

СИСТЕМА ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. КВАДРАТУРА КРУГА ПО-ФЕДЕРАЛЬНОМУ¹

А. Бланкенагель, И. Калинина

I. Введение

В соответствии с Конституцией РФ существуют, в принципе, четыре различные системы государственных органов исполнительной власти:

- единая система органов исполнительной власти Федерации и субъектов по вопросам, указанным в части 2 статьи 77 Конституции РФ. При этом стоит упомянуть, что в теории и еще меньше в законодательстве с трудом можно найти ясную концепцию структурных элементов данной «единой системы»;²
- федеральная система с собственной федеральной подструктурой³

¹ Статья подготовлена для круглого стола «Актуальные проблемы развития федерализма в Российской Федерации» в рамках проекта «Институциональный, правовой и экономический федерализм в РФ». Авторы – эксперты проекта – на примере системы МВД раскрывают практику реализации части 2 статьи 77 и части 1 статьи 78 Конституции РФ, не затрагивая проблемы организации муниципальной милиции на основе части 1 статьи 132 Конституции РФ.

² См. более точный анализ: Бланкенагель А. Концепция единой системы исполнительной власти, п. 2 ст. 77 Конституции РФ – какая система, а где единство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. №1(54), С. 123.

³ Конституция не дает никаких пояснений в отношении того, по каким вопросам допустимым является создание органами исполнительной власти собственной подструктуры: как показывает практика построения структуры исполнительной власти и практика Конституционного суда РФ, создание территориальных органов возможно как по вопросам, перечисленным в статье 71, так и в статье 72 Конституции РФ. См., например, п. 3 Определения Конституционного Суда РФ от 28.11.2000 №225-О «По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 6 и части первой

в смысле части 1 статьи 78 Конституции РФ, в том случае, когда федеральный орган исполнительной власти пользуется предусмотренной в данной статье возможностью создавать собственные территориальные органы;

- федеральные высшие органы исполнительной власти без подчиненных им органов исполнительной власти субъектов (в смысле единой системы, указанной в части 2 статьи 77 Конституции) и без собственной подсистемы, где таковая не нужна⁴;
- система исполнительной власти субъектов Федерации в рамках собственной компетенции субъектов РФ (статья 73 Конституции РФ), а также по переданным субъектам РФ совместным полномочиям (ст. 72 Конституции).

Нам хотелось бы посмотреть на существующую систему органов исполнительной власти Федерации и субъектов РФ для того, чтобы понять, в какой степени составляющие ее ведомственные (функциональные) структуры позволяют отнести себя к вышеназванным «идеальным типам». В качестве примера мы используем

статьи 7 Закона Российской Федерации «О федеральных органах налоговой полиции» // Вестник Конституционного Суда РФ, №2, 2001.

⁴ Одним из примеров может служить Министерство регионального развития РФ, которое не имеет собственной «подструктуры», а имеет только подведомственный орган – Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству. См.: www.gosstroy.gov.ru/txt/ter_upr.doc. Учитывая компетенцию Министерства, отсутствие «подструктуры» территориальных органов в регионах, развитие которых является его задачей, выглядит особенно странно, и, скорее всего, обусловлено тем, что это Министерство – новое.

III. Порядок осуществления проверочных мероприятий

9. Для проведения проверочного мероприятия издается соответствующее распоряжение руководителя территориального органа ФМС России (его заместителя) или руководителя структурного подразделения территориального органа ФМС России (его заместителя), заверенное печатью, и регистрируется в установленном порядке.

Распоряжение на проведение проверочного мероприятия оформляется отдельно на каждый проверяемый объект.

Распоряжение на проведение проверочного мероприятия должно содержать: наименование проверяемого объекта, его юридический и фактический адрес, цель проведения проверочного мероприятия, фамилии, имена, отчества сотрудников, осуществляющих проверку.

Оформленное распоряжение выдается сотруднику территориального органа ФМС России, ответственному за проведение проверочного мероприятия.

10. Сотрудник территориального органа ФМС России, ответственный за проведение проверочного мероприятия, при прибытии на объект проверки обязан представиться представителю юридического лица, в чьем ведении находится проверяемый объект, или иному ответственному лицу, предъявить служебное удостоверение, оригинал распоряжения на проведение проверочного мероприятия и вручить его копию.

11. Проверке подлежат все находящиеся на проверяемом объекте иностранные граждане и лица без гражданства.

При осуществлении проверочного мероприятия сотрудник территориального органа ФМС России истребует у проверяемого иностранного гражданина или лица без гражданства: документ, удостоверяющий личность, иные документы, предусмотренные федеральным законом или признаваемые в соответствии с международным договором Российской Федерации в качестве документов, удостове-