетание взаимообусловленных административных процедур*. Например, регистрационным действиям на рынке ценных бумаг всегда предшествуют обращение заявителя в регистрирующий орган и уплата соответствующих государственных пошлин; государственная регистрация транспортных средств влечет за собой пострегистрационные юридически значимые процедуры выдачи регистрационных знаков, водительских удостоверений, временных разрешений на управление транспортным средством. Публичное санкционирование включает в себя и собственно *разрешительную деятельность*, предусматривающую выдачу должностным лицом органа исполнительной власти разрешений:

- на оборот ограниченно оборотоспособных объектов гражданских прав, например оружия, наркотических средств и психотропных веществ;
- осуществление экологически значимых действий, влекущих за собой изменение статуса объекта природопользования, например выдачу разрешений на трансграничное перемещение опасных отходов, вывоз с территории Российской Федерации или ввоз на ее территорию конвенциональных видов животных и растений;
- осуществление коммерческой деятельности в условиях особого административного режима, например разрешений таможенного органа на перемещение товаров и транспортных средств, находящихся в зоне таможенного контроля.

К атипичным регистрационным отношениям относятся публичные процедуры, санкционирующие коммерческое использование СМИ. Такие процедуры включают в себя государственную регистрацию корпоративного образования — информационного агентства и государственную регистрацию радио-, теле- и видеопрограмм, кинохроникальных программ — объектов интеллектуальной собственности и объектов авторских прав.

20.1.3. Организационные формы публичного санкционирования

Публичное санкционирование представляет собой *прерогативу федеральных государственных органов* и отнесено к ведению федеральных министерств, ведомств и федеральных *органов специальной компетенции*, например Банка России. Как правило, документы, наделяющие заявителя правами и обязанностями в сферах коммерческой (иногда также и публичной) деятельности, выдаются федеральными службами, а в некоторых случаях — федеральными агентствами, подчиненными соответствующим федеральным министерствам. При этом федеральные министерства в принимаемых ими нормативных правовых актах определяют содержание раз-

решительных полномочий подчиненных им органов и обеспечивают контроль за реализацией таких полномочий.

Специальными полномочиями в сферах контроля и надзора наделены федеральные министерства, к ведению которых отнесено нормативно-правовое регулирование в сферах осуществления особых административных режимов. Применительно к экономическим административным режимам — таможенному режиму и режиму особых экономических зон — функции по принятию нормативных правовых актов и контролю за их применением подчиненными органами входят в компетенцию Минэкономразвития, к ведению которого отнесены правоприменительная деятельность и выдача разрешительных документов. Наряду с Минэкономразвития контроль в сфере таможенного регулирования обеспечивается также Минфином, к его компетенции отнесен контроль за исполнением ФТС нормативных правовых актов, определяющих порядок исчисления и взимания таможенных платежей и определения таможенной стоимости имущества¹.

Отдельные полномочия в сфере публичного санкционирования, в особенности в отношениях, регулируемых жилищным и градостроительным законодательством, отнесены к ведению *исполнительно-распорядительных муниципальных органов*. В частности, муниципальные органы выдают разрешение на строительство, а также санкционируют параметры разрешенного строительства (ч. 4 ст. 40, ст. 51 ГрК РФ). Применительно к жилищным отношениям муниципальные органы наделены властными полномочиями и принимают нормативные правовые акты, устанавливающие процедуры публичного санкционирования при распоряжении объектами жилищного фонда или нежилыми помещениями, находящимися в муниципальной собственности. Публичное санкционирование осуществляется здесь в его непосредственных формах, предусматривающих выдачу муниципальным органом разрешений (ч. 1, 5 ст. 23 ЖК РФ), либо в релятивных формах, в тех случаях, когда законодательством установлены требования по распоряжению имуществом после предварительного согласования с муниципальным органом (ч. 1 ст. 26 ЖК РФ). Релятивное санкционирование включает в себя действия муниципального органа, влекущие за собой возникновение имущественных (в том числе жилищных) отношений, их изменение и прекращение, например, при осуществлении муниципальным органом полномочий наймодателя по договору социального найма жилого помещения, при заключении такого договора, изменении его условий или расторжении (ч. 1, 4 ст. 74, ч. 4 ст. 83 ЖК РФ). Особая публичная процедура предусмотрена при вынесении органом местного самоуправления решения об изъятии имущества (в том числе жилого помещения) в целях обеспечения муниципальных потребностей (ст. 279—283 ГК РФ, а применительно к жилым помещениям — ст. 32 ЖК РФ). Указанное решение подлежит государственной регистрации в территориальном органе Минюста, причем в данном случае регистрационные отношения возникают в связи с санкционированием акта правоприменительной деятельности, предусма-

¹ См. п. 1, 5.2.12 Положения о Министерстве финансов Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 329.

тривающего изъятие имущества, т.е. одностороннего публичного действия муниципального органа, а не сделки с недвижимостью.

Характерная особенность мер публичного принуждения состоит в сочетании различных публичных санкций, применяемых к нарушителю — субъекту предпринимательства в соответствии с федеральным законом, которым они установлены, независимо от его привлечения к административной ответственности, предусмотренной КоАП РФ. Юрисдикционными полномочиями, предусматривающими возбуждение дела об административном правонарушении и применении мер административного пресечения, наделены не только органы исполнительной власти, но и публичные органы, к ведению которых отнесены специальные полномочия по осуществлению государственной социальной политики, например государственные внебюджетные фонды, а также иные публичные органы, осуществляющие функции по контролю и надзору в фискальной сфере (например, Банк России и Счетная палата РФ).

20.2. Публичная регламентация лицензионных процедур

20.2.1. Лицензирование в системе мер публичного санкционирования

Лицензирование представляет собой наиболее действенный метод публичного санкционирования. Предписаниями ГК РФ регламентируются лишь отдельные лицензионные отношения в сферах рынка ценных бумаг, финансового, банковского дела и страхования (п. 1 ст. 149, ст. 825, п. 4 ст. 845, ст. 846, 938). Права и обязанности лицензиатов и лицензирующих органов, публичные отношения, обусловленные проведением лицензионного контроля и применением санкций к нарушителю, определяются исключительно административным законодательством.

20.2.2. Понятие и предназначение лицензионного законодательства

Публичная регламентация лицензирования опосредована административным законодательством, представляющим собой совокупность нормативных правовых актов различного вида и различной юридической силы.

В непосредственном восприятии лицензионное законодательство представляет собой совокупность конституционных предписаний, федеральных законов и законов субъектов РФ, регламентирующих лицензионные отношения (в том числе и соответствующие административные процедуры), определяющих статус их участников, прежде всего соискателя лицензии, лицензиата и лицензирующего органа, содержание лицензионных требований, а также устанавливающих политико-правовые предпосылки лицензирования.

На подзаконном уровне лицензионное законодательство включает в себя нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ и прежде всего определяющие полномочия лицензирующих органов, ведомственные нормативные правовые акты, устанавливающие содержание лицензионных процедур, а также нормативные правовые акты, принимаемые особыми

публичными юридическими лицами, регулирующие лицензионные отношения, отнесенные к их ведению.

Конституционные предписания опосредовано регулируют лицензионные отношения, их предназначение в установлении основополагающих принципов, определяющих существо и цели соответствующих административных процедур.

Некоторые из таких принципов, и прежде всего принцип обеспечения единства экономического пространства на территории РФ, соответствуют принципам лицензирования, установленным базовым актом законодательства, — Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (см. п. 1 ст. 4).

Применительно к конституционному законодательству существо этого принципа следует рассматривать в единстве отдельных предписаний Конституции РФ. В соответствии с ч. 1 ст. 8 в Российской Федерации гарантируются единство экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств на всей ее территории. Эта конституционная норма коррелируется с предписаниями ч. 1 ст. 74 Конституции РФ, исключающей создание любых препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств. То, что законодатель в разных контекстах дважды упоминает о тождественных публичных отношениях, уже свидетельствует об особой их значимости для целей правовой регламентации.

Применительно к лицензионным отношениям принцип единства экономического пространства означает прежде всего унификацию соответствующих правоустанавливающих актов, определяющих предназначение лицензионных процедур, и в этом истолковании существо этого принципа следует рассматривать в контексте п. 3 ст. 4 базового Федерального закона, в соответствии с которым на всей территории РФ федеральными законами устанавливается единый порядок регламентации лицензирования. Единообразие законодательных методов лицензирования не исключает фактических различий лицензионных процедур, если это предусмотрено соответствующим административным режимом лицензирования, установленным ч. 2—4 ст. 1 базового Федерального закона. Таким образом, унификацию правовых методов лицензирования следует рассматривать прежде всего в контексте единства законодательной регламентации, что означает иерархическую соподчиненность нормативных правовых актов в системе лицензионного законодательства и их соответствие предписаниям базового Федерального закона как акта высшей юридической силы.

Особую прагматическую значимость имеет правильное истолкование рассматриваемого принципа, а именно установление его тождества с лицензионными процедурами. Базовый Федеральный закон устанавливает единый перечень 62 лицензируемых видов деятельности, лицензирование по которым осуществляется в соответствии с административными процедурами, установленными базовым Федеральным законом (см. ч. 1 ст. 12), либо на основе правил, определенных иными федеральными законами (см. ч. 2 ст. 1). В соответствии с ч. 2 ст. 12 базового Федерального закона лицензируемый вид деятельности может предусматривать конкрет-

ные работы, результат которых всегда овеществлен (см. п. 1, 2, 4, 7—10, 16, 17, 43, 44, 47), либо оказание (или предоставление) услуг, результат которых не имеет материального выражения (см. п. 3, 5, 6, 11—15, 18—42, 45, 46, 48—51 ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона). Очевидно, что единый перечень лицензируемых видов деятельности в большинстве случаев предусматривает оказание услуг, а не производственную деятельность. Это особенно наглядно в отношении видов деятельности, применительно к которым правила, установленные базовым Федеральным законом, не применяются; из 13 видов такой деятельности лишь 2 связаны с производственным процессом (см. п. 2, 12 ч. 2 ст. 1 базового Федерального закона). Таким образом, свободное перемещение работ и услуг в пределах единого экономического пространства означает прежде всего действие федерального правоустанавливающего документа, т.е. лицензии, выданной федеральным лицензирующим органом, на всей территории РФ. По существу тот же порядок предусмотрен и в отношении региональных лицензий, применительно к которым установлены уведомительные процедуры (ср. ч. 2 и ч. 5 ст. 9 базового Федерального закона).

Характерно, что базовый Федеральный закон, устанавливая различные атрибуты интеграционных процессов в сфере лицензирования, хотя прямо и не указывает на установление единого перечня лицензируемых видов деятельности, тем не менее предусматривает это. Об этом свидетельствуют предписания ч. 3 ст. 12 о расширении перечня лицензируемых видов деятельности только путем внесения соответствующих изменений в базовый Федеральный закон, а также прямое указание в ч. 1, 2 ст. 22 на прекращение лицензирования в отношении тех видов деятельности, которые не предусмотрены перечнем, установленным ч. 2 ст. 1 и ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона. Применительно к этим предписаниям речь идет о наименованиях видов лицензируемой деятельности, зафиксированных в едином перечне, но осуществляемых на основе различных методов правовой регламентации. Очевидно, что установление базовым Федеральным законом единого перечня лицензируемых видов деятельности также следует отнести к основополагающим принципам лицензирования.

Важнейшая политико-правовая предпосылка единства экономического пространства заключена в принципе свободы экономической деятельности, установленном ч. 1 ст. 34 Конституции РФ, в соответствии с которым презюмируется право каждого на осуществление любого вида экономической деятельности, если только она не запрещена федеральным законом. Свобода экономической деятельности невозможна без адекватных средств правовой регламентации, практическая реализация этого принципа сопряжена с дополнительными публичными процедурами, прежде всего регистрационными, а в отношении отдельных видов деятельности, перечень которых установлен базовым Федеральным законом, также и последующим лицензированием. Осуществление любых разрешительных процедур, всегда обусловлено сочетанием различных методов публичного санкционирования. Лицензионным процедурам всегда предшествует государственная регистрация субъекта предпринимательства в налоговых органах. Таким образом, реализация принципа свободы экономической деятельности опо-

средована разрешительными методами, его практическое осуществление возможно в отношении производственных видов деятельности, подлежащих лицензированию в единстве рассмотренных выше конституционных предписаний.

20.2.3. Законодательство как основной атрибут правовой регламентации лицензионных процедур

Особую значимость в правовой регламентации лицензирования имеют законодательные акты, включающие в себя федеральные законы, а также законы субъектов РФ.

Правовая регламентация на основе федеральных законов предусматривает три различных метода административно-правового регулирования лицензионных отношений:

а) на основе базового Федерального закона, применительно к видам деятельности, определенным ч. 1 ст. 12 (за исключением п. 32, 33, 36, 40 и 51 ч. 1 ст. 12);

б) на основе федеральных законов, устанавливающих особые правовые режимы лицензирования, в отношении которых предписания базового Федерального закона не применяются (см. п. 1–13 ч. 2 ст. 1);

в) на основе конкурентного (паллиативного) метода, применительно к видам деятельности, установленным п. 1–5 ч. 4 ст. 1 базового Федерального закона (см. также п. 32, 33, 36, 40 и 51 ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона).

Правовая регламентация по правилам, установленным базовым Федеральным законом, применяется в отношении подавляющего большинства лицензируемых видов деятельности. Лицензирование *ad hoc* осуществляется на основе особых методов правовой регламентации, в соответствии с которыми лицензионные процедуры устанавливаются федеральным законом применительно к соответствующему виду деятельности. В данном случае в отличие от унифицированных публичных процедур, установленных базовым Федеральным законом, действуют особые лицензионные процедуры. Их отличие от унифицированных процедур заключается в установлении особых лицензионных требований и правил лицензионного контроля, правил приостановления действия лицензии и ее аннулирования, специальных сроков действия лицензии.

В данном случае правовая регламентация осуществляется применительно к видам деятельности, как правило, предусматривающим оказание финансовых или сопряженных с ними имущественных услуг, либо в отношении видов производственной деятельности, имеющих особую социально-экономическую значимость в сферах производственно-технологической безопасности (п. 1 ч. 2 ст. 1) либо обеспечения надлежащего уровня защиты здоровья граждан (п. 2 ч. 2 ст. 1 базового Федерального закона).

Конкурентный метод правовой регламентации, редко применяемый в отечественной правовой системе, предусматривает выбор режима лицензирования по усмотрению правоприменителя, последний вправе избрать наиболее приемлемые для него административные процедуры, установлен-

ные базовым Федеральным законом, либо специальными федеральными законами, принятыми *ad hoc* в отношении конкретного лицензируемого вида деятельности.

Паллиативный метод правовой регламентации применяется в отношении непроизводственных лицензируемых видов деятельности, сопряженных с оказанием услуг в сферах общественной безопасности (п. 32, 33 ч. 1 ст. 12), связи и телерадиовещания (п. 1 ч. 4 ст. 1)¹, образования (п. 3 ч. 4 ст. 1), администрирования ЖКХ (п. 4 ч. 4 ст. 1), оборота опасных отходов (п. 5 ч. 4 ст. 1 базового Федерального закона).

К источникам правовой регламентации регионального уровня относятся законы субъектов РФ, принимаемые в случае делегирования федеральных лицензионных полномочий (см. п. 4 ст. 3, ст. 6 и ч. 5 ст. 9 базового Федерального закона). В региональных законах определяется содержание прав и обязанностей лицензирующих органов субъектов РФ и статус публичных процедур, прежде всего лицензионного контроля.

20.2.4. Подзаконная регламентация лицензирования

Подзаконная правовая регламентация осуществляется посредством нормативных правовых актов Президента РФ и федерального Правительства, а также на ведомственном уровне в актах, принимаемых лицензирующими органами, — федеральными органами исполнительной власти, их территориальными органами, а также особыми публичными органами.

Правовая регламентация Президента РФ в рассматриваемой сфере опосредована наличием его статутных, политико-правовых, коллизионных и распорядительных полномочий.

Президент РФ непосредственно участвует в правовой регламентации лицензирования, определяя компетенцию подведомственных ему лицензирующих органов в принимаемых им статутных актах. Указами Президента РФ закрепляются права и обязанности МЧС, МВД России и иных подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти в сферах административно-политической деятельности.

Иные формы участия Президента РФ в правовой регламентации лицензирования опосредованы его полномочиями по руководству внутренней политикой (ч. 3 ст. 80) и содержанием его коллизионных полномочий во взаимоотношениях с федеральным Правительством (ч. 3 ст. 115) и органами исполнительной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ).

Применительно к внутриполитическим полномочиям Президент РФ определяет их существо и предназначение, т.е. устанавливает содержание правореализационных полномочий федерального Правительства, в том числе и в сфере лицензирования.

Коллизионные полномочия главы государства обусловлены его доминирующей ролью во взаимоотношениях с Правительством РФ или региональным органом исполнительной власти. Выступая в этом качестве,

¹ Применительно к п. 1, 2 ч. 4 ст. 1 базового Федерального закона следует иметь в виду, что частная охранная деятельность и частная детективная (сыскная) деятельность, оказание услуг связи и телерадиовещания представляют собой различные лицензируемые виды деятельности (см. соответственно п. 32, 33, 36, 37 ч. 1 ст. 12 базового Федерального закона).

Президент РФ вправе своим указом отменить постановление или распоряжение федерального Правительства по вопросам лицензирования, а также приостановить действие органа исполнительной власти субъекта РФ, осуществляющего лицензирование.

Президент РФ является непосредственным субъектом лицензионного регулирования, реализуя вверенные ему распорядительные полномочия. Рассмотренные выше виды правовой регламентации, несмотря на всю их значимость, оказывают опосредованное воздействие на возникновение, изменение, приостановление и прекращение конкретного лицензионного отношения, поскольку в этих случаях искомые цели регулирования обеспечиваются правореализационной деятельностью Правительства или лицензирующего органа в соответствии с поручением главы государства. Вместе с тем Президент РФ вправе оказывать прямое, непосредственное воздействие на лицензионные отношения, определяя их существо и предназначение. Глава государства в соответствии со своими prerogatives, установленными п. 5 ч. 10 ст. 19 базового Федерального закона, вправе обязать Правительство РФ или подведомственный ему лицензирующий орган провести внеплановую проверку деятельности лицензиата. Тем самым Президент РФ, наряду с лицензирующим органом и федеральным Правительством, вправе инициировать соответствующие административные процедуры и тем самым является полновластным субъектом лицензионного контроля¹.

Компетенция Правительства РФ в сфере правовой регламентации лицензирования опосредована содержанием его лицензионных полномочий, установленных ч. 1 ст. 5 базового Федерального закона, иными федеральными законами, регулирующими лицензионные отношения, а в случаях, указанных выше, также и Указами Президента РФ.

Компетенция федерального Правительства включает в себя *политико-правовые полномочия*, к его исключительному ведению отнесено определение предназначения деятельности лицензирующего органа, содержания его лицензионных полномочий. Правительство РФ утверждает перечень лицензирующих органов, в том числе и органов, подведомственных Президенту РФ, применительно ко всем лицензируемым видам деятельности. Правительство РФ реализует вверенные ему политико-правовые полномочия независимо от избранных методов правовой регламентации, как в отношении видов деятельности, осуществляемых в соответствии с административными процедурами базового Федерального закона (см. ч. 1 ст. 12), так и в части видов деятельности, лицензирование по которым производится в соответствии с иными федеральными законами (см. п. 1—11 ч. 2; п. 1—4, ч. 4 ст. 1 базового Федерального закона). Как это явствует из базового Федерального закона, Правительство РФ в данном случае решает задачи

¹ В редких случаях Президент РФ непосредственно определяет содержание полномочий подведомственных Правительству органов исполнительной власти (см. п. 2 Указа Президента РФ от 28 декабря 2015 г. № 666 «Об упразднении Федерального космического агентства»).

государственной политики в сфере лицензирования, обусловленные главным образом его организующей роль в сфере лицензирования¹.

Правительство РФ устанавливает статус уполномоченного органа исполнительной власти в сфере лицензирования, а также определяет содержание лицензионных полномочий подведомственных ему федеральных органов исполнительной власти. Ныне функции уполномоченного органа возложены Правительством РФ на Минэкономразвития, к ведению этого органа отнесены функции нормативно-правовой регламентации лицензионных отношений, в том числе применительно к координации деятельности лицензирующих органов, а также в отношении осуществляемых ими процедур лицензионного контроля².

Регламентационные полномочия Правительства РФ включают в себя принятие двух видов статутных актов, а именно положений о лицензировании конкретных видов деятельности, а также положений о подведомственных ему лицензирующих органах (см. п. 1, 2 ч. 1 ст. 5 базового Федерального закона). В рамках своей регламентационной деятельности Правительство РФ определяет содержание некоторых лицензионных процедур, в частности при уведомлении лицензиатом региональных лицензирующих органов (см. ч. 5 ст. 9 базового Федерального закона). Регламентационные полномочия Правительства РФ ограничены, поскольку статутные акты о лицензирующих органах, действующих в административно-политической сфере, применяются Президентом РФ, что предопределено как его доминирующей ролью в сфере государственного строительства, так и значимостью его решений в определении основ внутренней политики (ч. 3 ст. 80 Конституции РФ).

К исключительному ведению Правительства РФ отнесено определение основ государственной политики в сфере *обеспечения публичного мониторинга за деятельностью лицензирующих органов*. Применительно к этим полномочиям Правительство РФ на основе утверждаемых им критериев определяет эффективность деятельности лицензирующих органов (см. п. 5 ч. 1 ст. 1 базового Федерального закона).

20.2.5. Ведомственная регламентация лицензионных процедур

Правительство РФ определяет существо и предназначение *ведомственной регламентации* в сфере лицензирования, в том числе и в отношении лицензирующих органов, подведомственных Президенту РФ. Все лицензирующие органы руководствуются квалификационными и организационно-правовыми критериями, устанавливаемыми федеральным Правительством в положениях о лицензировании конкретного вида деятельности. Унифицированные критерии лицензирования обуславливают и координирующую роль Правительства при осуществлении лицензирования как в сфе-

¹ См. постановление Правительства РФ от 21 ноября 2011 г. № 957 «Об организации лицензирования отдельных видов деятельности».

² См. п. 1 абз. 4 подп. 5.37 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437.

рах экономики, промышленности, социальной политики и культуры, так и применительно к сферам административно-политической деятельности.

Ведомственная регламентация лицензирования опосредована различными публичными факторами, при ее осуществлении прежде всего учитываются организационно-правовые критерии статуса лицензирующего органа и его подведомственности.

Минэкономразвития в качестве уполномоченного федерального органа исполнительной власти определяет формы и методы согласования деятельности ординарных лицензирующих органов, а именно федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Федеральный лицензирующий орган, как правило, учреждается в организационно-правовой форме федеральной службы, во всяком случае лицензионные полномочия являются эксклюзивными только применительно к органу исполнительной власти этого вида, однако фактически такими полномочиями, основываясь на существовании правового регулирования, наделялись также федеральные министерства и даже федеральные агентства. Практика наделения федеральных органов исполнительной власти этого вида не свойственными им изначально лицензионными полномочиями получила особое распространение в 2004—2010 гг., именно в этот период Президентом РФ и федеральным Правительством принимались соответствующие статутные акты.

Полномочия в сфере лицензирования действительны не только в отношении федерального органа исполнительной власти. В случаях, предусмотренных статутными и ведомственными актами, лицензионными полномочиями наделяются и территориальные органы его системы (см. п. 4 ст. 3 базового Федерального закона).

Важной составляющей ведомственной регламентации являются нормативные правовые акты региональных лицензирующих органов. Правовая регламентация лицензирования в субъектах РФ опосредована особым административным актом, а именно актом федерального лицензирующего органа о делегировании отнесенных к его ведению лицензионных полномочий (см. ст. 6 базового Федерального закона). Исходя из существа и предназначения лицензионного полномочия, их делегирование может быть осуществлено только в системе исполнительной власти и в этом случае федеральная служба, федеральное министерство или федеральное агентство передают в соответствии с актом делегации отнесенные к их компетенции лицензионные полномочия органу исполнительной власти субъекта РФ. В некоторых случаях обязательным публичным атрибутом акта делегации является передача и соответствующих бюджетных средств, обеспечивающих финансирование переданных полномочий, во всяком случае такими административными процедурами опосредован акт делегации федерального или регионального органа при передаче полномочий исполнительно-распорядительному муниципальному органу. Применительно к рассматриваемым отношениям источник финансирования переданных лицензионных полномочий законодательством специально не оговаривается, однако, исходя из общих правил бюджетного финансирования, такие полномочия при их передаче региональному лицензирующему органу

финансируются за счет средств бюджетов субъектов РФ. Об этом свидетельствует и ст. 11 базового Федерального закона, в соответствии с которой финансирование лицензирующих органов представляет собой расходное обязательство РФ и должно обеспечиваться исключительно за счет бюджетных средств.

Нормативные правовые акты, принимаемые лицензирующим органом субъекта РФ, регламентируют различные публичные процедуры, в частности обусловленные проведением лицензионного контроля в соответствии с правилами, установленными ст. 19 базового Федерального закона. Во всяком случае региональные лицензирующие органы обеспечивают ведомственную регламентацию лицензирования в процессе текущего нормативно-правового регулирования, т.е. при принятии и реализации локальных нормативных правовых актов.

Особую значимость в процессе ведомственной регламентации лицензирования имеют нормативные правовые акты особых публичных органов и организаций, осуществляющих лицензирование. Статус особого публичного органа обусловлен наличием в его компетенции распорядительных полномочий, имеющих общегосударственную значимость, при этом такие органы, в отличие от иных лицензирующих органов, не входят в систему органов исполнительной власти.

Рассматриваемые публичные правомочия отнесены к ведению Банка России — особого федерального органа государственной власти, наделенного обширной компетенцией в сфере реализации общегосударственной денежно-кредитной политики и руководства банковской системой¹.

Статус Банка России в качестве лицензирующего органа определен банковским законодательством и прежде всего Федеральным законом от 2 декабря 1990 г. № 395-1 «О банках и банковской деятельности», предписания базового Федерального закона в данном случае не применяются.

В отличие от базового Федерального закона Банк России наделен обширными публичными правомочиями, осуществляемыми им самостоятельно, на основе вверенной ему властной деятельности. Выступая в этом качестве, Банк России реализует все полномочия лицензирующего органа на административной основе, что особенно характерно применительно к деликтным отношениям. На основе методов бессудного принуждения Банк России принимает решение об отзыве лицензии на осуществление банковской деятельности, что влечет за собой и последующие процедуры прекращения статуса юридического лица организации-нарушителя.

К особым публичным организациям, осуществляющим лицензирование, относятся также Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», а также Государственная корпорация по космической деятельности «Роскосмос». Публичный статус госкорпораций в этих случаях обусловлен делегированием им властных полномочий упраздненных федеральных

¹ Статус Банка России как особого федерального органа государственной власти опосредован его полномочиями, установленными ч. 2 ст. 75 Конституции РФ и абз. 2 ст. 1 Федерального закона от 10 июля 2002 г. № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)».

органов исполнительной власти — Федерального агентства по атомной энергии и Федерального космического агентства, в том числе и полномочий лицензирующего органа.

Особые публичные лицензирующие органы и организации наделены полномочиями нормативно-правового регулирования, тем самым они непосредственно определяют и содержание прав и обязанностей лицензиата, в том числе и применительно к процедурам лицензионного контроля.

Таким образом, предписания базового Федерального закона в части, определяющей статус лицензирующих органов, не соответствуют своему предназначению. Правомочиями лицензирующих органов наделяются не только органы исполнительной власти, как это предусмотрено п. 4 ст. 3 базового Федерального закона, но также и особые публичные органы и организации.

20.3. Публичная регистрация юридических фактов

20.3.1. Виды юридических фактов, подлежащих обязательной регистрации

Под *юридическими фактами* понимаются действия или события, влекущие возникновение, изменение, приостановление или прекращение прав и обязанностей, а также характеризующие статус граждан. К юридическим фактам, подлежащим обязательной публичной регистрации, относятся следующие действия или события, относимые в соответствии с гражданским законодательством к *актам гражданского состояния*: рождение, заключение брака, расторжение брака, усыновление (удочерение), установление отцовства, перемена имени и смерть. *Публичная регистрация актов гражданского состояния* представляет собой официальное подтверждение возникновения юридически значимых действий и событий и осуществляется в целях защиты имущественных и личных неимущественных прав граждан и юридических лиц, а также в целях обеспечения общегосударственных интересов.

20.3.2. Публичные и частноправовые предпосылки регистрации

К *публичным предпосылкам* государственной регистрации актов гражданского состояния относятся:

- 1) обеспечение контроля за демографическими процессами, учет родившихся и умерших граждан, аккумуляция и обработка соответствующей статистической информации;
- 2) учет граждан, наделенных фискальными и иными публичными обязанностями (например, в соответствии с п. 3 ст. 85 НК РФ органы регистрации актов гражданского состояния обязаны сообщать в налоговые органы сведения о фактах рождения и смерти физических лиц);
- 3) обеспечение социальных обязательств государства, например в сфере защиты материнства и детства. Сведения о заключении или расторжении брака необходимы в целях учета лиц, наделенных обязанностями по воспитанию детей, и контроля за исполнением таких обязанностей родителями, опекунами и попечителями и иными лицами.

Государственная регистрация актов гражданского состояния обусловлена также и *частноправовыми предпосылками*, к которым относятся:

1) осуществление имущественных прав и исполнение имущественных обязанностей в случаях, регулируемых наследственным правом. В этих целях могут быть востребованы сведения о перемене имени, смерти, а также о других актах гражданского состояния;

2) осуществление имущественных правомочий в случаях, регулируемых обязательственным правом. В этих целях учитываются не только действия и обстоятельства, относимые к актам гражданского состояния и влияющие на исполнение прав и обязанностей, установленных гражданско-правовым договором (например, перемена имени), но и другие юридические факты, устанавливаемые судом или иным публичным органом, такие как признание гражданина недееспособным, подтверждение судом факта дефектной дееспособности гражданина. Указанные действия и обстоятельства, подтвержденные в документированной форме, относятся к необходимым атрибутам договора и влияют на существо установленных им обязательств;

3) защита имущественных и личных неимущественных прав лица, которому был причинен вред противоправным посягательством. В целях судебной защиты прав потерпевшего необходимы документы, удостоверяющие личность пострадавшего и причинителя вреда, в том числе и свидетельства о регистрации актов гражданского состояния. Подобные документы необходимы также в целях компенсации физического (телесного) и морального вреда; в этих случаях объектом защиты являются не только имущественные интересы пострадавшего, но и нематериальные блага.

20.3.3. Содержание регистрационных процедур

Результаты осуществления действия или возникновения юридически значимых событий и обстоятельств могут быть *материализованы* и наделены соответствующими *имущественными атрибутами* (например, представлены конкретной движимой вещью или объектом недвижимости), либо осуществление таких действий (возникновение обстоятельств) влечет за собой возникновение *нематериальной субстанции* — интеллектуальной собственности, права на результаты творческой деятельности. Возникновение указанных прав обусловлено созидательной деятельностью лица и не связано с административными процедурами; потребность в них возникает позднее: они осуществляются в целях защиты прав на интеллектуальную собственность. К таким процедурам относится государственная регистрация нематериализованных объектов, например прав на селекционные достижения, фирменные наименования, знаки обслуживания, программы для ЭВМ и др.

Таким образом, регистрация юридически значимых действий и обстоятельств (например, актов гражданского состояния) представляет собой лишь одну из административных процедур, удостоверяющих эти действия (обстоятельства). Наряду с ними применяются и иные публичные процедуры, такие как процедура судебного подтверждения юридического факта, регистрации прав на результаты творческой деятельности и др.