

**Министерство внутренних дел Российской Федерации**  
**Федеральное государственное казенное образовательное учреждение**  
**высшего профессионального образования**  
**«Орловский юридический институт**  
**Министерства внутренних дел Российской Федерации**  
**имени В.В. Лукьянова»**

**Е.Ю. Кузминова**

**ДЕЙСТВИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПО**  
**ОБЕСПЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО**  
**СТАТУСА ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Монография

**Орёл**  
**ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова**  
**2014**

УДК 34С3  
ББК 67.99(2)1  
К89

**Рецензенты:**

*Е.Ю. Кузминова*

**К89** Действия сотрудников полиции по обеспечению административно-правового статуса физических и юридических лиц: монография / Кузминова Е.Ю. – Орел: Орловский юридический институт МВД России имени В.В. Лукьянова, 2014. – 111с.

Монография предназначена для использования в учебном процессе независимо от форм обучения.

В работе рассматриваются понятия и правовая характеристика административно-правового статуса физических лиц в административном праве, таких как: индивидуальных субъектов, иностранных граждан и лиц без гражданства, вынужденных переселенцев и беженцев, административно-правовой статус юридических лиц, на примере предприятий, а также особенности деятельности органов внутренних дел в реализации их основных прав и обязанностей.

УДК 34С3  
ББК 67.99(2)1

© ОрЮИ МВД России имени В.В. Лукьянова, 2014

## **П Л А Н**

### **Введение**

#### **Глава 1. Общая характеристика административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права.**

- 1.1. Понятие и виды индивидуальных субъектов административного права.
- 1.2. Понятие специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права.

#### **Глава 2. Правовая характеристика административно-правового статуса иностранных граждан лиц без гражданства**

- 2.1. История становления и развития правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации
- 2.2. Понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование административно - правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации

#### **Глава 3. Специальный административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев как индивидуальных субъектов административного права.**

- 3.1. Понятие беженцев и вынужденных переселенцев.
- 3.2. Статус беженцев и вынужденных переселенцев как вид специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов административного права.

#### **Глава 4. Сущность и содержание административно-правового статуса предприятий:**

- 4.1. Понятие и классификация предприятий
- 4.2. Эволюция основных подходов к формированию административно-правового статуса предприятий

#### **Глава 5. Особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса физических и юридических лиц**

- 5.1. Деятельность участкового уполномоченного по обеспечению соблюдения правил паспортно-регистрационной системы
- 5.2. Обеспечение органами внутренних дел административно-правового статуса юридических лиц (предприятий)

### **Заключение**

### **Список использованных нормативно-правовых актов и литературы**

## Введение

Вопрос о субъектах административного права является одним из важнейших, так как речь идет об участниках административно-правовых отношений, решающих задачи и осуществляющих функции исполнительной власти, координирующие, распорядительные, контрольно-надзорные полномочия в области государственного управления и местного самоуправления, рассматривающих дела о правонарушениях, совершаемых физическими и юридическими лицами в хозяйственной, налоговой, финансовой, таможенной сфере, в строительстве, в сфере общественного порядка и т. д.

Каждый из видов субъектов административного права обладает определенными, присущими только ему чертами, но всем им принадлежит такие общие административно-правовые категории как административная правоспособность и административная дееспособность. Кроме того, субъектов административного права объединяет современная неразработанность их правового статуса, которую необходимо устранять. Есть большое количество общей литературы, а также норм права, отражающих административно-правовой статус как индивидуальных, так и коллективных субъектов административного права, но все они не достаточно полно регламентируют их статус. Данная правовая проблема стоит давно и остро. А так как субъекты административного права - это неотъемлемые участники общественной жизни, даже главные ее участники, то данную проблему необходимо решать в более короткие сроки – чем и обусловлена актуальность данной работы.

Нельзя не сказать о том, что происшедшие экономические и политические преобразования, проведение процесса приватизации в нашей стране привели к разделению собственности на государственную, муниципальную и частную и обусловили необходимость нового осмысления предприятия как уникального объекта предпринимательского интереса. Учение о предприятиях как своеобразном, сложном и комплексном юридическом явлении появилось в конце 19- начале 20 веков. Интерес к этому явлению проявили зарубежные и отечественные исследователями. Такие российские правоведы, как А.И. Калинин, И.А. Покровский, В.В. Розенберг, В.И. Серебровский, Г.Ф. Шершеневич и другие наиболее полно и всесторонне раскрыли сущность и состав предприятия как сформировавшегося и распространенного в начале текущего столетия юридического явления.

В современной литературе понятие, признаки и содержание административно-правового статуса предприятия не подвергнуты всестороннему и глубокому анализу. Большинство публикаций, учебных пособий и научных трудов лишь конспективно касаются этого института, упоминая его сложность и мало исследованность. Вместе с тем та или иная плоскость данного юридического явления рассматривается в трудах таких ученых - цивилистов и административистов: Г.Е. Авилова, С.С. Алексеева,

А.П. Алехина, В. Афанасьева, Д.Н. Бахраха, М.И. Брагинского, С.И. Братуся, А.В. Венедиктова, И.И. Веремеенко, В.А. Дозорцева, М.И. Еропкина, А.И. Калинин, А.В. Карасс, А.А. Кармолицкого, И.Ш. Киясханова, Ю.М. Козлова, А.Н. Козырина, А.П. Коренева, В.В. Лазарева, В.М. Манохина, В.И. Новоселова, Д.М. Овсянки, Г.И. Петрова, Л.Л. Попова, И.А. Покровского, Б.И. Пугинского, В.В. Розенберга, Б.В. Россинского, А.П. Сергеева, С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Е.А. Суханова, Ю.А. Тихомирова, Ю.К. Толстого, Г.А. Туманова, Н.И. Химичевой, Б.Б. Черепихина, А.П. Шергина, Г.Ф. Шершеневича, А.Ю. Якимова, В.С. Якушева и других.

Вместе с тем, в научных исследованиях не нашли отражения вопросы, связанные с проблемой обеспечения сотрудниками полиции административно-правового статуса физических и юридических лиц.

Объектом исследования являются общественные отношения, определяющие административно-правовой статус физических и юридических лиц (на примере предприятий).

Предмет исследования составляют теоретические и практические аспекты административно-правового статуса предприятий, а так же физических лиц и вопросы, обеспечения их реализации сотрудниками органов внутренних дел.

Цель исследования состоит в определении сущности и содержания административно-правового статуса физических лиц, а также юридических лиц (на примере предприятий) в современных условиях и выявления особенностей реализации их статуса органами внутренних дел.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие задачи:

- изучение понятия и виды индивидуальных субъектов административного права, а также понятие специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права;
- исследование истории становления и развития правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации;
- анализ понятия, содержания и нормативно-правовое регулирования административно - правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации, беженцев и вынужденных переселенцев;
- исследование статуса беженцев и вынужденных переселенцев как вид специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов административного права;
- выявление особенностей административно-правового статуса предприятий, а также эволюция основных подходов к формированию административно-правового статуса предприятий;
- рассмотрение особенностей деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса физических и юридических лиц

Методологическая база и методы исследования. Методологическую основу диссертации составили методы диалектики, системный,

комплексный, целевой подход к изучаемой проблеме, логические приемы, общесоциологические и правовые методы (конкретно-социологический, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой и др.). В работе использовались статистический анализ, исследование документов, практический материал и другие эмпирические методы познания.

Эмпирическую базу составляют: нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность государственных, муниципальных и частных предприятий, а также ведомственные нормативные акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса физических и юридических лиц.

Научная новизна исследования состоит в одной из первых попыток комплексного анализа административно-правового статуса физических и юридических лиц (на примере предприятий) различных форм собственности в современных условиях реализации нового гражданско-правового и административного законодательства Российской Федерации.

Элементы новизны и научно практической значимости представлены определением теоретического понятия административно-правового статуса физических и юридических лиц (предприятий), результатами анализа и систематизации функций органов внутренних дел по обеспечению реализации административно-правового статуса предприятий.

Данная монография может быть использована курсантами, слушателями и преподавателями при изучении, а также при подготовке учебных пособий и методических рекомендаций по «Административному праву», «Административной деятельности полиции», «Гражданскому праву» в юридических вузах, в том числе системы МВД России.

# **Глава 1. Общая характеристика специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права.**

## **1.1. Понятие и виды индивидуальных субъектов административного права.**

Итак, как мы уже отметили, субъект административного права — это конкретный участник административно-правовых отношений, в которые он вступает либо по своему собственному желанию (усмотрению), либо в силу обязанности, возложенной на него специальной правовой нормой.

Различают индивидуальные и коллективные субъекты административного права<sup>1</sup>.

Говоря об индивидуальных субъектах административно-правовых отношений, следует различать такие правовые термины, как личность и гражданин. Под личностью понимается физическое лицо, т.е. человек. Гражданство в свою очередь - категория политико-правовая. Гражданин - это лицо, находящееся в постоянных, устойчивых правовых связях с государством. Государство наделяет гражданина правами, защищает и покровительствует ему за границей. В свою очередь, гражданин обязан соблюдать законы и другие предписания государства, выполнять установленные им обязанности.

Отсюда следует, что личность - более широкое понятие, чем гражданин. Личность может быть как гражданином РФ (обычным, почетным, с двойным гражданством), так и лицом без гражданства, иностранным гражданином.

Естественно, что гражданин обладает большим объемом прав в сфере государственного управления, чем иностранные граждане и лица без гражданства. Лица, не являющиеся гражданами РФ, не имеют некоторых прав и обязанностей, которыми обладают граждане Российской Федерации.<sup>2</sup>

Таким образом, под индивидуальными субъектами понимаются физические лица, к которым относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, с двойным гражданством и лиц, имеющих переходные статусы беженцев и вынужденных переселенцев. Под физическим лицом принято понимать человека как биологическое существо. Юридическое значение понятие физического лица имеет постольку, поскольку оно соединяется с особенностями его правоспособности, учитывающей положение человека как социального индивидуума, как первоначального субъекта всего многообразия социальных отношений. В юридическом смысле слова под физическими лицами понимаются граждане

---

<sup>1</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. - М.: Эксмо, 2009 г

<sup>2</sup> Мельников В.А. М48 «Административное право Российской Федерации (Общая часть)»: Учебное пособие. – Волгоград: Издательство Волгоградской академии МВД России, 2004.

и лица без гражданства. Гражданин Российской Федерации характеризуется его правовой связью с Российским государством, иностранный гражданин — с соответствующим зарубежным государством, а лица без гражданства не имеют таковой связи ни с одним из государств.

К индивидуальным субъектам административного права относятся также государственный служащий или должностное лицо. Их особенностью является то, что, проявляя себя индивидуально, они, тем не менее, фактически являются официальными представителями того или иного органа исполнительной власти.<sup>1</sup> Они занимают государственные должности в государственных органах власти, находятся в устойчивых и непрерывных организационных отношениях с указанными органами; их статус одинаковым образом регламентирован нормативными правовыми актами; они осуществляют компетенцию государственных органов и имеют для этого соответствующие государственно-властные полномочия; выполняют действия и принимают решения от имени государственных органов (при этом они — индивидуальные субъекты права). Это накладывает отпечаток на их правовое положение, отличая от иных индивидуальных субъектов административного права.

Субъекты административного права становятся субъектами административно-правовых отношений тогда, когда они обладают практической способностью реализовать свою административную правоспособность в рамках конкретных административно-правовых отношений. Но для этого требуется, чтобы они были наделены административной дееспособностью. Налицо соотношение административно-правового статуса того или иного субъекта административного права (правоспособность) с процессом его практической реализации в условиях управленческой действительности (дееспособность). Дееспособность также является важнейшим элементом административно-правового статуса наряду с правоспособностью.<sup>2</sup> Итак, составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта являются административная правоспособность и административная дееспособность.

Административная правоспособность — это признаваемая за личностью возможность быть субъектом административного права, способность иметь права и обязанности административно-правового характера. Основные права и свободы человека принадлежат ему от рождения, но ряд прав, особенно в сфере управления, лицо может приобрести и позже. В то же время некоторые права прекращаются еще до его смерти. Административная правоспособность в ряде случаев зависит от

---

<sup>1</sup> Административное право: Учебник /Под ред. Л.Л. Попова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2009.

<sup>2</sup> Административное право: Учебник /Под ред. Л.Л. Попова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.: Юристъ, 2009.

возраста, состояния здоровья, образования, других факторов и обстоятельств, так как в административно-правовой сфере приобретение прав и осуществление соответствующих обязанностей нередко немислимо без определенного уровня умственного, физического и психического развития личности, наличия у нее необходимых знаний, жизненного и профессионального опыта, способности лица отдавать отчет в последствиях своих действий и др.<sup>1</sup> Поэтому нет ничего особенного в том, что права человека могут быть ограничены до достижения им определенного возраста. Конституция РФ допускает ограничение прав граждан в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.<sup>2</sup>

Например, правом на медицинскую помощь, жилище, образование и т. д. обладают все лица, закон не оговаривает возрастных или иных критериев возникновения этих прав. А право быть избранным депутатом Государственной Думы Федерального Собрания возникает только у граждан РФ по достижении ими 21 года.<sup>3</sup> Достаточно жесткие требования, причем и возрастного плана, предъявляются к лицам, претендующим на должности судей. Так, если судьей может быть назначен гражданин РФ, достигший 25 лет, с высшим юридическим образованием и стажем работы по юридической профессии не менее пяти лет, то судьей вышестоящего суда имеет право стать лишь гражданин, достигший 30 лет, Верховного Суда РФ — 35 лет с юридическим стажем не менее 10 лет, а Конституционного Суда РФ — 40 лет с соответствующим стажем работы не менее 15 лет.

Существует еще немало людей, административная правоспособность которых отличается от основной массы граждан РФ, например субъекты административной опеки или лица, проживающие в пограничных зонах, закрытых городах, заповедных зонах и т. д. Субъекты административной опеки нуждаются в силу своей слабой социальной защищенности в специальной помощи государства, содействии при организации их труда и условий жизни, предоставлении им определенных льгот и привилегий. Эти граждане обладают большими правами, чем иные лица, их административно-правовой статус определяется не только общим статусом гражданина РФ, но и нормами, содержащимися в ряде законов и подзаконных актов, актов органов местного самоуправления. В пограничных зонах, закрытых городах, заповедных зонах, наоборот, устанавливаются особые правила въезда и пребывания людей, ограничиваются иные права и свободы проживающих там граждан. Можно также привести примеры, когда законодательство предусматривает возможность в случае совершения гражданами

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005.

<sup>2</sup> Конституция РФ, от 25.12.1993 г. п.3. ст. 55

<sup>3</sup> Конституция РФ, от 25.12.1993 г. ст.97

административных правонарушений временно лишать их отдельных прав, допустим, права управления транспортными средствами.

Таким образом, будучи в принципе равной, в реальности административная правоспособность для различных людей неодинакова. Однако Конституция РФ гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, в том числе и в административно-правовой сфере, независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, других обстоятельств.<sup>1</sup>

Административная правоспособность личности не может быть отчуждаема или передаваема, ее объем и содержание определяется и изменяется с помощью норм административного права.

Административная правоспособность служит основой административной дееспособности личности, которая является условием реализации правоспособности, субъективных прав и обязанностей человека и гражданина в конкретных административно-правовых отношениях. Административная дееспособность — это способность лица своими личными действиями осуществлять права, выполнять обязанности, предусмотренные административно-правовыми нормами, и нести ответственность в соответствии с этими нормами.

В соответствии с Конституцией РФ гражданин может самостоятельно реализовывать в полном объеме свои права и обязанности с 18 лет (ст. 60), а отдельные права в административно-правовой сфере — и в более раннем возрасте. Например, значительно раньше, чем в 18 лет, лицо может реализовывать свое право на образование, с 16 лет наступает ответственность за совершение административных правонарушений. Естественно, что те права, которые появляются у граждан позже, чем в 18 лет, осуществляются ими с момента их получения. Основаниями ограничения административной дееспособности личности служат критерии, установленные как общими нормами, касающимися прав и свобод граждан (что, безусловно, применимо и в административно-правовой сфере), так и специальными нормами, регулирующими конкретные административно-правовые отношения. Например, в соответствии со статьей 32 Конституции РФ, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными. На основе административной правоспособности лица, обладающие соответствующей административной дееспособностью, осуществляют субъективные права и обязанности, вступая при этом в конкретные административные правоотношения. В случаях, установленных законом, субъективные права и обязанности реализуются лицами через своих законных представителей, которыми могут быть родители, усыновители, опекуны, попечители. Однако законодательством также предусмотрен ряд

---

<sup>1</sup> Конституция РФ, от 25.12.1993 г. п. 2, ст.19

прав и обязанностей, которые могут приобретаться и осуществляться только лично гражданами без участия третьих лиц.

## **1.2. Понятие специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права.**

Прежде чем перейти к рассмотрению специального административно-правового статуса индивидуальных субъектов административного права, следует отметить, что же такое административно-правовой статус. Итак, административно-правовой статус - это совокупность прав и обязанностей граждан, обеспечиваемых и гарантируемых административным правом.

Что же касается специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов, то в реальной жизни их существует огромное разнообразие. Их можно сгруппировать в несколько родовых общностей, выделив специальные статусы<sup>1</sup>:

- членов административных коллективов;
- субъектов административной опеки (сирот, безработных, беженцев и др.);
- жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами;
- субъектов разрешительной системы (водителей, лицензиатов, допущенных к государственной тайне, и др.);
- государственных и муниципальных служащих;
- индивидуальных предпринимателей;
- лиц, совершивших правонарушения, и прежде всего лиц, совершивших умышленные преступления.

Субъекты общего административно-правового статуса (граждане) могут одновременно иметь один или несколько специальных административно-правовых статусов. Так, гражданин РФ может быть сиротой, студентом, жителем пограничной зоны. Речь идет не об особых категориях субъектов, которые не являются гражданами, а о расширении статусов граждан (граждан РФ, иностранцев, апатридов). Любой специальный статус наслаивается на общий статус гражданина.

Понятие «административный коллектив» в юридической науке не используется. Но оно необходимо. Уже давно говорят, пишут, используют в законодательстве понятия «трудовой коллектив», под которым понимают и самостоятельный субъект права, и работников определенной организаций. В

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2009.

этом случае речь идет об организованной группе людей, участвующих своим трудом в деятельности организации. Отношения членов трудового коллектива с предприятием (учреждением), его администрацией, их личные права регулируются трудовым правом.

Административным же коллективом предлагается именовать личный состав организации, в которой отношения ее членов с администрацией (организацией), их личные права и обязанности регулируются административным правом. Это органы внутренних дел, воинские части, военизированные пожарные, горноспасательные части, студенческие коллективы и др.

Существуют и смешанные коллективы. Например, в гражданском вузе преподаватели и иные сотрудники образуют трудовой, а студенты — административный коллектив, в который уже в ином качестве (как носители служебных полномочий) входят администрация и преподаватели.

Вопрос о правосубъектности и видах административных коллективов еще ждет своего исследователя. Сейчас же нужно отметить, что, став добровольно, по призыву членом административного коллектива, гражданин приобретает специальный административно-правовой статус, комплекс специальных прав и обязанностей (студента, военнослужащего, сотрудника). Речь идет о личных, а не служебных правах и обязанностях, ибо вторые конкретизируют полномочия коллективного субъекта — организации. Административное право регламентирует дисциплинарную ответственность членов административных коллективов, время их работы (учебы) и отдыха, основания, размеры и порядок оплаты их труда (выдачи денежного содержания, выплаты стипендий). Как правило, споры военнослужащих (сотрудников полиции, студентов и др.) с администрацией решаются в административном, а не в судебном порядке, и соответствующие процедуры определяются административно-правовыми нормами. В то же время в ряде случаев (оплата работникам полиции за дежурства в ночное время, в выходные и праздничные дни; предоставление женщинам отпусков по беременности; выплата суточных в командировках и др.) на личные права членов административных коллективов прямо или субсидиарно распространяются нормы трудового права, и все чаще права обеспечиваются судебной защитой.

Применительно к членам административных коллективов различаются статусы: обучающихся (студентов, аспирантов, учащихся техникумов и др.); сотрудников правоохранительных органов (работников полиции, судебных приставов-исполнителей и др.); военнослужащих.

Очевидно, что каждая из этих родовых общностей состоит из большого числа видов. Так, различно правовое положение лиц, находящихся на военной службе в сухопутных войсках, военно-морском флоте, во внутренних, железнодорожных и иных войсках.

Одним из ярких проявлений социальной политики государства служит установление административной опеки над лицами, которые нуждаются в помощи. Опека состоит в выдаче денежных сумм, организационном

содействии, оказании специальных медицинских услуг, обеспечении жильем, предоставлении разнообразных льгот и привилегий и т. д. Практическую деятельность по оказанию помощи лицам, нуждающимся в социальной защите, осуществляет аппарат публичной исполнительной власти. И та часть государственной опеки, которая регламентируется нормами административного права, может быть названа административной. Ее субъекты — безработные, «чернобыльцы», беженцы и вынужденные переселенцы, инвалиды Отечественной войны, «афганцы» и приравненные к ним лица, дети-сироты, многодетные родители, жертвы политических репрессий, лица, страдающие психическими заболеваниями, больные диабетом, туберкулезом и еще многие категории граждан.

Основаниями для приобретения такого специального административно-правового статуса могут быть демографические обстоятельства, техногенные и экологические катастрофы и иные неблагоприятные социальные факторы. Именно последние лежат в основе правовых актов о помощи безработным, о мерах по социальной защите военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы.

Всех субъектов административной опеки условно можно поделить на две группы: слабые (дети, больные и др.) и жертвы экстремальных ситуаций.

В политике административной опеки высшие органы России проводят курс на децентрализацию, предоставляя органам субъектов Федерации и местного самоуправления, администрациям предприятий и учреждений возможность расширять перечень ее субъектов, увеличивать размеры производимых выплат, объем предоставляемых льгот. В системе административной опеки нужно различать правовую базу, содержание, экономико-организационную основу, порядок признания (беженцем, безработным и т. д.), реализацию и прекращение опеки.

Административную опеку следует отличать от другой формы социальной защиты: выплаты пенсий, связанных с трудовой деятельностью, военной и приравненной к ней службой. Во втором случае социальное обеспечение зависит от выполнявшейся работы, стажа, размера заработка и в основном состоит в регулярной выплате пенсий. Но и пенсионеры по возрасту, инвалидности и др. тоже могут быть включены в орбиту административной опеки, им могут быть предоставлены налоговые, транспортные льготы, ссуды, выплачены дополнительные суммы. К сожалению, невнимание административно-правовой науки к этим категориям граждан в прошлом не позволяет четко определить границы, содержание, виды, основания возникновения отношений административной опеки. Законы о занятости, социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, психиатрической помощи и ряд других актов социальной направленности ориентируют на серьезное и глубокое изучение проблем административной опеки.

В России с ее огромными и разнообразными по климату, состоянию экологии и другим признакам регионами законодатель выделяет различные территориальные режимы. Так, трудовое законодательство особо регулирует

трудовые отношения на Крайнем Севере. Но больше всего существует специальных административно-правовых режимов территорий. Они могут быть постоянными (установленными на неопределенное время) и временными. Среди временных территориальных режимов различаются режимы военного и чрезвычайного положения, режим карантина и др.

Среди постоянных административно-правовых режимов территорий следует прежде всего назвать пограничный режим, режимы закрытых административно-территориальных образований (ЗАТО), особо охраняемых природных территорий. На таких территориях постоянные и временные жители приобретают специальные административно-правовые статусы жителей режимных территорий. Он включает чаще всего особые правила въезда в зону и выезда из нее, передвижения, деятельности в ней, осуществления административного надзора, применения административного принуждения.<sup>1</sup>

**Итак, подводя итоги первой главе** данной работы, следует сделать вывод, что под индивидуальными субъектами административного права понимаются физические лица, к которым относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, с двойным гражданством и лиц, имеющих переходные статусы беженцев и вынужденных переселенцев. Так же к индивидуальным субъектам административного права относятся государственные служащие и должностные лица. Ещё следует отметить, что составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта являются административная правоспособность и административная дееспособность. Так же следует сказать о том, что существует большое разнообразие специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов. Их можно сгруппировать в несколько родовых общностей, выделив специальные статусы:

- членов административных коллективов;
- субъектов административной опеки (сирот, безработных, беженцев и др.);
- жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами;
- субъектов разрешительной системы (водителей, лицензиатов, допущенных к государственной тайне, и др.);
- государственных и муниципальных служащих;
- индивидуальных предпринимателей;
- лиц, совершивших правонарушения, и прежде всего лиц, совершивших умышленные преступления.

---

<sup>1</sup> Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Старилов Ю. Н. БЗО Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2009.

## **Глава 2. Правовая характеристика административно-правового статуса иностранных граждан лиц без гражданства**

### **2.1. История становления и развития правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации**

В различные исторические эпохи проблема правового статуса иностранца в стране пребывания рассматривалась по-разному. В соответствии с древним обычаем на Руси иностранцам (иноземцам) запрещался свободный въезд в Россию. Это было связано с враждебностью, политической, культурной и религиозной исключительностью и замкнутостью государства. Что касается международных отношений, то они были неразвиты и не урегулированы.<sup>1</sup> Так продолжалось, естественно, не всегда. Иностранцы стали допускаться в Россию, но занимали в ней исключительное положение. На протяжении многих веков отношения с иностранцами ограничивались лишь рамками торговых, военных и политических контактов. Полноправие их было либо ограничено, либо они ставились в обособленное положение. Также следует отметить, что законодательной регламентации прав, обязанностей и ответственности иностранцев не усматривалось вплоть до середины XVII в., все вопросы, связанные с иностранцами, определялись на основе обычаев и зачастую личного отношения государя к стране и правителю того государства, откуда прибыли иноземцы. К середине XVII в. в связи с увеличившимся числом иностранцев в России остро встал вопрос законодательно регулировать их права и обязанности.

С этого момента можно выделить и проследить 6 этапов нормативной регламентации правового положения иностранцев.

Первый этап (середина XVII – начало XVIII в.) явился периодом зарождения правового урегулирования вопросов пребывания иностранных лиц в России<sup>2</sup>.

Второй этап (1702 – 1762 гг.) стал началом формирования правового статуса иностранцев в Российской империи и был связан с реформаторской деятельностью Петра I. Он не только открыл свободный доступ иностранцам в Россию, но, стремясь к осуществлению своих преобразовательных целей, организовал вызов иностранцев в Россию с обещанием им разнообразных прав, привилегий и свободы вероисповедания и другое. Вызов этот обуславливался стремлением Петра I сделать Российскую Империю еще более могущественной, а народ образованным. Но уже ближе к 20-ым гг. XVIII в. пребывание иностранцев в России получило довольно жесткую

---

<sup>1</sup> Соборное уложение 1649 года. Российское законодательство X-XX веков. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 83-257.

<sup>2</sup> Соборное уложение 1649 года. Российское законодательство X-XX веков. Акты Земских соборов. М., 1985. С. 83-257.

законодательную регламентацию посредством целого ряда указов Петра I, касающихся специально «иноземцев», что объясняется отчасти как внутренним фактором (таможенной политикой и др.), так и внешним (Северной войной). Продолжателем Петра I в становлении и развитии правового статуса иностранцев и законодательства о них была императрица Екатерина II. Этот период (с 1762 г. и до конца XVIII в.) можно охарактеризовать как этап, связанный с наибольшим благоприятствованием в правовом положении иностранцев в России.<sup>1</sup> Первоначальная цель переселения иностранцев сводилась не только к увеличению населения, но главным образом к тому, чтобы коренные обыватели могли заимствовать у них улучшенные способы обработки земли, разведения скота и лучшие правила ведения хозяйства. Для достижения этой цели правительство пошло на большие жертвы: отводы колонистам обширных земельных наделов, ссуды деньгами и предоставление различных льгот по уплате податей и повинностей. В результате иностранцы заселялись отдельными колониями, поддерживалась их обособленность в управлении своими делами, а также в обучении. Иностранцы жили и работали в своих колониях по своему уставу и представляли собой как бы государство в государстве. Все это затрудняло осуществление первоначально поставленных целей правительством.

Только в 60-ые гг. XIX в. правительством была осознана данная ошибка. Однако, отведение колонистам обширных земельных наделов, обособленность и привилегированность укоренились в сознании людей. В 1871 г. правительство решило приравнять их статус к статусу сельских обывателей. Увидев в этом посягательство на свои привилегии, колонисты стали выезжать из России. Однако многие из них, будучи не в состоянии пристроиться за границей, вынуждены были вернуться обратно.

Четвертый этап (конец XVIII – первая половина XIX в.в.) связан с рядом законодательных актов российских императоров Павла I и Александра I, которыми был введен комплекс ограничений привилегированного правового положения иностранных лиц в России. Начиная с эпохи Великой французской революции и во время наполеоновских войн правительство относилось к иностранцам весьма неблагоприятно, главным образом по политическим соображениям, и подвергало их различным гонениям<sup>2</sup>.

Ограничения прав иностранцев по земледелию, торговле и в других сферах деятельности существовали до 1860 г., когда Александр II своим Указом от 7 июня 1860 г. «О правах пребывающих в России иностранцев»<sup>3</sup> предписал, что находящимся в России иностранцам по торговле, земледелию и промышленности дарованы такие же права, коими пользуются русские подданные.

---

<sup>1</sup> Андреевский И. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III Васильевича на престол Великого Княжества Московского. СПб., 1854. С. 47.

<sup>2</sup> Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 18.

<sup>3</sup> Воронов Л. Иностранные капиталы в России. М., 1901. С. 3.

Пятый этап в становлении и развитии российского законодательства об иностранцах и их правового статуса начинается со второй половины XIX в., когда проходило активное реформирование и совершенствование законодательства России (вместе с ним и существенные изменения в правовом статусе иностранцев), и длится до начала Первой мировой войны (до июля 1914 г.)<sup>1</sup>. Таким образом, к началу XX в. акты российского законодательства о правах иностранцев оставались разрозненными. Единого акта, регламентирующего правовое положение иностранцев, не было. В некоторых отношениях законодательство того периода времени идет слишком далеко в уравнивании прав иностранцев с русскими подданными, в других – напротив, права иностранцев необоснованно ограничиваются.

Шестой этап определяется периодом середины 1914 г. и до 1917 г. как этап определения правового статуса иностранцев в условиях военного времени. Такой короткий временной период выделен в отдельный этап по причине частичного, но существенного ограничения прав всех иностранцев. Предпринятые российским правительством меры в отношении граждан и подданных воюющих с Россией государств выразились в фактическом лишении практически всех прав, а также их имущества (ликвидация предприятий, конфискация), что явилось нарушением норм международного права, признанных Россией.<sup>2</sup>

В период советского законодательства относительно правового положения иностранцев следует выделить лишь четыре этапа его развития.

Первый этап охватывает период с октября 1917 г. по декабрь 1922 г. В советском законодательстве это небольшой период, но, вместе с тем, насыщенный событиями. Вплоть до образования СССР в 1922 г. было принято огромное количество нормативно-правовых актов о правовом положении иностранцев (например, Декрет ВЦИК РСФСР от 28 марта 1918 г. «О праве убежища», Декрет СНК РСФСР от 20 октября 1921 г. «О въезде иностранцев из-за границы на территорию РСФСР» и др.)<sup>3</sup>. В 1918 г. принята первая Конституция РСФСР, которая впервые предоставила иностранцам политические права (ст. 20). В статье 64 Конституции РСФСР 1918 г. говорилось о праве трудящихся – иностранцев пользоваться активным и пассивным избирательным правом наравне с советскими гражданами. Уравнивание иностранных граждан с советскими гражданами было выражено и в иных законодательных актах.

Так, согласно ст. 2 Положения о социальном обеспечении трудящихся от 31 октября 1918 г.<sup>4</sup> иностранцы обладали правом на социальное обеспечение наравне с советскими гражданами, если источником их

---

<sup>1</sup> Вернадский Г.В. История права. СПб : Издательство «Лань». Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 108.

<sup>2</sup> Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 19.

<sup>3</sup> Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1. С. 137, 212.

<sup>4</sup> Декрет СНК РСФСР от 31.10.1918 г. «Положение о социальном обеспечении трудящихся» // СУ РСФСР. 1918. № 89. Ст. 906. (Утратил силу).

существования являлся собственный труд без эксплуатации чужого труда. Все иностранцы, состоящие на службе в советских учреждениях или государственных предприятиях, в отношении несения службы и увольнения с таковой подчинялись правилам, установленным для российских граждан. Так как иностранцы-трудящиеся уравнивались по правовому статусу с российскими гражданами, на них возлагались и конкретные обязанности. Так, Кодекс законов о труде устанавливал возможность привлечения к труду в порядке трудовой повинности граждан РСФСР в случаях борьбы со стихийными бедствиями или недостатка рабочей силы для выполнения важнейших государственных заданий. Поскольку Конституция РСФСР 1918 г. устанавливала всеобщую трудовую повинность, не делая никаких исключений для иностранцев, из этого следует, что они могли быть привлечены к трудовой повинности. Однако иностранцы не могли привлекаться к тем видам трудовой повинности, которые имели прямое отношение к обороне республики, такие, как рытье окопов, возведение укреплений и т.п.<sup>1</sup> В отрасли гражданского права иностранным гражданам предоставлялась равная правоспособность с советскими, за исключениями, оговоренными законодательством. Данные ограничения не относились к общему праву вступать в обязательственные отношения, совершать сделки, приобретать и отчуждать имущество.

В общем на данном этапе советское законодательство пошло по пути фактического уравнивания прав иностранцев с советскими гражданами, предоставляя им не только гражданские, но и политические права. Это было связано еще и с тем, что законодательство о правовом положении иностранцев в первые годы советской власти характеризовалось принципиально классовым подходом к этой категории лиц, проживающих на территории России.

Второй этап развития советского законодательства об иностранцах (декабрь 1922 г. – до принятия Конституции СССР 1936 г.) начался с создания общесоюзного законодательства по текущим вопросам и сохранения действия республиканских нормативных актов, которые совершенствовались путем их изменений и дополнений. Так, в Гражданский кодекс РСФСР 1922 г. был внесен ряд изменений по вопросу предоставления иностранцам права на открытие предприятий промышленности и торговли, поскольку советским гражданам оно предоставлялось только в первые годы новой экономической политики (НЭП). На регламентации гражданской правоспособности иностранцев сказалась и полная ликвидация частного сектора в Советском государстве.

С принятием Конституции СССР 1936 г. и до принятия Конституции СССР 1977 г начался третий этап становления правового статуса иностранцев в стране Советов. В жизни общества произошли существенные изменения, соответственно это отразилось на законодательном уровне, но

---

<sup>1</sup> Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 22.

основной подход законодателя остался неизменным. Однако действовали и ограничения, связанные с тем, что некоторые права и обязанности могут возникать только между государством и его гражданином<sup>1</sup>.

Важнейшим событием в кодификации правовых норм, имеющих отношение к иностранным гражданам, были разработка и принятие Основ уголовного законодательства СССР и союзных республик 1958 г., Основ гражданского законодательства Союза ССР и союзных республик 1961 г. и Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о браке и семье, Основ законодательства Союза ССР и союзных республик о здравоохранении 1969 г. Это были первые крупные общесоюзные кодификации норм, в различных отраслях регулирующих отношения с участием иностранцев. В дальнейшем каждая союзная республика, исходя из Основ, приняла свой Гражданский кодекс, Кодекс о браке и семье, куда были включены нормы международного частного права, Уголовный кодекс. Основы законодательства СССР и союзных республик о здравоохранении предоставляли право иностранцам, имеющим постоянное место жительства в СССР, право пользоваться медицинской помощью наравне с советскими гражданами<sup>2</sup>.

В Основах уголовного законодательства СССР и союзных республик было предусмотрено, что иностранцы, совершившие преступления на территории СССР, подлежат ответственности по уголовному закону, действующему в месте совершения преступления. Союзом были заключены соглашения о социальном обеспечении с Болгарией, Чехословакией, Румынией, Венгрией и договор с ГДР, в которых предусматривалось, что граждане этих стран, постоянно проживающие в СССР, имеют право на социальное обеспечение наравне с советскими гражданами.

И только после принятия Конституции СССР в 1977 г. можно говорить о четвертом этапе развития советского законодательства о правовом статусе иностранца. Конституция СССР 1977 г. закрепила основы правового положения иностранных граждан в СССР. В ней была целая статья, посвященная иностранным гражданам и лицам без гражданства. Им гарантировались предусмотренные Конституцией «права и свободы» в том числе право на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав (ст. 37), а также они обязаны уважать Конституцию СССР и соблюдать советские законы. В Конституции РСФСР 1978 г. сохранились права, свободы и обязанности иностранных граждан, которые закреплялись Конституцией СССР 1977 г.

---

<sup>1</sup> Вернадский Г.В. История права. СПб : Издательство «Лань». Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999. С. 108.

<sup>2</sup> Торгов О. В. Об историческом аспекте и целях совершенствования законодательного регулирования миграционных процессов в российской Федерации // Российская миграция. 2007. № 6. С. 15-16.

В 1981 году был принят Закон «О правовом положении иностранных граждан в СССР»<sup>1</sup>. Значение его состояло в том, что он был первым нормативным актом, который комплексно регулировал основополагающие вопросы правового положения иностранцев в СССР<sup>2</sup>. Он опирался не только на исходные принципы Конституции СССР, но и на правила, сложившиеся на практике и дополняющие законодательные пробелы. Закон учитывал также положения международных договоров СССР. Данный Закон закреплял основные права, свободы, обязанности и ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства в СССР, въезд в СССР и выезд из него. По Закону СССР иностранные граждане и лица без гражданства имели право: на занятие трудовой деятельностью; на отдых; на охрану здоровья; на получение пособий, пенсий и на другие формы социального обеспечения; на получение в пользование жилого помещения в домах государственного и общественного жилищного фонда, жилищно-строительных кооперативов. Они могли иметь в личной собственности жилой дом и иное имущество, наследовать и завещать имущество, иметь права автора произведения науки, литературы и искусства, открытия, изобретения, рационализаторского предложения, промышленного образца, а также иные имущественные и личные неимущественные права; получать образование; пользоваться достижениями культуры; вступать в профессиональные союзы, кооперативные организации, научные, культурные, спортивные общества и другие общественные организации, если это не противоречит уставам (положениям) этих организаций; могли пользоваться свободой совести; заключать и расторгать браки с гражданами СССР и другими лицами; пользоваться правами и нести обязанности в брачных и семейных отношениях наравне с гражданами СССР; обладали правом на личную неприкосновенность и неприкосновенность жилища, другими личными правами. Согласно Закону иностранцы могли передвигаться по территории СССР и избирать место жительства в СССР; облагались налогами и сборами в СССР; располагали правом на обращение в суд и иные государственные органы для защиты принадлежащих им личных, имущественных, семейных и иных прав; пользовались в суде процессуальными правами.

Закон СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР» четко регламентировал, что иностранцы и лица без гражданства не могут избирать и быть избранными в Советы народных депутатов и другие выборные государственные органы, а также принимать участие в референдумах. Что касается несения воинской службы в рядах Вооруженных Сил СССР, то данная обязанность распространялась только на граждан СССР. Предусматривались также ответственность иностранных граждан и лиц без гражданства за совершенные ими правонарушения, сокращение

---

<sup>1</sup> Закон СССР от 24.06.1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (в ред. от 15.08.1996 г.) // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836. (Утратил силу).

<sup>2</sup> Корсик А. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации, М., 2005. С. 36.

срока их пребывания за нарушение законодательства о правовом положении иностранных граждан, а также основания выдворения иностранных граждан из пределов страны<sup>1</sup>.

Общие правила въезда в СССР и выезда из СССР иностранных граждан были закреплены Законом СССР «О правовом положении иностранных граждан в СССР»<sup>2</sup> и использовались 11 лет, до вступления в силу Федерального закона от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию». Иностранцы граждане и лица без гражданства могли въезжать в СССР и выезжать из СССР, если имели при себе заграничный паспорт или заменяющий его документ при наличии разрешения, выданного компетентными советскими органами. Въезд иностранцам в СССР не разрешался в интересах обеспечения государственной безопасности, для защиты прав и законных интересов граждан СССР и других лиц, если были установлены факты нарушения ими законодательства о правовом положении иностранных граждан в СССР, таможенного, валютного или иного советского законодательства, а также если при возбуждении ходатайства о въезде иностранец сообщил о себе ложные сведения или не представил необходимые документы. Данный перечень не носил исчерпывающего характера. Перечень обстоятельств, не позволяющих иностранцу покинуть СССР, также не был исчерпывающим. Выезд из СССР не разрешался, если имелись основания для привлечения иностранца к уголовной ответственности, если он осужден за совершение преступления, если его выезд противоречит интересам обеспечения государственной безопасности и др.<sup>3</sup> В Законе СССР также решался вопрос транзитного проезда иностранных граждан и лиц без гражданства. Такие граждане имели право останавливаться на территории СССР при наличии разрешения, выданного компетентными советскими органами.

В 1996 г., как уже сказано, принят новый и по сей день действующий Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>4</sup>. Данный документ устанавливает весьма демократичный порядок въезда и выезда иностранцев из России. Закон исходит из правила, отраженного в Конституции РФ (ст. 27): каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации; гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в

---

<sup>1</sup> Богуславский М.М., Рубанов А.А. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1962. С. 4.

<sup>2</sup> Закон СССР от 24.06.1981 г. № 5152-Х «О правовом положении иностранных граждан в СССР» (в ред. от 15.08.1996 г.) // Ведомости ВС СССР. 1981. № 26. Ст. 836.

<sup>3</sup> Торгов О. В. Об историческом аспекте и целях совершенствования законодательного регулирования миграционных процессов в российской Федерации // Российская миграция. 2007. № 6. С. 15-16.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 15.08.1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (в посл. ред. 03.12.2008 г.). // СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029; 2008. № 49. Ст. 5748.

Российскую Федерацию. Данный Федеральный закон содержит исчерпывающий перечень оснований, по которым иностранным гражданам может быть не разрешен въезд в Россию или выезд из России.

Анализируя Закон СССР 1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР», следует сделать вывод, что он стал первым унифицированным законодательным актом, регулирующим статус иностранцев в СССР. С момента принятия Закон претерпел минимальные изменения (в 1995 г., в 1996 г.), но, учитывая исторические реалии (распад СССР) и произошедшие в законодательстве России коренные изменения, утратил силу в связи с вступлением в законную силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Отметим, что основы правового положения иностранных граждан и лиц без гражданства закреплены прежде всего в Конституции РФ 1993 г. ст. 62 и ст. 63. В соответствии с ч. 3 ст. 62 иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в России правами и несут обязанности наравне с российскими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором РФ. Статья 63 Конституции РФ регулирует вопросы предоставления иностранцам политического убежища в РФ, а также вопросы выдачи иностранцев другим государствам. Также в России был принят целый ряд федеральных законов, регулирующих правовой статус отдельных категорий иностранцев.

Отличительной особенностью нормативно-правового регулирования статуса иностранных граждан является то, что существенную роль в его установлении играют международные договоры и соглашения. К ним относятся, прежде всего, международные акты о правах человека, в том числе, Венская конвенция о дипломатических сношениях 1961 г.<sup>1</sup>, Венская конвенция о консульских сношениях 1963 г.<sup>2</sup>, Конвенция о статусе беженцев 1951 г.<sup>3</sup>, акты МОТ, регулирующие труд иностранцев<sup>4</sup>.

Подводя итог данному вопросу, хотелось бы отметить, что 1 ноября 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>5</sup>, который разрабатывался целых шесть лет. Необходимость в его принятии была определена многими факторами. В первую очередь, вопросы правового положения иностранных граждан, находящихся на территории РФ, не были должным образом

---

<sup>1</sup> Венская конвенция о дипломатических сношениях (Заключена в г. Вене 18.04.1961 г.) // Ведомости ВС СССР. 1964. № 18. Ст. 221.

<sup>2</sup> Венская конвенция о консульских сношениях (Заключена в г. Вене 24.04.1963 г.) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XLV. М., 1991. С. 124–147.

<sup>3</sup> Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

<sup>4</sup> Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 18.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ( в посл. ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

урегулированными. Действующее в этой области законодательство не отвечало требованиям, предъявляемым сложившейся политико-экономической ситуацией. Помимо этого, часть нормативно-правовых актов явно устарела и не соответствовала положениям Конституции РФ, национальным интересам Российской Федерации. Кроме того, связанное с прозрачностью границ с государствами СНГ увеличение количества нелегально находящихся на территории России иностранцев из бывших союзных республик привело к ухудшению социально-экономической и криминогенной обстановки в стране. Данный Федеральный закон содержит ряд неточностей и пробелов. В настоящий период времени происходит интенсивное реформирование системы законодательства о гражданстве, о правовом статусе иностранцев в РФ, принимаются и готовятся к принятию многие законы и подзаконные акты. Это позволит четко отрегулировать и усовершенствовать основы статуса иностранных граждан в РФ с учетом интересов государства, российских граждан и самих иностранцев.

## **2.2. Понятие, содержание и нормативно-правовое регулирование административно - правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации**

Правовой статус личности – это совокупность прав, свобод и обязанностей физических лиц, юридических гарантий их реализации, закрепляемых нормами права, а также законных интересов личности как субъекта права. Основу правового статуса личности составляют конституционные права, свободы, гарантии и обязанности, а его содержание – все права, свободы, законные интересы и обязанности, принадлежащие отдельным социальным группам и, в итоге, конкретному индивиду. Особо при этом отметим, что конкретному лицу эти элементы правового статуса принадлежат постольку, поскольку он является участником социальных групп. Права, свободы и обязанности носят общий, типический характер. Государство не может же возложить уникальную обязанность, не предусмотренную правилом общего характера – нормой права, на конкретное лицо, индивида. Такое действие со стороны государства может быть расценено не иначе, как произвол.<sup>1</sup>

В части 3 ст. 62 Конституции Российской Федерации заложена основа правового статуса иностранных граждан: «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев,

---

<sup>1</sup> См.: Институт гражданства и его место в системе Российского права ( А.А. Галушкин, «Образование и право», № 10, октябрь 2013.

установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации»

Перед непосредственным раскрытием содержания правового статуса иностранных граждан и лиц без гражданства, остановимся подробнее на вопросе определения сущности и содержания двух понятий «иностранец» и «лицо без гражданства». Различные подходы и точки зрения высказываются в юридической литературе на эти два понятия.

Так, профессор А. М. Арбузкин под иностранцем понимает «физическое лицо, находящееся в определенной правовой связи с государством, не являющийся его гражданином и состоявшее в гражданине другого государства».<sup>1</sup>

Известный российский ученый А. А. Корсик отмечает, что правовой статус иностранных физических лиц определяется внутренним законодательством каждого государства. Однако компетенция государств в установлении режима иностранцев и гражданина, состоявшего в гражданстве другого государства ограничена действием общих принципов международного права.<sup>2</sup>

По мнению профессора А. Б. Агапова к иностранным физическим лицам относятся граждане иностранных государств, подданные в монархиях, лица с множественным гражданством, а также беженцы и вынужденные переселенцы<sup>3</sup>.

«Иностранец, – пишет профессор А. Н. Галенская, – лицо, которое не является гражданином данного государства и состоит в гражданстве другого государства или не имеет гражданства ни одного государства».<sup>4</sup>

Советское законодательство до принятия Конституции СССР 1977 г. использовало термины «иностранец» и «иностраный гражданин» как равнозначные. Однако Конституция понятие «иностранца» расширила, включив в него как иностранных граждан, так и лиц без гражданства. Затем в ряд нормативных актов были внесены изменения в терминологию. В действующем российском законодательстве понятие «иностраный гражданин» имеет несколько вариаций.

Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации» установлено, что иностранный гражданин – лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее гражданство (подданство) иностранного государства.<sup>5</sup> К ним приравниваются лица без гражданства и те

---

<sup>1</sup> Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранных граждан в социалистических странах Европы. М., 1989. С. 7.

<sup>2</sup> См.: Корсик А. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации, М., 2005. С. 43.

<sup>3</sup> См.: Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2004. С. 115.

<sup>4</sup> Хоцанов Д.А. Установление содержания иностранных правовых норм в международном частном праве.-»Инфотропик Медиа», 2013 г.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» (в посл. ред. от 02.11.2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031; 2008. № 40. Ст. 4498.

лица, которые в иностранных государствах не обладают гражданством, но имеют вид на жительство.

Несколько иное определение понятиям «иностранный гражданин» и «лицо без гражданства» содержится в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». В этом законе определено, что иностранный гражданин – физическое лицо, не являющееся гражданином Российской Федерации и имеющее доказательства наличия гражданства (подданства) иностранного государства». Аналогичное определение в этом законе дается и понятию «лицо без гражданства»<sup>1</sup>.

Однако Федеральным законом от 18 июля 2006 г. «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» понятие «иностранный гражданин» включило в себя понятие «лицо без гражданства», за исключением случая, когда федеральным законом для лиц без гражданства устанавливаются специальные правила, отличающиеся от правил, установленных для иностранных граждан».<sup>2</sup>

Понятие, содержащееся в Федеральном законе «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», на мой взгляд, более точное и оптимальное с практической точки зрения, что термины «иностранец», «иностранный гражданин», «лицо без гражданства», «иностранное физическое лицо» равнозначны.

«Иностранный гражданин» - определение данного термина осложняется тем, что в правовом лексиконе используются другие термины, родственные понятию «иностранец». Так, например, термин «нерезидент» встречается в ряде нормативных актов. Как правило, он употребляется для обозначения иностранцев, участвующих в налоговых правоотношениях.

В Конституции РФ ч. 3 ст. 62 определено правовое положение в России иностранцев и лиц без гражданства. Иностранцами гражданами должны признаваться лица, имеющие доказательства своей принадлежности к гражданству иностранного государства.

Лица без гражданства – это лица, которые, не являясь российскими гражданами, не имеют доказательств своей принадлежности и к гражданству иностранного государства.

Исходя из ст. 15 Всеобщей декларации прав человека<sup>3</sup>, провозгласившей право каждого на гражданство, Российское государство стремится к устранению и предотвращению без гражданства проживающих на ее территории лиц.

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ( в посл. ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 18.07.2006 г. № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства»( в посл. ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2006. № 30. Ст. 3285; 2008. № 30 (ч. 2) Ст. 3616.

<sup>3</sup> Всеобщая декларация прав человека (Принята 10.12.1948 г. Генеральной Ассамблеей ООН) // Права человека. Сборник международных договоров. Нью-Йорк: Организация Объединенных Наций, 1978. С. 1–3.

Важнейшим нормативным правовым актом, регулирующим отношения иностранных граждан на территории Российской Федерации, является Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», который определяет правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации, а также регулирует отношения между иностранными гражданами, с одной стороны, и органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами указанных органов, с другой стороны, возникающие в связи с пребыванием (проживанием) иностранных граждан в Российской Федерации и осуществлением ими на территории Российской Федерации трудовой, предпринимательской и иной деятельности.<sup>1</sup>

Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» определяет основные понятия, связанные с пребыванием иностранных граждан на территории России и регулирует их правовой статус. Действующее законодательство России различает постоянно проживающих и временно пребывающих в стране иностранных граждан. Так, иностранные граждане могут постоянно проживать в стране, если они имеют на то разрешение и вид на жительство. Находящиеся на ином законном основании, иностранные граждане, считаются временно пребывающими. Они обязаны в установленном порядке зарегистрировать свои паспорта и выехать из страны по истечении определенного срока пребывания.<sup>2</sup>

Важное практическое значение имеет принадлежность к той или иной категории, поскольку объем прав и обязанностей иностранных граждан зависит от того, к какой категории они относятся. Правовой статус постоянно проживающих (домицилированных) иностранцев шире, чем иностранцев, только временно находящихся на территории Российской Федерации. Это касается, например, таких важных вопросов, как трудовая деятельность, предоставление социального обеспечения, пользование медицинской помощью.

Отметим и то, что прежнее законодательство относило иностранцев к той или иной категории в зависимости от времени пребывания их в стране. Такое разделение действующее законодательство проводит, руководствуясь не критерием длительности пребывания, а правовыми основаниями нахождения лица, степенью устойчивости правовой связи его с государством.

Отмечая важную практическую роль деления иностранных граждан на постоянно проживающих и временно пребывающих, следует подчеркнуть, что оно не может быть признано достаточным, так как далеко не все особенности правового статуса отражены в полном объеме. В работах по

---

<sup>1</sup> См.: Арбузкин А.М. Некоторые аспекты законодательного закрепления статуса иностранных граждан в социалистическом государстве // Проблемы теории и практики административной ответственности: Сборник научных трудов. М.; Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 98-106.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ( в посл. ред. от 28.12.2013 г.) // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

конституционному и международному праву уже предприняты попытки классификации иностранных граждан по самым различным основаниям.

Административно – правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства формируется в целом на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, права страны гражданства (страны места жительства) лица и права страны его пребывания. Более узким является понимание правового положения иностранного гражданина и лица без гражданства как совокупности прав, предоставляемых этим лицам, и обязанностей, возлагаемых на них, в стране пребывания. В международном частном праве речь идет о правах и обязанностях, возникающих в таких областях, как гражданские, семейные, трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.<sup>1</sup>

На проживающих в России иностранцев и апатридов, распространяются многие социально-экономические и культурные права, но эти лица ограничиваются в отдельных политических правах.

Допускается признание двойного гражданства, т.е. возможности гражданина РФ одновременно иметь гражданство другого государства. Граждане, имеющие также иное гражданство, не могут на этом основании ограничиваться в правах и уклоняться от выполнения обязанностей.

Закрепляя основополагающие принципы отношения российского государства к иностранным гражданам и лицам без гражданства Конституция Российской Федерации, установила, что они обладают правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, за определенными изъятиями, установленными федеральным законодательством или международными договорами. Изъятия, предусмотренные в законодательстве, имеют своей целью охрану интересов государства и осуществления в нем государственной власти. В международном и внутреннем праве этот принцип получил название «национального правового режима»<sup>2</sup>.

В своем национальном законодательстве и международных договорах, государства, предусматривают в том или ином сочетании самые различные правовые режимы пребывания иностранцев в стране: взаимность, «открытых дверей», идентичности, национальный, наибольшего благоприятствования, преференциальный и другие.

Правовой статус иностранного гражданина, при национальном правовом режиме, соотносят со статусом граждан страны пребывания. Иностранные граждане и лица без гражданства приравниваются в правах и

---

<sup>1</sup>Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. Наук. М., 1993. С. 24.

<sup>2</sup>Арбузкин А.М. Некоторые аспекты законодательного закрепления статуса иностранных граждан в социалистическом государстве // Проблемы теории и практики административной ответственности: Сборник научных трудов. М.; Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983. С. 98-106.

обязанностях к собственным гражданам в определенных сферах общественной и государственной жизни.<sup>1</sup>

Специальный режим предполагает установление особых правил поведения для иностранных граждан, в силу которых их правовой статус существенно отличается от правового статуса граждан страны пребывания. Иногда к этим двум режимам добавляют режим наибольшего благоприятствования и привилегированный (капитуляционный, дискриминационный, оккупационный) режим.

Первый из них предполагает, что гражданам договаривающихся государств будут предоставлены такие права, какими пользуются или будут пользоваться граждане любого третьего государства, во второй – что иностранные граждане пользуются большим объемом прав, чем граждане данного государства. В конечном итоге, оба режима либо уравнивают иностранных граждан с гражданами государств пребывания, либо устанавливают для них специальные правила поведения, следовательно, сводятся либо к национальному, либо к специальному.

На территории России в отношении граждан тех государств, в которых имеются специальные ограничения прав и свобод российских граждан, соответствующими органами России могут быть установлены ответные ограничения (реторсия).

В Российской Федерации основы правового положения иностранных граждан характеризуется демократическими, гуманистическими и интернационалистскими началами.<sup>2</sup>

При этом использование иностранными гражданами прав и свобод не должно наносить ущерба законным интересам Российской Федерации, ее граждан и других лиц. Иностранные граждане обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и российское законодательство.

Отдельную группу иностранных граждан составляют беженцы и вынужденные переселенцы. Причем речь может идти только о тех лицах (беженцах), в отношении которых их государство не приняло решения о лишении гражданства или подданства.

Присоединение Российской Федерации к Конвенции о статусе беженцев

(1951 г.) и Протоколу, касающемуся статуса беженцев (1966 г.), создало необходимость привести нормы российского права в соответствие с вышеперечисленными актами, и российский закон от 19 февраля 1993 г. «О беженцах» регламентирует вопросы предоставления убежища уже в соответствии с общепризнанными нормами международного права.

---

<sup>1</sup> Куракин А.В. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. М.; Наука, 2008. № 6. С. 25-34.

<sup>2</sup> Тюрин А.Н. Права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Вестник молодых ученых ПГПУ им. В.Г. Белинского: Сборник научных статей студентов, аспирантов. Пенза; Изд-во Пенз. ун-та, 2003. С. 205-210.

Конституционно-правовой статус беженцев во многом сходен со статусом иностранных граждан, не обладающих иммунитетами и привилегиями. Между тем он имеет и ряд существенных особенностей, которые позволяют выделить беженцев в отдельную группу со своим особым правовым статусом. Прежде всего, беженцы, в отличие от обычных иностранцев, не пользуются дипломатической защитой собственного государства и не связаны с ним какими-либо обязательствами, хотя формально и считаются его гражданами (подданными).<sup>1</sup> Plus к этому будет то, что в соответствии со сложившимися нормами и обычаями современного международного права беженцы не подлежат выдаче на территории того государства, где они могут подвергаться преследованию, поскольку иначе теряется смысл самого права убежища.<sup>2</sup>

Беженец – прибывшее или желающее прибыть на территорию Российской Федерации лицо, не имеющее гражданства Российской Федерации, которое было вынуждено или имеет намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства вследствие совершенного в отношении него насилия или преследования в иных формах, либо реальной опасности подвергнуться насилию или иному преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений.

В отличие от беженца понятие вынужденного переселенца относится, как правило, к гражданам Российской Федерации, которые были вынуждены или имеют намерение покинуть место своего постоянного жительства на территории другого государства либо на территории Российской Федерации по тем же основаниям, что и беженец.

Вынужденным переселенцем может быть признано также не имеющее гражданства Российской Федерации лицо, покинувшее место постоянного жительства на территории Российской Федерации, а также гражданин бывшего СССР, проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, прибывший на территорию Российской Федерации по тем же основаниям.<sup>3</sup>

В Российской Федерации иностранцы пользуются практически всеми правами наравне с российскими гражданами. Это – право на жизнь, право на свободу и личную неприкосновенность и т.д. Они принадлежат человеку как члену гражданского общества, и в силу этого ими обладают собственные граждане и иностранцы.

---

<sup>1</sup> Конвенция о статусе беженцев (Заключена в г. Женеве 28.07.1951 г.) // Бюллетень международных договоров. 1993. № 9. С. 6–28.

<sup>2</sup> Зименкова О., Петросян М. Правовое положение иностранных граждан – в законе РФ // Российский бюллетень по правам человека. М.; Изд-во Ин-та прав человека, 2002. Вып. 16. С. 42-48.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 25.07.2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» ( в посл. ред. от 28.12.2013 г.). // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032; 2008. № 30 (ч. 2). Ст. 3616.

Отношения гражданские, трудовые, семейные и прочие, регулируемые частным правом, практически не имеют ограничений.

Государство устанавливает в сфере личных прав для иностранцев лишь некоторые ограничения на свободу передвижения и выбор места жительства, что в принципе соответствует нормам международного права и международной практике. В отношении социально-экономических и политических прав действие национального режима не имеет столь широкого применения.<sup>1</sup> Это обусловлено тем, что в осуществлении некоторых из них предусмотрены более значительные ограничения для иностранных граждан. В сфере политических прав эти ограничения, в частности, затрагивают систему избирательных прав и право членства в политических партиях. Эти права связаны с участием в политической жизни государства, в управлении государственными делами и поэтому на обладание ими не могут претендовать иностранные граждане. Подобная практика характерна для большинства стран мира.

В свою очередь, в сфере социально-экономических прав существуют ограничения на определенные виды трудовой и коммерческой деятельности иностранных граждан. Необходимость таких ограничений исходит из соображения государственной безопасности, особых экономических интересов государства, обеспечения суверенных прав государства на национальные природные ресурсы. Нельзя не признать, что в последнее время, во многом под давлением возрастающих экономических проблем и необходимости привлечения в экономику страны иностранных инвестиций, технологий и опыта, имеются примеры уменьшения ограничений на некоторые виды трудовой деятельности иностранных граждан.<sup>2</sup> В то же время анализ действующего законодательства показывает, что эти ограничения все еще довольно широко распространены. Такое положение можно объяснить и тем, что во многих случаях продолжают действовать перестраховочные стереотипы. Видимо, определяющим в этой области должен стать критерий максимально возможного приближения к национальному режиму, но не исключающий установления в ряде случаев разрешительной (лицензированной) системы допуска.

В число ограничений административно-правового статуса входят ограничения, в результате которых иностранный гражданин не имеет права:

- 1) находиться на государственной или муниципальной службе;
- 2) замещать должности в составе экипажа судна, плавающего под Государственным флагом Российской Федерации, в соответствии с ограничениями, предусмотренными Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации;

---

<sup>1</sup> Дорофеева Ю.А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации // Вестник института права СГЭА: Актуальные проблемы правоведения: Научно-теоретический журнал. Самара; Изд-во СГЭА, 2002. С. 73-78.

<sup>2</sup> Соيفер В.Г. Правовые вопросы труда иностранных граждан. М.; Юрид. мир ВК, 2003. С. 49-52.

3) быть членом экипажа военного корабля Российской Федерации или другого эксплуатируемого в некоммерческих целях судна, а также летательного аппарата государственной или экспериментальной авиации;

4) быть командиром воздушного судна гражданской авиации;

5) быть принятым на работу на объекты и в организации, деятельность которых связана с обеспечением безопасности Российской Федерации. Перечень таких объектов и организаций утверждается Правительством РФ;

б) заниматься иной деятельностью и замещать иные должности, допуск иностранных граждан к которым ограничен федеральным законом<sup>1</sup>.

Законодательство о правовом положении иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации основывается на нормах Конституции РФ и состоит из Федерального закона от 25 июля 2002г. №115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», иных законодательных актов. Наряду с этими нормами правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации.

Рассмотрим, прежде всего, национальное законодательство Российской Федерации.

Базисными законодательными актами, как уже неоднократно подчеркивалось, являются Конституция Российской Федерации, Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ», Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию».

Нормы, направленные на регулирование особенностей правового статуса иностранных граждан содержатся также в Налоговом кодексе РФ; Жилищном кодексе РФ; Таможенном кодексе РФ, Трудовом кодексе РФ, Земельном кодексе РФ, Кодексе внутреннего водного транспорта РФ, Кодексе торгового мореплавания РФ, Воздушном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном и Уголовно-исполнительном кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Семейном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ, Основах законодательства РФ об охране здоровья и иных законодательных актах.

Как видно даже из представленного списка, институт правового режима иностранных граждан пронизывает огромное количество разно отраслевых законодательных актов, устанавливая особенности статуса данной категории лиц. Только комплексное применение данных законодательных актов, с учетом конституционных принципов и базисов Закона «О правовом положении иностранных граждан...» гарантирует правильное применение норм права.

Наряду с законодательными актами, действует большое количество подзаконных актов, принятых, прежде всего, во исполнение положений

---

<sup>1</sup> Куракин А.В. К вопросу об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства как специальных субъектов административного права // Юрист. 1999. № 9. С. 51.

Закона «О правовом положении иностранных граждан...». В качестве примера можно выделить ряд ключевых постановлений Правительства РФ:

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о пребывании на территории Российской Федерации иностранных граждан – пассажиров круизных судов» от 28 августа 2003 г. № 532 ;

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о подтверждении иностранным гражданином или лицом без гражданства наличия средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации или предъявлении гарантии предоставления таких средств при обращении за визой либо в пункте пропуска через государственную границу Российской Федерации» от 24 апреля 2003 г. № 241;

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Положения о принятии решения о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации и перечня федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных принимать решение о нежелательности пребывания (проживания) иностранного гражданина или лица без гражданства в Российской Федерации» от 7 апреля 2003 г. №199;

- Постановление Правительства РФ «Об утверждении Правил определения квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание в Российской Федерации» от 4 апреля 2003 г. № 193 .

Данный перечень далеко не исчерпывающий. Названные акты должны применяться в части не противоречащей законодательным актам.

Как уже подчеркивалось, правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации определяется международными договорами Российской Федерации. Ратифицированные международные акты являются базисом национального законодательства РФ.

#### **Выводы по второй главе:**

На протяжении многих веков отношения с иностранцами ограничивались лишь рамками торговых, военных и политических контактов. Полноправие их было либо ограничено, либо они ставились в обособленное положение. В истории России отношение к иностранцам претерпело длительную эволюцию: от почти полной нетерпимости к ним, восприятия чужестранца как врага – к постепенному преодолению предрассудков, к наделению иностранцев определенным объемом прав и обязанностей, правовой защитой. Несомненно, статус иностранцев изменился с принятием в Российской Федерации новой правовой базы.

Правовое положение (правовой статус) иностранных граждан и лиц без гражданства формируется в целом на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, права страны гражданства (страны места жительства) лица и права страны его пребывания. Более узким является понимание правового положения (правового статуса) иностранного гражданина и лица без гражданства как совокупности прав, предоставляемых этим лицам, и обязанностей, возлагаемых на них, в стране

пребывания. В международном частном праве речь идет о правах и обязанностях, возникающих в таких областях, как гражданские, семейные, трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.

Нынешний этап развития российской государственности, сопряженный с потенциальными угрозами национальной безопасности внешнего характера, актуализирует проблематику ограничения прав и свобод человека. Эта, казалось бы, традиционная для изучения юридической науки тема приобретает новое звучание в современных условиях жизнедеятельности российского общества. Речь идет, с одной стороны, о более активном стремлении России к реализации норм международного права, а с другой – ставит перед государством сложную задачу достижения разумного баланса в предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства «национального режима» и введения ограничений их прав.

Исследование конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, а также выявление, анализ и обобщение тенденций и проблем, возникающих на уровне взаимоотношения иностранных граждан с органами государственной власти и государством в целом, представляется достаточно важным и актуальным. Сложный характер социально-политических преобразований, происходящих в современной России, предопределил необходимость разработки новых подходов к формированию российской юридической доктрины, учитывающей особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

### **Глава 3. Специальный административно-правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев как индивидуальных субъектов административного права.**

#### **3.1. Понятие беженцев и вынужденных переселенцев.**

Перемещения больших групп людей из других стран в Россию в основном являются следствием распада СССР и возникших в связи с этим межнациональных конфликтов, а также преследований людей по разным основаниям.<sup>1</sup> Эти миграционные потоки, часто весьма мощные, порождают необходимость решения сложных вопросов гражданства и обеспечения прав человека. Законодательство закрепляет в отношении таких людей два правовых статуса: беженца и вынужденного переселенца. Статус беженца закрепляется Федеральным законом «О беженцах». Данный Федеральный

---

<sup>1</sup> Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник Б14 для вузов / М. В. Баглай. — 6-е изд., изм. и доп. — М. : Норма, 2007.

закон определяет основания и порядок признания беженцем на территории Российской Федерации, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты прав и законных интересов беженцев в соответствии с [Конституцией Российской Федерации](#), общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Закон РФ «О вынужденных переселенцах» определяет статус вынужденных переселенцев, устанавливает экономические, социальные и правовые гарантии защиты их прав и законных интересов на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации, общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации.

Итак, вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.<sup>1</sup>

Вынужденным переселенцем признается гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории иностранного государства и прибывший на территорию Российской Федерации; а так же гражданин Российской Федерации, вынужденный покинуть место жительства на территории одного субъекта Российской Федерации и прибывший на территорию другого субъекта Российской Федерации. Вынужденным переселенцем также признается иностранный гражданин или лицо без гражданства, постоянно проживающие на законных основаниях на территории Российской Федерации и изменившие место жительства в пределах территории Российской Федерации вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка. Вынужденным переселенцем признается также гражданин бывшего СССР, постоянно проживавший на территории республики, входившей в состав СССР, получивший статус беженца в

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008) «О вынужденных переселенцах» ст. 1

Российской Федерации и утративший этот статус в связи с приобретением гражданства Российской Федерации, при наличии обстоятельств, препятствовавших данному лицу в период действия статуса беженца в обустройстве на территории Российской Федерации.

Однако закон «О вынужденных переселенцах» перечисляет и ряд обстоятельств, в связи с которыми лицо не может быть признано вынужденным переселенцем. Так, вынужденным переселенцем не может быть признано лицо:

1) совершившее преступление против мира, человечности или другое тяжкое преступление, признаваемое таковым законодательством Российской Федерации;

2) не обратившееся без уважительных причин с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в течение двенадцати месяцев со дня выбытия с места жительства либо в течение одного месяца со дня утраты статуса беженца в связи с приобретением гражданства Российской Федерации;

3) покинувшее место жительства по экономическим причинам либо вследствие голода, эпидемии или чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Лицо, покинувшее место жительства вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка, и претендующее на признание его вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту своего нового пребывания.

При положительном решении вопроса о регистрации ходатайства каждому лицу, претендующему на признание вынужденным переселенцем, выдается или направляется свидетельство о регистрации его ходатайства. Сведения о прибывших членах семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в свидетельство одного из родителей.

Решение о признании лица вынужденным переселенцем принимается соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства независимо от возможности лица самостоятельно обустроиться в данной местности

Лицу, признанному вынужденным переселенцем, выдается соответствующее удостоверение. Сведения о признанных вынужденными

переселенцами членах семьи, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в удостоверение одного из родителей.

Форма удостоверения вынужденного переселенца и порядок его выдачи определяются уполномоченным федеральным органом исполнительной власти. Удостоверение действительно на всей территории Российской Федерации.

Что же касается беженцев, то Федеральный закон «О беженцах» даёт следующее понятие: беженец - это лицо, которое не является гражданином Российской Федерации и которое в силу вполне обоснованных опасений стать жертвой преследований по признаку расы, вероисповедания, гражданства, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений находится вне страны своей гражданской принадлежности и не может пользоваться защитой этой страны или не желает пользоваться такой защитой вследствие таких опасений; или, не имея определенного гражданства и находясь вне страны своего прежнего обычного местожительства в результате подобных событий, не может или не желает вернуться в нее вследствие таких опасений.<sup>1</sup>

Лицами, ходатайствующими о признании беженцами, могут быть:

- иностранные граждане, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации;
- лица без гражданства, прибывшие или желающие прибыть на территорию Российской Федерации;
- иностранные граждане или лица без гражданства, пребывающие на территорию Российской Федерации на законных основаниях.

Признание лица беженцем предусматривает:

- 1) обращение с ходатайством о признании беженцем;
- 2) предварительное рассмотрение ходатайства;
- 3) принятие решения о выдаче свидетельства о рассмотрении ходатайства по существу либо об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- 4) выдачу свидетельства либо уведомления об отказе в рассмотрении ходатайства по существу;
- 5) рассмотрение ходатайства по существу;
- 6) принятие решения о признании беженцем либо об отказе в признании беженцем;
- 7) выдачу удостоверения беженца либо уведомления об отказе в признании беженцем.

Ходатайство лица, желающего получить статус беженца, рассматривается компетентными органами, которые при наличии необходимых данных выдают ему свидетельство, предоставляющее ряд прав (проживать в центре временного размещения, получать питание, пользоваться медицинской помощью, получать пособие). Такое лицо несет

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008) «О беженцах» п.1 ст. 1.

обязанность соблюдать Конституцию РФ, законы и иные правовые акты, своевременно прибыть в центр временного размещения, проходить медицинские осмотры и др.

Федеральный закон «О беженцах» определяет, что же такое центр временного размещения лиц. Итак, центр временного размещения лиц ходатайствующих о признании беженцами - это место пребывания лиц, ходатайствующих о признании беженцами или признанных беженцами, и членов их семей на территории Российской Федерации.

Решение о выдаче свидетельства или о признании беженцем либо решение об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем принимается по итогам анкетирования лица, оформления опросного листа на основе проведения индивидуальных собеседований, а также по результатам проверки достоверности полученных сведений о данном лице и прибывших с ним членах семьи, проверки обстоятельств их прибытия на территорию Российской Федерации и оснований для их нахождения на территории Российской Федерации, после всестороннего изучения причин и обстоятельств, изложенных в ходатайстве. В целях уточнения сообщенных лицом фактов допускается проведение дополнительных собеседований.

Лицо, ходатайствующее о признании беженцем и находящееся на территории Российской Федерации, в соответствии с законодательством Российской Федерации проходит процедуру идентификации личности, включая обязательную государственную дактилоскопическую регистрацию, по месту подачи ходатайства.

При принятии решения о выдаче свидетельства территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, оформляет на лицо и членов его семьи личное дело и в течение суток со дня принятия решения вручает или направляет данному лицу свидетельство установленной формы.

Свидетельство является документом, удостоверяющим личность лица, ходатайствующего о признании беженцем.

Сведения о членах семьи лица, не достигших возраста восемнадцати лет, заносятся в свидетельство одного из родителей, а при отсутствии родителей в свидетельство опекуна либо в свидетельство одного из членов семьи, достигшего возраста восемнадцати лет и добровольно взявшего на себя ответственность за поведение, воспитание и содержание членов семьи, не достигших возраста восемнадцати лет.

Лицу, ходатайствующему о признании беженцем, не достигшему возраста восемнадцати лет и прибывшему на территорию Российской Федерации без сопровождения родителей или опекунов, также вручается свидетельство, если данному лицу не определено иное правовое положение на территории Российской Федерации.

Свидетельство является основанием для регистрации в установленном порядке лица, ходатайствующего о признании беженцем, и членов его семьи

в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на срок рассмотрения ходатайства по существу.

Свидетельство является также основанием для получения лицом и членами его семьи направления в центр временного размещения.

### **3.2. Статус беженцев и вынужденных переселенцев как вид специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов административного права.**

Как было отмечено ранее статус беженцев и статус вынужденных переселенцев относятся к специальным административно-правовым статусам индивидуальных субъектов административного права. Рассмотрим данные административно-правовые статусы более подробно.

Итак, статус вынужденного переселенца предоставляется на пять лет. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают меры по обеспечению обустройства вынужденного переселенца и членов его семьи на новом месте жительства на территории Российской Федерации.

При наличии обстоятельств, препятствующих вынужденному переселенцу в обустройстве на новом месте жительства, срок действия его статуса продлевается территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, на каждый последующий год по заявлению вынужденного переселенца.

Административно-правовой статус вынужденного переселенца предусматривает ряд его прав и обязанностей. Таким образом вынужденный переселенец имеет право:

1) самостоятельно выбрать место жительства на территории Российской Федерации, в том числе в одном из населенных пунктов, предлагаемых ему территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции. Вынужденный переселенец может в соответствии с установленным порядком проживать у родственников или у иных лиц при условии их согласия на совместное проживание независимо от размера занимаемой родственниками или иными лицами жилой площади;<sup>1</sup>

2) при отсутствии возможности самостоятельного определения своего нового места жительства на территории Российской Федерации получить у федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориального органа в порядке, определяемом уполномоченным

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008) «О вынужденных переселенцах» (в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

федеральным органом исполнительной власти, направление на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев либо в жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;<sup>1</sup>

3) на получение содействия в обеспечении их проезда и провоза багажа к новому месту жительства или к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации. При этом малообеспеченные лица (одинокий пенсионер, одинокий инвалид, семья, состоящая только из пенсионеров и (или) инвалидов, одинокий родитель (заменяющее его лицо) с ребенком или детьми в возрасте до восемнадцати лет, многодетная семья с тремя и более детьми в возрасте до восемнадцати лет) имеют право на компенсацию расходов на проезд и провоз багажа от места временного поселения к новому месту жительства или к месту пребывания на территории Российской Федерации в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации.<sup>2</sup>

К обязанностям вынужденного переселенца относится:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы;

2) соблюдать установленный порядок проживания в центре временного размещения вынужденных переселенцев и жилом помещении из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев;

3) при перемене места жительства перед выездом сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, и в течение одного месяца встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции;<sup>3</sup>

4) проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.<sup>4</sup>

Статус вынужденных переселенцев предусматривает и ряд гарантий прав лица, ходатайствующего о признании его вынужденным переселенцем, и вынужденного переселенца, а именно:

1. Вынужденный переселенец не может быть возвращен против его воли на территорию (в населенный пункт), которую он покинул по

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008 ) «О вынужденных переселенцах»(в ред. Федеральных законов от 18.07.2006 N 121-ФЗ, от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

<sup>2</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008)«О вынужденных переселенцах»(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

<sup>3</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008)«О вынужденных переселенцах»(пп. 3 в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

<sup>4</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008)«О вынужденных переселенцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

обстоятельствам, предусмотренным законом «О вынужденных переселенцах»

Вынужденный переселенец не может быть переселен без его согласия в другой населенный пункт.

2. Решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц указанных органов по исполнению закона «О вынужденных переселенцах» могут быть обжалованы в вышестоящий орган или в суд.

3. Срок подачи жалобы не должен превышать:

одного месяца - со дня получения гражданином уведомления в письменной форме о принятом решении или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если гражданином не был получен на нее ответ в письменной форме;

трех месяцев - со дня, когда гражданину стало известно о нарушении его права.

4. До принятия решения по жалобе на отказ в признании вынужденным переселенцем лицо, подавшее жалобу, пользуется правами, предусмотренными данным законом, а именно:

-право на проживание в центре временного размещения вынужденных переселенцев, получение питания по установленным нормам и пользование коммунальными услугами в соответствии с порядком, определяемым Правительством Российской Федерации, до решения вопроса о признании их вынужденными переселенцами;

-право на медицинскую и лекарственную помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения в соответствии с законодательством Российской Федерации.<sup>1</sup>

Закон «О вынужденных переселенцах» предусматривает и основания утраты и лишения статуса вынужденного переселенца. Лицо утрачивает статус вынужденного переселенца при прекращении гражданства Российской Федерации.

Лицо также утрачивает статус вынужденного переселенца:

1) при выезде для постоянного проживания за пределы территории Российской Федерации;

2) в связи с истечением срока предоставления статуса в соответствии с пунктом 4 статьи 5 настоящего Закона.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, или его территориальный орган лишает лицо статуса вынужденного переселенца в случае, если оно умышленно сообщило ложные сведения или предъявило

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008)«О вынужденных переселенцах»(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

заведомо фальшивые документы, послужившие основанием для признания его вынужденным переселенцем.

Уведомление о лишении лица статуса вынужденного переселенца с указанием причин и порядка обжалования направляется этому лицу в течение пяти дней со дня принятия решения.

В случае утраты лицом статуса вынужденного переселенца или в случае лишения лица статуса вынужденного переселенца удостоверение вынужденного переселенца признается недействительным соответствующим территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.<sup>1</sup>

В случае утраты лицом статуса вынужденного переселенца или в случае лишения лица статуса вынужденного переселенца данное лицо обязано освободить жилое помещение, предоставленное ему из фонда жилья для временного поселения вынужденных переселенцев.

Лишение лица статуса вынужденного переселенца в связи с сообщением им ложных сведений или в связи с предъявлением им заведомо фальшивых документов является основанием для истребования средств, затраченных на проезд, провоз багажа, содержание и обустройство данного лица.

Что же касается административно-правового статуса беженцев, то лицо признается беженцем на срок до трех лет. При сохранении обстоятельств, вынудивших его покинуть свою страну, этот срок может продлеваться на каждый последующий год. Статус беженцев, как и статус вынужденных переселенцев закрепляет определённый перечень прав и обязанностей.

Итак, лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи имеют право на:

1) получение услуг переводчика и получение информации о своих правах и обязанностях, а также иной информации в соответствии с настоящей статьей;

2) получение содействия в оформлении документов для въезда на территорию Российской Федерации в случае, если данные лица находятся вне пределов территории Российской Федерации;

3) получение содействия в обеспечении проезда и провоза багажа к месту пребывания в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации;

4) получение питания и пользование коммунальными услугами в центре временного размещения в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, до убытия к новому месту пребывания;

5) охрану представителями территориального органа федерального органа исполнительной власти по внутренним делам в центре временного размещения в целях обеспечения безопасности данных лиц;

---

<sup>1</sup> Закон РФ от 19.02.1993 N 4530-1(ред. от 23.07.2008)»О вынужденных переселенцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

б) пользование жилым помещением, предоставляемым в порядке, определяемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти, из фонда жилья для временного поселения.<sup>1</sup>

Лицо, признанное беженцем, и члены его семьи утрачивают право на пользование жилым помещением из фонда жилья для временного поселения в случае приобретения, получения, найма другого жилья;

7) медицинскую и лекарственную помощь наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;<sup>2</sup>

8) получение содействия в направлении на профессиональное обучение или в трудоустройстве наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;<sup>3</sup>

9) работу по найму или предпринимательскую деятельность наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

10) социальную защиту, в том числе социальное обеспечение, наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

11) получение содействия в устройстве детей лица, признанного беженцем, в государственные или муниципальные дошкольные и общеобразовательные учреждения, образовательные учреждения начального профессионального образования, а также в переводе их в образовательные учреждения среднего профессионального и высшего профессионального образования наравне с гражданами Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О беженцах», другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 23.07.2008 N 160-ФЗ)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

<sup>3</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 22.08.2004 N 122-ФЗ)

иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, если иное не предусмотрено международными договорами Российской Федерации;

12) содействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, в получении сведений о родственниках лица, признанного беженцем, проживающих в государстве его гражданской принадлежности (его прежнего обычного местожительства);<sup>1</sup>

13) обращение в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, по месту пребывания лица и членов его семьи в целях оформления проездного документа для выезда за пределы территории Российской Федерации данных лиц.

14) обращение с заявлением о предоставлении права на постоянное проживание на территории Российской Федерации или на приобретение гражданства Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

15) участие в общественной деятельности наравне с гражданами Российской Федерации, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации;

16) добровольное возвращение в государство своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства);

17) выезд на место жительства в иностранное государство;

18) пользование иными правами, предусмотренными законодательством Российской Федерации и международными договорами Российской Федерации, а также законодательством субъектов Российской Федерации.

Как было отмечено ранее, административно-правовой статус помимо прав закрепляет и ряд обязанностей. Таким образом, лицо, признанное беженцем, и прибывшие с ним члены его семьи обязаны:

1) соблюдать Конституцию Российской Федерации, Федеральный закон «О беженцах», другие федеральные законы и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, а также законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации;

2) своевременно прибыть в центр временного размещения или иное место пребывания, определенное федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом;<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

3) соблюдать установленный порядок проживания и выполнять установленные требования санитарно-гигиенических норм проживания в центре временного размещения;

4) сообщить в течение семи дней в территориальный орган федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, сведения об изменении фамилии, имени, состава семьи, семейного положения, о приобретении гражданства Российской Федерации или гражданства другого иностранного государства либо о получении разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации;<sup>1</sup>

5) сообщать о намерении переменить место пребывания на территории Российской Федерации либо выехать на место жительства за пределы территории Российской Федерации;

6) сняться с учета в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, при перемене места пребывания и в течение семи дней со дня прибытия к новому месту пребывания встать на учет в территориальном органе федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.

7) проходить ежегодный переучет в сроки, устанавливаемые территориальным органом федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции.<sup>2</sup>

Помимо прав и обязанностей, Федеральный закон «О беженцах» предусматривает и ряд оснований утраты лицом статуса беженца и лишение лица статуса беженца. Итак, лицо утрачивает статус беженца:

1) после получения разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации либо при приобретении гражданства Российской Федерации;

2) если снова добровольно воспользовалось защитой государства своей гражданской принадлежностью;

3) если, лишившись гражданства, снова его добровольно приобрело;

4) если приобрело гражданство иностранного государства и пользуется защитой государства своей новой гражданской принадлежностью;

5) если добровольно вновь обосновалось в государстве, которое покинуло или вне пределов которого пребывало вследствие опасений преследований по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О беженцах»;

---

<sup>1</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

<sup>2</sup> Федеральный закон от 19.02.1993 N 4528-1(ред. от 23.07.2008)«О беженцах»(в ред. Федерального закона от 18.07.2006 N 121-ФЗ)

6) если не может более отказываться от пользования защитой государства своей гражданской принадлежности, территорию которого вынуждено было покинуть по обстоятельствам, предусмотренным Федеральным законом «О вынужденных переселенцах», в связи с тем, что данные обстоятельства более не существуют;

7) если не имеет определенного гражданства и может вернуться в государство своего прежнего обычного местожительства в связи с тем, что обстоятельства, предусмотренные Федеральным законом «О беженцах», в данном государстве более не существуют.

Лицо лишается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом статуса беженца, если оно:

1) осуждено по вступившему в силу приговору суда за совершение преступления на территории Российской Федерации;

2) сообщило заведомо ложные сведения, либо предъявило фальшивые документы, послужившие основанием для признания беженцем, либо допустило иное нарушение положений Федерального закона «О беженцах».

Уведомление об утрате лицом статуса беженца или о лишении лица статуса беженца с указанием причин принятого решения об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и порядка его обжалования вручается или направляется данному лицу федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо его территориальным органом в течение трех рабочих дней со дня принятия решения.

В случае утраты лицом статуса беженца или в случае лишения лица статуса беженца удостоверение сдается в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, либо в его территориальный орган и признается федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на осуществление функций по контролю и надзору в сфере миграции, недействительным.

Федеральный закон «О беженцах» предусматривает и ряд гарантий прав лица, ходатайствующего о признании беженцем или признанное беженцем. К таким гарантиям относят:

1. Лицо, ходатайствующее о признании беженцем или признанное беженцем либо утратившее статус беженца или лишенное статуса беженца, не может быть возвращено против его воли на территорию государства своей гражданской принадлежности (своего прежнего обычного местожительства) при сохранении в данном государстве обстоятельств, предусмотренных Федеральным законом «О беженцах».

2. Решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и должностных лиц, связанные с исполнением настоящего Федерального закона, могут быть обжалованы в вышестоящий по подчиненности орган либо в суд.

3. Срок подачи жалобы не должен превышать:

1) один месяц со дня получения лицом уведомления в письменной форме о принятом решении или со дня истечения месячного срока после подачи жалобы, если лицом не был получен на нее ответ в письменной форме;

2) три месяца со дня, когда лицу стало известно об отказе в признании беженцем.

4. До принятия решения по жалобе лицо, подавшее жалобу, и члены его семьи имеют права и выполняют обязанности, предусмотренные Федеральным законом «О беженцах», в части, не противоречащей настоящему правовому положению данных лиц.

5. Лицо, получившее уведомление об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем, либо лицо, получившее уведомление об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца и использовавшее право на обжалование решения об отказе в рассмотрении ходатайства по существу или об отказе в признании беженцем либо решение об утрате статуса беженца или о лишении статуса беженца в соответствии с настоящей статьей, обязано покинуть территорию Российской Федерации совместно с членами семьи в течение трех рабочих дней со дня получения уведомления об отказе на жалобу при отсутствии у данных лиц иных законных оснований для пребывания на территории Российской Федерации.

## **Глава 4. Сущность и содержание административно-правового статуса предприятий**

### **4.1. Понятие и классификация предприятий**

До сих пор в современной литературе термин предприятие не подвергнут всестороннему и глубокому анализу. Большинство научных трудов и учебных пособий лишь конспективно касаются этого института, упоминая его сложность и мало исследованность, что говорит об актуальности данной темы.

Рассмотрение понятия «предприятие» необходимо нам для дальнейшего изучения особенностей его административно-правового статуса.

Основным юридическим признаком, характеризующим предприятие, является то, что предприятие - это юридическое лицо. Хотя институт юридического лица используется в законодательных актах, изданных начиная уже с 1918 г., своего реального проявления в сколько-нибудь значительных масштабах этот институт не мог получить до тех пор, пока продолжался процесс замены товарно-денежных отношений системой прямого централизованного распределения<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Венедиктов А.В. Организация государственной промышленности в СССР. - Л., 1957. С. 417.

Одновременное существование множества различных научных теорий юридического лица объясняется огромной сложностью этого правового явления. На разных этапах развития экономики на первый план выдвигались то одни, то другие признаки юридического лица в зависимости от того, какая из функций этого института превалировала на данном этапе. Так, развитие научных взглядов в целом отражало и отражает эволюцию института юридического лица. На данное развитие также повлияло то, что в послереволюционный период существовало два вида юридических лиц: государственные юридические лица и кооперативно-колхозные организации. Так как колхозы еще не получили распространения, то в литературе рассматриваются низовые ячейки-кооперативы.

«Кооперация, - писал М.И. Туган-Барановский, - есть такое хозяйственное предприятие нескольких добровольно соединившихся лиц, которое имеет целью не получение наибольшего барыша на затраченный капитал, но доставление его сочленам, благодаря общему ведению хозяйства, каких-либо выгод иного рода»<sup>1</sup>.

Из этого следует, что социальная сущность советской кооперации для своего определения предполагает не только размежевание предприятий кооперативных и капиталистических, но и анализ социалистической природы самих кооперативных предприятий в условиях диктатуры пролетариата.

В определении, данном в 1906 году, появляется понятие хозяйственное предприятие, которое станет впоследствии основополагающим признаком при определении предприятия, но основной акцент в определении делается на его экономические функции (экономические признаки).

Для того чтобы составить сравнительно полное представление о характере определений такого рода, необходимо воспроизвести еще одно определение, данное Г.М. Коложниковым, который включил в свою формулу едва ли не все признаки, отмеченные другими авторами. Он писал: «Кооперативное товарищество-это: 1) соединение, 2) под особой фирмой, 3) неопределенного числа, 4) лиц, 5) свободно вступающих и выходящих из него для достижения ими, 6) в качестве самостоятельного юридического лица, организованного 7) на началах равенства и самоуправления, для 8) целей укрепления их трудовым хозяйствам, 9) посредством соединения их общих усилий, 10) в области кредита, потребления и производства, а также 11) ведения культурно-посвятительной работы»<sup>2</sup>.

Приведенное определение, как видно из самого текста, не выходит за пределы сложившихся в дореволюционное время представлений о кооперации, в нем также формулируются более точно экономические признаки кооператива, которые, впоследствии трансформируются в признаки

---

<sup>1</sup>Туган-Барановский М.И. Экономическая природа кооперативов и их классификация.- Курсы кооперации. - М., 1906. Ч.1 С. 10.

<sup>2</sup>Коложников Г.М. Понятие и юридическая природа кооперативных товариществ. - Известия Донского университета, 1921. Книга 1. С. 99.

предприятия, а именно как цель деятельности – потребление, производство, кредит, культурно-просветительная работа.

А. Терехов, в отличие от Коложникова Г.М., вводит еще один признак экономического характера - это извлечение прибыли. В своей работе «Советское кооперативное право» (1924 г.) он писал: «Кооператив имеет своей целью удовлетворение материальных и культурных нужд своих членов. Этим кооператив отличается от капиталистических товариществ. Он имеет своей целью извлечение прибыли»<sup>1</sup>.

Однако такой анализ в одних случаях подменялся заявлением, будто любая кооперация, а не только утверждающаяся после победы пролетарской революции, имеет своей целью социалистическое переустройство общества<sup>2</sup>. В других же случаях необходимость подобного анализа отвергалась на том основании, что участие кооперации в социалистическом строительстве является моментом социально-политическим, а не правовым<sup>3</sup>.

Классово обезличенный, догматический подход к исследованию правовой природы советской кооперации встретил решительную критику со стороны П.И. Стучки, вскрывшего также всю ошибочность стремлений объявить ее формой частнохозяйственной деятельности, покоящейся на договорной основе, особой разновидностью обычного гражданско-правового соглашения о товариществе. Он подчеркивал, что советские кооперативы – это «организации трудящихся..., организации массовые, возникающие по добровольному соглашению», что «при социалистическом производстве потребительские объединения создают непосредственную смычку между социалистическим производством... и потреблением», что «при широкой массе крестьянства и мелкой буржуазии трудовое и промысловое кооперирование крестьянства является, с одной стороны, «переходом от мелкого производства к более крупному» (Ленин), а с другой стороны, средством введения его в централизованную систему в интересах вовлечения в единый план»<sup>4</sup>. Но вместе с тем и сам П.И.Стучка, переходя к характеристике положения о кооперации по советскому праву, утверждал, что в той мере, в какой кооператив выступает в области гражданского права, т.е. действует в качестве юридического лица, он носит частный характер, обнаруживая социалистические тенденции лишь, поскольку его деятельность относится к сфере регулирования иных отраслей советского права<sup>5</sup>.

В связи с широким развертыванием колхозного строительства в конце 20-х – начале 30-х годов, когда взгляды на кооперацию как на частное предприятие вступили в особенно вопиющее противоречие с действительностью, они полностью исчезают со страниц советской цивилистической литературы и появляются лишь в 1964 году в Гражданском кодексе РСФСР, к которому мы вернемся позже. Пристальное же к себе

---

<sup>1</sup>Терехов А. Советское кооперативное право. - Харьков, 1924. С. 15.

<sup>2</sup>Терехов А. Советское кооперативное право. - М., 1925. С. 16.

<sup>3</sup>Поволоцкий Л.И. Основные начала кооперативного права СССР. - Л., 1927. С. 133.

<sup>4</sup>Стучка П.И. Курс советского гражданского права. - М., 1926. Т.2. С. 133.

<sup>5</sup>См.: там же. С. 110.

внимание привлекли государственные организации (государственные тресты), наделенные правом юридического лица.

Оценка их правовой природы зачастую не шла дальше простой констатации того факта, что они выступают в качестве «обособленных центров» сосредоточения гражданских прав и обязанностей<sup>1</sup>. Иногда же под влиянием других концепций государственные тресты в той мере, в какой они способны к участию в гражданском обороте, объявлялись своеобразными частными предприятиями, построенными по образцу предприятий капиталистических<sup>2</sup>, или, по крайней мере, с использованием опыта капиталистического предпринимательства, хотя с устранением многих его пороков<sup>3</sup>. Еще более прямолинейно аналогичные взгляды выражал Н.А. Арефьев, заявлявший, что государственные хозяйства вынуждены строиться на таких же индивидуалистических началах, какие господствуют на Западе, а потому трест «есть сколок акционерного общества, в отношении которого права общего собрания акционеров осуществляет ВСНХ»<sup>4</sup>.

Е.А. Флейшиц еще в 1924 г. писала, что в «юридической личности госоргана» персонифицируется не самое имущество, а именно госорган как хозяйственная организация<sup>5</sup>. Но поскольку, по ее представлениям того времени, юридическим лицом способен быть только собственник имущества, а объекты, закрепленные за госорганами или приобретаемые ими, принадлежат на правах собственности государству, то тресты и иные государственные организации расценивались тем же автором как формирующиеся, но еще не сложившиеся (недоразвившиеся) юридические лица.

Нужно также со всей определенностью подчеркнуть, что уже в 20-е годы при исследовании «юридической личности госоргана» доминирующее распространение получают те концепции, авторы которых давали достаточно ясный отчет относительно социалистической сущности государственных юридических лиц в СССР и, подходя к ним с этих позиций, стремились выявить подспудные истоки государственного признания гражданской правосубъектности за трестами и другими государственными организациями.

Одна из первых попыток такого рода представлена в работе С.Н. Ландкофа «Субъекты права (лица)», опубликованной в 1928 год в серии комментария к ГК РСФСР, который был издан под редакцией С.М. Прушицкого и С.И. Раевича. Автор обращает внимание на то, что поскольку в системе советского хозяйства государство стало самым мощным хозяйствующим субъектом страны, возникла необходимость в специальном разрешении вопроса об организационно-имущественном обособлении

---

<sup>1</sup>Карасс А.В. Советское промышленное право. - М., 1925. С. 98.

<sup>2</sup>Шретер В.Н. Проект общесоюзного закона о трестах. - Советское право., 1926. №4. С. 108-121.

<sup>3</sup>Матрынов Б.С. Государственные тресты. - М., 1924. С. 7.

<sup>4</sup>Арефьев Н.А. Вопросы промышленного права. - М., 1925. С. 115-116.

<sup>5</sup>Флейшиц Е.А. Торгово-промышленное предприятие. - Л., 1924. С. 20-21.

государственных предприятий от самого государства. Решение этого вопроса путем создания действующих на началах хозрасчета хозяйственных объединений (трестов, комбинатов) потребовало предоставления каждому из них имущественной самостоятельности, т.е. прав юридического лица<sup>1</sup>.

Таким образом, коллективная государственная собственность, разбиваемая по соображениям целесообразности на отдельные части, является той материальной базой, которая требует, ради технических удобств, юридического олицетворения. Комплексное имущество объединения, которое все целиком предназначено для выполнения определенной хозяйственной функции независимо от постоянной перемены отдельных его частей, является субъектом права с ограниченной ответственностью.

То же самое можно сказать и о наиболее широко освещенной в литературе 20-х годов теории юридической личности госорганов автора А.В. Венедиктова. Эта теория нашла свое отражение в его опубликованной в 1928 году книге «Правовая природа государственных предприятий».

А.В. Венедиктов придерживался взглядов, согласно которым государственный трест обладает двойкой природой: «В разных областях отношений трест выступает то, как орган государства то, как юридическое лицо. Правовые отношения всегда субъектны, всегда предполагают наличие субъектов права, общественно-производственные отношения, которые опосредствуются как правовые. Но госорганы, в каких бы отношениях они ни выступали, всегда скрывают за собой одного и того же субъекта - государство»<sup>2</sup>.

Анализ законодательства 1920-1930-х годов позволяет сделать вывод о том, что государство постепенно исключило предприятие из сферы действия гражданского закона и подчинило производственные единицы действию административных установлений.

Практически это выразилось в следующем:

1. Государственное имущество не подлежало отчуждению в собственность частных лиц, общественных и кооперативных организаций, не могло быть предметом залога. Из стоимости имущества запрещалось удовлетворять требования кредиторов в порядке взыскания. Порядок обращения взыскания на государственное имущество сохранился вплоть до принятия Основ гражданского законодательства Союза ССР и республик 1991 г.

2. Предприятия, здания, сооружения не могли продаваться и приобретаться за деньги, они передавались путем списания стоимости отчуждаемого имущества с баланса передающего органа на баланс принимающего. Действующие организации передавались со всем активом и пассивом. Показательно, что термин «предприятие» употреблялся

---

<sup>1</sup>Ландкоф С.Н. Субъекты права (лица). - М., 1928. С. 55.

<sup>2</sup>Венедиктов А.В. Правовая природа государственных предприятий. - Л., 1928. С. 68.

законодателем в 1941 г. в значении имущественного комплекса, а не самостоятельного субъекта права.

3. Государство, таким образом, превратилось в практически единственного полноправного собственника, стало единственным полноценным со всех точек зрения субъектом права.

Вместе с тем приходится констатировать, что длившийся вплоть до 1938 г. период безраздельного господства учения о едином хозяйственном праве оказался малопродуктивным для разработки советской теории юридических лиц.

В период с 1938 по 1955 год исследования понятия «юридическое лицо» шли по разным направлениям. Но центральное место среди них заняло то направление, родоначальником которого был А.В.Венедиктов и, которое приобрело известность под наименованием «теории коллектива».

Эта теория впервые формулируется А.В.Венедиктовым в 1940г. в его статье «Органы управления государственной социалистической собственностью»<sup>1</sup>, а свое фундаментальное обоснование она получила в опубликованной им в 1948 г. книге «Государственная социалистическая собственность». Как и раньше, А.В. Венедиктов связывает юридическую личность госоргана с сохранением товарно-денежных отношений в советской экономике, отказываясь лишь от освещения имущественных прав государственных юридических лиц с помощью понятия товарной формы государственной собственности.

На основании изложенного, необходимо отметить, что на дискуссию о юридическом лице наложили в последние годы отпечаток некоторые тенденции, наметившиеся в развиваемом рядом авторов учении о хозяйственном праве. Наиболее характерная их устремленность обращена к ликвидации грани между юридическими лицами и иными организационно-правовыми образованиями, к критической оценке либо даже к прямому отрицанию самого понятия юридического лица.

Одновременно с А.В. Венедиктовым разработанная С.И. Аскназием «Теория государства»<sup>2</sup> основана на положении о том, что за каждым государственным предприятием стоит собственник имущества - само государство. Таким образом, согласно его теории государство само является юридическим лицом, действующим на определенном участке системы хозяйственных отношений.

Наряду с данными теориями, Ю.К. Толстой<sup>3</sup> обосновал «Теорию директора», основной идеей которой явилось то, что главная цель наделения

---

<sup>1</sup>Советское государство и право. 1940. №5-6. С. 24-51; Государственные юридические лица в СССР. - Советское государство и право. 1940. №10. С. 62-87.

<sup>2</sup>Аскназий С.И. Об основаниях правовых отношений между государственными социалистическими организациями. Ученые записки Ленинградского юридического ин-та. - Л., 1947. Вып. 4.

<sup>3</sup>Толстой Ю.К. Содержание и гражданско-правовая защита собственности в СССР. - Л., 1955. С. 30.

организации правами юридического лица - это обеспечение возможности ее участия в гражданском обороте. Именно директор, по его мнению, уполномочен действовать от имени организации в сфере гражданского оборота, поэтому он, и является основным носителем юридической личности государственного юридического лица<sup>1</sup>.

Наконец в 1968 году А.Б. Годес сторонник теории хозяйственного права выдвигает логический ряд- «субъект права - юридическое лицо»<sup>2</sup>, при этом он разъясняет, что если юридическое лицо-это хозрасчетное предприятие, то внутрихозяйственным юридическим лицом является цех, участок или аналогичное внутреннее звено предприятия.

Иначе говоря, у государственного предприятия обнаруживаются уже все необходимые признаки, а именно: 1) юридические - права юридического лица, т.е. государственное предприятие является субъектом права (которое способно приобретать, иметь и осуществлять права и нести обязанности с ограниченной ответственностью); 2) экономические – предприятие обладает обособленным имуществом; 3) организационные - оно создается для выполнения определенных хозяйственных функций. Таким образом, учение о предприятиях как своеобразном, сложном и комплексном объекте появилось в конце 19- начале 20 веков. Помимо указанных выше исследователей интерес к этому юридическому явлению проявили как советские так и зарубежные.

В более поздний период, понимание термина «предприятия» проистекает из общепринятых названий заводов, фабрик, иных коммерческих структур, так или иначе задействованных в производственной сфере. В смысл и содержание категории «предприятия» теперь уже в обязательном порядке вкладывается имущественное, предпринимательское начало. В таком уяснении данное понятие достаточно широкое, но несколько неопределенное и включает в себя правовые, экономические, технологические, социальные и иные элементы.

Экономические преобразования последних 10 лет XX - столетия, вступление в силу Гражданского Кодекса РФ выдвинули задачу осмысления предприятия как уникального объекта предпринимательского интереса.

Современное правовое значение понятия «предприятия» формулируется более четко, но, несмотря на это, остается несколько обобщающим, несет несколько смысловых нагрузок и применяется законодателем для обозначения существенно различных юридических категорий.

Слово «предприятие» возникло в результате объединения двух церковнославянизмов: пред- и приять-, то есть «относиться положительно, удаваться, благоприятствовать, преуспевать»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup>См.: там же. С.171.

<sup>2</sup>Годес А.Б. Регулирование внутрихозяйственной деятельности предприятий. - Советское государство и право. - М., 1968. №9. С. 115.

<sup>3</sup>Фасмер Макс Этимологический словарь русского языка. - М., 1971. Т.3. С. 357.

Анализируя это определение, можно отметить, что оно не раскрывает сущности данного понятия, поэтому необходимо исследовать ряд других современных определений и точек зрения на указанное юридическое явление.

Термин «предприятие» в современном русском языке имеет несколько значений.

Во-первых, «предприятие» - это одно или несколько действий, принимаемых лицом или лицами для достижения определенной цели, которая заключается в получении ожидаемого результата, причем необязательно имущественного характера, т.е. не влечет приобретение материальных или иных благ.

В данном случае «предприятие» связано с предприимчивостью, инициативой. По этой причине отдельные филологические словари и справочники русского языка в один ряд с «предприятием» в качестве его синонима ставят слова «бизнес», «дело», «затея», «начинание» и даже «выдумка», «афера»<sup>1</sup>.

Во-вторых, «предприятием» называют созданную одним или несколькими или многими лицами организацию совместного труда, общего предпринимательства, какую-либо коммерческую организацию.

Под «предприятием» так же может пониматься задуманное (предпринятое) кем-либо дело, начинание, хозяйственная или торговая единица (организация)<sup>2</sup>.

Как мы видим из данных определений, появляется признак «организация», который характеризует предприятие и в настоящее время, поэтому данный признак требует более глубокого изучения, поскольку имеет различные аспекты толкования.

В принятом в 1990 году законе «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>3</sup> закрепляется следующее понятие предприятия. *Предприятие - самостоятельный хозяйствующий субъект, созданный в порядке, установленном данным законом, для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.*

Введенный в действие в 1994 году Гражданский кодекс РФ разделил юридические лица на коммерческие и некоммерческие организации. Таким образом, используемый ранее признак предприятия как «организация», переходит в более конкретную форму - «коммерческая организация».

В этой связи, в ряде действующих правовых актов предприятие отождествляется с юридическими лицами различных организационно-правовых форм, которые создаются для получения прибыли. В этом случае, термин «предприятие» используется в качестве собирательного названия

---

<sup>1</sup>Абрамов Н. Словарь русских синонимов и сходных по смыслу выражений. - М., 1996. С. 345.

<sup>2</sup>Даль В. Толковый словарь великорусского языка. - М., 1980. Т.3. С. 388.

<sup>3</sup>Закон РСФСР от 25.12.1990 «О предприятиях и предпринимательской деятельности». № 445-1.

коммерческой организации, например, совместных предприятий, малых предприятий, народных предприятий и т.д.

В других актах термином «предприятие» объединены группы юридических лиц, являющихся субъектами права, организационно-правовые формы коммерческих организаций, предусмотренные действующим Гражданским кодексом и другими правовыми актами: государственные и муниципальные унитарные предприятия. В данном же случае термин «предприятие» отражает и содержание (т.е. коммерческая организация, создаваемая для получения прибыли), и форму (включение в официальное наименование организации ее сущностного принципа).

Предприятие - это коммерческая организация, основной целью предпринимательской деятельности которой является производство товаров (продукции) или оказание определенных услуг (строительство, транспорт, связь, снабжение и т.п.)<sup>1</sup>.

Как мы видим термин «коммерческая организация», на котором мы остановимся позже, подменяет термин «хозяйствующий субъект».

Данный термин в гражданском праве используется применительно как к субъектам, так и объектам права. В ст. ст. 113-115 ГК РФ он признаётся одним из видов юридических лиц государственных, муниципальных и казённых предприятий. Одновременно тот же термин применяется для обозначения определённого вида объектов права - это определённый имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности, в который входит вся совокупность имущества, предназначенного для деятельности предприятия (ст. 132 ГК РФ).

Период становления административного права РСФСР совпал по времени с появлением и широким распространением понятия государственного предприятия (почти вытеснив иные организационно-правовые формы коллективных предпринимателей, занятых в экономической сфере). И в то время термин «предприятие» применялся как суррогат вообще любой социалистической коммерческой организации, занятой в промышленности.

Предприятие - самостоятельный хозяйствующий субъект, коммерческая организация, которая занимается производством продукции, выполнением работ и оказанием услуг<sup>2</sup>.

В данном определении происходит смешение двух совершенно разных понятий «хозяйствующий субъект» и «коммерческая организация», что на наш взгляд, совершенно не допустимо.

А.П. Корнев в своем учебнике «Административное право» дает следующее определение предприятию: «под предприятием понимается хозяйственная организация, образованная для производства продукции,

---

<sup>1</sup>Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М., 1998. С. 349.

<sup>2</sup>Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. - М., 1997. С. 205.

выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли»<sup>1</sup>.

Такие ученые - административисты, как Ю.М. Козлов, Л.Л. Попов используют следующее определение: «предприятие - это хозяйствующий субъект, созданный для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли, основу его деятельности составляет имущество»<sup>2</sup>.

Из двух последних определений видно, что они схожи, т.е. имеют одинаковые признаки, а именно: 1) предприятие - хозяйствующий субъект или хозяйствующая организация. На наш взгляд, приведенные понятия равнозначны, т.к. субъект права - это и есть сама организация, которая имеет, приобретает, осуществляет права и несет обязанности, а также самостоятельно несет имущественную ответственность; 2) созданный для производства продукции и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей и получения прибыли.

Но во втором определении выделяется экономический признак - имущество, которое составляет основу деятельности предприятия, т.е. обладание обособленным имуществом.

На основании данных определений видно противоречие во взглядах, которое проявляется в том, что в одних источниках под предприятием понимается хозяйствующий субъект или хозяйствующая организация, а в других - коммерческая организация.

Для удобства анализа основные определения были сведены в таблицу с расчленением их на информационные блоки: источники и признаки (юридические, организационные и экономические) (см. приложение №1).

Подводя итог сказанному, хотелось бы выделить основные признаки предприятия:

*Юридические (правовые):* предприятие является юридическим лицом (организацией), которое способно от своего имени приобретать, иметь и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и нести обязанности, а также самостоятельно нести имущественную ответственность по своим обязательствам; способность быть истцом и ответчиком в суде общей компетенции, арбитражном и третейском суде;

*Экономические:* предприятие обладает обособленным имуществом; в результате своей деятельности получает прибыль, которая впоследствии распределяется между работниками предприятия;

*Организационные:* наличие определенной цели образования и функционирования, т.е. предприятие создается для производства продукции, выполнения работ и оказания услуг в целях удовлетворения общественных потребностей; наличие системы существенных социальных взаимосвязей, посредством которых люди объединяются в единое целое.

---

<sup>1</sup> Корнев А.П. Административное право России. - М., 1996. Ч.1. С. 126.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М, Попов Л.Л. Административное право. - М., 2000. С. 234.

Все это, а также анализ определений «коммерческая организация» и «некоммерческая организация» позволили автору сделать вывод о том, что предприятие (государственное и муниципальное) не является ни коммерческой, ни некоммерческой организацией.

Чтобы провести параллель между коммерческими организациями и некоммерческими хотелось бы дать определение еще одному виду юридического лица, такому как учреждение.

В ряде источников по административному праву<sup>1</sup> учреждением признается некоммерческая организация, которая выполняет социально-культурные или административно-политические функции некоммерческого характера.

Обратимся к Гражданскому кодексу РФ, в котором даны определения коммерческим и некоммерческим организациям.

На основании ст. 50 ГК РФ, коммерческая организация - это юридическое лицо, преследующее извлечение прибыли в качестве основной цели своей деятельности.

Некоммерческая организация - это юридическое лицо, не имеющее извлечения прибыли в качестве основной цели своей деятельности и не распределяющее полученную прибыль между участниками.

В этой связи, мы предлагаем ввести в Гражданский кодекс РФ понятие **хозяйствующей организации**, которой можно дать следующее определение: *хозяйствующая организация – это юридическое лицо, основной целью которой является удовлетворение потребностей граждан, общества и государства и в результате удовлетворения данных потребностей получение определенной прибыли, которая распределяется между его участниками.*

На основании изложенного можно дать следующее определение предприятия: *предприятие - хозяйствующая организация, в состав которой входят все виды имущества, предназначенные для его деятельности.*

Говоря о предприятиях нельзя не остановиться на вопросе их классификации.

Классификация (от лат.classik-разряд, класс и facio-делаю, раскладываю) - система соподчиненных понятий (классов, объектов) какой-либо отрасли знания или деятельности человека, часто представляемая в виде различных по форме схем (таблиц) и используемая как средство для установления связи между этими понятиями, а также для точной ориентировки в многообразии понятий или соответствующих объектов<sup>2</sup>.

Классификация содействует движению науки или отрасли техники со ступени эмпирического накопления знаний на уровень теоретического

---

<sup>1</sup>Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. - М., 1997. С. 205.

<sup>2</sup>Большая советская энциклопедия// Под ред. А.М. Прохорова. - М., Изд. «Советская энциклопедия». 1973. С. 269.

синтеза, системного подхода. Такой переход возможен лишь при условии теоретического осмысления многообразия фактов.

В данном исследовании необходимо рассмотрение классификации юридических лиц для дальнейшего определения административно-правового статуса предприятий.

Впервые попытка классификации юридических лиц была сделана в послереволюционный период, о чем было сказано выше, но законодательно закрепить ее удалось в Гражданском кодексе РСФСР 1964 года (ст. 24 ГК РСФСР) и выглядела она так:

Юридическими лицами являются:

- государственные предприятия и иные государственные организации, состоящие на хозяйственном расчете, имеющие закрепленные за ними основные и оборотные средства и самостоятельный баланс;

- учреждения и иные государственные организации, состоящие на государственном бюджете и имеющие самостоятельную смету, руководители которых пользуются правом распоряжения кредитами;

- государственные организации, финансируемые за счет иных источников и имеющие и самостоятельную смету, и самостоятельный баланс (к таким организациям, в частности, относились научно-исследовательские, конструкторские, проектно-конструкторские, технологические организации, действовавшие в соответствии с Общим положением о научно-исследовательских, конструкторских, проектно-конструкторских и технологических организациях, учрежденного Государственным комитетом по науке и технике СССР в 1970 году<sup>1</sup>);

- колхозы, межколхозные и другие кооперативные и общественные организации и их объединения, а также в случаях, предусмотренных законодательством, предприятия и учреждения этих организаций и их объединений, имеющие обособленное имущество и самостоятельный баланс;

- государственно-колхозные и иные государственно-кооперативные организации (например, межхозяйственное предприятие (организация), действовавшее на основании Общего положения о межхозяйственном предприятии (организации) в сельском хозяйстве, утвержденном постановлением Совета Министров СССР от 14.04.1977 № 291)<sup>2</sup>.

Как видно, данная классификация была построена на классификации государственных юридических лиц.

Принятый в 1990 году закон «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>3</sup> закрепляет следующие организационно-правовые формы предприятий:

- государственное предприятие;
- муниципальное предприятие;

---

<sup>1</sup>Ссылка на данный акт имеется в Комментарий к Гражданскому кодексу РСФСР под ред. Братуся С.Н. и Садикова О.Н. - М., 1982. С. 44.

<sup>2</sup>Собрание постановлений СССР. 1977. №13. Ст. 80.

<sup>3</sup>Закон РСФСР от 25.12.1990 «О предприятиях и предпринимательской деятельности». №445-1.

- индивидуальное (семейное) частное предприятие;
- полное товарищество;
- смешанное товарищество;
- товарищество с ограниченной ответственностью (акционерное общество закрытого типа);
- акционерное общество открытого типа;

В соответствии с данным Законом в РСФСР и Законом РСФСР «О собственности в РСФСР» в Российской Федерации могут создаваться и действовать предприятия, находящиеся в частной, государственной, муниципальной собственности и собственности общественных организаций.

В связи с развитием рыночных отношений, предоставлением организациям, финансируемым за счет средств из бюджета, самостоятельно зарабатывать деньги, положенный в основу разграничения видов юридических лиц критерий, потерял свое юридическое и практическое значение.

Получившие силу на территории Российской Федерации с 3 августа 1992 года<sup>1</sup> Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик, принятые Верховным Советом СССР 31.05.1991г.<sup>2</sup>, положили в основу классификации юридических лиц иные критерии, закрепив впервые на законодательном уровне такой критерий классификации, как цель деятельности юридического лица (ст. 18 Основ).

В зависимости от этого критерия все юридические лица подразделялись на коммерческие и некоммерческие организации.

М.И. Кулагин вводит свою оригинальную классификацию организаций, обладающих статусом юридического лица<sup>3</sup>:

- государственные;
- смешанные;
- частные;
- организации, ведущие хозяйственную деятельность и преследующие коммерческие цели;
- организации, не преследующие таких целей.

Глава 4 Гражданского кодекса РФ вступила в силу 08.12.1994 г. ГК РФ вслед за Основами гражданского законодательства, сохранив деление юридических лиц в зависимости от цели осуществляемой юридическим лицом деятельности на коммерческие и некоммерческие (ст. 50 ГК РФ).

ГК РФ определил следующие организационно-правовые формы предприятий:

<sup>1</sup>П.1 Постановления Верховного Совета РФ от 14.07.92г. «О регулировании гражданских правоотношений в период проведения экономической реформы» (Ведомости Съезда народных депутатов РФ и ВС РФ. 1992. №30. Ст. 1800).

<sup>2</sup>Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1991. №26. Ст. 733.

<sup>3</sup>Кулагин М.И. Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо// Кулагин М.И. Избранные труды. - М., 1997. С. 25

- полное товарищество;
- товарищество на вере;
- общество с ограниченной ответственностью;
- общество с дополнительной ответственностью;
- акционерное общество (закрытое и открытое);
- дочернее хозяйственное общество;
- зависимое хозяйственное общество;
- производственный кооператив;
- государственное и муниципальное унитарное предприятие.

Закрепление в ГК всех выше перечисленных форм предприятия является лишь начальным моментом их применения. Более важным и сложным моментом является их практическая апробация и создание в связи с этим новой нормативной базы.

Такие административисты как А.П. Алехин, Ю.М. Козлов и А.А. Кармолицкий классифицируют предприятия по следующим основаниям<sup>1</sup>:

В зависимости от формы собственности:

- частные,
- государственные (федеральные и субъектов федерации),
- муниципальные (районного, городского, поселкового и сельского значения).

В зависимости от организационно-правовых форм коммерческих организаций:

- полные товарищества,
- товарищества на вере,
- общества с ограниченной ответственностью,
- общества с дополнительной ответственностью,
- открытые и закрытые акционерные общества,
- государственные и муниципальные предприятия,
- производственные кооперативы.

В зависимости от объема и характера полномочий по распоряжению принадлежащим им имуществом:

- унитарные предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения,
- унитарные предприятия, основанные на праве оперативного управления.

В зависимости от их отраслевой производственно-технологической специализации:

- промышленные предприятия,
- сельскохозяйственные предприятия,
- строительные предприятия,
- транспортные предприятия,
- предприятия связи,

---

<sup>1</sup>Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право. - М., 1997. С. 206-207.

- торговли,
- жилищно-коммунальные предприятия.

В зависимости от организационно-правового статуса:

- предприятия, входящие в систему органов управления,
- предприятия, не входящие в систему органов управления.

В зависимости от принципа, положенного в основу организации управления предприятием:

- предприятия, управляемые непосредственно собственником,
- предприятия, управляемые органами, уполномоченными собственником.

А.П. Коренев классифицирует предприятия следующим образом:

В зависимости от видов собственности:

- государственные;
- муниципальные;
- предприятия, находящиеся в собственности общественных объединений;
- предприятия иностранных государств;
- предприятия юридических и физических лиц;
- предприятия, образованные на базе смешанных форм собственности.

По значению и организационной форме:

- государственные - общедоделальные (в том числе казенные, унитарные и т.д.), предприятия субъектов федерации;
- муниципальные - находящиеся в ведении местных органов самоуправления, имеют районное, городское, поселковое значение;
- негосударственные - частные (индивидуальные и семейные предприятия), хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы;

По характеру (виду) выпускаемой продукции и оказанию услуг, т.е. по отраслевой специализации:

- промышленные;
- сельскохозяйственные;
- строительные;
- транспортные;
- предприятия связи;
- торговли;
- жилищно-коммунальные.

Мы бы хотели предложить на основании изложенного, следующую классификацию:

1. В зависимости от формы собственности:

- а) предприятия, основанные на государственной собственности;
- б) предприятия, основанные на муниципальной собственности;
- в) предприятия, основанные на частной собственности;
- г) предприятия, основанные на собственности иностранных юридических и физических лиц;
- д) предприятия, основанные на смешанных формах собственности.

По значению и организационной форме:

а) государственные предприятия:

- общефедеральные (казенные, унитарные);

- предприятия субъектов федерации;

б) муниципальные предприятия, находящиеся в ведении местных органов самоуправления:

- районные,

- городские,

- поселковые,

- сельские.

В зависимости от правового режима:

- предприятия, основанные на праве хозяйственного ведения;

- предприятия, основанные на праве оперативного управления, создаваемые в виде федеральных казенных предприятий;

3. В зависимости от основной формы деятельности:

а) промышленные;

б) сельскохозяйственные;

в) транспортные;

г) строительные;

д) связи;

е) торговли;

ж) жилищно-коммунальные.

Обычно в административно-правовой литературе, рассматривая предприятия в качестве субъектов административного права, вполне обоснованно указывают на различные формы собственности предприятия: государственные, муниципальные и частные, но, несмотря на это в равной степени законодательство о предприятиях распространяется на предприятия всех форм собственности.

Государственные и муниципальные предприятия являются формой унитарного предприятия, а такого понятия как частные предприятия в ГК РФ не существует, но во второй главе данного монографического исследования мы попытаемся дать определение частному предприятию, а также конкретизировать понятие унитарного предприятия.

Таким образом, данный анализ позволяет нам сделать следующие выводы:

1) употребление термина «предприятие» в качестве родового понятия, охватывающего все виды коммерческих организаций независимо от их организационно-правовых форм как юридических лиц, на наш взгляд является неверным;

2) предприятие обладает признаками: юридическими (правовыми), экономическими и организационными - подробное рассмотрение, которых привело нас к выводу о том, что государственное и муниципальное предприятие не является коммерческой организацией;

3) на основании этого, мы предлагаем ввести определение «хозяйствующей организации», на основании чего уточняем понятие «предприятие»;

4) рассмотрение понятий и классификаций предприятий, позволяет нам сделать вывод о том, что правовое положение перечисленных выше предприятий различно в связи с их организационно-правовой формой, а значит, и различен их административно-правовой статус, на котором мы остановимся в следующем параграфе.

#### **4.2. Эволюция основных подходов к формированию административно-правового статуса предприятий**

Прежде, чем приступить к рассмотрению административно-правового статуса предприятий, остановимся на вопросе развития понятия «правового статуса» в российском праве, так как оно является базовым при рассмотрении данного параграфа.

В законодательстве нередко «правовое положение», «статус» стоят в одном ряду с правами и свободами<sup>1</sup>. Тем самым как бы объединяются в единое понятие два соподчиненных института, поэтому основными элементами правового статуса являются основные права и обязанности, определяющие “наиболее существенные, коренные, принципиальные отношения и связи между обществом и членами, государством и его гражданами”<sup>2</sup>.

Мы также придерживаемся точки зрения о том, что «правовой статус» и «правовое положение» понятия равнозначны и закрепляют права, свободы и обязанности как физических, так и юридических лиц, действие которых не может ограничиваться временно или постоянно нормами, устанавливаемыми отдельными отраслями права под предлогом специфики ее предмета правового регулирования или своеобразия политического, экономического положения переживаемого страной.

---

<sup>1</sup>Матузов Н.И. Теория государства и права. - Саратов, 1995. С. 135; Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. - М., 1998. С. 320; Жеребцов А.Н. Правовое регулирование статуса беженцев и вынужденных переселенцев в субъектах Российской Федерации. – Автореф. дис... канд. юрид. наук. – Волгоград, 1999. С. 15; Каткова Н.Н. Правовой статус беженцев в РФ. - Автореф. дис... канд. юрид. наук. - М., 1999. С. 10; Арбузкин А.М. Государственно-правовой статус иностранных граждан в социалистических странах Европы. - М., 1983. С. 15.

<sup>2</sup>Воеводин Л.Д. Конституционные права и обязанности советских граждан. - М., 1972. С. 41-42.

Но для того чтобы соблюсти логику данного исследования, мы хотим выделить основной компонент, при помощи которого можно раскрыть понятие «правового статуса», это - правосубъектность, включающая в себя: правоспособность и дееспособность.

В отличие от понятия советского гражданского права, привлекшего к себе внимание уже со времен образования социалистического государства в нашей стране, проблема гражданской правосубъектности впервые ставится в цивилистической науке лишь в связи с проведением первой кодификации советского гражданского законодательства. При этом, поскольку первоначально гражданская правосубъектность обычно отождествляется с частноимущественной, товарно-денежной персонификацией, которая в первые годы после победы Октябрьской революции не могла найти сколько-нибудь широкого применения, иногда утверждалось, что якобы «в течение нескольких лет (1918-1923) мы были свидетелями почти полного отсутствия частноимущественной правоспособности»<sup>1</sup>.

Это утверждение верно лишь в том смысле, что до принятия ГК 20-х годов отсутствовала общая легальная формула о гражданской правоспособности и до введения нэпа экономические процессы протекали почти без какого бы то ни было использования товарно-денежной формы<sup>2</sup>.

Провозглашение общей законодательной формулы о гражданской правоспособности физического лица<sup>3</sup> совпало с введением нэпа и нашло свое отражение в Законе об основах частных имущественных правах от 22 мая 1922 года<sup>4</sup>, а затем в ГК РСФСР и ГК других советских республик.

В 1928 г. при комментировании норм ГК РСФСР о лицах С.Н. Ландкоф, ссылаясь на работу Е.Б. Пашуканиса «Общая теория права и марксизм», писал, что именно ввиду необходимости обеспечить обращаемость товаров на рынке «законодатель декларирует защиту имущественных прав граждан в пределах своих законов и признает этим самым всякого гражданина носителем имущественных прав или, выражаясь традиционной терминологией, физическим лицом, объектом прав»<sup>5</sup>. И дальше: «Человек представляет собой реальное явление как создание живой природы и столь же реальное явление в классовом обществе как товаровладелец, а следовательно, как «правовладелец», как субъект права»<sup>6</sup>.

Как видно из данной работы, появляется юридический признак-субъект права, т.е. человек способен иметь, приобретать, осуществлять права и нести

---

<sup>1</sup>Гойхбарг А.Г. Основы частного имущественного права. - М., 1950. С. 53.

<sup>2</sup>Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. - М., 2000. С. 294.

<sup>3</sup>Этот термин, несмотря на его «естественно-правовое» происхождение, не только широко применялся в законе, но и не ставился под сомнение в теории, пока не был подвергнут критике С.Н.Братусем (см.: Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950. С. 32) и постепенно не оказался вытесненным как из легального, так и из научного обихода.

<sup>4</sup>СУ РСФСР. 1922. №36. Ст. 423.

<sup>5</sup>Ландкоф С.Н. Субъекты права (лица). - М., 1928. С. 9-10.

<sup>6</sup>См.: там же. С. 10.

обязанности, что в последствии становится основой административно-правового статуса гражданина.

С чисто социальной точки зрения гражданская правоспособность в советском обществе была существенно расширена по сравнению с ее границами, установленными буржуазным законом. Г.М. Марков, один из последователей А.Г. Гойхбарга, как раз и отмечал это обстоятельство, когда, упомянув о допустимости ограничения правоспособности по суду, указывал, что все прочие обстоятельства, влияющие на объем правоспособности в большинстве капиталистических государств (пол, раса, национальность и т.п.), не учитываются при определении ее объема в СССР, а такой факт как социальное происхождение в предусмотренных законом случаях вызывает прямо противоположные последствия в условиях буржуазной и советской действительности<sup>1</sup>.

В отличие от этого граждане как субъекты гражданского права должны быть правоспособны в одинаковом объеме: «Как право -, так и дееспособность являются способностями, социально-публично присвоенными всякому лицу при существовании известных условий (возрастных, физических и т.п.)»<sup>2</sup>.

После закрепления в ГК 20-х годов норм о гражданской правосубъектности она неизменно конструируется нашим законом как равная в принципе для всех. Лишь в отдельных случаях первые советские гражданские кодексы требовали дифференцированного подхода к трудящимся и нетрудовым элементам. В то же время политическая правосубъектность тех или других различалась существенным образом. Нетрудовые элементы были лишены всех политических прав, за исключением права советского гражданства, тогда как трудящиеся, будучи носителями разнообразных политических прав, обладали ими в объеме, зависевшем от того, какую конкретную социальную прослойку они представляли<sup>3</sup>.

В связи с этим, уже в те годы в теории гражданского права делались попытки различать общую и специальную правоспособность. Под общей правоспособностью понимали способность обладать любыми или хотя бы какими-то правами, а в ее пределах выделялись два вида специальной правоспособности - политическая и гражданская.

Различия между названными видами специальной правоспособности усматривались в том, что первая строится как неравная для разных классов и прослоек, а вторая - как равная для всех граждан, не ограниченных в правах по суду<sup>4</sup>.

Позже, в учебнике по гражданскому праву 1938 г., созданном под непосредственным воздействием происшедших социальных и

---

<sup>1</sup>Гражданский кодекс РСФСР. Комментарий под ред. А.Г. Гойхбарга и И.Г. Кобленца. - Л., 1925. С. 37-38.

<sup>2</sup>Стучка П.И. Курс советского гражданского права. - М., 1926. Т.2. С. 42.

<sup>3</sup>Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. - М., 2000. С. 275.

<sup>4</sup>Магазинер Я.М. Советское хозяйственное право. - М., 1924. С. 73.

законодательных преобразований, а также изменения цивилистических научных воззрений, С.Н.Братусь связывал правосубъектность граждан не с социальными функциями, частнотоварными отношениями или отмирающим в СССР структурными экономическими подразделением, а с утверждением социалистической системы хозяйства и социалистической собственности на средства производства. С.Н. Братусь, в отличие от своих предшественников, определял гражданскую правоспособность как способность к обладанию не только правами, но и гражданскими обязанностями.

Как мы видим, здесь впервые в истории советской цивилистической науки в содержание социалистической гражданской правоспособности включается возможность обладания, наряду с имущественными, также личными неимущественными правами, хотя приводимые автором конкретные примеры личных неимущественных прав либо вовсе лишены гражданско-правовой природы, либо закреплялись действовавшим в то время советским гражданским законодательством.

Положения о правосубъектности продолжают развиваться в 40-е - первой половине 50-х годов и появляются оригинальные работы о представительстве<sup>1</sup>, безвестном отсутствии<sup>2</sup>, гражданско-правовом положении отдельных категорий граждан<sup>3</sup>.

В 1950 году публикуется первая монография, в обобщенном виде освещающая проблему гражданской правосубъектности в целом<sup>4</sup>.

Но в 50-60-е годы публикации, посвященные данной тематике, а именно правосубъектности, отсутствуют в силу того, что сущность данного правового явления достаточно выявлена<sup>5</sup>.

С тех пор изложенные положения приобрели характер общепризнанных и как традиционные воспроизводятся в любых цивилистических работах, относящихся к тематике этого рода. Они послужили отправным пунктом для анализа конкретных правовых форм возникновения, осуществления и прекращения правосубъектности граждан, вокруг которых теперь исследование и сосредотачивается.

Внимание цивилистической мысли сосредотачивается теперь на выработке наиболее совершенных гражданско-правовых методов закрепления правоспособности и дееспособности советских граждан, что

---

<sup>1</sup>Рясенцев В.А. Понятие и юридическая природа полномочия представителя в гражданском праве. Методические материалы - ВЮЗИ., Вып. 2. 1946. С. 3; Он же: Основания представительства в Советском гражданском праве. Вып. 1. 1948. С. 46.

<sup>2</sup>Амфитеатров Г.Н. Институт безвестного отсутствия в нашем праве. - Социалистическая законность. 1946. №7-8. Прянишников Е. Безвестное отсутствие. - Советская юстиция. 1940. №16.

<sup>3</sup>Пергамент А.И. К вопросу о правовом положении несовершеннолетних - М., Вып. 3. 1955. С. 3-69.; Свердлов Г.М. Охрана интересов детей в советском семейном праве. - М., 1955.

<sup>4</sup>Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950.

<sup>5</sup>Одно из немногочисленных исключений составляет статья Красавчикова О.А. «Социальное содержание правоспособности советских граждан» (Правоведение. 1960. №1.С. 12-25).

нашло свое отражение хотя и в небольших по объему, но достаточно многочисленных публикациях, связанных с разработкой и обсуждением отдельных проектов Основ и новых ГК союзных республик<sup>1</sup>.

Подводя итог сказанному выше, необходимо отметить, что вопрос о соотношении правосубъектности с правоспособностью и дееспособностью исторически поднимался советской гражданско-правовой наукой в связи с учением либо о гражданском правоотношении, либо о правосубъектности граждан, хотя сформулированные на этой основе общие положения были распространены также на юридических лиц. В свою очередь, разработка учения о юридических лицах послужила основой для таких выводов, которые, наряду со специальными, нередко приобретали существенное общетеоретическое значение.

Советская цивилистическая теория на протяжении всей истории своего существования исходила из того, что подобно правосубъектности граждан, правосубъектность юридических лиц раскрывается через категории правоспособности и дееспособности, специфика которых, в сравнении с право- и дееспособностью граждан, состоит в одновременности возникновения и специальном их содержании.

Так, Лаптев В.В. полагает что, поскольку юридическое лицо - носитель гражданских прав и обязанностей, хозяйственно-правовая трактовка правосубъектности несовместима с понятием юридического лица и вообще не испытывает в этом понятии какой-либо надобности. По его мнению, гораздо существенней тот факт, что помимо предприятий есть вышестоящие звенья социалистической хозяйственной системы, имеющие с предприятиями в сфере правосубъектности что-то общее, и они наделены определенной компетенцией, хотя бы ни теоретически, ни легально не признавались юридическими лицами. Не юридическое лицо, а правосубъектный хозорган как носитель соответствующей компетенции - вот что стоит в центре хозяйственного права как особой отрасли советского права<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Антимонов Б. К разработке проекта Основ гражданского законодательства СССР. - Социалистическая законность., 1959. №7. С. 14; Братусь С. О соотношении Основ гражданского законодательства Союза СССР и гражданских кодексов союзных республик. - Советская юстиция. 1957. №9. С. 9; Вильнянский С.И., Пушкин А.А. К вопросу о кодификации гражданского законодательства. - Харьковский юрид. ин.-т, 1959. С. 3-18.; Орловский П.Е. Разработка Основ гражданского законодательства Союза ССР – Советское государство и право., 1957. №7. С. 81; Материалы дискуссии по вопросам правосубъектности. – Вестн. Ленинградского ун-та, 1956. №5. С.146; Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950. С. 5; Флейшниц Е.А Соотношение правоспособности и субъективных прав.-Вопросы общей теории советского права. - М., 1960. С. 255-283; Александров Н.Г. Законность и правоотношения в советском обществе. - М., 1955. С. 116; Теория государства и права. Курс лекций/ Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. - М., Юрист. 1999. С. 484; Миронов О.О. Субъекты советского государственного права. - Саратов, 1975. С.16.

<sup>2</sup>Лаптев В.В. К совершенствованию хозяйственного законодательства. - Советское государство и право. 1967. №7. С. 96.

Как видно из вышеизложенного, понятие «правосубъектности» приравнивается к понятию «компетенция».

Авторы, придерживающиеся хозяйственно-правовой концепции, настаивают на том, что «понятием компетенции обнимаются как права и обязанности, принадлежащие данному субъекту, так и возможность приобретения прав и обязанностей при определенных юридических фактах (например, при заключении хозяйственного договора)»<sup>1</sup>. Следовательно, компетенция является более широким понятием, чем правоспособность и дееспособность.

Характерна, в частности, эволюция воззрений В.К. Мамутова. В свое время он расценивал правоспособность как одну из составных частей компетенции<sup>2</sup>, а тем самым, выводил компетенцию за рамки «традиционных» отраслей права и включал ее в право хозяйственное. Но впоследствии автор пришел к выводу, что правоспособность и компетенция - это явления, расположенные в разных плоскостях: первая означает лишь возможность правообладания, а вторая воплощается в конкретных правах и обязанностях, тем отличающихся от обычных обязанностей и субъективных прав, что они приобретаются непосредственно в силу закона, а их объем не может быть изменен по воле правосубъектных лиц<sup>3</sup>.

А.А. Пушкин в своей докторской диссертации немало внимания уделил также компетенции. Для него компетенция – это совокупность не правомочий и обязанностей, а одних только принадлежащих госоргану (юридическому лицу) властных прав в области планирования, финансирования, капитального строительства и т.п. Эти властные права не образуют правоспособности, так как носят наличный, а не возможный характер. Вместе с тем он высказывал точку зрения о том, что к правоспособности вообще нельзя сводить административную правосубъектность, ибо в ее состав включается также конкретные властные полномочия, возникающие вне правоотношений, в силу прямого указания закона. Компетенция в области хозяйствования и есть не что иное, как административно-хозяйственная правосубъектность, представляющая один из видов административной правосубъектности и существующая независимо от правосубъектности гражданской<sup>4</sup>.

Если компетенция - это административно-хозяйственная правосубъектность, как полагает А.А. Пушкин, то на наш взгляд, в специальном выделении подобной категории вообще нет необходимости, ибо оно ведет не более чем к удвоенному обозначению одного и того же явления.

---

<sup>1</sup>Хозяйственное право (Учебное пособие для юридических вузов под ред. В.В. Лаптева). - М., 1970. С. 45.

<sup>2</sup>Мамутов В.К. Компетенция государственных органов в решении хозяйственных споров. - М., 1964. С. 16.

<sup>3</sup>Мамутов В.К. О соотношении понятий компетенции правоспособности государственных хозяйственных органов. - М., 1965. Правоведение. №4.С. 59.

<sup>4</sup>Пушкин А.А. Правовые формы управления промышленности в СССР. Дис... док. юрид. наук. - Харьков, 1964. С. 10-11.

Перечисленные и другие недостатки устраняются при подходе к понятию компетенции с позиций, которые нашли обоснование в трудах А.В. Венедиктова. Он писал, что «государство определяет компетенцию каждого госоргана, т.е. предмет его деятельности (его задачи и функции) и объем прав и обязанностей, необходимых для осуществления его задач»<sup>1</sup>.

Но такой подход, на наш взгляд, верен применительно только к государственным юридическим лицам (предприятиям). А как же быть в отношении юридических лиц других форм собственности?

Дискуссии продолжаются, и первый шаг в развертывании такой дискуссии предпринимает Ю.Г. Басин. Автор решительно выступает против сведения компетенции к одному виду правосубъектности. Компетенция – не наличное правомочие, а лишь способность к выполнению властных функций, т.е. определенная правоспособность, носителем компетенции является не предприятие как таковое, а администрация данного предприятия<sup>2</sup>.

Иное понимание компетенции защищает В.Ф. Яковлева. Она решительно выступает против сведения компетенции к какой-либо части нескольких видов правосубъектности или к общему их выражению. Для нее компетенция и правосубъектность – понятия разноплоскостные. Перед нами юридически закрепленный вид управленческой деятельности, основанный на административных правомочиях и выражающий их административные правоотношения. Такие правоотношения появляются вследствие того, что одновременно с созданием предприятия оно включается в соответствующую хозяйственную систему с подчинением органу, который эту систему возглавляет<sup>3</sup>.

Обзор разнохарактерных взглядов на сущность компетенции предприятия, показывает, что критическую и практическую проверку выдержал только один из них и именно тот, который определяет ее как обобщенное выражение всех принадлежащих предприятию видов правосубъектности.

Как и другие важнейшие правовые проблемы, проблема правосубъектности, включая разносторонние ее аспекты (соотношения с компетенцией, правоспособностью, субъективными правами и т.п.), продолжает занимать одно из центральных мест в советской правовой литературе как учебной, так и научной, представленной монографическими, в том числе докторскими исследованиями<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup>Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. - М., 1949. С. 613.

<sup>2</sup>Басин Ю.Г. Правовые формы реализации оперативно-хозяйственной самостоятельности предприятий. - Правоведение. 1967. №6. С. 42.

<sup>3</sup>Яковлева В.Ф. Гражданско-правовые вопросы социализации промышленности в СССР. - Л., 1968. С.17-27.

<sup>4</sup>Якушев В.В. Юридическая личность государственного производственного предприятия по советскому праву. - Дис... док. юрид. наук. - Свердловск., 1973.; Красько И.С. Общие теоретические проблемы советского хозяйственного права - Дис... док. юрид. наук. - Харьков, 1973. и т.д.

В теории права существует разделение правового статуса, и поэтому принято разделять их на виды: 1) общий или конституционный; 2) индивидуальный статус; 3) отраслевой статус (гражданско-правовой, административно-правовой и т.п.); 4) межотраслевой статус, 5) особый и специальный правовой статус, который базируется на всех выше перечисленных статусах.

Общий или конституционный статус является для предприятия исходным. Данное понятие очень широкое, и оно включает общие для всех предприятий права и обязанности, которые предусмотрены Конституцией РФ, действующим законодательством и другими нормативными актами.

Отраслевой же статус, в отличие от общего, определяется нормами конкретной отрасли права. Например, в ходе деятельности любого предприятия, независимо от формы собственности и вида деятельности, подпадает под правовое воздействие одновременно гражданского, финансового, административного, экологического, земельного права и т.д.

По общему правилу предприятия не входят в систему каких-либо отраслевых органов управления в качестве звеньев их единых организационных систем, однако как субъект права и коллективный участник правоотношений предприятие также обладает административно-правовым статусом

Настоящий Гражданский кодекс РФ прямо указывает лишь на правоспособность юридических лиц (ст. 49 ГК РФ). Так из анализа решений и доктринальных исследований следует, что юридическое лицо, так же как и физическое, обладает правоспособностью (ст. 49 ГК РФ), дееспособностью (п. 1 ст. 48 ГК РФ: «может... приобретать... права»), деликтоспособностью (ст. 56, п. 1 ст. 48 ГК РФ: «отвечать по своим обязательствам...»).

Представляется, что причины упрощенной формулировки ст.49 Гражданского кодекса РФ заключаются в следующем. Во-первых, некоторые цивилисты ставят знак равенства между правоспособностью и правосубъектностью<sup>1</sup>. Во-вторых, по общему правилу, правоспособность и дееспособность юридического лица возникают одновременно (с возникновения юридического лица, т.е. в данном случае с момента регистрации предприятия) и прекращаются, как правило, одновременно (с прекращением деятельности юридического лица).

Сравним правосубъектность предприятий и физических лиц, в чем же разница?

Объем правосубъектности предприятия отличается от правосубъектности физического лица. Так, например, физические лица могут иметь, приобретать и осуществлять любые, не запрещенные законом гражданские права и создавать, нести и исполнять любые не запрещенные законом гражданские обязанности (ст. 17, 21 ГК РФ). Предприятие может иметь гражданские права, только соответствующие целям своей деятельности, предусмотренным в его учредительных документах, и нести

---

<sup>1</sup>Братусь С.Н. Субъекты гражданского права. - М., 1950. С.136.

гражданские обязанности, только связанные с этой деятельностью (п. 1. ст. 49 ГК РФ). Таким образом, действующий Гражданский кодекс сохраняет принцип целевой правосубъектности (специальной) в отличие от принципа правоспособности, которая распространяется на физических лиц. Предприятие в отличие от физических лиц не может завещать свое имущество. Унитарные предприятия имеют более узкую, чем прочие коммерческие организации, правосубъектность (п. 1 ст. 49, ст. 113-115). Также необходимо отметить, что предприятие приобретает гражданские права и принимает на себя гражданские обязанности через свои органы (п. 1 ст. 53, п. 4 ст. 113 ГК РФ).

Для участия в гражданском обороте предприятию необходима не только правоспособность, но и дееспособность. В отличие от граждан у предприятий право- и дееспособность возникает и прекращается одновременно. Наличие у предприятия дееспособности означает, что оно своими собственными действиями может приобретать, создавать, осуществлять и исполнять права и обязанности<sup>1</sup>.

Говоря о содержании административно-правового статуса коллективного субъекта, нельзя не согласиться с Д.Н. Бахрахом. По его мнению, оно в основном зависит от следующих фактов:

- 1) является ли он частью государственного механизма или нет;
- 2) каким видом деятельности он занимается (хозяйственной, культурно-воспитательной и т.д.);
- 3) является ли он самостоятельной организационной единицей или включен в более сложную организационную структуру.

Коллективный субъект целесообразно поделить по наиболее значимому в этом случае признаку: является он государственным или нет. Нужно различать части государственного механизма (организации, их структурные подразделения, сложные организации и негосударственные коллективные субъекты).

Также в административно-правовом статусе государственных коллективных субъектов можно выделить три главных блока:

- а) целевой;
- б) структурно-организационный;
- в) компетенционный;

Первым элементом административно-правового статуса коллективного субъекта являются его цели, задачи и функции, которые закреплены юридически. Иными словами, в общем, плане цель понимается как обеспечение определенной социальной потребности общества и закрепляется в положениях, уставах и других управленческих актах в качестве перечня задач и выполняемых функций.

Последующие два элемента - структурно-организационный и компетенционный - так же как и целевой закрепляются в положениях, уставах и других управленческих актах в качестве перечня структурных

---

<sup>1</sup>Сергеев А.П., Толстой Ю.К. Гражданское право. - М., 1998. Ч.1. С. 127.

подразделений данного государственного коллективного образования и их компетенции, т.е. круга полномочий каждого подразделения.

Особенности административной правосубъектности предприятий с различными видами собственности, а именно: государственной, муниципальной и частной - автор рассмотрит во второй главе настоящего исследования, а сейчас хотелось бы остановиться на вопросе ее возникновения, т.к. до сегодняшнего момента он остается актуальным.

Итак, предприятие, как и любой субъект правоотношений, приобретает административную правосубъектность с момента своей регистрации как юридического лица.

Раньше, до вступления в силу Гражданского кодекса РФ, государственная регистрация предприятий была предусмотрена Законом «О предприятиях и предпринимательской деятельности», а также Указом Президента РФ от 8 июля 1994 года №1482 «Об упорядочении государственной регистрации предприятий и предпринимателей на территории Российской Федерации».

На основании закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности» государственная регистрация предприятия, независимо от его организационно – правовой формы, осуществлялась районным, городским, районным в городе Советом народных депутатов по месту учреждения предприятия. Данные государственной регистрации предприятия в месячный срок сообщались в Министерство финансов РФ для включения в Государственный реестр.

Многие проблемы, существующие в экономической сфере, были обусловлены отсутствием федерального закона о государственной регистрации. Его принятие предусмотрено в ст. 51 Гражданского кодекса Российской Федерации, в которой сказано, что юридическое лицо, в данном случае предприятие, подлежит государственной регистрации в органах исполнительной власти в порядке, определяемом законом о регистрации юридических лиц. Данные государственной регистрации, в том числе для коммерческих организаций фирменное наименование, включаются в единый государственный реестр юридических лиц, открытый для всеобщего ознакомления. Нарушение установленного законом порядка образования юридического лица или несоответствие его учредительных документов по закону влечет отказ в государственной регистрации юридического лица.

Вследствие существования большого числа регистрирующих органов, необходимости прохождения множества регистрационных процедур, отсутствия единых форм учета и контроля практически нет обобщенной информации о зарегистрированных предприятиях и организациях<sup>1</sup>. В результате даже Правительство РФ не располагает достоверными данными о количестве хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на территории России или в отдельных ее регионах, а сведения о зарегистрированных предприятиях и вовсе отсутствуют.

---

<sup>1</sup>Закупень Т.В. Проблемы регистрации юридических лиц.// Законодательство №5. 2000.

Пока же регистрация предприятий производится на основании ст. ст. 34 и 35 Закона «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>1</sup>, а также Положения о порядке государственной регистрации субъектов предпринимательской деятельности<sup>2</sup>.

13 июля 2001 года Государственной Думой был принят Федеральный закон РФ «О государственной регистрации юридических лиц» №129-ФЗ.

Вступивший в силу 8 августа 2001 года Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц» регулирует отношения, возникающие в связи с государственной регистрацией юридических лиц при их создании, реорганизации и ликвидации, при внесении изменений в их учредительные документы и при ведении единого государственного реестра юридических лиц (далее - государственный реестр).

В нем сказано, что государственная регистрация юридических лиц - акт уполномоченного федерального органа исполнительной власти, осуществляемый посредством внесения в государственный реестр сведений о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц, а также иных сведений о юридических лицах в соответствии с настоящим Федеральным законом.

В Российской Федерации с момента принятия данного закона ведется государственный реестр, содержащий сведения о создании, реорганизации и ликвидации юридических лиц и соответствующие документы.

1. В государственном реестре содержатся следующие сведения и документы о юридическом лице:

а) полное и (в случае, если имеется) сокращенное наименование, в том числе фирменное наименование, для коммерческих организаций на русском языке. В случае, если в учредительных документах юридического лица его наименование указано на одном из языков народов Российской Федерации и (или) на иностранном языке, в государственном реестре указывается также наименование юридического лица на этих языках;

б) организационно - правовая форма;

в) адрес (местонахождения) постоянно действующего исполнительного органа юридического лица (в случае отсутствия постоянно действующего исполнительного органа юридического лица - иного органа или лица, имеющих право действовать от имени юридического лица без доверенности), по которому осуществляется связь с юридическим лицом;

г) способ образования юридического лица (создание или реорганизация);

д) сведения об учредителях юридического лица;

е) копии учредительных документов юридического лица;

ж) сведения о правопреемстве - для юридических лиц, созданных в результате реорганизации иных юридических лиц; для юридических лиц, в учредительные документы которых вносятся изменения в связи с

---

<sup>1</sup>ВВС СССР. 1990. №30. Ст. 418.

<sup>2</sup>СЗ РФ. 1994. №11. Ст. 1194.

реорганизацией, а также для юридических лиц, прекративших свою деятельность в результате реорганизации;

з) дата регистрации изменений, внесенных в учредительные документы юридического лица, или в случаях, установленных законом, дата получения регистрирующим органом уведомления об изменениях, внесенных в учредительные документы;

и) способ прекращения деятельности юридического лица (путем реорганизации или путем ликвидации);

к) размер указанного в учредительных документах коммерческой организации уставного капитала (складочного капитала, уставного фонда, паевых взносов или другого);

л) фамилия, имя, отчество и должность лица, имеющего право без доверенности действовать от имени юридического лица, а также паспортные данные такого лица или данные иных документов, удостоверяющих личность в соответствии с законодательством Российской Федерации, и идентификационный номер налогоплательщика при его наличии;

м) сведения о лицензиях, полученных юридическим лицом.

2. В случае изменения содержащихся в государственном реестре сведений ранее внесенные сведения сохраняются. Порядок и сроки исключения из государственного реестра устаревшей информации и уничтожения устаревших документов определяются Правительством Российской Федерации.

3. Записи вносятся в государственный реестр на основании документов, представленных заявителями при государственной регистрации юридических лиц и внесении изменений в государственный реестр. Каждой записи присваивается государственный регистрационный номер и для каждой записи указывается дата внесения ее в государственный реестр.

Деятельность незарегистрированного предприятия запрещается. Доходы, которые получены от деятельности незарегистрированного предприятия, взыскиваются через суд и направляются в местный бюджет.

За регистрацию предприятия взимается государственная пошлина в размере, установленном законодательством РФ, которая направляется в местный бюджет.

Для регистрации предприятия учредитель обязан предоставить следующие документы:

- заявление учредителя;
- устав предприятия;

В уставе предприятия обязательно определяются: наименование и место нахождения предприятия, предмет и цели деятельности, органы управления и контроля и их компетенция, порядок образования имущества и распределение прибыли (дохода), условия реорганизации и прекращения, а также содержатся иные не противоречащие законодательству положения, связанные с особенностями деятельности предприятия.

- решение о создании предприятия или договор учредителей;
- свидетельство об уплате пошлины;

Решение о регистрации или отказе в регистрации предприятия должно быть принято не позднее чем в месячный срок с момента подачи заявления учредителя, устава, договора учредителей и свидетельства об уплате государственной пошлины. О регистрации предприятия держатель реестра объявляет в местной печати не позднее, чем в недельный срок со дня регистрации. При внесении изменений или дополнений в учредительные документы предприятия и при изменении организационно-правовой формы предприятия учредитель обязан в недельный срок сообщить соответствующие сведения Совету, зарегистрировавшему данное предприятие.

На основании вышеизложенного видно, что принятый закон, на наш взгляд, позволит упорядочить государственную регистрацию юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, устранив множественность регистрирующих органов и регистрационных процедур, будет способствовать борьбе с экономическими преступлениями, а также привлечет дополнительные инвестиции.

Таким образом, предприятие считается созданным с момента его государственной регистрации и действует на основе учредительных документов.

Законодательство о предприятиях в равной степени распространяется на предприятия всех форм собственности. Это выражение юридического равенства всех форм собственности установлено ч. 2 ст. 8 Конституции России.

Прекращают свою деятельность предприятия в порядке, принципы которого сходны с действующими при их создании. Различают распорядительное и добровольное основание прекращения деятельности предприятий<sup>1</sup>. Добровольным основанием является решение органа предприятия, уполномоченного на то учредительными документами (п. 1 ст. 57, п. 2 ст. 61, п. 1 ст. 68 ГК РФ). К распорядительным основаниям относятся: решения учредителей (участников) (п. 1 ст. 57, п. 2 ст. 61 ГК РФ), решение уполномоченных государственных органов (п. 2 ст. 57 ГК РФ), решение суда (п. 2 ст. 57, п. 2 ст. 61, ст. 65 ГК РФ). К ним примыкает реорганизация предприятия с согласия уполномоченных государственных органов. Из анализа ст. 113-115, 120, 294-300 ГК РФ следует, что государственные и муниципальные (как казенные, основанные на праве хозяйственного ведения, так и основанные на праве оперативного управления) предприятия прекращают свою деятельность только в распорядительном (принудительном) порядке. К остальным организационно-правовым формам применимы оба вида оснований.

В результате вышеперечисленных оснований административная правосубъектность предприятия прекращается.

Следующим признаком административно-правового статуса предприятий являются гарантии.

---

<sup>1</sup>Калпин А.Г., Масляев А.И. Гражданское право. - М., 1997. Ч.1. С. 99.

Среди юристов распространено мнение о том, что гарантии по своему содержанию и характеру действия могут подразделяться на следующие: общие и специальные (юридические). В качестве общих гарантий выступают экономические, политические и идеологические условия и предпосылки. Под специальными (юридическими) гарантиями понимается правовые нормы, определяющие юридическими средствами конкретный порядок реализации и защиты прав и обязанностей.

Чем выше степень реализации административно-правового статуса, тем в большей мере ограничивается возможность произвола со стороны государства и его органов.

Гарантированность прав и свобод - это своеобразный внешний механизм ограничения власти, которая всегда стремится к само расширению и усилению своего присутствия во всех сферах человеческой жизни<sup>1</sup>.

К гарантиям прав и обязанностей предприятий обычно относят экономические, политические, организационные и юридические гарантии<sup>2</sup>.

Эти гарантии, во-первых, являются производными от общего правового режима осуществления исполнительной власти; во-вторых, выражаются в системе правовых норм, определяющих отношения органов исполнительной власти с предприятиями; в-третьих, воплощаются в правах предприятий на самозащиту от противоправных действий органов исполнительной власти<sup>3</sup>.

Общий правовой режим предполагает подзаконность деятельности органов исполнительной власти. Следовательно, они обязаны соблюдать и исполнять законы, устанавливающие правовой статус предприятий. В случае, если указанные органы осуществляют противоправные действия в отношении предприятий, которые каким-либо способом ограничивают их деятельность, они подлежат отмене компетентным органом. Органы исполнительной власти обязаны принимать все возможные меры к обеспечению прав и законных интересов предприятий и выполнению ими своих обязанностей.

Правовым препятствием для противоправного ограничения самостоятельности предприятий, служат нормы, закрепляющие компетенцию органов исполнительной власти, речь о которых пойдет ниже.

Наряду с этими гарантиями законодательством предусмотрены права предприятий на защиту в административном и судебном порядке. Так, предприятие имеет право не выполнять требования государственных органов, на которых законодательством возложена проверка деятельности предприятий, по вопросам, не входящим в их компетенцию, и не знакомить их с материалами, не относящимися к предмету контроля<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Лазарев В.В. Конституционное право. - М., 1998. С. 100.

<sup>2</sup> Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. - М., 2000. С. 156.

<sup>3</sup> Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М., 1997. С. 219.

<sup>4</sup> См.: там же. С. 220.

Юридические гарантии, в том числе и административно-правовые, можно разделить на два вида: судебные и внесудебные.

Предприятие обладает юридической, а именно судебной гарантией, т.е. предприятие имеет право обращаться в арбитражный суд с заявлением о признании недействительными (либо полностью, либо частично) актов государственных и иных органов (которые адресованы либо конкретным лицам либо группе людей), в том числе решений Советов народных депутатов и администрации, не соответствующих законодательству и нарушающих охраняемые законом права и интересы, а также в суд - о признании неправомерными действий должностных лиц, касающихся предприятия.

Причиненный предприятию ущерб, в том числе и упущенная выгода, в результате выполнения противоречащих законодательству РФ указаний государственных или иных органов либо должностных лиц, нарушивших права предприятия, а также ненадлежащее осуществление такими органами или их должностными лицами предусмотренных законодательством обязанностей по отношению к предприятию, подлежат возмещению этими органами. Споры о возмещении убытков решаются судом или арбитражным судом в соответствии с их компетенцией.

Для внесудебных гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей предприятий может быть только закон, регулирующий деятельность и закрепляющий административно-правовой статус предприятий, независимо от его организационно – правовой формы, а в широком смысле – все законодательство и, прежде всего, нормы административного права, включающего в себя не только законы, но и подзаконные правовые акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти и в целом органами государственного управления.

Разумеется, судебные гарантии являются предпочтительными, ибо суды и единолично судьи, а в целом - система правосудия, выделяется Конституцией и по справедливости становится на первое место в защите прав и свобод граждан (ст. 18 и 46 Конституции).

Экономические гарантии обеспечиваются государством и предполагают устойчивую финансовую и денежную систему, твердый курс рубля, своевременную выплату заработной платы, пенсий и пособий, высокий прожиточный уровень населения, тем самым обеспечивается стабильная и эффективная работа предприятий.

В связи с тем, что деятельность предприятия осуществляется трудовым коллективом, а коллектив состоит из граждан, то необходимы политические гарантии прав и обязанностей гражданина. Они предусматривают приоритет личности и гражданина в обществе и государстве, признание прав и свобод человека высшей ценностью, многопартийность, идеологическое многообразие, сильную и устойчивую государственную власть во главе с Президентом РФ как гарантом Конституции РФ, разумный компромисс

законодательной и исполнительной власти, исключая конфронтацию, широкое согласие в многонациональном обществе и огромном федеративном государстве, объединяющем 89 субъектов РФ, и т.д.

Организационные гарантии прав и обязанностей граждан в сфере государственного управления включают в себя разветвленную систему правоохранительных, контролирующих, инспектирующих, надзирающих и других государственных и общественных организаций в центре и на местах.

Для всех перечисленных выше гарантий изначальным и универсальным гарантом прав и обязанностей может быть только закон, а в широком смысле - все законодательство и, прежде всего, нормы административного права, включающего в себя не только законы, но и подзаконные правовые акты, которые в большом количестве принимаются органами исполнительной власти и в целом органами государственного управления. Для того чтобы законы и подзаконные акты действительно являлись гарантией прав и обязанностей юридических лиц и не превратились в инструмент ограничения, стеснения или вообще отмены тех или иных прав и свобод и возложения на граждан новых необоснованных обязанностей, Конституцией РФ предусмотрен ряд положений, позволяющих исключить такой негативный вариант правотворчества.

В условиях становления рыночной экономики каждое предприятие вынуждено постоянно вести конкурентную борьбу за свое существование, за прибыльное ведение дел, за свое доброе имя.

Мы считаем, что коммерческую безопасность также можно отнести к гарантии обеспечения административно-правового статуса предприятий.

Само понятие «безопасность» принимает расширенное содержание, оно включает в себя как составляющие информационно-коммерческую, юридическую и физическую безопасность.

Вопросы информационно-коммерческой безопасности занимают особое место и в связи с возрастающей ролью информации в жизни общества требуют особого внимания. Успех производственной и предпринимательской деятельности в немалой степени зависит от умения распоряжаться таким ценнейшим товаром как информация, но выгодно использовать можно лишь ту информацию, которая требуется рынку, но не известна ему. Поэтому в условиях ужесточения конкуренции успех предпринимательства, гарантия получения прибыли все в большей мере зависят от сохранности в тайне секретов производства, опирающихся на определенный интеллектуальный потенциал и конкретную технологию.

Плюрализм форм собственности привел к плюрализму моделей секретности. Наряду с государственными секретами в нашей стране получила право на жизнь промышленная секретность, в российском законодательстве появилось понятие коммерческой тайны предприятия. (В законодательстве дореволюционной России использовалось понятие «промысловая тайна».)

Понятие «безопасность» определяется как состояние защищенности жизненно важных интересов (Закон РФ «О безопасности»). Однако в

общественном сознании все еще сильны стереотипы восприятия безопасности как исключительно относящейся к сфере компетенции государства и специальных органов. Отсюда традиционно «слабое» понимание специфики этих проблем, прежде всего первыми руководителями предприятий, отнесение ими вопросов информационной безопасности к не основной деятельности. В итоге нередко вопросы защиты коммерческой тайны упускаются в лицензионных соглашениях, договорах подряда на создание научно-технической продукции. Такие упущения приводят к утечке коммерчески значимой информации, затрудняют определение собственника на результаты работы.

Коммерческая тайна - форма обеспечения безопасности наиболее важной коммерческой информации, предлагающая ограничение ее распространения. С правовой точки зрения, коммерческая тайна предприятия представляет собой средство защиты против недобросовестной конкуренции в рамках реализации права на интеллектуальную собственность - это общепризнанное в мире положение (Конвенция, утверждающая Всемирную организацию интеллектуальной собственности-1967 г.).

В зависимости от характера информации, ее доступности для заинтересованных потребителей, а также экономической целесообразности конкретных защитных мер могут быть применены следующие формы защиты информации: правовая, основанная на международных и отечественных нормах авторского и патентного права, или так называемая организационно-юридическая защита, предусматривающая получение права на защиту информации собственными силами владельца и определенные правовые гарантии со стороны государства по судебному поддержанию этих прав.

Инструментом для реализации организационно-юридической защиты и является институт коммерческой тайны, введенный Законом «О предприятиях в СССР» (ст. 33) и Законом РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» (ст. 28). В настоящее время данные статьи не действуют. Порядок защиты информации, составляющей коммерческую тайну, предусматривает самое широкое применение системы договорных отношений, которая регулируется нормами обязательного права.

Под коммерческой тайной предприятия понимаются не являющиеся государственными секретами сведения, связанные с производством, технологической информацией, управлением, финансами и другой деятельностью предприятия, разглашение, передача, утечка которых может нанести ущерб его интересам.

Согласно ст. 151 «Основ гражданского законодательства...», «обладатель технической или коммерческой информации имеет право на ее защиту от незаконного использования третьими лицами при условии, что эта информация имеет действительную или потенциальную коммерческую ценность в силу неизвестности ее третьим лицам; к этой информации нет свободного доступа на законном основании; обладатель информации принимает надлежащие меры по охране ее конфиденциальности».

Так какую же информацию можно отнести к коммерческой тайне? Статья 28 Закона РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности»<sup>1</sup> гласит: «Перечень сведений составляющих коммерческую тайну, определяется руководителем предприятия».

Определение сведений, составляющих коммерческую тайну, представляет собой одно из центральных звеньев в системе мер, осуществляемых предприятием по защите своей интеллектуальной собственности. Неправильное или несвоевременное выделение предмета защиты существенно снижает эффективность этой системы либо вообще сводит ее на нет. К таким сведениям в принципе может быть отнесена любая деловая информация, кроме ограничений, перечисленных в постановлении Правительства РФ от 5 декабря 1991 года.

Критериями, по которым определяется информация, относимая к перечню сведений, составляющих коммерческую тайну предприятия, могут быть следующие:

-во-первых, эта информация должна быть коммерчески выгодной для данного предприятия или выгодной для его конкурента в случае ее попадания в чужие руки. В качестве критерия важности конкретной информации принимается количественный показатель величины наносимого ущерба. То есть наиболее важной, с точки зрения безопасности предприятия, является информация, утечка которой, например, угрожает структурной целостности предприятия или способствует перекрытию каналов поступления материальных ресурсов;

-во-вторых, эта информация не должна быть общеизвестной или общедоступной на законных основаниях;

-в-третьих, эти сведения не должны являться государственными секретами или защищаться согласно нормам авторского или патентного права;

-в-четвертых, информация, составляющая коммерческую тайну, должна быть зафиксирована в письменной или иной материальной форме или находиться в исключительном ведении предприятия;

-в-пятых, такая информация должна быть понятным образом специально обозначена («грифована»), и в отношении нее должны быть обеспечены необходимые меры по сохранению конфиденциальности;

-в-шестых, эти сведения не должны напрямую касаться деятельности предприятия, способной нанести ущерб обществу, жизни и здоровью людей (нарушение законов, загрязнение окружающей среды и т.д.), а также использоваться в целях недобросовестной конкуренции, уклонения от налогообложения, осуществления запрещенной или незакрепленной в уставе предприятия деятельности.

Заметим, что информация, подтверждающая административные ошибки, сведения об отдельных сотрудниках, компрометирующих

---

<sup>1</sup>Закон РСФСР «О предприятиях и предпринимательской деятельности» от 25.12.1990 №445-1 (ред. от 30.11 1994).

компанию, не могут быть только на этом основании отнесены к коммерческой тайне.

С методической точки зрения представляет интерес определение коммерческой тайны, данное в Акте о коммерческой тайне Ассоциации юристов США в 1979 году. Этот акт определяет коммерческую тайну довольно широко: «Информация, включающая формулу, состав, комбинацию, программу, приспособление, метод, технику или процесс, которая имеет самостоятельную экономическую стоимость (используемую или потенциальную) благодаря тому, что не является общеизвестной или доступной людям, которые могут ее использовать в коммерческих целях, и является объектом разумных при данных условиях усилий по ее защите».

Следует также иметь в виду, что секретность даром не дается и требует определенных затрат, в число которых входят, с одной стороны, затраты на обеспечение режимных мероприятий, а с другой, - потери от ограничений в пользовании секретной информацией.

На основании вышеизложенного обосновывается вывод о том, что в настоящее время, в связи со сложившимися экономическими преобразованиями в условиях жестокой экономической конкуренции, руководителям предприятий необходимо в первую очередь решать вопросы о засекречивании информации, т.е. вопросы о том, какие сведения составляют коммерческую тайну, не зависимо от того, к какому виду собственности относится данное предприятие.

Ведь экономический эффект, на наш взгляд, от засекречивания информации может выразиться как в получении реальной прибыли, так и в предотвращении возможного ущерба предприятию.

Соблюдая логику данного исследования, целесообразно остановится на следующем признаке административно-правового статуса предприятий - нормы, административного права, регулирующие данное правовое явление.

Точки зрения ученых по данному поводу разделились, приведем некоторые из них.

Так, например, А.П. Коренев немного внимания уделяет нормам права, определяющим административно-правовой статус предприятия и он считает, что независимо от форм собственности они устанавливают следующее<sup>1</sup>:

1.общий порядок их взаимоотношений с исполнительными органами государственной власти;

2.государственную регистрацию предприятий;

3.порядок производства регистрации и основания отказа в регистрации;

4.общеобязательный порядок ведения и представления бухгалтерской и статистической отчетности государственным органам, необходимый для налогообложения и ведения общегосударственной экономической информации.

О.С. Лебедченко в своей диссертации предлагает разделить нормы, которые устанавливают правовой статус юридического лица, на три группы<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup>Коренев А.П. Административное право России. - М., Ч.1. 1996. С. 128.

1) Нормы, относящиеся ко всем предприятиям:

Указанные нормы закрепляют взаимодействие предприятия с государством (в лице органов исполнительной власти). Данные нормы закрепляют и регулируют следующие вопросы: а) государственной регистрации, а именно порядок ее осуществления и основания для ее отказа; б) вопросы обязательного для предприятия ведения бухгалтерской и статистической отчетности; в) а также о предоставлении госорганам информации, необходимой для налогообложения и ведения общегосударственной системы сбора и обработки экономической информации.

2) Нормы, относящиеся к предприятиям с государственной формой собственности.

Указанные нормы также закрепляют взаимодействие государства с данным видом предприятий. К ведению государственных органов относятся:

- а) учреждения предприятий;
- б) определение его профиля и дислокации;
- в) утверждение устава;
- г) управление ими;
- д) назначение и освобождение от должности руководителей;
- е) изменение и расторжение с ними контрактов;
- ж) прекращение деятельности.

Должностные лица государственных предприятий наделены государственно-властными полномочиями. На них распространяется дисциплинарная власть уполномоченных государственных органов и должностных лиц. Аналогичными свойствами обладают должностные лица муниципального предприятия, а также предприятия, в имуществе которых вклад государства или местного органа 50 %.

3) Нормы, относящиеся к предприятиям с негосударственной формой собственности.

Такие предприятия действуют в рамках правового режима, который характерен для всех предприятий, независимо от организационно-правовой формы. Роль государства в этом случае проявляется по отношению к ним в установлении правовых норм и контроле за их соблюдением.

А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов считают, что нормы права, устанавливающие административно-правовой статус предприятий, могут быть подразделены на следующие группы<sup>2</sup>:

- нормы, относящиеся к предприятиям всех видов собственности;
- нормы, адресуемые государственным предприятиям;
- нормы, адресуемые муниципальным предприятиям;

---

<sup>1</sup>Лебедченко О.С. «Административно-правовые основы ОВД в отношениях с негосударственными предприятиями». - Дис... канд. юрид. наук. - М., 1999. С.98.

<sup>2</sup>Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. - М., 1997. С. 209.

- нормы, адресуемые негосударственным корпоративным предприятиям.

Перечисленные выше точки зрения имеют право на существование, но мы придерживаемся мнения А.П. Алехина, А.А. Кармолицкого и Ю.М. Козлова и считаем, что нормы, регулирующие административно-правовой статус делятся на четыре группы, т.е.: нормы, относящиеся к предприятиям всех видов собственности; нормы, адресуемые государственным предприятиям; нормы, адресуемые муниципальным предприятиям. За исключением последней группы, мы предлагаем заменить негосударственные корпоративные предприятия на частные предприятия. Хотя понятия «частного» предприятия как такового нет, но в следующей главе данной работы мы попытаемся его вывести.

Следующим признаком административно-правового статуса предприятий является ответственность, а именно административная.

Состояние законодательства об административных правонарушениях юридических лиц-предприятий во многом связано с существенными пробелами в научных исследованиях в сфере административного права. Имеется, в частности, в виду отсутствие фундаментальных исследований по проблемам административной ответственности юридических лиц.

Проблемам административной ответственности юридических лиц посвящены диссертационные исследования В.И. Дымченко, М.П. Петрова и других<sup>1</sup>.

Но проблема административной ответственности предприятий так никем и не рассматривалась.

Вообще административная ответственность, как нам известно – это реализация административно-правовых санкций, применение уполномоченным органом или должностным лицом административных взысканий к гражданам и юридическим лицам, совершившим правонарушение<sup>2</sup>.

Административная ответственность юридических лиц - это административно - охранительное правоотношение, которое выражается в применении в предусмотренном законом порядке широким кругом органов административной юрисдикции преимущественно штрафных прямо сформулированных в нормативных актах мер административного принуждения, а именно взысканий, к юридическим лицам, за совершение ими административного правонарушения, которое заключается в общественно вредной, противоправной деятельности людей, объединенных

---

<sup>1</sup>Дымченко В.И. Административная ответственность организаций. – Дис... канд. юрид. наук. - Пермь, 1982.; Матвеев С.В. Субъекты административной ответственности. - Дис... канд. юрид. наук. - Свердловск, СЮИ. 1985.; Петров М.П. Административная ответственность организаций (юридических лиц). - Дис... канд. юрид. наук. - Саратов, 1998.; Колесниченко Ю.Ю. Административная ответственность юридических лиц. - Дис... канд. юрид. наук. - М., 2000.

<sup>2</sup>Козлов Ю.М., Попов Л.Л. Административное право. - М., 2000. С. 256.

рамками одной организации и несущих обязанности перед государством от ее лица, а не от себя лично.

Наконец, как системное понятие, административная ответственность юридических лиц - это вид ответственности, имеющий ту же родовую специфику, что и ответственность физических лиц.

Административная ответственность используется, как и другие виды ответственности, в качестве средства правоохраны, предупреждения и борьбы с административными правонарушениями и субъектами данного вида ответственности могут быть как физические лица, так и юридические.

Исходя из определения административной ответственности можно выделить следующие *ее признаки* :

1.Административная ответственность применяется за правонарушения, установленные законодательными актами об административной ответственности.

2.Применяется широким кругом органов административной юрисдикции, уполномоченных законодательством.

3.Административная ответственность реализуется в административном производстве, которое имеет свои процессуальные особенности.

Как видно, административная ответственность обладает рядом специфических, присущих только ей признаков, которые характеризуют ее многосторонние проявления в общественных отношениях<sup>1</sup>.

В научной литературе отмечалось, что для понятия и сущности ответственности , как института отрасли права, это не принципиально, и вовсе не разделяет единую в содержательном отношении категорию ответственности на две группы отношений, на два ее вида.

Д.Н. Бахрах считает: «субъектами административной ответственности могут быть организации. Подобно тому, как это имеет место в гражданском праве, нормы административного права устанавливают ответственность юридических лиц (организаций) за правонарушения, совершенные их работниками (членами)». И далее указывается на родство с индивидуальной ответственностью: «Конечно, нарушение законов и подзаконных актов совершают не юридические лица (предприятия, учреждения, организации), а конкретные физические лица, работники (члены) организации, но в установленных законом случаях за правонарушения отвечает коллектив в целом, организация».

Количество правонарушений, посягающих на административные запреты, установленные для отношений, одним из субъектов которых выступает юридическое лицо, не являющееся государственным органом, постоянно возрастает. Они становятся разнообразнее в рамках существующей свободы экономической деятельности<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup>Бахрах Д.Н. Административное право. - М., 1993. С. 213-216.

<sup>2</sup>Журнал: Государство и право «О некоторых проблемах борьбы с экономическими преступлениями».1997. №1. С. 102.

Учитывая данный факт, а также то, что широкое правовое закрепление института административной ответственности юридических лиц началось сравнительно недавно, можно говорить о существенной новизне рассматриваемого правового понятия.

Большинство действующих нормативных актов об административной ответственности юридических лиц приняты в период с 1991 по 1995 год, а в субъектах Российской Федерации этот процесс начался сравнительно позже, с 1994 года, и продолжается по настоящее время.

Обобщая все вышеизложенное, следует определить в целом особенности административной ответственности юридических лиц (предприятий) для более точного уяснения смысла этого понятия.

- Административная ответственность коллективных образований является разновидностью административного принуждения и юридической ответственности.

- Реализуется в специфических административно - охранительных правоотношениях, где одним из субъектов выступает предприятие (юридическое лицо).

- Административная ответственность предприятий представляет собой вид (подвид, подинститут) единого института административной ответственности.

- Она реализуется широким кругом органов административной юрисдикции.

- Основаниями ее применения являются правонарушения, которые заключаются в противоправной деятельности людей, несущих свои обязанности перед государством не от себя лично, а от имени предприятия.

- Административная ответственность предприятий выражается в применении «штрафных», карательных мер административного принуждения, которые по своему назначению призваны воздействовать на коллектив людей, на правосубъектность предприятий в целом, косвенно воздействуя на каждого ее члена.

- Административная ответственность юридических лиц (предприятий) устанавливается законами Российской Федерации, значительно реже подзаконными актами

- Административная ответственность предприятий осуществляется в административном производстве, которое имеет свои процессуальные особенности.

- Административная ответственность предприятий может наступать и за объективно-противоправное деяние, либо за виновное деяние, но при этом существует сложность в определении вины такого субъекта.

- И последнее, административная ответственность предприятий целью своего применения имеет борьбу с более серьезными по своим масштабам административными правонарушениями, путем реализации правового принуждения в отношении коллективных образований для обеспечения выполнения ими своих обязанностей правомерно.

Из вышеизложенного следует еще одно свойство этого вида ответственности - это наложение взысканий на юридических и физических лиц за совершение единого правонарушения, т.е. двусубъектность административной ответственности. Ответственность одного субъекта дополняет ответственность другого, а не исключает ее.

Административную ответственность отличает порядок ее установления. В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ административное и административно-процессуальное законодательство, а, следовательно, и установление административной ответственности относится к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Подводя итог сказанному выше, хотелось бы отметить, что административная ответственность юридических лиц, а конкретном случае предприятий, в современных рыночных условиях социального развития и в обновленной российской правовой системе представляет собой институт государственного принуждения, предназначенный для вытеснения из жизни общества явлений, нежелательных в экономическом, социальном отношении, связанных с противозаконной деятельностью коллективных образований. Меры административной ответственности к предприятиям применяются в единстве со многими другими мерами административного принуждения.

На основании изложенного, хотелось бы сделать следующие выводы:

1. Уточненное понятие административно-правового статуса предприятий, которое имеет свои особенности, и на них мы остановимся в следующем параграфе. Итак: *административно-правовой статус предприятия представляет собой совокупность административной правосубъектности, состоящей из административной дееспособности и правоспособности, а также ответственности и гарантий, которые урегулированы нормами административного права.*

2. Рассмотрение понятия административно-правового статуса предприятий позволило сделать вывод о том, что его признаками являются: административная правосубъектность, состоящая из административной правоспособности и дееспособности, административной ответственности, гарантий и административно-правовых норм, регулирующих данный статус.

3. В результате этого, мы считаем, что к гарантиям административно-правового статуса можно и даже нужно отнести коммерческую безопасность, т.к. экономический эффект от засекречивания информации может выразиться как в получении реальной прибыли, так и в предотвращении возможного ущерба предприятию.

4. Синтезируя различные точки зрения, мы пришли к выводу, что нормы, регулирующие административно-правовой статус, делятся на 4 группы, нормы, относящиеся к предприятиям всех видов собственности; нормы, адресуемые государственным предприятиям; нормы, адресуемые муниципальным предприятиям, нормы, адресуемые частным предприятиям. В результате чего обосновывается вывод о том, что административно-правовой статус государственных, муниципальных и частных предприятий различен и об этом пойдет речь в следующей главе данного исследования.

## **Глава 5. Особенности деятельности органов внутренних дел по обеспечению административно-правового статуса физических и юридических лиц.**

### **5.1. Деятельность участкового уполномоченного по обеспечению соблюдения правил паспортно-регистрационной системы.**

Основным органом, осуществляющим контроль за проживанием, временным пребыванием в Российской Федерации и транзитным передвижением в пределах Российской Федерации иностранных граждан, за исключением граждан, указанных в п. 2 ст. 30 Федерального закона от 25.07.2002 N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>1</sup>, является ФМС России и его территориальные органы, а также МВД России и его территориальные органы.

Безусловно, что с формированием Федеральной миграционной службы подведомственной МВД России, основной массив функций по контролю за соблюдением паспортно-регистрационных и миграционных правил с подразделений ОВД был снят. Однако содержание деятельности органов внутренних дел по контролю за соблюдением правил регистрационного учета граждан Российской Федерации и пребыванием в России иностранцев вытекает из социальной роли МВД России в системе государственных органов, основными задачами которого являются: разработка и принятие мер по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественного порядка и общественной безопасности; организация и осуществление мер по предупреждению и пресечению преступлений и административных правонарушений, выявление, раскрытие и расследование преступлений и др.

В целом основными задачами и функциями органов внутренних дел в анализируемой области являются: охрана прав и законных интересов граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства от преступных посягательств; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в местах работы (учебы) и проживания данных категорий граждан на обслуживаемой территории; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, совершаемых как в отношении граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, так и с их участием; выявление причин, порождающих преступления и иные нарушения правопорядка, а также условий, способствующих их совершению, и принятие мер к их устранению; быстрое и полное раскрытие и расследование преступлений, совершенных в отношении граждан России, иностранных граждан и лиц без гражданства, или с их участием; проведение среди данных категорий граждан пропаганды по вопросам охраны общественного порядка и борьбы с преступлениями.

---

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2002. N 30. Ст. 3032.

В органах внутренних дел объем работы по контролю за соблюдением паспортно-регистрационных и миграционных правил в той или иной степени возложен на ряд служб и подразделений. В первую очередь к ним относятся: служба участковых уполномоченных, государственная инспекция безопасности дорожного движения, подразделения полиции на транспорте и патрульно-постовая служба.

Предупреждение и пресечение правонарушений, совершаемых как гражданами Российской Федерации, так и иностранными гражданами и лицами без гражданства, в полной мере зависят от согласованности действий всех структурных подразделений органов внутренних дел<sup>1</sup>, в том числе и их взаимодействия с другими компетентными органами, администрациями организаций, предприятий и учреждений.

Важную роль в обеспечении контроля за соблюдением должностными лицами и гражданами Российской Федерации установленных государством правил регистрационного учета и иностранными гражданами установленных правил пребывания (проживания) в Российской Федерации играет служба участковых уполномоченных. В соответствии с Приказом МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «Об утверждении Инструкции по организации деятельности участкового уполномоченного полиции»<sup>2</sup> последний в целях соблюдения установленных правил регистрационного учета обеспечения режима пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации обязан контролировать соблюдение должностными лицами и гражданами Российской Федерации правил регистрационного учета, а также соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию России.

Рассматривая деятельность участковых уполномоченных и по осуществлению контроля за соблюдением паспортных правил необходимо отметить, что она осуществляется постоянно и непрерывно во взаимодействии с военными комиссариатами, жилищно-эксплуатационными организациями, юридическими лицами, предоставляющими принадлежащие им жилые помещения для проживания гражданам Российской Федерации, уличными комитетами, местными администрациями. При этом на участковых уполномоченных возлагаются следующие обязанности:

– ежедневно осуществлять сбор информации о регистрационном учете граждан, сообщая в территориальные подразделения ФМС России сведения о лицах, систематически сдающих внаем жилые помещения, проживающих без регистрации по месту жительства или месту пребывания, без документов, по недействительным документам, удостоверяющим личность;

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 «О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений» // СПС Консультант Плюс. 2014.

<sup>2</sup> БНА. 2003. N 1.

– поддерживать в установленном законом порядке доверительные отношения с гражданами и вести разъяснительную беседу среди населения по соблюдению правил регистрационного учета населения;

– выявляя при проверке гостиниц, общежитий и юридических лиц, нарушения паспортного режима, готовить и направлять представления об устранении нарушений в них и в органы местного самоуправления;

– ежемесячно докладывать сведения о проделанной работе по обеспечению паспортного режима на обслуживаемом административном участке начальнику органа внутренних дел.

Осуществляя практические мероприятия по проведению проверок соблюдения паспортно-регистрационных правил, участковые уполномоченные вправе проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность при наличии повода к возбуждению в отношении них дел об административных правонарушениях. Если предъявленные документы имеют признаки подделки, то изымать их.

Установление личности лица совершившего административное правонарушение (в том числе в сфере регистрационных правил) является обязательным условием привлечения его к ответственности. Для идентификации правонарушителя участковые уполномоченные могут использовать возможности регистрационного учета населения. У гражданина можно проверить правильность регистрации по месту пребывания или месту жительства по учетам адресно-справочного бюро, а также установить данные о привлечении его к административной или уголовной ответственности используя автоматизированные банки данных ЗИЦ (ИЦ) при МВД, ГУМВД, УМВД, ОВД.

Для получения необходимой информации сотрудник полиции должен знать служебные номера телефонов информационных центров и адресно-справочного бюро, а также ежедневно меняющиеся пароли.

Во время звонка сотрудник полиции должен представиться, назвать орган и подразделение, в котором он служит и пароль, а затем спросить интересующую его информацию.

При необходимости проверки документов участковый уполномоченный полиции должен представиться, назвав свою должность, специальное звание и фамилию, вежливо попросить предъявить документы. Свои требования сотрудник полиции должен излагать в убедительной и понятной форме, исключая возможность ошибочного или двоякого их понимания, проявлять спокойствие и выдержку. По требованию гражданина, он обязан разъяснить причину проверки документов.

При проверке документов сотрудник полиции должен:

– во время опроса держать документ так, чтобы проверяемое лицо не могло читать его текст, периодически отрывать взгляд для осмотра владельца документа и находящихся с ним лиц, обращая внимание на их реакцию;

– обращаться с документами аккуратно (не мять и не загибать страницы, беречь от дождя и снега), обращать внимание на соответствие имеющейся в документе фотографии личности проверяемого, на правильность заполнения

всех реквизитов документа, на срок его действия. В ходе проверки целесообразно задать владельцу документа контрольные вопросы;

– если в документ при передаче его сотруднику полиции вложены деньги и другие ценные бумаги, необходимо вернуть документ гражданину и предложить владельцу передать документ без денег и ценных бумаг, после этого возобновить проверку;

– проверку целесообразно проводить на некотором отдалении от посторонних граждан и, если есть возможность, в ближайшем служебном помещении, общественном пункте охраны порядка и т.п.

При визуальном осмотре участковым уполномоченным полиции осуществляется сверка фотографий, записей в документах фактическим данным, сопоставление записей, выявление исправлений, потертостей, изменений, которые могут быть внесены в документ.

Также при проверке документов, удостоверяющих личность необходимо соблюдать меры личной безопасности. Данные действия рекомендуется осуществлять не менее чем двумя сотрудниками.

При проверке документов нельзя оставлять без внимания проверяемого, т.к. он может оказаться лицом, совершившем преступление, либо лицом находящимся в розыске, либо просто психически неуравновешенным человеком. С этой целью сотрудник полиции должен находиться на расстоянии, исключающем возможность внезапного нападения и позволяющем осуществлять контроль поведения последнего.

С наступлением темноты приближаться к человеку, с целью проверки документов удостоверяющих личность, необходимо, со стороны источника освещения, т.к. человек, глядя на свет, плохо контролирует действия сотрудника полиции, поскольку не видит его, при этом оставаясь в поле зрения сотрудника полиции.

При проверке документов в ночное время карманный фонарь необходимо направить на документ таким образом, чтобы часть света падала на лицо проверяемого, частично слепя его.

Соблюдение мер личной безопасности сотрудниками полиции при осуществлении данных действий, обеспечивающих выполнение поставленных задач без потерь среди личного состава.

При выявлении нарушений паспортно-регистрационных правил, предусмотренных Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, участковый уполномоченный полиции обязан зафиксировать данный факт составив протокол об административном правонарушении. В соответствии со ст. 23.3 КоАП РФ старшие участковые уполномоченные полиции, участковые уполномоченные полиции возбуждают и рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 19.15 КоАП РФ.

Осуществляя контроль за соблюдением иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда участковый уполномоченный полиции обязан:

1) вести списочный учет постоянно проживающих на административном участке иностранных граждан;

2) знать места проживания иностранных граждан: гостиницы, кемпинги, туристические базы, санатории, дома отдыха, пансионаты, больницы, дома-интернаты для инвалидов, ветеранов, одиноких и престарелых, гостиницы-приюты и другие учреждения социального назначения, а также адреса других организаций и учреждений, имеющих жилищный фонд на праве хозяйственного ведения либо на праве оперативного управления, где могут фактически быть зарегистрированы и проживать указанные лица;

3) ежемесячно осуществлять проверки их фактического проживания. Проверка может осуществляться путем непосредственного посещения как постоянно, так и временно проживающего иностранного гражданина и лица без гражданства. Такие посещения особенно необходимы в то время, когда у иностранца истекает срок действия разрешения на временное проживание или вида на жительство, при проведении работы (мероприятий) по соблюдению правил миграционного учета, в случаях нарушения иностранными гражданами режима пребывания в Российской Федерации. Проверка по возможности проводится в присутствии второго сотрудника органов внутренних дел либо представителя муниципального органа, либо общественного объединения, оказывающего содействие органам внутренних дел в их деятельности по укреплению правопорядка (внештатного сотрудника полиции, члена народной дружины, представителя казачьих формирований и т.д.).

При посещении иностранных граждан и лиц без гражданства участковому уполномоченному полиции необходимо представиться, объяснить причину посещения, попросить предоставить документы, удостоверяющие личность иностранца (проверить наличие визы, миграционной карты, отметки в документе, удостоверяющем личность с указанием срока действия), при необходимости предупредить о продлении соответствующих документов.

В ходе беседы следует напомнить о правилах пребывания и, в частности, о порядке передвижения на территории Российской Федерации. Кроме того, поинтересоваться, где иностранный гражданин или лицо без гражданства работает, не связана ли его работа с выездами в командировки за пределы разрешенного места пребывания (проживания), при необходимости проверить разрешение на право трудовой деятельности;

4) по письменным запросам подразделений ФМС России в отношении лиц, обратившихся по вопросу приобретения гражданства Российской Федерации, проводить проверку фактического проживания данных лиц по месту регистрации, а также подтверждения их трудовой деятельности. О результатах проверки в месячный срок направлять рапорт инициатору запроса.

Проверку фактического проживания можно осуществлять не только путем посещения места жительства иностранных граждан, но и через работников ДЭЗ, представителей общественности, соседей и по месту работы. Основная цель – установить, проживает ли иностранный гражданин

по месту жительства, а также не находятся ли у него иностранные граждане, прибывшие самовольно из других регионов Российской Федерации<sup>1</sup>.

При проверке документов, удостоверяющих личность иностранных граждан, утверждающих, что они имеют дипломатические привилегии и пользуются иммунитетом, участковый уполномоченный полиции вправе потребовать предъявления дипломатической, служебной или консульской карты, а также специального разрешения при условии их нахождения на территории, входящей в Перечень, утвержденный Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2002 № 754 «Об утверждении Перечня территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение»<sup>2</sup>.

При посещении места работы иностранного гражданина следует в обязательном порядке ознакомить администрацию и работников отдела кадров с Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и использовании иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, а также проверить наличие у предприятия, учреждения или организации разрешения на привлечение иностранной рабочей силы;

5) проводить работу с лицами, получившими статус беженца или вынужденного переселенца по разъяснению правил пребывания (проживания) на территории Российской Федерации;

6) разъяснять иностранным гражданам имеющим виды на жительство их обязанность не позднее, чем за шесть месяцев до истечения срока окончания вида на жительство обратиться в ФМС России по вопросу продления срока их действия и предупредить об ответственности за проживание по недействительному документу<sup>3</sup>;

7) регулярно, но не реже одного раза в квартал, контролировать работу должностных лиц, гостиниц, кемпингов, туристических баз, санаториев, домов отдыха, пансионатов, больниц и иных предприятий, учреждений и организаций, обеспечивающих обслуживание иностранных граждан или выполняющих обязанности, связанные с соблюдением условий их пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации, порядка регистрации, оформления для них документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за пределы Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (постатейный) / А.Г. Авдейко, С.Н. Антонов, И.Л. Бачило и др.; под ред. Н.Г. Салищевой. 6-е изд., перераб. и доп. - М.: Проспект, 2009. – С. 789.

<sup>2</sup> См.: СЗ РФ. 2002. № 41. Ст. 3995.

<sup>3</sup> См.: Приказ ФМС России от 29 февраля 2008 г. № 41 «Об утверждении Административного регламента по предоставлению Федеральной миграционной службой государственной услуги по выдаче иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации» // Российская газета. 2008. 14 мая.

Должностным лицам проверяемых учреждений в обязательном порядке разъясняются требования законодательства, определяющего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации»;

8) поддерживать деловые контакты с администрацией и отделами кадров предприятий, учреждений и организаций, привлекающих на работу иностранную рабочую силу.

Проверять рабочие помещения, территории использования иностранной рабочей силы этими предприятиями, учреждениями и организациями с целью выявления принятых на работу иностранных граждан, не имеющих разрешение на работу либо на пребывание в данной местности;

9) проводить работу в жилом секторе по выявлению иностранных граждан, проживающих без регистрации или соответствующих документов. При их выявлении участковый уполномоченный полиции доставляет указанных лиц в ОВД с целью установления их личности и привлечения к административной ответственности, о чем составляется протокол либо делается соответствующая запись в протоколе об административном правонарушении или в протоколе об административном задержании (п. 3 ст. 27.1 КоАП РФ);

10) иметь сведения обо всех гражданах, получивших разрешение на приглашение иностранных граждан на въезд в Российскую Федерацию, разъяснять им правила пребывания иностранных граждан в России, порядок их регистрации, передвижения и выезда за пределы Российской Федерации по истечению определенного срока пребывания, напоминать об ответственности за допущенные нарушения.

При отработке жилого сектора обращать внимание на возможное незаконное проживание иностранцев-нелегалов в частном секторе или общежитиях, а также в местах, не приспособленных для жилья (бытовках, рабочих и хозяйственных помещениях), выявлять иностранцев без определенного места жительства (бродяжничающих и попрошайничающих). Особое внимание следует уделять выявлению среди выше перечисленных категорий малолетних и несовершеннолетних иностранных граждан, а также лиц, вовлекающих их в асоциальный образ жизни.

Проводить разъяснительную работу с гражданами, сдающими жилую (не жилую) площадь в наем, в том числе и на летний сезон, регулярно проверять адреса этих лиц. Напоминать им об административной ответственности за нарушения, предусмотренные п. 3 ст. 18.9 КоАП РФ.

Работу в жилом секторе с целью выявления иностранцев-нелегалов участковые уполномоченные полиции должны проводить с участием представителей общественности (члены народных дружин, работники домоуправлений, коменданты общежитий и т.п.). В ходе этой работы они разъясняют гражданам правила пребывания (проживания) иностранцев на территории России, берут на учет всех лиц, по приглашению которых в России находились или придут иностранные граждане, а также поддерживающих связи с иностранцами, в том числе из числа иностранных учащихся.

Особое внимание участковым уполномоченным полиции следует уделять работе в студенческих общежитиях. Эта работа должна проводиться в тесном контакте с сотрудниками деканатов по работе с иностранными гражданами, комендантами студенческих городков. Основная задача – исключить факты проживания иностранных учащихся без регистрации, не по месту жительства, а также выявление иностранных граждан, не имеющих права на пребывание в данной местности и данном общежитии. В ходе работы участковый уполномоченный полиции знакомится с состоянием пропускной системы в общежитиях, порядком осуществления контроля за посещением иностранными учащимися занятий и проживанием по месту регистрации, проверяет своевременность регистрации по месту пребывания и выписки указанных лиц по завершении или прекращении обучения;

11) принимать участие в розыске иностранных граждан, скрывшихся от учета органов внутренних дел и ФМС России;

12) в паспорте на административный участок участковый уполномоченный полиции ведет учет правонарушений, совершаемых постоянно проживающими на его территории иностранными гражданами.

В обращении с иностранными гражданами и лицами без гражданства участковые уполномоченные полиции обязаны проявлять бдительность, быть тактичными, выдержанными, корректными и вежливыми, постоянно помнить о высокой ответственности за выполнение служебного долга.

Итак, паспортно-регистрационная система играет важную роль в обеспечении реализации субъективных прав и обязанностей граждан. На протяжении своей жизни граждане вступают в многочисленные и разнообразные отношения как между собой, так и с государственными органами, общественными организациями. Как субъект правоотношений гражданин участвует в них от своего имени, являясь при этом стороной строго индивидуализированной, т.е. обладающей рядом демографических и биографических признаков. В целях обеспечения реализации гражданином своих прав и обязанностей эти признаки (фамилия, имя, отчество, время и место рождения и др.) закрепляются в документе, удостоверяющем его личность.

Успешное выполнение участковыми уполномоченными полиции задач по обеспечению режима пребывания иностранных граждан зависит от их инициативы, добросовестного отношения к выполнению своих служебных обязанностей и от знания законодательства, регламентирующего правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

## **5.2. Обеспечение органами внутренних дел административно-правового статуса юридических лиц (предприятий)**

Из истории известно, что полиция России конца XIX века осуществляла контроль за перемещением населения по стране, обеспечивала

наружный надзор, выполняла некоторые хозяйственно-контрольные функции (надзор за градостроительством, благоустройством, торговлей, регулирование продовольственного дела, санитарно-эпидемиологический надзор и др.), осуществляла контроль за книгопечатанием, занималась организацией мер по предупреждению пожаров и борьбе с ними<sup>1</sup>.

Таким образом, «полиция должна была всеми зависящими от нее средствами предупреждать и пресекать всякие действия, клонящиеся к нарушению общественного спокойствия, порядка, благополучия и добронравия»<sup>2</sup>.

«Укрепление абсолютизма в России сопровождалось самой тщательной, не знающей границ регламентацией всего, что касалось, имело отношение к государственной безопасности и благоустройству. Государственная власть брала на себя заботу обо всем и обо всех, пытаясь сделаться как бы одним общим опекуном»<sup>3</sup>.

Как видно, область внутренних дел частично представляла собой совокупность государственно значимых объектов управления, заданное функционирование которых требовало по сути военизированного воздействия на них, так как МВД обладало соответствующим потенциалом<sup>4</sup>.

Государство в лице ОВД России осуществляет охрану всех форм собственности независимо от субъектного состава собственников. Охрана собственности - одна из основных задач, стоящих перед органами внутренних дел. Практически все подразделения ОВД прямо или косвенно связаны с охраной имущественных прав собственников: служба уголовного розыска, лицензионно-разрешительная служба, ГИБДД, ППС и другие.

Важнейшим средством обеспечения соблюдения охранно-сыскными структурами законодательства является осуществление государственными органами за их деятельностью.

В системе МВД РФ контроль за деятельностью охранно-сыскных структур возлагаются на начальников соответствующих подразделений МВД РФ, УМВД субъектов РФ.

Законодательство Российской Федерации выделяет два вида контроля, осуществляемого в отношении частных детективных и охранных предприятий – **предварительный и следующий контроль**.

**Предварительный контроль** – проводится на стадии рассмотрения документов, предоставляемых для получения лицензии. Прежде чем дать согласование на выдачу лицензии, ОВД (полиция) проводят проверку кандидатов по учетам, что дает возможность выявлять лиц, имеющих преступные намерения, либо тех, кто по своим личностным качествам, состоянию здоровья не может быть допущен к работе на объектах разрешительной системы.

<sup>1</sup>Исаев И.А. История государства и права России. - М., 1993. С. 72.

<sup>2</sup>Елистратов А.И. Основные начала административного права. - М. 1917. С. 12.

<sup>3</sup>Гессен В.М. Лекции по полицейскому праву. - Спб., 1907-1908. С. 5.

<sup>4</sup>Герцен П.Я. Современные проблемы государственного управления в области внутренних дел России – Дис... канд. юрид. наук. - М., 1996. С. 33.

Также ОВД проводят проверку организаций прежде, чем выдавать лицензию на приобретение предметов и веществ, ограниченного пользования (оружие и боеприпасы к нему), с целью выявления соответствия, условий хранения предметов и веществ предъявленным требованиям<sup>1</sup>.

В процессе проверки комиссиями в составе представителей ОВД и заинтересованных организаций производится первоначальный прием всех складов, хранилищ и помещений для хранения предметов и веществ, попадающих под действие разрешительной системы.

Контроль за частной детективной и охранной деятельностью осуществляется по следующим **направлениям**:

- проверка соответствия частной детективной и охранной деятельности, осуществляемой ее субъектами, видам этой деятельности, установленной ст.3 соблюдение ими требований ст.7 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности», соответствия охраняемых объектов перечня, утвержденному Правительством РФ;
- проверка соблюдения в частной детективной и охранной деятельности порядка приобретения, учета, хранения, ношения и использования огнестрельного оружия и специальных средств;
- участие совместно с другими компетентными органами в контроле за осуществлением подготовке кадров для частных детективных и охраняемых предприятий, в том числе огневой подготовки, негосударственными образовательными учреждениями;
- рассмотрение материалов налоговых инспекций по вопросам соблюдения налоговых и финансовых обязательств частными охранными предприятиями.

Проверки могут сплошными и выборочные и осуществляются в соответствии с планами работы ЛРП, планами проведения профилактических и иных специальных мероприятий, а также по решению руководителя ОВД.

Плановая проверка лицензиата может проводиться не чаще одного раза в год, а ее продолжительность не должна превышать пяти дней. О проведении плановой проверки лицензиат извещается не менее чем за три дня.

Результаты проверки доводятся до сведения руководителя проверяемого предприятия, ее учредителя для исполнения содержащихся в нем предписаний.

С целью установления соответствия деятельности охранно-сыскных предприятий требованиям законодательных, иных правовых актов и учредительным документам, проводится проверка договоров, заключаемых между частными детективами и охранными предприятиями и клиентами.

На основании ст.12 Закона РФ «Об оружии» и разделом 5 ст.16 Закона РФ «О частной детективной и охранной деятельности» органами внутренних

---

<sup>1</sup> Лапшин В.Н. Административные правоотношения в деятельности органов внутренних дел. - Караганда, 2007.

дел проводятся периодические проверки частных детективов и охранников к действиям в условиях, связанных с применением специальных средств и огнестрельного оружия.

Работники охранно-сыскных предприятий проходят такую поверку при подаче заявления о получении (продлении) лицензии на данный вид деятельности или получения разрешений на хранение и использование служебного и гражданского оружия в течение месяца со дня подачи заявления.

Проверка частных детективов и охранников на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением специальных средств, огнестрельного оружия и газового, проводятся в форме собеседования (вопросов и ответов) и конкретных действий, при этом устанавливаются знание проверяемых основных положений действующего законодательства и иных нормативных актов РФ, усвоение практических навыков обращения с оружием, специальными средствами и необходимых мер безопасности.

Сотрудники ОВД организуют текущие проверки объектов и мест хранения оружия не реже одного раза в квартал с составлением акта, копия которого вручается руководителю охранно-сыскного предприятия под роспись<sup>1</sup>.

Исходя из оперативной обстановки условий хранения оружия в охранно-сыскных подразделениях может проводиться чаще (при проведении оперативно-профилактических мероприятий в ходе операций «Арсенал», «Щит», «Сигнал»).

Вне зависимости от сроков ранее проведенных проверок объекты обследуются:

- при оформлении продления разрешения на хранения оружия;
- переоформлении разрешения в связи с изменением места хранения оружия;
- смене руководителя, на имя которого выдано разрешение;
- изменении количества оружия, а также в случае выявления фактов хищения, утраты оружия и боеприпасов, неправомерного их применения либо совершения преступлений с использованием оружия.

Результаты проверки должным образом документируются. Если в ходе проверки выявлены определенные нарушения установленных правил, неисполнение либо ненадлежащее выполнение обязанностей сотрудниками, то данный факт должен быть зафиксирован путем составления протокола об административном правонарушении, вынесения предписания по устранению выявленных недостатков, вынесения предупреждения о возможности аннулирования лицензии либо разрешения. В случаях, предусмотренных административным законодательством, производится изъятие оружия и боеприпасов.

---

<sup>1</sup> Маликов А.А. Актуальные проблемы осуществления государственного контроля за частной детективной и охранной деятельностью // Вестник МВД России. 2010. N 6.

Проводимые ОВД мероприятия позволяют предотвращать случаи противоправного применения огнестрельного оружия и спецсредств в сфере оказания охранно-сыскных услуг.

Повышение эффективности контроля за охранно-сыскными структурами имеет непосредственное значение для укрепления охраны общественного порядка и борьбы с преступностью.

Основными обязанностями сотрудников полиции по предупреждению противоправных действий в сфере частной детективной и охранной деятельности являются:

1. Участковые уполномоченные инспектора полиции: - ведут учет охранно-сыскных предприятий и охраняемых ими объектов, негосударственных образовательных учреждений по подготовке частных детективов и охранников, расположенных на обслуживаемой территории; - ежеквартально осуществляют проверку охранно-сыскных предприятий, а также охраняемых их персоналом объектов на предмет соблюдения порядка учета, хранения и использования служебного и гражданского оружия, соответствия их деятельности требованиям законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации; - привлекают частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников полиции; - выявляют учреждения и организации, а также физических лиц, оказывающих охранные и детективные услуги без лицензии; - по запросам соответствующих подразделений органов внутренних дел сообщают сведения, характеризующие по месту жительства лиц, оформляющих документы на получение лицензий на частную детективную или охранную деятельность; - выявляют среди работников охранно-сыскных предприятий лиц, допускающих нарушения законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, нормативных правовых актов МВД России, регламентирующих их деятельность, и правила оборота оружия; - взаимодействуют с сотрудниками иных подразделений по вопросам контроля за деятельностью охранно-сыскных предприятий, своевременно информируют их о выявленных нарушениях в этой сфере. Участвуют в совместных проверках этих предприятий, осуществляют контроль за устранением выявленных недостатков; - отчитываются ежеквартально перед руководством органа внутренних дел о состоянии правопорядка и соблюдении законности в охранно-сыскных предприятиях, на охраняемых ими объектах и вносят предложения по использованию их потенциала в обеспечении общественного порядка на административном участке по плану единой дислокации.

Сотрудники патрульно-постовой службы органов внутренних дел также реализуют административно-правовой статус частных предприятий и выражено это в следующем: - они обязаны знать объекты, охраняемые персоналом охранно-сыскных предприятий в районе поста (маршрута), и контролировать их деятельность при несении патрульно-постовой службы, проведении мероприятий по обеспечению общественного порядка; - информируют руководителей органа внутренних дел о выявленных

нарушениях в деятельности работников охранно-сыскных предприятий письменно;

Сотрудники подразделений Государственной инспекции безопасности дорожного движения органов внутренних дел:

- в случаях выявления фактов сопровождения частными охранниками с оружием имущества собственников при транспортировке проверяют наличие удостоверения личности и разрешения на хранение и ношение служебного оружия, а также наличие командировочного удостоверения при нахождении за пределами субъекта Российской Федерации, на территории которого зарегистрировано охранное предприятие; - доставляют частных охранников в территориальный орган внутренних дел для разбирательства при отсутствии документов, подтверждающих законность ношения служебного оружия.

Сотрудники подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел реализуют административно-правовой статус частных охранных предприятий путем: - обеспечивают на маршрутах патрулирования контроль за деятельностью работников охранно-сыскных предприятий по охране объектов в целях предотвращения имущественных преступлений; - осуществляют проверки технической укреплённости комнат хранения оружия в охранных предприятиях в установленном порядке. В случае выявления недостатков принимают меры в пределах своей компетенции по их устранению, о чем направляют сообщения в соответствующие подразделения лицензионно - разрешительной работы органов внутренних дел; - организуют взаимодействие и поддерживают связь с работниками охранных предприятий при совместном несении службы на охраняемых объектах; - информируют руководителей охраняемых объектов, охранных предприятий и заинтересованные подразделения органов внутренних дел о нарушениях в деятельности частных охранников.

Сотрудники подразделений дознания органов внутренних дел направляют в случае установления при расследовании уголовных дел (подготовки материалов по протокольной форме) фактов нарушения законодательства Российской Федерации, регламентирующего частную детективную и охранную деятельность, информацию в подразделения лицензионно - разрешительной работы для устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что органы внутренних дел обеспечивают реализацию административно-правового статуса данных предприятий, т.е. осуществляют защиту государственной, муниципальной и частной собственности, а также лиц, работающих на данных предприятиях, тем самым, обеспечивая данным предприятиям право на нормальную деятельность.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе проведенного исследования можно сделать следующие выводы, что под индивидуальными субъектами административного права понимаются физические лица, к которым относят граждан Российской Федерации, иностранных граждан, лиц без гражданства, с двойным гражданством и лиц, имеющих переходные статусы беженцев и вынужденных переселенцев. Так же к индивидуальным субъектам административного права относятся государственные служащие и должностные лица. Ещё следует отметить, что составными частями административно-правового статуса индивидуального субъекта являются административная правоспособность и административная дееспособность. Так же следует сказать о том, что существует большое разнообразие специальных административно-правовых статусов индивидуальных субъектов. Их можно сгруппировать в несколько родовых общностей, выделив специальные статусы:

- членов административных коллективов;
- субъектов административной опеки (сирот, безработных, беженцев и др.);
- жителей территорий с особыми административно-правовыми режимами;
- субъектов разрешительной системы (водителей, лицензиатов, допущенных к государственной тайне, и др.);
- государственных и муниципальных служащих;
- индивидуальных предпринимателей;
- лиц, совершивших правонарушения, и прежде всего лиц, совершивших умышленные преступления.

На протяжении многих веков отношения с иностранцами ограничивались лишь рамками торговых, военных и политических контактов. Полноправие их было либо ограничено, либо они ставились в обособленное положение. В истории России отношение к иностранцам претерпело длительную эволюцию: от почти полной нетерпимости к ним, восприятия чужестранца как врага – к постепенному преодолению предрассудков, к наделению иностранцев определенным объемом прав и обязанностей, правовой защитой. Несомненно, статус иностранцев изменился с принятием в Российской Федерации новой правовой базы.

Правовое положение (правовой статус) иностранных граждан и лиц без гражданства формируется в целом на основе общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров, права страны гражданства (страны места жительства) лица и права страны его пребывания. Более узким является понимание правового положения (правового статуса) иностранного гражданина и лица без гражданства как совокупности прав, предоставляемых этим лицам, и обязанностей, возлагаемых на них, в стране пребывания. В международном частном праве речь идет о правах и

обязанностях, возникающих в таких областях, как гражданские, семейные, трудовые отношения, осложненные иностранным элементом.

Нынешний этап развития российской государственности, сопряженный с потенциальными угрозами национальной безопасности внешнего характера, актуализирует проблематику ограничения прав и свобод человека. Эта, казалось бы, традиционная для изучения юридической науки тема приобретает новое звучание в современных условиях жизнедеятельности российского общества. Речь идет, с одной стороны, о более активном стремлении России к реализации норм международного права, а с другой – ставят перед государством сложную задачу достижения разумного баланса в предоставлении иностранным гражданам и лицам без гражданства «национального режима» и введения ограничений их прав.

Исследование конституционно-правового статуса иностранных граждан в Российской Федерации, а также выявление, анализ и обобщение тенденций и проблем, возникающих на уровне взаимоотношения иностранных граждан с органами государственной власти и государством в целом, представляется достаточно важным и актуальным. Сложный характер социально-политических преобразований, происходящих в современной России, предопределил необходимость разработки новых подходов к формированию российской юридической доктрины, учитывающей особенности конституционно-правового статуса иностранных граждан и правовое положение иностранных граждан в Российской Федерации.

Хотелось бы ещё раз подчеркнуть, что вынужденный переселенец - гражданин Российской Федерации, покинувший место жительства вследствие совершенного в отношении его или членов его семьи насилия или преследования в иных формах либо вследствие реальной опасности подвергнуться преследованию по признаку расовой или национальной принадлежности, вероисповедания, языка, а также по признаку принадлежности к определенной социальной группе или политических убеждений, ставших поводами для проведения враждебных кампаний в отношении конкретного лица или группы лиц, массовых нарушений общественного порядка.

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

Статус беженцев и статус вынужденных переселенцев относятся к специальным административно-правовым статусам индивидуальных субъектов административного права. И статус беженцев, и статус

вынужденных переселенцев закрепляют ряд прав, обязанностей, правовых гарантий, а так же ряд оснований утраты лицом статуса и лишения лица статуса.

Так же в заключении, следует сделать вывод о том, что в целом статусы беженцев и вынужденных переселенцев имеют много сходных черт. Однако между ними имеются и некоторые различия. Прежде всего - это наличие гражданства Российской Федерации. Беженцы не являются гражданами Российской Федерации. Вынужденными переселенцами, напротив, признаются в основном граждане Российской Федерации. Этим обусловлена более широкая система льгот, предусмотренных для них законодательством.

Анализ существующих точек зрения на понятие «предприятия» позволил сделать вывод, что употребление термина «предприятие» в качестве родового понятия, охватывающего все виды коммерческих организаций независимо от их организационно-правовых форм как юридических лиц является неверным, на основании этого автором предложено новое понятие «хозяйствующая организация», в связи, с чем уточнено определение «предприятие».

2. Рассмотрение административно-правового статуса предприятий в историко-теоретическом смысле не нашло своего достаточно широкого отражения в современном отечественном правоведении и нуждается в дальнейшем исследовании. В монографии осуществлена попытка отразить эволюцию основных подходов к формированию административно-правового статуса. В результате чего был сделан вывод, что административно-правовой статус является производным от правового статуса, который является понятием равнозначным с понятием правовое положение и закрепляющее основные права, свободы и обязанности как физических, так и юридических лиц, действие которых не может ограничиваться временно или постоянно нормами, устанавливаемыми отдельными отраслями права под предлогом специфики ее предмета правового регулирования или своеобразия политического, экономического положения, переживаемого страной.

Социально-экономические преобразования, осуществляемые в стране, происходят в сложной противоречивой обстановке, сопровождающейся ростом преступности, особенно ее организованных, насильственных форм, Это обусловило необходимость новой концепции организации и деятельности правоохранительных органов с целью нейтрализовать и переломить тенденцию роста преступности, усилить защиту жизни и здоровья, прав и свобод граждан, оградить все формы собственности от преступных посягательств.

Органы внутренних дел обеспечивают реализацию административно-правового статуса предприятий, независимо от форм их собственности путем лицензирования, контроля, надзора и охраны.

## **Список использованных нормативных правовых актов и литературы**

1.1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г.(с изменениями от 14.10.2005, 12.07.2006, 30.12.2006, 21.07.2007, 30.12.2008, 5.02.2014 г.). – текст и справочные материалы. //Правовая система ГАРАНТ.

1.2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. N 195-ФЗ (с изменениями от 25 апреля, 25 июля, 30, 31 октября, 31 декабря 2002 г., 30 июня, 4 июля, 11 ноября, 8, 23 декабря 2003 г., 9 мая, 26, 28 июля, 20 августа, 25 октября, 28, 30 декабря 2004 г., 7, 21 марта, 22 апреля, 9 мая, 18 июня, 2, 21, 22 июля, 27 сентября, 5, 19, 26, 27, 31 декабря 2005 г., 5 января, 2 февраля, 3, 16 марта, 15, 29 апреля, 8 мая, 3 июня, 3, 18, 26, 27 июля, 16 октября, 3, 5 ноября, 4, 18, 29, 30 декабря 2006 г., 9 февраля, 29 марта, 9, 20 апреля, 7, 10 мая, 22 июня, 19, 24 июля, 2, 18 октября, 8, 27 ноября, 1, 6 декабря 2007 г., 3 марта, 29 апреля, 13, 16 мая, 14, 22 июля, 8 ноября, 3, 22, 25, 26, 30 декабря 2008 г., 9 февраля 2009 г., 3 февраля 2014 г.)//Правовая система ГАРАНТ.

1.3. Федеральный закон от 7 февраля 2011г. № 3-ФЗ « О полиции» (изм. от 3 февраля 2014г.)

1.4. Федеральный закон от 15 августа 1996 г. N 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»с изменениями от 18 июля 1998 г., 24 июня 1999 г., 10 января, 30 июня 2003 г., 29 июня 2004 г., 15 июня, 18 июля, 30 декабря 2006 г., 10 января, 1, 4 декабря 2007 г., 6, 13 мая, 22, 23 июля, 3, 30 декабря 2008 г., 28 декабря 2013 г.) //Правовая система ГАРАНТ.

1.5. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. N 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»(с изменениями от 11 ноября 2003 г., 2 ноября 2004 г., 3 января, 18 июля 2006 г., 1, 4 декабря 2007 г., 1 октября, 30 декабря 2008 г., 2 ноября 2013г.) //Правовая система ГАРАНТ.

1.6. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. N 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (с изменениями от 30 июня, 11 ноября 2003 г., 22 августа, 2 ноября 2004 г., 18 июля, 29 декабря 2006 г., 6 января, 1, 4 декабря 2007 г., 6 мая, 23 июля 2008 г., 28 декабря 2013г.) //Правовая система ГАРАНТ.

1.7. Федеральный закон от 18 июля 2006 г. N 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации»(с изменениями от 1 декабря 2007 г., 22, 23 июля 2008 г., 28 декабря 2013г.) //Правовая система ГАРАНТ.

1.8. Федеральный закон Российской Федерации от 15 августа 1996 г. № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» (с изменениями от 28.07.2012г.) //СЗ РФ. 1996. № 34. Ст. 4029.

1.9. Федеральный закон Российской Федерации от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем» (с изменениями от 08.11.2011 г.)// РГ. 2001. 9 августа № 151.

1.10. Федеральный закон Российской Федерации от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц» (с изменениями от 28.07.2012г.) //Собрание законодательства РФ. 2001. № (Часть I), ст. 3431.

1.11. Федеральный закон Российской Федерации от 31 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы в Российской Федерации» (с изменениями от 11 ноября 2003 г., 6 июля 2006 г., 1 декабря 2007 г., 28 декабря 2010 г.) // СЗ РФ от 2 июня 2003 г. №22 ст. 2063.

1.12. Федеральный закон Российской Федерации от 4 мая 2011 года № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (в ред. Федерального закона от 18.07.2011 № 242-ФЗ).

1.13. Федеральный закон Российской Федерации от 30 ноября 2011 года № 342-ФЗ «О службе в органах внутренних дел РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.14. Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 года № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (с изменениями от 21 марта 2002 г., 10 января 2003 г., 6 июня 2005 г., 18 июля 2006 г., 24 июля 2007 г., 22 декабря 2008 г., 25 ноября, 27 декабря 2009 г., 15 ноября 2010 г. 7 февраля 2011 г.) // «Российская газета» от 30 апреля 1992 г.

1.15. Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 г «О вынужденных переселенцах» (с изменениями от 20 декабря 1995 г., 7 августа 2000 г., 24 декабря 2002 г., 23 декабря 2003 г., 22 августа 2004 г., 18 июля 2006 г., 23 июля 2008 г., 16 октября 2010 г.) // Ведомости СНД и ВС РФ от 25 марта 1993 г., № 12, ст. 427

1.16. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» (с изменениями от 14 декабря 1995 г., 9 февраля 2009 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 19. Ст.685; Российская газета. 1995, 26 декабря.

1.17. Закон Российской Федерации от 25 июня 1993 г № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (с изменениями от 2 ноября 2004 г., 18 июля 2006 г., 25 декабря 2008 г., 27 июля, 13 декабря 2010 г.) // ВС НД и ВС РФ от 12 августа 1993 г., № 32, ст.1227

1.18. Закон Российской Федерации от 18 ноября 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (с изменениями от 22 августа 1995 г., 18 апреля 1996 г., 24 января 1998 г., 7 ноября, 27 декабря 2000 г., 6 августа, 30 декабря 2001 г., 25 июля 2002 г., 10 января 2003 г., 10 мая, 29 июня, 22 августа, 29 декабря 2004 г., 1 апреля, 9 мая 2005 г., 2 февраля, 25 октября, 4, 18 декабря 2006 г., 26 апреля, 18 октября 2007 г., 22 июля 2008 г., 14 марта, 19 июля, 9, 25 ноября 2009 г., 23 июля, 28 сентября, 29 декабря 2010 г.) //СЗ РФ от 26 декабря 1994 г. № 35 ст. 3649. Российская газета от 5 января 1995. №3.

1.19. Указ Президента Российской Федерации от 14 ноября 2002 года № 1325 «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения вопросов гражданства Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 2003 г., 3 ноября 2006 г., 27 июля 2007 г., 15 июля 2008 г., 19 августа, 22 октября 2009 г.) // РГ. 2002. 19 ноября № 219.

1.20. Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2004 года № 928 «Вопросы Федеральной миграционной службы» (с изменениями от 6 октября 2004 г., 7 мая, 21 декабря 2005 г., 1 августа 2006 г., 21 марта, 20 апреля, 9 мая, 27 июля, 5 декабря 2007 г., 3 марта, 2 сентября 2008 г., 20 мая, 27 июля, 31 октября 2009 г.) // РГ. 2004. 21 июля. СЗ от 26 июля 2004 г. N 30 ст. 3150

1.21. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета от 19 мая 2009 г. № 88.

1.22. Указ Президента Российской Федерации от 11 декабря 2010 г. № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка» // СЗ РФ от 13 декабря 2010 г. № 50 ст. 6656.

1.23. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел РФ». Российская газета от 2 марта 2011 г. № 43

1.24. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе МВД РФ по субъекту РФ» // Российская газета от 2 марта 2011 г. № 43

1.25. Указ Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 250 «Вопросы организации полиции» // Российская газета от 2 марта 2011 г. № 43

1.26. Постановление Правительства Российской Федерации от 13 июля 2012 г. №711 «О вопросах ФМС»

1.27. Приказ МВД России от 16 сентября 2002 г. № 900 «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.28. Приказ от 25 декабря 2005 года № 39/1070/253/780/353/399 Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, министерства юстиции Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков «О едином учете преступлений» // РГ. 2006. 25 января.

1.29. Приказ МВД России от 29 января 2008 г. № 80 «Вопросы организации деятельности строевых подразделений патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности» (в ред. Приказа МВД РФ от 11 марта 2012 года № 160). // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>.

1.30. Приказ Федеральной миграционной службы от 19 марта 2008 г. № 64 «Об утверждении Административного регламента исполнения

Федеральной миграционной службой государственной функции по осуществлению полномочий в сфере реализации законодательства о гражданстве Российской Федерации» (в ред. от 29 апреля 2010 г.) //Российская газета от 16 апреля 2008 г. N 82.

1.31. Приказ МВД России от 16.06.2011 года №660 «Об утверждении Положения о Департаменте государственной службы и кадров Министерства внутренних дел Российской Федерации»

1.32. Приказ МВД России от 16.06.2011 года №676 «Об утверждении Инструкции по организации работы пунктов централизованной охраны подразделений вневедомственной охраны»

1.33. Приказ МВД России от 16.06.2011 года №677 «Об утверждении Положения о Главном управлении вневедомственной охраны Министерства внутренних дел Российской Федерации»

1.34. Приказ МВД России от 12 декабря 2011 г. № 1221 «Об утверждении Административного регламента системы Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению приема граждан, обеспечению своевременного и в полном объеме рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятию по ним решений и направлению заявителям ответов в установленный законодательством Российской Федерации срок». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.35. Приказ МВД России от 23 апреля 2012 № 348 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на коллекционирование и (или) экспонирование оружия, основных частей огнестрельного оружия, патронов к оружию». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.36. Приказ МВД России от 25 апреля 2012 г. № 360 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение огнестрельного оружия ограниченного поражения и патронов к нему». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.37. Приказ МВД России от 26 апреля 2012 г. № 366 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение охотничьего или спортивного огнестрельного оружия с нарезным стволом и патронов к нему». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.38. Приказ МВД России от 27 апреля 2012 г. № 373 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение и ношение охотничьего огнестрельного длинноствольного оружия, спортивного

огнестрельного длинноствольного гладкоствольного оружия, охотничьего пневматического оружия или огнестрельного оружия ограниченного поражения и патронов к нему». Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.39. Приказ МВД России от 27 апреля 2012 г. № 374 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение и ношение спортивного огнестрельного длинноствольного оружия, охотничьего огнестрельного длинноствольного оружия, используемого для занятий спортом, спортивного пневматического оружия с дульной энергией свыше 7,5 Дж и патронов к нему». Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.40. Приказ МВД России от 28 апреля 2012 г. №378 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на ввоз в Российскую Федерацию или вывоз из Российской Федерации гражданского или наградного оружия и патронов к нему». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.41. Приказ МВД России от 02 мая 2012 г. № 398 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации разрешения на хранение огнестрельного гладкоствольного длинноствольного оружия самообороны и патронов к нему (без права ношения)» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.42. Приказ МВД России от 05 мая 2012 г. № 408 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на хранение оружия и (или) патронов». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.43. Приказ МВД России от 11 мая 2012 г. № 501 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу лицензии на приобретение гражданского, служебного оружия и патронов». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.44. Приказ МВД России от 14 мая 2012 г. №508 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче гражданину Российской Федерации лицензии на приобретение газовых пистолетов, револьверов, сигнального оружия, холодного клинкового оружия, предназначенного для ношения с национальными костюмами

народов Российской Федерации или казачьей формой». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.45. Приказ МВД России от 14 мая 2012 г. № 509 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу или гражданину Российской Федерации разрешения на транспортирование оружия и (или) патронов» // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.46. Приказ МВД России от 18 мая 2012 г. №517 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче иностранному гражданину лицензии на приобретение в Российской Федерации гражданского оружия, а также разрешения на вывоз из Российской Федерации приобретенного гражданского оружия». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.47. Приказ МВД России от 21 мая 2012 г. № 529 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу разрешения на хранение и использование оружия и патронов к нему или гражданину Российской Федерации разрешения на хранение и использование спортивного огнестрельного короткоствольного оружия с нарезным стволом и патронов к нему на стрелковом объекте». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.48. Приказ МВД России от 25 мая 2012 г. № 538 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче отдельным категориям военнослужащих и сотрудников государственных военизированных организаций, находящихся на пенсии, а также должностным лицам государственных органов, которым законом разрешено хранение и ношение оружия, разрешения на хранение и ношение огнестрельного короткоствольного оружия и патронов к нему». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.49. Приказ МВД России от 01 июня 2012 г. № 553 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу - перевозчику разрешения на перевозку оружия и патронов». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

1.50. Приказ МВД России от 19 июня 2012 г. № 609 «Об утверждении Административного регламента Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче юридическому лицу с особыми уставными задачами разрешения на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему». // Консультант Плюс: [Электронный ресурс]. <http://www.consultant.ru>

## 2. Специальная литература

- 2.1. Абрамова О.В. Иностранцы трудятся в России. Право и экономика в Европе и Азии. М.; Юрид. Дом «Юстицинформ», 1997.
- 2.2. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Статут, 2004.
- 2.3. Административная деятельность органов внутренних дел: курс лекций / Составители: Н.В. Сидорьяк, Е.Г. Капустина, Г.Б. Царева и др. Орел: Орловский юридический институт МВД России, 2008. С.148.
- 2.4. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть общая: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009.
- 2.5. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть особенная: Учебник. – М.: ЦОКР МВД России, 2009.
- 2.6. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальностям «Юриспруденция» и «Правоохранительная деятельность» / [А.Н. Кокорев]; под ред. Н.В. Румянцева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
- 2.7. Андреевский И. О правах иностранцев в России до вступления Иоанна III Васильевича на престол Великого Княжества Московского. СПб., 1854.
- 2.8. Арбузкин А.М. Некоторые аспекты законодательного закрепления статуса иностранных граждан в социалистическом государстве // Проблемы теории и практики административной ответственности: Сборник научных трудов. М.; Изд-во ВНИИ МВД СССР, 1983.
- 2.9. Арбузкин А. М. Государственно-правовой статус иностранных граждан в социалистических странах Европы. М., 1989.
- 2.10. Басик В.П. Правовой статус граждан и иностранцев на территории Российской Федерации: социально-правовые основы и сравнительный анализ. Дисс ... докт. юрид. наук. М., 2006.
- 2.11. Бахрах Д.Н.: Административное право России, Учебник. 4-е изд., испр. и доп. М. 2012. с.105.
- 2.12. Богуславский М.М., Рубанов А.А. Правовое положение иностранцев в СССР. М., 1962.
- 2.13. Вернадский Г.В. История права. СПб : Издательство «Лань». Санкт-Петербургский университет МВД России, 1999.
- 2.14. Викторов И.С. О правовом регулировании и состоянии законности в сфере труда иностранных граждан. Трудовое право. М.; Интел-Синтез, 2003.
- 2.15. Галенская Л. Н. Международное частное право: учебник, СПб., 2002г.
- 2.16. Институт гражданства и его место в системе Российского права ( А.А. Галушкин, «Образование и право», № 10, октябрь 2013г.
- 2.17. Герасименко Ю.В. Конституционно-правовой статус иностранных граждан в Российской Федерации и роль органов внутренних дел в его обеспечении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

- 2.18. Декреты советской власти. М., 1957. Т. 1.
- 2.19. Кокотов А. Н. Конституционное право России: учебник. М., 2006. С. 32
- 2.20. Корсик А. А. Проблемы правового регулирования статуса иностранных граждан в Российской Федерации. М., 2005. С. 36.
- 2.21. Куракин А.В.: Административно-правовой статус иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и роль ОВД в его обеспечении. Диссертация на соискание учёной степени кандидата юридических наук. Москва 1999г.
- 2.22. Минкина Н.И. Новеллы в законодательстве о труде иностранных граждан в России. Трудовое право. М.; Интел-Синтез, 2003.
- 2.23. Мулюкин А.С. Иностранцы свободных профессий в Московском государстве. СПб., 1908.
- 2.24. Олефир В.М. Административная ответственность иностранных граждан в СССР: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Киев, 1988.
- 2.25. Сойфер В.Г. Правовые вопросы труда иностранных граждан. М.: Юрид. мир ВК, 2003.
- 2.26. Соборное уложение 1649 года. Российское законодательство X-XX веков. Акты Земских соборов. М., 1985.
- 2.27. Тюрин А.Н. Права и обязанности иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации // Вестник молодых ученых ПГПУ им. В.Г. Белинского: Сборник научных статей студентов, аспирантов. Пенза; Изд-во Пенз. ун-та, 2003.
- 2.28. Фалюш Е.А. Закон «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и российская действительность. Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Тюмень: Изд-во Тюмен. ун-та, 2003.
- 2.29. Хоцанов Д.А. Установление содержания иностранных правовых норм в международном частном праве.-»Инфотропик Медиа», 2013 г.
- 2.30. Черепанов И.В. Регистрация граждан по документам, удостоверяющим личность: Автореферат// диссертация на соискание учёной степени к.ю.н.- М.: Юридический институт МВД России, 2003. С. 24.

### **3. Публикации периодической печати**

- 3.1. Алексеев П. Россия – Белоруссия: медицина дружба // Медицинская газета. 2008. № 87. 12 ноября.
- 3.2. Басик В.П. Развитие законодательства о правовом статусе иностранных граждан в РФ // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8. С. 17–22.
- 3.3. Викторов И.С. О правовом регулировании и состоянии законности в сфере труда иностранных граждан // Трудовое право. 2013. № 9. С. 23-29.

- 3.4. Волков В. А. Внешняя трудовая миграция в России.// Российская миграция. 2011. № 5. С. 19.
- 3.5. Волчок Н. Граждане и неграждане. Препятствие для легализации незаконных мигрантов // Приложение к газете Ваше право: юридическая газета. 2008. № 21. 18 ноября.
- 3.6. Герасименко Ю. В. Конституционно-правовой статус лиц, не являющихся гражданами России: Проблемы теории и практики // Российская миграция. 2010. №7. С. 32.
- 3.7. Глазырин В. В. Труд иностранцев в России // Право и безопасность. 2010. № 2. С. 2-3.
- 3.8. Демущкин А. Оформление трудоустройства иностранных граждан // Служба кадров. 2012. № 2. С. 82-87.
- 3.9. Джафаров С. А. Российское гражданство – естественное право наших соотечественников // Российская миграция. 2011. № 7. С. 3-7.
- 3.10. Дорофеева Ю.А. Ограничения прав иностранных граждан и апатридов в Российской Федерации // Вестник института права СГЭА: Научно-теоретический журнал. 2002. № 4. С. 73-78.
- 3.11. Зименкова О., Петросян М. Правовое положение иностранных граждан – в законе РФ // Российский бюллетень по правам человека. 2010. Вып. 16. С. 42-48.
- 3.12. Казакова Л. А. О правилах пребывания в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Право и безопасность. 2011. № 2-3. С. 104.
- 3.13. «Иностранные работники» Климова М.А. // «Налоговый вестник», 2012 г.
- 3.14. Кузьмин М. В правах иностранные граждане равны // Российская газета. 2008. № 4423. 12 апреля.
- 3.15. Куракин А.В. К вопросу об административной ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства как специальных субъектов административного права // Юрист. 1999. № 9. С. 51–53.
- 3.16. Куракин А.В. Административное выдворение за пределы Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства // Юрист. 2010. № 9. С. 47-51.
- 3.17. Куракин А.В. Иностранные граждане и лица без гражданства как субъекты административного права России // Государство и право. 2008г. № 6. С. 25-34.
- 3.18. Михайлов А.В. Типичные проблемы предпринимателей и юридических лиц при использовании труда иностранных граждан (с обзором судебной практики) // Трудовое право. 2013. № 9. С. 25-39.
- 3.19. Мокраусов О. Сколько иностранных граждан понадобится в 2009 году? // Экономика и жизнь. 2008. № 47. 21 ноября.
- 3.20. Никитин Е. Трудовой договор с мигрантом // Служба кадров. 2013. № 2. С. 82-87.
- 3.21. Никитин Е. Трудоустройство неграждан России // Служба кадров. 2010. № 5. С. 119-123.

3.22. Нури Л. По всей земле Российской идет эксперимент // Российская миграция. 2007. № 5. С. 26-32.

3.23. Петросян М. Правовое положение иностранных граждан – в законе РФ // Российский бюллетень по правам человека. 2009. № 16. С. 56-62.

3.24. Ромодановский К. О. Первые результаты вступления в силу нового миграционного законодательства // Российская миграция. 2007. № 4. С. 34-37.

3.25. Ручейков В.К. Правовое положение иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации и практическая деятельность в области предоставления убежища // Проблемы правового регулирования миграционных процессов на территории Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2011. № 9 (202). С. 24-28.

3.26. Секинаева З.А. Право иностранцев на доступ к правосудию // Журнал российского права. 2012. № 9. С. 89-94.

3.27. Селезнева Г. Пошаговый алгоритм для решения проблем с иностранным сотрудником // Главбух. 2008. № 15. С. 93-96.

3.28. Торгов О. В. Об историческом аспекте и целях совершенствования законодательного регулирования миграционных процессов в Российской Федерации // Российская миграция. 2007. № 6. С. 15-16.

3.29. Топилин М.А. Порядок осуществления трудовой деятельности иностранным работником на территории РФ // Федеративные отношения и региональная социально-экономическая политика. 2009. № 8. С. 3-10.

3.30. Шаболотов Т.Т. Правовой статус трудящихся-мигрантов определен // Российская миграция. 2012. № 6. С. 18-19.

### **Интернет-ресурсы**

1. <http://www.kp.ru/online/news/1533054/>
2. <http://www.fms.gov.ru/>
3. <http://25.mvd.ru/news/item/1109734>

## **Монография**

кандидат юридических наук  
**Кузминова Елена Юрьевна**

# **ДЕЙСТВИЯ СОТРУДНИКОВ ПОЛИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСА ФИЗИЧЕСКИХ И ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ**

Свидетельство о государственной аккредитации  
Рег. № 0814 от 15.10.2013 г.

Подписано в печать \_\_\_\_\_ г. Формат 60x90<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Усл. печ. л. \_\_\_\_\_. Тираж \_\_\_\_\_ экз. Заказ № \_\_\_\_\_.

Орловский юридический институт МВД России имени В. В. Лукьянова  
302027, Орел, Игнатова, 2.