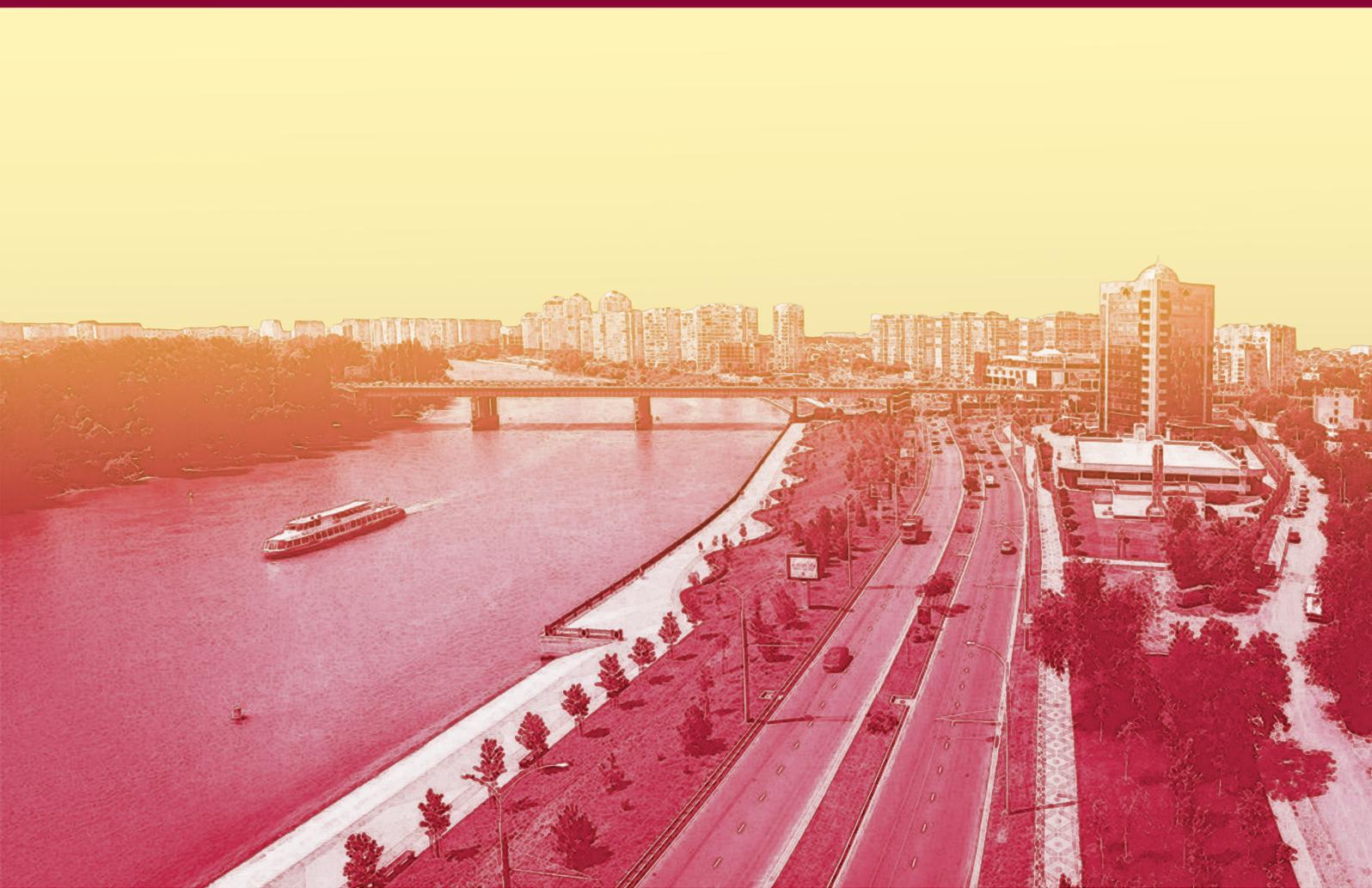


МОЛОДОЙ
УЧЁНЫЙ



VI Международная научная конференция

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ



Краснодар

УДК 340 (082)
ББК 67
П68

Главный редактор: *И. Г. Ахметов*

Редакционная коллегия сборника:

М. Н. Ахметова, Ю. В. Иванова, А. В. Каленский, В. А. Куташов, К. С. Лактионов, Н. М. Сараева, Т. К. Абдрасилов, О. А. Авдеюк, О. Т. Айдаров, Т. И. Алиева, В. В. Ахметова, В. С. Брезгин, О. Е. Данилов, А. В. Дёмин, К. В. Дядюн, К. В. Желнова, Т. П. Жуйкова, Х. О. Жураев, М. А. Игнатова, Р. М. Искаков, И. Б. Кайгородов, К. К. Калдыбай, А. А. Кенесов, В. В. Коварда, М. Г. Комогорцев, А. В. Котляров, А. Н. Кошербаева, В. М. Кузьмина, К. И. Курпаяниди, С. А. Кучерявенко, Е. В. Лескова, И. А. Макеева, Е. В. Матвиенко, Т. В. Матроскина, М. С. Матусевич, У. А. Мусаева, М. О. Насимов, Б. Ж. Паридинова, Г. Б. Прончев, А. М. Семахин, А. Э. Сенцов, Н. С. Сенюшкин, Е. И. Титова, И. Г. Ткаченко, М. С. Федорова С. Ф. Фозилов, А. С. Яхина, С. Н. Ячинова

Руководитель редакционного отдела: *Г. А. Кайнова*

Ответственный редактор: *Е. И. Осянина*

Международный редакционный совет:

З. Г. Айрян (Армения), П. Л. Арошидзе (Грузия), З. В. Атаев (Россия), К. М. Ахмеденов (Казахстан), Б. Б. Бидова (Россия), В. В. Борисов (Украина), Г. Ц. Велковска (Болгария), Т. Гайич (Сербия), А. Данатаров (Туркменистан), А. М. Данилов (Россия), А. А. Демидов (Россия), З. Р. Досманбетова (Казахстан), А. М. Ешиев (Кыргызстан), С. П. Жолдошев (Кыргызстан), Н. С. Игисинов (Казахстан), Искаков Р. М. (Казахстан), К. Б. Кадыров (Узбекистан), И. Б. Кайгородов (Бразилия), А. В. Каленский (Россия), О. А. Козырева (Россия), Е. П. Колпак (Россия), А. Н. Кошербаева (Казахстан), К. И. Курпаяниди (Узбекистан), В. А. Куташов (Россия), Э. Л. Кыят (Турция), Лю Цзюань (Китай), Л. В. Малес (Украина), М. А. Нагервадзе (Грузия), Ф. А. Нурмамедли (Азербайджан), Н. Я. Прокопьев (Россия), М. А. Прокофьева (Казахстан), Р. Ю. Рахматуллин (Россия), М. Б. Ребезов (Россия), Ю. Г. Сорока (Украина), Г. Н. Узаков (Узбекистан), М. С. Федорова Н. Х. Хоналиев (Таджикистан), А. Хоссейни (Иран), А. К. Шарипов (Казахстан), З. Н. Шуклина (Россия)

П68 **Право: современные тенденции** : материалы VI Междунар. науч. конф. (г. Краснодар, октябрь 2018 г.). — Краснодар : Новация, 2018. — iv, 58 с.

ISBN 978-5-906990-90-7

В сборнике представлены материалы VI Международной научной конференции «Право: современные тенденции». Предназначен для научных работников, преподавателей, аспирантов и студентов юридических специальностей, а также для широкого круга читателей.

УДК 340 (082)
ББК 67

ISBN 978-5-906990-90-7

© Оформление.
ООО «Издательство Молодой ученый», 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

Гунина Е.В. О нормотворческой функции судебной системы	1
Лукшин О.В. Социальное государство: понятие, развитие и реализация идеи	2
Никитина А.В., Чебуракова А.О. Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы правового регулирования	6
Паршин В.Н., Смирнова Н.А., Чернов Д.В. О кадровом строительстве	9

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Попова Ю.А. Опыт работы советов общественного самоуправления в г. Тюмени.	24
---	----

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Колпакова Н.А. Актуальные проблемы в системе государственной службы.	26
--	----

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Мошкович А.А. Административная и налоговая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: соотношение и перспективы правового регулирования	28
---	----

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Анзорова Л.Д. Особенности правового положения несовершеннолетнего в сфере предпринимательской деятельности.	33
Демьяненко Е.А. Проблемы и особенности регулирования предпринимательской деятельности в сфере туризма в России	35
Охотников И.В., Сибирко И.В., Крюков А.В. Правовые особенности и институциональные риски государственного регулирования ОАО «РЖД» как электросетевой компании	37

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Дьякова Ю.В.

Правовая природа договора суррогатного материнства 41

Колянова К.И.

Правовой статус социально незащищенных категорий населения в сфере образования 43

Костюченко Е.А.

Проблема определения понятия чести, достоинства и деловой репутации при компенсации морального вреда в Республике Беларусь 45

Шумекеева Г.Б.

Защита персональных данных как одна из проблем современного мира 47

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Зерина А.С.

Отличие злоупотребления полномочиями от сходных видов преступлений 49

Слинькова В.С.

Организаторская и лидерская роль одного из членов по отношению к другим участникам в организованной преступной группе 51

Шестакова Т.П.

Обязанности суда по обеспечению равноправия сторон 52

КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

Проничкина Т.А.

Некоторые аспекты изучения личности потерпевшего по делам о серийных убийствах 56

ТЕОРИЯ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА

О нормотворческой функции судебной системы

Гунина Елена Вадимовна, магистр

Владимирский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний России

В статье анализируются понятие, основное назначение и функциональная характеристика судебной системы. Основной акцент сделан на исследовании нормотворческой функции судебной системы. Делается вывод о том, что нет никаких фактических данных, указывающих на невозможность осуществления судами нормотворческой деятельности, а значит и реализации ими нормотворческой функции. Наиболее очевидно нормотворческая функция реализуется в странах англо-саксонской правовой семьи, менее рельефно она выражена в деятельности судов стран, относящихся к романо-германской правовой семье.

Ключевые слова: *судебная система, нормотворческая функция, режим правосудия, судебная практика, правовой прецедент.*

Судебная система — это элемент механизма государства, осуществляющий функцию правосудия, направленный на устранение противоречий в обществе, разрешение и предупреждение социальных конфликтов.

Основное назначение существования и функционирования судебной системы состоит в осуществлении правосудия. Данный вид деятельности может осуществляться только судами в лице судей и иных привлекаемых в установленном законом порядке лиц (присяжных, народных и арбитражных заседателей). Судебная система реализует социальный заказ общества на осуществление права на правосудие. Правосудие заключается в оптимальном способе решения существующих или возможных споров, рассматривается как инструмент достижения компромисса.

С определенной долей условности можно утверждать о наличии либо отсутствии режима правосудия, как одного из видов правовых режимов. Под данным правовым феноменом С. С. Алексеев предлагает понимать определенный порядок регулирования, выраженный в комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений, запретов, а также позитивных обязываний и создающих особую направленность регулирования [1, с. 185].

В правовой системе общества назначение судебной системы состоит в следующем. Во-первых, это последняя инстанция рассмотрения правового спора в правовой плоскости. Во-вторых, суд является субъектом нормотворческой деятельности. В-третьих, правовые позиции судебных инстанций играют важную роль в правовом регулировании общественных отношений.

Функции судов в различных правовых системах в целом идентичны. Можно говорить о существовании функции правосудия, функции разрешения противоречий, превентивной функции и контрольной функции. Учитывая достаточную распространенность в научной среде точки зрения,

согласно которой суды занимаются и нормотворческой деятельностью, можно выделить нормотворческую функцию судов. Последний тезис требует обоснования.

Вопрос признания судебных инстанций субъектом нормотворческой деятельности в юридической науке не однозначен. Посредством принятия судебных актов осуществляется индивидуальное правовое регулирование. Однако вынесенные судами акты обладают особым информационным и идеологическим потенциалом, воздействующим не только на участвующих в данном деле лиц. Информационное воздействие судебных решений распространяется на неограниченный круг лиц — потенциальных участников подобных правоотношений — а значит на все общество, на которое распространяется юрисдикция данной судебной системы. В этом смысле акты суда можно рассматривать как источник права с позиции материального подхода.

Акты судебных органов можно рассматривать в качестве ориентира правоприменительной политики. Эти ориентиры оказывают влияние на мотивационные и поведенческие установки всех участников общественных отношений, которым стало известно о данном судебном акте. Общественные ожидания, связанные с реализацией определенной правоприменительной политики, оказывают влияние на формирование правосознания граждан и выбор правопослушной модели поведения.

Основная проблема признания судебной практики в качестве источника права существует в рамках формального подхода. Здесь мнение представителей научного сообщества можно разделить на три группы. Первая считает неприемлемой рассмотрение судебной практики в качестве источника права, вторая — частично признает судебную практику источником права (признает в качестве источника права лишь решения высших судебных инстанций), третья — признает судебную практику всех,

без исключения, судебных инстанций источником права в Российской Федерации.

Аргументы противников признания судебной практики в качестве источников права, в основном следующие: подобная позиция противоречит принципу разделения властей; принадлежность правовой системы России к континентальной правовой семье, для которой судебное правотворчество не является источником права; посредством судебных решений новых юридических норм не создается; результаты судебной практики не гарантируют определенность правовой жизни [3, с.6–9].

Обозначим позиции относительно нормотворческой функции судебной системы в зарубежных странах. Прежде обратимся к странам с наиболее близкими к нам правовыми системами — странам романо-германской правовой семьи. Усиление роли судебных органов в правотворческом процессе как глобальная экспансия судебной власти сказывается на всех отраслях и институтах романо-германского права, а также на интеграционных процессах в области права. Исследователи отмечают, что в системе романо-германского права роль судов по мере развития современного общества будет все больше проявляться не только в традиционной для них правоприменительной, но и в правотворческой сфере. Ведущие специалисты оспаривают мысль о том, что судебная практика является источником права, но видят в ней фактор, определяющий существенный авторитет права. Другие характеризуют ее как источник права [2, с.130–131].

Во Франции судебная практика как источник права наиболее востребована в области административной юстиции.

Литература:

1. Алексеев С. С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М.: Юрид. лит., 1989. — 288 с.
2. Давид Р. Основные правовые системы современности. М.: Междунар. отношения, 1988. — 400 с.
3. Сауляк О. П. Судебная практика как источник российского права (Материальный и формальный аспекты проблемы) // Государство и право, 2009, № 11, С. 5–10.

Социальное государство: понятие, развитие и реализация идеи

Лукшин Олег Владимирович, студент

Волго-Вятский институт (филиал) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (г. Киров)

В современном мире социальное государство является неотъемлемой характеристикой любой цивилизованной страны с демократическим режимом, в которой господствует право. Государство, опирающееся на народ как источник власти, на разделение властей, права и свободы человека и гражданина, может существовать только в условиях проведения эффективной социальной политики, направленной на благоденствие граждан и защиту социально слабых групп населения. На сегодняшний день практически все государства мира так или иначе являются социальными,

Именно в этом сегменте судебная практика сформулировала основополагающие нормы административного права без ссылки на писанные нормативные акты. Тем не менее, в системе французского права традиция рассматривать судебную практику как подлинный источник права не утвердилась.

Далее проанализируем деятельность судов стран, относящихся к англо-саксонской правовой семье. Английское право является типичным прецедентным правом. Закон в английском праве играет второстепенную роль. Посредством законодательных актов вносятся лишь коррективы или дополнения в право, созданное судебной практикой. Этот стереотип в значительной мере трансформировался в наше время. В современной Великобритании закон и подзаконные акты фактически играют такую же роль, как аналогичные источники права на Европейском континенте. Однако в силу исторических особенностей эта роль осуществляется в Англии несколько иначе: структура английского права мешает считать законодательную деятельность эквивалентной кодексам законов континентальной Европы.

Таким образом нет никаких фактических данных, указывающих на невозможность осуществления судами нормотворческой деятельности, а значит и реализации ими нормотворческой функции. Наиболее очевидно нормотворческая функция реализуется в странах англо-саксонской правовой семьи, менее рельефно она выражена в деятельности судов стран, относящихся к романо-германской правовой семье.

хотя не все из них в полной мере соответствуют заявленным требованиям. Большинство современных цветных революций и внутривнутриполитических потрясений во многих странах мира происходят прежде всего вследствие ошибок руководства этих государств в реализации социальной политики. Правильная стратегия в указанной сфере, усиление социальных прав и их гарантированность способствует снятию социальной напряженности, создает стабильную атмосферу свободы и благополучия общества и каждого человека [1, с. 29].

Политическая и экономическая стабильность в государстве реализуема в случае, если закрепленные в Конституции и в законах права, базирующиеся на признании достоинства человека, имеют механизм реализации, а также созданы реальные условия пользования гражданами политическими, экономическими, культурными, социальными правами и свободами.

Во Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 прописано, что каждый человек должен обладать всеми правами и всеми свободами без какого-либо различия, которые могут позволить каждому человеку самостоятельно и свободно реализовать свой трудовой и интеллектуальный потенциал с целью обеспечения себе и своей семье достойного материального благополучия.

Вследствие этого ООН рассматривает реализацию эффективной социальной политики в государствах мира как фактор, который способствует стабилизации и развитию политики, экономики, духовно-нравственной сферы жизни общества современных государств.

Социальное государство имеет следующие характеристики [2, с 61–62].:

1. Человек, его жизнь, права, свободы и достоинство является высшей ценностью;
2. Внутренняя и внешняя политика социального государства направлена не на реализацию общенациональных, корпоративных интересов, а на защиту прав и свобод, законных интересов и достойных условий жизни человека;
3. Обеспечивается социальная ориентированность как государственного, так и частного сектора экономики;
4. Каждое управленческое решение носит социально справедливый характер;
5. Проводится активная социальная политика, основанная на взаимной социальной ответственности;
6. Осуществляется забота об экономической безопасности человека;
7. Гарантируется справедливое распределение национальных богатств;
8. Развивается гражданское общество, укрепляется авторитет и значимость каждого его института;

В юридической науке не выработано единого определения социального государства. Большинство современных ученых формируют свое определение, исходя из вышеназванных признаков, которыми должно обладать социальное государство.

Председатель Конституционного Суда РФ с 1997 по 2003 г, член-корреспондент РАН проф. М. В. Баглай дает следующее определение социального государства: «социальным называется государство, которое берет на себя обязанность заботиться о социальной справедливости, благополучии своих граждан и их социальной защищенности» [3, с. 124].

Профессор О. Е. Кутафин пишет, что социальное государство — это такое государство, «главной задачей которого является достижение такого общественного прогресса,

который основывается на закрепленных правом принципах социального равенства, всеобщей солидарности и взаимной ответственности» [4, с. 141–142].

Говоря об истории социального государства, следует отметить, что его идея появилась относительно недавно — в середине XIX века. Его теоретико-правовые основы были разработаны немецким ученым Лоренцом фон Штейном, который в своих научных разработках брал за основы философию Г. Гегеля, доктрины французского социализма и английские теории построения эффективной экономики. Л. фон Штейн впервые применил термин «социальное государство» и ввел его в научный оборот. Свои основные идеи он выразил в труде под названием «История социального движения Франции с 1789 г».. В этом труде он изучил причины и последствия революционных событий во Франции и пришел к выводу, что главной основой существования и счастья в государстве является социальная стабильность вследствие сглаживания противоречий между классами, но не путем уничтожения одного класса другим, а максимального роста числа среднего класса по отношению к бедным и богатым, а также перевод низших слоев населения из положения зависимого в положение независимое путем их высокого материального обеспечения и введения социального пакета государственных гарантий.

Л. Штейн утверждал, что государство можно сделать социальным за счет наличия у него следующих функций:

- устранение юридических препятствий свободному межклассовому движению;
- попечение об общественной нужде, которое призвано обеспечить каждой личности физические условия самостоятельности;
- содействие труду, не обладающему капиталом, в достижении хозяйственной самостоятельности, например, через вспомогательные кассы, страховое дело, самопомощь в форме союзного строя немущих [5].

В дальнейшем эта идея получила свое развитие в работах немецких экономистов Фридриха Науманна, Адольфа Вагнера, Людвига Эрхарда.

На основании этих идей канцлер Германской Империи Отто фон Бисмарк основал первую в мире страховую систему. Вскоре после окончания Первой Мировой войны президент США В. Вильсон подверг критике либеральный вариант проведения социальной политики и выдвинул идею проведения такой политики, которая гарантировала бы поддержание определенного уровня качества жизни граждан.

Во времена президентства Т. Рузвельта в 1930-е гг. США взяли «Новый курс» в проведении внутренней политики. Получило разрешение право на проведение забастовок, увеличена роль профсоюзов, были направлены действенные меры на борьбу с безработицей.

В разгар Второй Мировой войны председатель одного из комитетов парламента Великобритании Уильям Беверидж на основе кейсианской экономической модели разработал «План Бевериджа», предусматривавший

введение в стране минимального размера оплаты труда (МРОТ), борьбу с безработицей посредством привлечения граждан к общественным работам, создание бесплатной системы здравоохранения, контроля за ростом цен и постепенное увеличение заработной платы работников. Идеи, изложенные в этом плане, стали применяться в целом ряде западных стран в послевоенное время.

В 1949 году социальное государство впервые в истории было прописано в статье 20 Основного Закона ФРГ. Вскоре в конституциях многих других европейских государств эта норма также получила закрепление.

Конституционно-правовая норма о социальном государстве в 1993 г. была закреплена в Конституции РФ.

В итоге к началу XXI века окончательно сформировались несколько моделей социального государства: социал-демократическая (скандинавская), консервативная (континентальная, европейская), либеральная.

Социал-демократическая модель основана в 1930-е гг. в Швеции левой социал-демократической партией СДРПШ, представляющей большинство в парламенте страны и формирующей правительство до сих пор. Данная модель является уникальным феноменом патерналистского государства с сочетанием коммунистических и буржуазных идей и представляющую собой «рыночный социализм». Государство практически полностью финансирует социальную систему, тратя на это свыше 50 % государственного бюджета в год. Основой источника дохода на эти цели являются высокие налоги, дифференцирующиеся от уровня доходов налогоплательщика, и страховые взносы работника и работодателя. Средний класс в Швеции составляет свыше 80 % населения. Практически все граждане являются получателями каких-либо дотаций от государства, которые оно выдает людям без каких-либо дополнительных и бюрократически усложненных условий. Большая часть таких дотаций выделяется детям, студентам и прочим социально незащищенным группам.

Скандинавская система имеет за свою основу развитое гражданское общество, социальную солидарность, где «все население платит за предоставляемые услуги, и все пользуются этими услугами» [6, с. 95]. Основной проблемой на пути к построению аналогичной модели в РФ является отсутствие гражданского общества и сниженная роль профсоюзов в деле защиты работников.

Более сложным путем является консервативная модель построения социального государства, примером которой является ФРГ. Она функционирует на основании ст. 20 Основного Закона ФРГ 1949 г. и в XX веке являлась как демонстрацией социалистическим странам восточного блока преимуществ рыночной экономики капиталистических стран, так и предметом национальной гордости для граждан Западной Германии. В ФРГ существует трехуровневая система социального обеспечения. Первым уровнем является обязательное пенсионное страхование. Страховые взносы уплачиваются всеми работниками и работодателями. Согласно Шестой книге Социального Кодекса ФРГ

от 18 декабря 1989 г. лица, состоящие в профессиональных союзах, к которым помимо писателей также относятся адвокаты, нотариусы и др. освобождаются от уплаты страховых взносов в течение трех лет от начала профессиональной деятельности. Государственные служащие, судьи, военные не являются плательщиками обязательных страховых взносов, поскольку их полностью уплачивает государство из соответствующих фондов.

Вторым видом страхования является пенсионное страхование на предприятии. Его основой являются коллективные договоры, заключаемые работниками и работодателями посредством деятельности профсоюзов. Этот вид страхования является для предприятия добровольным, но поощряется государством. Средний размер индивидуальной пенсии на предприятии равняется ¼ государственной пенсии.

Третий вид страхования — частное. На сегодняшний день более 90 % граждан ФРГ застрахованы на различные случаи жизни и являются получателями выплат из соответствующих страховых касс. Страхование охватывает большинство случаев жизни: болезни, безработицу, переквалификации и пр. Частное страхование заключается на основании индивидуального договора и является добровольным.

Указанная модель возможна для применения в России, поскольку имеет подходящую правовую базу, однако в силу отсутствия развитого социального партнерства, гражданского общества и соответствующих денежных средств на ее организацию, она до сих пор не реализована на практике.

В целом консервативная модель характеризуется политикой активного создания рабочих мест, низкой безработицей, максимальным сокращением дифференциации доходов граждан, широкомасштабной инвестицией в социальную сферу и наличием налога на богатство, который может достигать до 90 % совокупного дохода.

Либеральная модель социального государства является наиболее ранней в истории и простой в построении. Ее используют большинство стран мира, виднейшими из которых являются Великобритания, США, Канада, Австрия.

Во времена Великой французской революции, несмотря на то, что в умах общественных и политических деятелей присутствовала идея об обеспечении человека не только естественными правами, которыми являются право на жизнь, свобода, обладание собственностью, но и социальными, экономическими и политическими правами, тем не менее реально до воплощения идеи социального государства было довольно далеко, поскольку преобладающей все-таки оставалась мысль о предоставлении государством всем его гражданам только лишь свободы и равенства возможностей.

В дореволюционной Франции конца XVIII века феодальное аристократическое государство с массовым бесправием, где реальными богатствами и социальной защитой обладали менее 1 % населения, прекратило свое существование с момента оглашения М. Робеспьером в Конвенте 23

июня 1793 года проекта Декларации прав человека и гражданина, в котором прописывалось, что «общество обязано заботиться о существовании всех своих членов или, доставляя им работу, или доставляя средства существования тем, кто не может работать» [7, с. 445].

Так называемая либеральная теория понимания сущности государства отводила ему роль «ночного сторожа», где государство только гарантирует право и предоставляет возможности человеку для его счастливого существования. Государство не вправе было вмешиваться в социально-экономическую сферу и каким-либо образом влиять на социальную политику, исключая применение охранительных методов.

В связи с этим уже в середине XIX века что быстро развивающиеся капиталистические отношения способствовали развитию производственных сил, развязали инициативу и самостоятельность людей, многие стали разочаровываться в либеральных идеях государства как «ночного сторожа» по причине того, что при таком раскладе оно не может обеспечить всеобщее счастье и благоденствие народа своих стран.

На почве таких настроений, порожденных не оправдавшимися надеждами, в Европе стали появляться социалистические доктрины, в которых предлагались новые пути государственного строительства, предполагающие активное вмешательство государства в социально-экономическую сферу общества при наличии социального равенства, отсутствии антагонизирующих классов и справедливого политического устройства, где власть принадлежит народным массам.

Нужно сказать, что социализм возник прежде всего как реакция на либерализм Великой французской революции. Также именно на основании ее негативного опыта, изложенного в монографии «История социального движения Франции с 1789 г.», Лоренц фон Штейн создал свою теорию социального государства, которая легла в основу консервативной модели, ныне применяемой в ФРГ.

Говоря о России, следует отметить, что Согласно ст. 7 Конституции Россия является социальным государством, политика которого направлена на достижение условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

Россия находится очень близко к реализации либерального социального государства. Однако социальное государство либерального типа все же предполагает наличие правового государства с развитым гражданским обществом и высоким уровнем жизни населения.

Многие авторы научных статей полагают, что Россия должна следовать по скандинавскому пути построения социального государства, поскольку она являет собой предел мечтаний, благополучия и ориентирована на качество предоставляемый государством обществу социальных услуг и продуктов.

Исходя из этих соображений, повышение качества жизни российских граждан является одной из основных

целей, обозначенных в Указе Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 «О стратегии национальной безопасности Российской Федерации» и Распоряжении Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Согласно Указу Президента РФ № 683 стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в области повышения качества жизни российских граждан являются развитие человеческого потенциала, удовлетворение материальных, социальных и духовных потребностей граждан, снижение уровня социального и имущественного неравенства населения, прежде всего за счет роста его доходов.

Повышение качества жизни граждан гарантируется за счет достойной оплаты труда, его качества, создания условий для благоприятной жизни инвалидам, обеспечения личной безопасности граждан, качественных, безопасных товаров, услуг, доступности медицинского обслуживания и т. д. [8].

В Распоряжении Правительства РФ № 1662-р обозначаются целевые ориентиры, направленные на достижение высокого уровня социального и экономического развития, соответствующего России как ведущей мировой державе. Большое внимание в документе уделено развитию в стране здравоохранения, физической культуры и спорта, образования, рынка труда, доступности жилья [9].

Основной проблемой строительства социального государства и претворения в жизнь вышеперечисленных высоких качеств жизни граждан в России являются: 1) дефицит бюджета; 2) отсутствие развитого гражданского общества; 3) отсутствие в обществе идеи социальной солидарности.

Наиболее значимой задачей России является воспитание в обществе идеи социальной солидарности, которая, вкуче с развитым гражданским обществом, поможет укрепить существующие позиции социального государства в соответствии со ст. 7 Конституции РФ.

Так, судья в отставке Конституционного суда РФ профессор Б. С. Эбзеев определяет современное социальное государство как «механизм согласования интересов различных уровней и различных субъектов общественных отношений, гармонизации социальной ответственности и социальной справедливости на правовой основе. Это фактор общественного благополучия, основывающийся на принципах социального равенства, солидарности и взаимной ответственности членов общества. Конституционное же закрепление социальности государства означает возложение на государство общесоциальной функции заботы властей о благе всех граждан и распределении материальных тягот пропорционально их экономическому потенциалу» [10, с. 386].

Таким образом, социальное государство в своем развитии прошло короткий, но весьма значимый путь от теоретической идеи до основ конституционного строя

современных государств. Однако этот путь все еще не завершен. Вопрос стоит не в том возможно ли построение социального государства в отдельно взятой стране. История показала, что это осуществимо. Речь идет о достижении этой цели в масштабах всей планеты. Вполне возможно, что в ближайшем будущем, не говоря уже

о посткапиталистическом обществе, государства мира, в том числе и Россия, при развитии науки и права смогут направить общество на курс достижения социального государства в идеале всеобщего благоденствия при сохранении демократических прав и свобод в том контексте, в котором мечтали многие выдающиеся умы человечества.

Литература:

1. Дели М. Возможности реализации социальных прав в Европе. — Страсбург. 2002.
2. Леонов И. В. Современное социальное государство: сущность, признаки и проблемы формирования — М., МГИМО-Университет, 2006—96 с.
3. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. 4-е изд. — М.: Норма, 2004—784 с.
4. Государственное право Российской Федерации / под ред. О. Е. Кутафина. — М.: Юрид.лит. 2006—584 с.
5. Учение об управлении Л. Фон Штейна // Райан Томас Гослинг / Ryan Thomas Gosling. 2017. URL: <http://radio-angusht.ru/uchenie-ob-upravlenii-l-fon-shtejna/> (дата обращения: 25.09.2018).
6. Плевако Н. С. О шведском «государстве благосостояния» // Социальное государство: концепция и сущность. — М.: Издательство «ОГНИ», 2004. 356 с.
7. Революционное правительство во Франции в эпоху Конвента (1772—1794): Сборник документов и материалов. — М., 1927. — 719 с.
8. Указ Президента РФ от 31.12.2015 N 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»/ СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_191669/ (дата обращения 25.09.2018).
9. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 10.02.2017) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» / СПС Консультант Плюс. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/ (дата обращения: 25.09.2018).
10. Эбзеев Б. С. Человек. Народ. Государство. — М.: Юридическая литература, 2005—576 с.

Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: проблемы правового регулирования

Никитина Анна Васильевна, кандидат юридических наук, доцент;

Чебуракова Анастасия Олеговна, студент магистратуры

Хабаровский государственный университет экономики и права

Правовая экспертиза нормативных правовых актов и их проектов имеет огромное значение для обеспечения единства правового пространства, повышения качества и эффективности правового регулирования. Данный вид экспертизы выступает инструментом ликвидации проблемности, коллизии, неопределенности правовых предписаний, иных дефектов правового регулирования, несовершенства юридической техники. Правовая экспертиза является фактором повышения эффективности правотворчества, реализации и толкования правовых норм, существенно влияющим на принятие законных управленческих и иных правоприменительных решений.

Вместе с тем, современное правовое регулирование правовой (юридической) экспертизы нормативных правовых актов и их проектов «страдает» рядом недостатков.

Первая проблема связана с тем, что на федеральном уровне отсутствует закон, устанавливающий единую систему

нормативных правовых актов, требования к их подготовке и принятию, правила юридической техники и пр. При этом правовое регулирование юридической экспертизы осуществляется, в основном, на уровне подзаконных нормативных актов, в частности, такие нормы содержатся в Методических рекомендациях по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [1], которые, в свою очередь содержат отсылки к Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», определяющего признаки нормативности правовых актов, критерии их соответствия Конституции РФ и федеральным законам [2], и Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов, разработанных аппаратом Государственной Думы [3], содержащим правила юридической техники.

В силу того, что в ходе осуществления правовой экспертизы происходит анализ нормативного акта, получается, что указанные акты устанавливают определенные требования к нормативным правовым актам, в том числе, к законам субъектов РФ. Например, при оценке юридических терминов устанавливается, употребляется ли один и тот же термин в данном правовом акте в одном и том же значении, имеют ли термины общепризнанное значение, обеспечено ли единство понятий и терминологии с понятиями и терминологией, используемыми в федеральном законодательстве (п. 17 Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ). Если исходить из обратного, то нормативный правовой акт субъекта РФ в части употребления терминологии должен соответствовать Методическим рекомендациям.

Решение данной проблемы видится в активизации законодательной деятельности по принятию Федерального закона «О нормативных правовых актах», направленного на упорядочение всей системы действующих в России нормативных актов, создание научно обоснованных стандартов, определяющих содержание и форму правового акта, обеспечение законности в процессе принятия правотворческих решений и устанавливающего единые требования к проектам нормативных правовых актов всех уровней российской правовой системы, правила юридической техники и способы преодоления юридических коллизий.

Вторая проблема состоит в том, что регламентация видов экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, процедур их проведения, требований к экспертам и других вопросов осуществляется бессистемно, широким кругом нормативных правовых актов (в основном, подзаконных), иногда дублирующих друг друга, в результате чего одни и те же нормативные правовые акты могут подвергаться сразу нескольким экспертизам, а другие — вообще не проходят внешнюю экспертную оценку. Отсутствует федеральное законодательство, определяющее виды экспертиз нормативных правовых актов, порядок проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов, критерии их оценки.

Следует согласиться с учеными, что решение данной проблемы возможно посредством принятия Федерального закона «О правовой экспертизе нормативных правовых актов и их проектов в Российской Федерации», в котором необходимо закрепить понятие правовой экспертизы нормативных правовых актов и их проектов, принципы ее проведения, виды и объекты экспертизы, ее субъектов, правовой статус экспертов (права, обязанности и ответственность), общие для всех нормативных правовых актов и их проектов правила, основы методики проведения правовой экспертизы, единые критерии оценки акта, требования к экспертному заключению, его юридическую силу, меры по приведению проекта нормативного правового акта, нормативного правового акта в соответствие с действующим законодательством, предпринимаемые по результатам осуществления

правовой экспертизы. Также стоит урегулировать порядок взаимодействия субъектов правовой экспертизы при выполнении экспертной деятельности между собой и с нормотворческим органом [4, с. 252–258].

В отсутствие подобных федеральных законов возможно принятие закона на уровне субъекта РФ. Стоит отметить, что в ряде субъектов РФ приняты законы о нормативных правовых актах, в структуре которых имеются статьи или главы, посвященные правовой (юридической) экспертизе или их отдельным видам. Например, в Законе Республики Алтай «О нормативных правовых актах Республики Алтай» статья 24 комплексно и системно регулирует порядок проведения антикоррупционной, научной, публичной независимой экспертизы и оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов [5]. В законе Карачаево-Черкесской Республики «О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики» содержится Глава VI «Согласование и экспертиза нормативных правовых актов», регулирующая вопросы проведения правовой, антикоррупционной, лингвистической экспертизы проектов законов Карачаево-Черкесской Республики, а также правовой, антикоррупционной экспертизы, оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, Главы и Правительства Карачаево-Черкесской Республики, республиканских органов исполнительной власти [6]. Глава VII Закона Республики Хакасия «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» имеет наименование «Экспертизы нормативных правовых актов и их проектов» [7].

Следует отметить, что законодательство не всех субъектов Российской Федерации полно и системно регулирует вопросы, связанные с региональным правотворчеством. Например, в большинстве субъектов Дальневосточного федерального округа действуют законы и подзаконные акты, иногда весьма разрозненно и бессистемно регулирующие вопросы структуры нормативных правовых актов, правотворческого процесса в субъекте РФ, экспертиз нормативных правовых актов. Например, в Хабаровском крае, Амурской области приняты законы, посвященные лишь порядку опубликования (или обнародования) и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов [8]. В Еврейской автономной области законодательно урегулирован процесс мониторинга нормативных правовых актов [9, 10]. В Приморском крае действует Закон «О Законодательной деятельности в Приморском крае» [11].

Таким образом, в большинстве субъектов РФ Дальневосточного федерального округа актуальна задача системной законодательной регламентации основных сторон правотворческого процесса, упорядочения видов и форм издаваемых нормативных правовых актов, установления их четкого соотношения между собой, толкования и систематизации законодательства. Решение этой задачи видится в принятии в дальневосточных субъектах

законов «О нормативных правовых актах субъекта РФ» [12, с. 72]. В региональной законодательной регламентации нуждаются не только правотворческий процесс, формы и виды принимаемых актов, способы преодоления юридических коллизий, но и вопросы юридической техники, а также экспертизы нормативных правовых актов. В таком законе должны содержаться статьи, регулирующие порядок проведения внутренней правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, внешней правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов

в целях включения их в регистр муниципальных правовых актов, антикоррупционной, общественной и научной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, а также оценке регулирующего воздействия нормативных правовых актов в области предпринимательской и инвестиционной деятельности.

Подобные предложения, как нам видится, способны улучшить не только качество проводимых экспертиз нормативных актов и их правового регулирования, но и в целом способны усовершенствовать правовую систему за счет повышения качества нормативных правовых актов.

Литература:

1. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Приказ Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 (в ред. Приказа Минюста России от 21 сентября 2015 г.) // Бюллетень Минюста РФ. — 2013. — № 1.
2. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 (в ред. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 9 февраля 2012 г. № 3) // Бюллетень Верховного Суда РФ. — 2008. — № 1.
3. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов от 18 ноября 2003 года: письмо Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 18 ноября 2003 г. № вн2–18/490 // Документ опубликован не был. Режим доступа: СПС «КонсультантПлюс».
4. Ким В. А. Правовая и антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов в территориальных органах Министерства юстиции Российской Федерации (административно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2017. — 263 с.
5. О нормативных правовых актах Республики Алтай: Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ (в ред. Закона Республики Алтай от 20 ноября 2017 г. № 54-РЗ) // Сборник законодательства Республики Алтай. — 2008. — № 47.
6. О нормативных правовых актах Карачаево-Черкесской Республики: Закон Карачаево-Черкесской Республики от 2 декабря 2012 г. № 48-РЗ (в ред. Закона Карачаево-Черкесской Республики от 22 февраля 2017 г. № 13-РЗ) // День Республики. — 2002. — 10 декабря.
7. О нормативных правовых актах Республики Хакасия: Закон Республики Хакасия от 11 марта 2015 г. № 18-ЗРХ (в ред. Закона Республики Хакасия от 8 мая 2017 г. № 21-ЗРХ) // Вестник Хакасии. — 2015. — 11 марта.
8. О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Хабаровского края и иных нормативных правовых актов края: Закон Хабаровского края от 31 июля 2002 г. № 48 (в ред. Закона Хабаровского края от 20 декабря 2017 г. № 311) // Собрание законодательства Хабаровского края. — 2002. — № 1 (ч. 1).
9. О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области: Закон Амурской области от 3 ноября 2009 г. № 263-ОЗ (в ред. Закона Амурской области от 29 августа 2014 г. № 390-ОЗ) // Амурская правда. — 2009. — 11 ноября.
10. О мониторинге нормативных правовых актов Еврейской автономной области: Закон Еврейской автономной области от 17 ноября 2010 г. № 848-ОЗ (в ред. Закона Еврейской автономной области от 31 октября 2012 г. № 151-ОЗ) // Биробиджанер штерн. — 2011. — 1 апреля.
11. О законодательной деятельности в Приморском крае: Закон Приморского края от 22 декабря 2008 г. № 373-КЗ (в ред. Закона Приморского края от 7 июня 2018 г. № 292-КЗ) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. — 2008. — № 98.
12. Региональное право: учебник: в 2 ч. Ч. I / кол. авт.; под общ. ред. В. Н. Ширяева, А. В. Никитиной. — Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 2014. — 252 с.

О кадровом строительстве

Паршин Вячеслав Николаевич, начальник отдела;
Смирнова Наталья Александровна, главный специалист;
Чернов Дмитрий Владимирович, старший инструктор
Комитет по информатизации и связи г. Санкт-Петербурга

Авторы уже много лет (с августа 2009 года) используют в повседневной работе термин «кадровое строительство». По мнению авторов, под кадровым строительством понимается организационно-штатное построение и комплектование исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга (далее — ИОГВ) государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга (далее — гражданские служащие) и лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга (далее — работники) (далее — кадровое строительство).

1. Организационно-штатное построение ИОГВ.

Кадровое строительство ИОГВ начинается с уяснения вопроса.

Что такое ИОГВ? **ИОГВ это — прежде всего, государственная организация, наделенная полномочиями государственно-властного характера** (статья 10 Конституции Российской Федерации определяет, что государственная власть Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную). **ИОГВ обязаны соблюдать и исполнять Конституцию Российской Федерации, федеральные законы, нормативные Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации** (часть 2 статьи 15, часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации); **Устав Санкт-Петербурга, законы Санкт-Петербурга**

(статья 44 Устава Санкт-Петербурга); **постановления и распоряжения Губернатора Санкт-Петербурга, постановления и распоряжения Правительства Санкт-Петербурга, распоряжения ИОГВ** (статья 46 Устава Санкт-Петербурга). **ИОГВ осуществляют управленческую компетенцию/принадлежащие полномочия самостоятельно** (статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 № 184-ФЗ). **ИОГВ осуществляют распорядительные функции/издают распоряжения и приказы** (статья 46 Устава Санкт-Петербурга).

ИОГВ управляют определенными отраслями/сферами деятельности (постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31.05.2012 № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»).

Таким образом, ИОГВ — это государственная организация, наделенная полномочиями государственно-властного характера, самостоятельно осуществляющая управление соответствующими отраслями, сферами деятельности посредством исполнительно-распорядительных функций в целях решения государственных задач.

Систематизируя вышеизложенную информацию, авторы формируют модель организационно-штатного построения ИОГВ в схеме 1 (см. табл. 1).

Таблица 1

Модель организационно-штатного построения ИОГВ	
Нормы законодательства Российской Федерации и Санкт-Петербурга	Структурные подразделения ИОГВ
статья 10 Конституции РФ, статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Руководство ИОГВ: руководитель ИОГВ, первый заместитель руководителя ИОГВ, заместители руководителя ИОГВ, советники (помощники) руководителя ИОГВ. Функциональные структурные подразделения (участвуют в управлении ИОГВ), например, финансово-бухгалтерское, юридическое, кадровое подразделения.
постановление Губернатора Санкт-Петербурга от 31.05.2012 № 36-пг «О структуре исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».	Отраслевые структурные подразделения (управляют отраслью, сферой деятельности), например, Отдел развития информатизации, Отдел развития промышленных предприятий, Отдел транспортной инфраструктуры, Отдел культуры.
часть 2 статьи 15, часть 1 статьи 115 Конституции Российской Федерации, статья 46 Устава Санкт-Петербурга	Контрольно-надзорные структурные подразделения, например, Сектор контроля, Отдел исполнения, Управление контроля и надзора.
статья 1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»	Вспомогательные структурные подразделения, например, Общий отдел, Организационный сектор, Сектор организационно-методической работы, Управление по обеспечению деятельности ИОГВ.

Комментируя Схему 1 авторы обращают внимание на то, что управленческая компетенция ИОГВ реализуется руководителем ИОГВ и структурными подразделениями ИОГВ.

Руководитель ИОГВ осуществляет руководство ИОГВ на основе принципа единоначалия (главные функции и полномочия находятся в руках руководителя, наделен распорядительной властью, правом единолично принимать решения, персонально отвечает за выполнение возложенных на ИОГВ задач и осуществление полномочий ИОГВ). Принцип единоначалия предполагает необходимость предварительного коллективного обсуждения/предварительной проработки структурными подразделениями, заместителями руководителя ИОГВ принимаемых руководителем ИОГВ решений по важным вопросам. Такой подход способствует принятию руководителем ИОГВ наиболее правильного решения.

Комплексность и сложность задач, возлагаемых на ИОГВ определяют устройство управления ИОГВ. Принципиальная схема: руководителю ИОГВ подчиняются первый заместитель руководителя ИОГВ, заместители руководителя ИОГВ, советники (помощники) руководителя ИОГВ, функциональные структурные подразделения, контрольно-надзорные структурные подразделения. Первому заместителю руководителя ИОГВ, заместителям руководителя ИОГВ подчиняются по принадлежности вопросы отраслевые структурные подразделения; вспомогательные структурные подразделения, обеспечивающие деятельность ИОГВ.

Функциональные структурные подразделения при осуществлении управления руководителем ИОГВ решают свойственные им специальные вопросы. Структурное подразделение по вопросам государственной службы кадров ИОГВ осуществляет [1]:

- кадровое строительство;
- обеспечение прохождения (поступления, увольнения) гражданскими служащими государственной гражданской службы;
- обеспечение реализации трудовых отношений лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы;
- обеспечение трудовых отношений директорами подведомственных ИОГВ предприятий и учреждений;
- ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства
- в подведомственных организациях;
- реализацию мероприятий по охране труда;
- воспитательную работу;
- ведение кадрового делопроизводства;
- обеспечение деятельности комиссий в ИОГВ;
- ведение работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений в ИОГВ и подведомственных ИОГВ организациях;
- антикоррупционный мониторинг.
- Финансово-бухгалтерское структурное подразделение ИОГВ осуществляет [16]:
- финансовое обеспечение деятельности ИОГВ;

- обеспечение реализации учетной политики ИОГВ по ведению бухгалтерской отчетности;
- обеспечение исполнения ИОГВ бюджета Санкт-Петербурга.

Юридическое структурное подразделение ИОГВ осуществляет [12]:

- правовое обеспечение деятельности ИОГВ и его структурных подразделений;
- работу, связанную с совершенствованием законодательства по вопросам, входящим в компетенцию ИОГВ;
- координацию правоприменительной деятельности государственных учреждений и государственных унитарных предприятий, подведомственных ИОГВ.

Функциональные структурные подразделения ИОГВ, осуществляя кадровую работу, финансовое и юридическое обеспечение ИОГВ, реализуют/организуют в ИОГВ контрольно-проверочные мероприятия, проводимые руководителем ИОГВ. В частности, структурное подразделение по вопросам государственной службы и кадров в соответствии с пунктом 3.38 Примерного положения о подразделении исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам государственной службы и кадров, утвержденного распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 27.01.2006 № 4-рп, организует по поручению руководителя ИОГВ проведение служебных проверок в ИОГВ в отношении гражданских служащих.

Финансово-бухгалтерское структурное подразделение под руководством руководителя ИОГВ участвует в осуществлении/ведении внутреннего финансового контроля в ИОГВ. [13] В соответствии с пунктом 3.1 Типового положения о порядке проведения служебных проверок в отношении государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга, замещающих должности государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга (за исключением государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга, замещающих должности руководителей исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга), утвержденного распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 23.05.2007 № 53-рп, юридическое подразделение ИОГВ в обязательном порядке участвует в работе комиссии по проведению служебных проверок в отношении гражданских служащих.

Авторы обращают внимание, что функциональные структурные подразделения в настоящее время участвуют не только в организации управленческой деятельности в ИОГВ, но и распространяют свои контрольные полномочия и на подведомственные ИОГВ предприятия и учреждения. Так, структурное подразделение по вопросам государственной службы и кадров ИОГВ осуществляет ведомственный контроль за соблюдением трудового законодательства в подведомственных ИОГВ организациях. [2] Финансово-бухгалтерское структурное подразделение ИОГВ участвует в осуществлении/ведении внутреннего

финансового контроля в подведомственных ИОГВ предприятиях и учреждениях. [13]

Таким образом, функциональные структурные подразделения ИОГВ входят в систему управления ИОГВ, участвуют в организации управленческой деятельности в ИОГВ, наделены контрольными полномочиями в отношении подведомственных ИОГВ организациях.

Опыт работы показывает, что будущим руководителям ИОГВ необходимо знать об управлении ИОГВ и месте функциональных структурных подразделений в организации управления ИОГВ. Обращение внимания не случайно. За годы работы авторам приходилось сталкиваться с ситуацией, когда им предлагалось убрать из штатного расписания кадровое, финансовое и юридическое подразделения с целью сокращения численности гражданских служащих. Их работу планировалось возлагать на коммерческие организации. Приходилось детально пояснять, что:

- управление ИОГВ осуществляется без участия коммерческих организаций;
- руководитель ИОГВ без кадрового, финансового и юридического подразделения не сможет осуществить управление ИОГВ в силу отсутствия соответствующих подразделений управления (простая истина — даже если руководитель ИОГВ самостоятельно займется кадровой работой, финансовым и юридическим обеспечением ИОГВ, то не сможет исполнить функции и полномочия, возлагаемые на ИОГВ, а также соблюсти все кадровые, финансовые и юридические процедуры);
- руководитель ИОГВ должен уметь работать с кадровым, финансовым и юридическим подразделениями.

Несмотря на то, что в типовых положениях о кадровом, финансовом и юридическом подразделениях закреплена позиция о прямом их подчинении руководителю государственного органа, все еще возникают вопросы о возможности их подчинения заместителям руководителя государственного органа. Авторы на ряду с требованиями руководящих документов разъясняют и теорию вопроса. Подчинение кадрового, финансового и юридического подразделений заместителям ИОГВ приведет к нарушению принципа единоначалия и утратой руководителем ИОГВ главной функции — управлять ИОГВ. В этом случае он будет править, а не управлять, что недопустимо с позиции действующего законодательства.

Для управления ИОГВ определенными отраслями/сферами деятельности в ИОГВ создаются отраслевые структурные подразделения. В частности, в Комитете по информатизации и связи, созданы отраслевые структурные подразделения решающие задачи в сфере информационных технологий/цифровых технологий, защиты информации и связи.

Создание контрольно-надзорных структурных подразделений в ИОГВ обусловлено осуществлением контроля, в частности, за соблюдением требований законов и иных

нормативных правовых актов органов государственной власти Санкт-Петербурга, а также за соблюдением исполнительской дисциплины в ИОГВ.

Вспомогательные структурные подразделения обеспечивают жизнедеятельность ИОГВ (вопросы обслуживания имущественного комплекса ИОГВ, организационные вопросы, хозяйственные вопросы и др.).

Почему авторы обращают внимание на организационно-штатное построение ИОГВ? Эволюция образования и функционирования структурных подразделений в ИОГВ показывает, что нередко на отраслевые структурные подразделения возлагаются контрольно-надзорные функции и функции обеспечения деятельности ИОГВ, что приводит к перегрузке в работе структурных подразделений и снижению качества их работы. Функциональные структурные подразделения также в своем содержании работ заметно выросли. В частности, рассматривая историю увеличения работ, возлагаемых на структурные подразделения государственной службы и кадров, можем заметить следующее: функционал подразделения наряду с обеспечением прохождения гражданскими служащими государственной гражданской службы, кадровым делопроизводством и обеспечением деятельности соответствующих комиссий дополнялся обеспечением реализации трудовых отношений лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской, охраной труда, обеспечением реализации трудовых отношений директорами подведомственных ИОГВ предприятий и учреждений, ведомственным контролем за соблюдением трудового законодательства в подведомственных организациях, воспитательной работой, работой по профилактике коррупционных и иных правонарушений, работой по антикоррупционному мониторингу. И это не предел. При этом количество сотрудников структурного подразделения не менялось.

Вопрос о вспомогательных структурных подразделениях не потерял свою актуальность. Отсутствие их в ИОГВ свидетельствует о том, что функции обеспечения деятельности ИОГВ возложены либо на функциональные структурные подразделения, либо на отраслевые. Это приводит к перегрузке функциональных и отраслевых структурных подразделений и отвлекает их от основной деятельности по назначению. Отсутствие вспомогательных структурных подразделений в ИОГВ наглядно указывает на то, что вопросам жизнедеятельности в государственном органе не уделяется должного внимания. Например, отсутствие канцелярии в ИОГВ всегда будет настораживать.

Вопрос о создании в ИОГВ контрольно-надзорных структурных подразделений имеет свое серьезное содержание. Действующее законодательство возлагает на ИОГВ контрольно-надзорные обязанности. Например, согласно статье 51 Закона Санкт-Петербурга от 31.05.2010 № 273–70 «Об административных правонарушениях в Санкт-Петербурге» (далее — Закон) на исполнительный орган государственной власти Санкт-Петербурга, проводящий государственную политику Санкт-Петербурга

в сфере информации, информационных технологий и защиты информации, связи, а также координирующей деятельность исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга в указанной сфере возложена обязанность по составлению протоколов об административных правонарушениях порядка предоставления государственных и муниципальных услуг, предусмотренных статьями 47–2 Закона. Вывод: требования Закона обуславливают создание контрольно-надзорного структурного подразделения в ИОГВ.

Таким образом, обобщая вышеизложенное, авторы приходят к заключению о необходимости разработки положения о типовом организационно-штатном построении ИОГВ. Такой документ будет иметь свой положительный эффект. Суть которого заключается в том, что:

- построение ИОГВ будет производиться не хаотично, а по установленной форме;
- будет установлено устройство управления: какие подразделения кому подчинены;
- будет заложено разграничение на функциональные, отраслевые, контрольно-надзорные и вспомогательные структурные подразделения;
- будут определены установленные названия подразделений, что исключит различные наименования по сути одних и тех же подразделений, упростит названия подразделений (будут определены правила формирования названий структурных подразделений);
- будет закладываться основа по определению численности ИОГВ, что благотворно скажется на экономии денежных средств (орган власти, который по численности превосходит предприятие (например, насчитывает несколько сотен сотрудников), всегда привлекает внимание/наводит на размышления).

Составляющие положительного эффекта не являются исчерпывающими.

Формирование структурных подразделений ИОГВ.

Формирование структурных подразделений ИОГВ регламентируется распоряжением Правительства Санкт-

Петербурга от 30.06.2006 № 78-рп «О требованиях к формированию структурных подразделений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга» (далее — Распоряжение).

Распоряжение регламентирует процедурные вопросы утверждения структур и штатных расписаний ИОГВ. Так, в пункте 23 Распоряжения определено, что утверждение структур и штатных расписаний ИОГВ, изменение структур ИОГВ и внесение изменений в штатные расписания ИОГВ осуществляются по согласованию с вице-губернаторами Санкт-Петербурга, координирующими и контролирующими деятельность ИОГВ, Комитетом государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга и Комитетом финансов Санкт-Петербурга.

В соответствии с пунктом 1 Требований к формированию структурных подразделений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга (комитетов, служб, палат, управлений, инспекций), утвержденных Распоряжением в структурах ИОГВ (комитетов, служб, палат, управлений, инспекций) в зависимости от количества должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга и должностей, не являющихся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в ИОГВ могут быть образованы:

- в комитетах и службах — управления, отделы, секторы, отделы и секторы в управлениях, секторы в отделах;
- в палатах, управлениях, инспекциях — отделы, секторы, секторы в отделах.

Для наглядности авторы приводят систематизированный материал/общий подход/ «Требования к формированию структурных подразделений ИОГВ» в таблице 2, разработанный на основе Распоряжения. Комментируя схему 2, авторы обращают внимание на то, что каждый вид структурного подразделения создается при определенном количестве должностей (должности гражданской службы и должности, не являющиеся должностями гражданской службы). Для образования кадровых, финансовых и юридических подразделений установлено уменьшенное количество должностей.

Таблица 2

Требования к формированию структурных подразделений ИОГВ		
Показатели	Численность подразделения (в единицах)	Примечания
Количество должностей в Управлении	Не менее 9 штатных единиц	Не менее 2 отделов в составе Управления
Количество должностей в Отделе	Не менее 5 штатных единиц	Не менее 3 единиц: Отдел по вопросам государственной службы и кадров, Отдел бухгалтерского учета, Отдел правового обеспечения
Количество должностей в Секторе	Не менее 3 штатных единиц	Не менее 2 единиц: Сектор по вопросам государственной службы и кадров, Сектор бухгалтерского учета, Сектор правового обеспечения

Требования к формированию структурных подразделений ИОГВ		
Показатели	Численность подразделения (в единицах)	Примечания
Количество должностей в отделе в структуре Управления	Не менее 4 штатных единиц	Не менее 3 штатных единиц: Отдел по вопросам государственной службы и кадров, Отдел бухгалтерского учета, Отдел правового обеспечения
Количество должностей в секторе в составе Управления (Отдела)	Не менее 3 штатных единиц	—
Создания сектора в структуре Отдела	При численности Отдела не менее 5 штатных единиц для ИОГВ численностью менее 60 единиц	—
	При численности Отдела не менее 6 штатных единиц для ИОГВ численностью более 60 единиц	—
Создание более одного сектора в структуре Отдела	При численности должностей в Отделе более 8 единиц для ИОГВ численностью менее 60 единиц	—
	При численности должностей в Отделе более 9 единиц для ИОГВ численностью более 60 единиц	—
Введение должности заместителя начальника Управления	При численности Управления 16 единиц и более	—
Введение должности заместителя начальника Отдела	При численности Отдела не менее 9 единиц	В случае если в отделе не созданы секторы
Введение второй должности заместителя начальника Управления	При количестве должностей в Управлении 24 штатные единицы и более	Каждый из заместителей начальника управления в структуре исполнительного органа должен координировать и контролировать деятельность не менее двух структурных подразделений управления в структуре ИОГВ, за исключением заместителей начальника управления в структуре ИОГВ, являющихся одновременно руководителями структурных подразделений управления в структуре ИОГВ

Практика применения требований к формированию структурных подразделений ИОГВ позволяет подчеркнуть достоинство установленных нормативов. По сути, они уже на протяжении многих лет являются ориентиром/правилом формирования секторов, отделов, управлений в ИОГВ, позволяющим упорядочить работу со структурными подразделениями.

Участвуя в полемике по кадровым вопросам, авторы выслушивают мнения о том, что требования к формированию структурных подразделений ИОГВ устарели и требуют пересмотра. Вопрос спорный. Предположим, что требования устарели. Авторы, в этом случае, стоят на позиции глубокой проработки предложений прежде, чем начнется процедура внесения изменений в требования. Нужно не просто обосновать предложение, а еще просчитать его с позиции теории и истории вопроса, создать модель, провести экспериментальную проверку, выявив положительное и отрицательное. И только потом, при положительном результате, грамотно внедрять в ИОГВ.

С формированием структурных подразделений ИОГВ неразрывно связан вопрос о численности должностей. Следует иметь в виду, что предельная численность должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга и должностей, не являющихся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в ИОГВ утверждается постановлением Правительства Санкт-Петербурга от 30.03.2009 № 341 «О предельной численности должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга и должностей, не являющихся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга». Важный момент: увеличение должностей гражданской службы и должностей, не являющихся должностями гражданской службы, согласовывается Губернатором Санкт-Петербурга по представлению вице-губернатора Санкт-Петербурга, координирующего и контролирующего деятельность данного исполнительного органа.

Соотношение количества должностей гражданской службы в ИОГВ по категориям должностей (по группам ИОГВ). В таблице 3 приведено соотношение количества должностей гражданской службы в ИОГВ по категориям должностей. [17] Авторы обращают внимание на то, что Распоряжением устанавливается процентное соотношение должностей руководителей, советников, главных специалистов, ведущих специалистов, специалистов 1-й категории к предельной численности должностей гражданской

службы в ИОГВ в зависимости от группы, к которой ИОГВ принадлежит. Информацию о группе ИОГВ мы можем найти в постановлении Губернатора Санкт-Петербурга от 28.06.2005 № 224-пг «О группах исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга». Например, Комитет по развитию транспортной инфраструктуры Санкт-Петербурга относится к первой группе; Комитет по внешним связям Санкт-Петербурга относится ко второй группе; Архивный комитет Санкт-Петербурга к третьей группе.

Таблица 3

Соотношение количества должностей гражданской службы в ИОГВ по категориям должностей (по группам ИОГВ)				
Категория должностей	1,2 группа	3 группа	Комитет по науке и высшей школы	Комитет по тарифам Санкт-Петербурга
Руководители	не может превышать 30 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	—	не может превышать 40 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 50 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ
Советники, главные специалисты	не может превышать 35 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 30 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 50 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 20 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ
Ведущие специалисты	не может превышать 25 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 30 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 10 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ	не может превышать 25 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ
Специалисты 1-й категории	не может быть менее 10 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ		Могут быть не предусмотрены	не может быть менее 5 процентов от предельной численности должностей гражданской службы в ИОГВ
Группы ИОГВ определяются постановлением Губернатора Санкт-Петербурга от 28.06.2005 № 224-пг «О группах исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»				

Какие достоинства имеют установленные нормативы? Достоинством их являются то, что они существуют. Они дисциплинируют руководителей ИОГВ в предложениях по вводу в штатные расписания количество тех или иных категорий должностей гражданской службы. Необходимо ли совершенствовать установленные нормативы? Ответ «Да». С каждым годом на ИОГВ возлагаются новые задачи, требующие увеличения количества в штате определенных категорий должностей. Поэтому не всегда получается уложиться в ранее установленные нормативы. По мнению авторов, нужна научная проработка темы. Желательно начать с теории вопроса, включая разработку типового организационно-штатного построения ИОГВ (обязательные составляющие: руководство; функциональные, отраслевые, контрольно-надзорные, вспомогательные подразделения), с проведения анализа организационно-штатных структур ИОГВ, актуализации требований к формированию

структурных подразделений ИОГВ, влияния возложения на ИОГВ новых полномочий на изменение потребности ИОГВ, в частности, в главных специалистах и другие вопросы. Для реализации глубокого научного исследования нужны силы и средства, соответствующая подготовка специалистов. В идеале необходим институт государственной гражданской службы, который бы мог провести научно-исследовательскую работу (заниматься научными исследованиями вопросов гражданской службы по соответствующим запросам и в плановом порядке), включая проведение экспериментальной проверки полученных результатов.

В настоящее время вопрос организации разработки новых нормативов остается открытым и требует своего пристального внимания.

О должностях заместителей руководителя ИОГВ. Требованиями к формированию структурных подразделений исполнительных органов государственной власти

Санкт-Петербурга, утвержденными распоряжением Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2006 № 78-рп (далее — Требования) установлено, что при изменении в штатном расписании ИОГВ количества должностей гражданской службы — заместитель руководителя ИОГВ их количество согласовывается Губернатором Санкт-Петербурга по представлению вице-губернатора Санкт-Петербурга, координирующего и контролирующего деятельность данного исполнительного органа. Требования также определяют еще одно важное положение — заместитель руководителя ИОГВ может быть одновременно руководителем структурного подразделения ИОГВ (в этом случае статус лиц, замещающих указанные должности, определяется по первому наименованию должности).

Следует учитывать в работе правило, что первый заместитель руководителя ИОГВ и заместители руководителя ИОГВ должны координировать и контролировать деятельность не менее двух структурных подразделений ИОГВ, за исключением заместителей руководителя ИОГВ, являющихся одновременно руководителями структурных подразделений. [17] Если же в штатное расписание ИОГВ будет введена, например, должность заместителя руководителя ИОГВ без координации им менее двух структурных подразделений, то это будет существенным нарушением Требования. В практике авторов имели место случаи, когда руководители ИОГВ настаивали на введение в штатное расписание должности заместителя руководителя ИОГВ вообще без координации структурных подразделений. В этом случае приходилось доказательно разъяснять положения Требования и убеждать должностное лицо следовать нормам руководящих документов. Результат таких действий: нормы Требования были полностью соблюдены.

О государственных должностях Санкт-Петербурга, должностях государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Реестр государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестр должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга утверждены Законом Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга» (далее — Закон).

Должности, включенные в Реестр должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга (далее — Реестр), классифицируются по государственным органам Санкт-Петербурга с учетом категорий и групп должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. [6]

Закон является основополагающим документом при разработке кадровиками штатных расписаний ИОГВ. В Реестре мы находим полную информацию о должностях, а именно, категории должностей, группы должностей, наименование должностей, размеры должностных окладов в расчетных единицах. Размер расчетной единицы, применяемой для исчисления должностных окладов лиц, замещающих государственные должности Санкт-Петербурга, государственных служащих Санкт-Петербурга,

государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга устанавливается Законом Санкт-Петербурга от 23.06.2005 № 347–40 «О расчетной единице».

Структурная схема и штатное расписание ИОГВ. Разработка структурной схемы и штатного расписания ИОГВ занимает центральное место в кадровом строительстве. Данные документы по сути являются итогом большой кропотливой работы кадровиков, которая включает в себя:

— проработку/изучение организационно-штатного построения ИОГВ;

— проработку/формирование структурных подразделений ИОГВ;

— проработку/соблюдение соотношения количества должностей гражданской службы в ИОГВ по категориям должностей;

— проработку/соблюдения нормативов по включению должностей заместителей руководителя ИОГВ в штатное расписание;

— изучение/применение/исполнение Закона Санкт-Петербурга от 30.06.2005 № 399–39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга», Закона Санкт-Петербурга от 08.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга», Закона Санкт-Петербурга о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год, Закона Санкт-Петербурга от 23.06.2005 № 347–40 «О расчетной единице», постановления Губернатора Санкт-Петербурга от 28.06.2005 № 224-пг «О группах исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 30.03.2009 № 341 «О предельной численности должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга и должностей, не являющихся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга», распоряжения Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2006 № 78-рп «О требованиях к формированию структурных подразделений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга», постановления Правительства Санкт-Петербурга от 29.04.2010 № 528 «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга» (и не только);

— изучение/применение/проработку законодательства по отраслевым вопросам ведения (сферы деятельности) ИОГВ;

— проработку/формирование обоснований по вопросам создания новых структурных подразделений (введения новых должностей), актуализации составов действующих структурных подразделений (наименования должностей);

— проработку/разработку должностных регламентов и должностных инструкций (проектов должностных регламентов и должностных инструкций);

- проработку Положения об ИОГВ и соответствующих приказов, распоряжений ИОГВ;
- проведение консультаций;
- формирование пояснительной записки;
- согласование штатного расписания с начальником финансового подразделения ИОГВ, Комитетом государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, Комитетом финансов Санкт-Петербурга, руководителем ИОГВ, вице-губернатором Санкт-Петербурга, курирующим и контролирующим ИОГВ;
- перечисленные позиции не являются исчерпывающими.

Авторы обращают внимание на качество работы при разработке и утверждении штатных расписаний ИОГВ. Дело в том, что в Перечне типовых управленческих архивных документов, утвержденных приказом Минкультуры России от 25.08.2010 № 558, определен срок хранения штатного расписания — постоянно. Такой срок хранения обязывает кадровиков разрабатывать документ высокого качества.

О серьезности разработке штатного расписания ИОГВ. Важно знать, что в соответствии с пунктом 3.4.7 Основных правил работы архивов организации, одобренных решением Коллегии Росархива от 06.02.2002 (далее — Правила) при составлении номенклатуры дел организации необходимо руководствоваться рядом документов, в частности, штатным расписанием организации. В соответствии с пунктом 3.4.8 Правил основой для определения структуры номенклатуры дел является штатное расписание организации. Разделами, подразделами и другими делениями номенклатуры дел являются названия подразделений. Почему авторы заостряют на этом внимание? Потому что кадровики и руководители ИОГВ должны понимать, что за внесениями изменений в штатное расписание необходимо вносить изменения и в номенклатуру дел. В случае коренного изменения структуры, функций, задач, полномочий ИОГВ разрабатывается новая номенклатура дел. Процессы по документированию вопросов деятельности ИОГВ довольно трудоемки. Об этом надо не забывать. Нетрудно представить, к чему могут привести частые (несколько раз в год) и непродуманные существенные переработки штатных расписаний в ИОГВ.

О форме структурной схемы и штатного расписания ИОГВ. Форма штатного расписания (Унифицированная форма № Т-3) утверждена постановлением Госкомстата Российской Федерации от 05.01.2004 № 1. Однако, можно констатировать тот факт, что в течении последних двадцати лет наблюдается формирование культуры разработки и утверждения штатных расписаний ИОГВ. Сотрудники Комитета государственной службы и кадровой политики Администрации Губернатора Санкт-Петербурга и кадровики ИОГВ в ходе совместной многолетней работы практически путем сформировали соответствующую требованиям законодательства форму

структурной схемы и штатного расписания ИОГВ. Авторы предлагают не останавливаться на достигнутом и продолжить работу над изданием руководства/методических рекомендаций по разработке структурной схемы и штатного расписания ИОГВ в целях единого подхода подготовки документов и обучения вновь назначенных сотрудников кадровых подразделений.

2. Комплектование ИОГВ государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга и лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга. Правовые основы комплектования ИОГВ государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга:

- Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;
- Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга»;
- Закон Санкт-Петербурга от 01.07.2005 № 399–39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»;
- Закон Санкт-Петербурга от 15.04.2009 № 127–25 «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Санкт-Петербурга»;
- Постановление Правительства от 09.09.2014 № 838 «О кадровой политике в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга»;
- Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.04.2010 № 528 «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга».

Комплектование ИОГВ (на примере Комитета по информатизации и связи) осуществляется:

- государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга (далее — гражданские служащие);
- лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга.

Комплектование ИОГВ государственными гражданскими служащими Санкт-Петербурга.

В соответствии со статьей 13 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) под гражданским служащим понимается гражданин Российской Федерации, взявший на себя обязательства по прохождению гражданской службы. На гражданскую службу вправе поступать граждане Российской Федерации, достигшие возраста 18 лет, владеющие государственным языком Российской Федерации и соответствующие квалификационным требованиям, установленным Федеральным законом.

Поступление гражданина на гражданскую службу.

Поступление гражданина на гражданскую службу осуществляется на конкурсной основе.

Конкурс не проводится [5]:

- при назначении на замещаемые на определенный срок полномочий должности гражданской службы категорий «руководители» и «помощники (советники)»;
- при назначении на должности гражданской службы категории «руководители», назначение на которые и освобождение от которых осуществляются Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации;
- при заключении срочного служебного контракта;
- при назначении гражданского служащего на иную должность гражданской службы в случаях, предусмотренных частью 2 статьи 28, частью 1 статьи 31 и частью 9 статьи 60.1 Федерального закона;

- при назначении на должность гражданской службы гражданского служащего (гражданина), включенного в кадровый резерв на гражданской службе.

Конкурс может не проводиться при назначении на отдельные должности гражданской службы, исполнение должностных обязанностей по которым связано с использованием сведений, составляющих государственную тайну, по перечню должностей, утверждаемому нормативным актом государственного органа. [5]

По решению представителя нанимателя конкурс может не проводиться при назначении на должности гражданской службы, относящиеся к группе младших должностей гражданской службы. [5]

Категории и группы должностей гражданской службы.

Должности гражданской службы подразделяются на категории и группы. [5] Авторы систематизировали информацию в таблице 4

Таблица 4

Категории и группы должностей гражданской службы	
Категории	Группы
Руководители	Высшая, главная и ведущая группы должностей гражданской службы
Помощники (советники) руководителя ИОГВ	
Специалисты	Высшая, главная, ведущая и старшая группы должностей гражданской службы
Обеспечивающие специалисты	Главная, ведущая, старшая и младшая группы должностей гражданской службы

Сроки замещения должностей гражданской службы.

Должности гражданской службы могут замещаться на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий. С руководителями ИОГВ заключается срочный служебный контракт на срок полномочий Губернатора Санкт-Петербурга. [9] Срочный служебный контракт не заключается:

- с руководителем ИОГВ, если федеральным законодательством предусмотрено замещение данной должности исключительно на конкурсной основе. [9]
- С первыми заместителями руководителя ИОГВ и заместителями руководителя ИОГВ заключается на срок от одного года до пяти лет. [9]
- С помощниками (советниками) руководителя ИОГВ заключается служебный контракт на срок полномочий руководителя ИОГВ. [5]
- С руководителями структурных подразделений ИОГВ служебный контракт заключается на определенный срок полномочий или без ограничения срока полномочий (необходимо внимательно и вдумчиво прорабатывать каждый случай).

По общему правилу, со специалистами и обеспечивающими специалистами служебный контракт заключается на неопределенный срок [5].

Авторы обращают внимание на неукоснительное соблюдение нормы Закона Санкт-Петербурга от 01.07.2005 № 399–99 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга», закрепленной в статье 7–1 — срочный служебный контракт заключается в случаях, установленных Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Наименование должностей гражданской службы (на примере Комитета по информатизации и связи (далее — Комитет). Правовая основа: Закон Санкт-Петербурга от 08.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».

Должности категории «руководители»: председатель Комитета, первый заместитель председателя Комитета, заместители председателя Комитета, начальник Управления Комитета, начальник Отдела Комитета, начальник Сектора Комитета, начальник отдела Управления Комитета.

Должности категории «помощники (советники)»: советник председателя Комитета.

Должности категории «специалисты»: главный специалист, ведущий специалист.

Должности категории «обеспечивающие специалисты»: специалист 1-й категории.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования гражданских служащих. Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» высшей и главной групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования не ниже уровня специалиста, магистратуры. [5]

Для замещения должностей гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)» ведущей группы должностей гражданской службы, категории «специалисты» ведущей и старшей групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы обязательно наличие высшего образования.

Для замещения должностей гражданской службы категории «Обеспечивающие специалисты» старшей и младшей групп должностей гражданской службы обязательно наличие профессионального образования.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы или работы по специальности, направлению подготовки. В соответствии со статьей 6 Закона Санкт-Петербурга от 01.07.2005 № 399—39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» устанавливаются следующие квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки, который необходим для замещения должностей гражданской службы:

- высшей группы должностей гражданской службы — не менее шести лет стажа гражданской службы или не менее семи лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- главной группы должностей гражданской службы — не менее четырех лет стажа гражданской службы или не менее пяти лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- ведущей группы должностей гражданской службы — не менее двух лет стажа гражданской службы или не менее четырех лет стажа работы по специальности, направлению подготовки;
- старшей и младшей групп должностей гражданской службы — без предъявления требований к стажу.

Для лиц, имеющих дипломы бакалавра, специалиста или магистра с отличием, в течение трех лет со дня выдачи диплома устанавливаются квалификационные требования к стажу гражданской службы или стажу работы по специальности, направлению подготовки для замещения ведущей группы должностей гражданской службы — не менее одного года стажа гражданской службы или стажа работы по специальности, направлению подготовки.

Предельный возраст пребывания на гражданской службе.

В соответствии со статьей 25.1 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предельный возраст пребывания на гражданской службе определен в 65 лет.

Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «помощники (советники)», учреждаемую для содействия лицу, замещающему государственную должность, срок гражданской службы с согласия данного гражданского служащего может быть продлен по решению представителя нанимателя до окончания срока полномочий указанного лица. Гражданскому служащему, достигшему предельного возраста пребывания на гражданской службе, замещающему должность гражданской службы категории «руководители» высшей группы должностей гражданской службы, срок гражданской службы с его согласия может быть продлен (но не свыше чем до достижения им возраста 70 лет) назначившими его на должность государственным органом или соответствующим должностным лицом.

Подготовка кадров для гражданской службы.

Подготовка кадров для гражданской службы осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации. [5]

Кадровый резерв на гражданской службе. В соответствии со статьей 2 Закона Санкт-Петербурга от 15.04.2009 № 127—25 «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Санкт-Петербурга» кадровый резерв Санкт-Петербурга формируется на основе кадровых резервов государственных органов Санкт-Петербурга (далее — государственные органы). Кадровый резерв государственного органа формируется из гражданских служащих и граждан Российской Федерации.

Формирование кадровых резервов осуществляется в целях обеспечения [8]:

- равного доступа граждан к гражданской службе;
- профессионального развития гражданских служащих;
- формирования кадрового состава гражданской службы;
- реализации государственной кадровой политики в сфере гражданской службы.

В настоящее время кадровому резерву на гражданской службе придается большое значение. Об этом свидетельствуют требования постановления Правительства Санкт-Петербурга от 09.09.2014 № 838 «О кадровой политике в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга» (далее — Постановление). Постановление устанавливает, что в целях обеспечения реализации приоритетных направлений кадровой политики в ИОГВ:

- назначения на должности руководителей и заместителей руководителей ИОГВ осуществляются преимущественно из резерва управленческих кадров;
- назначения на должности гражданской службы главной, ведущей и старшей групп осуществляются преимущественно из кадровых резервов, сформированных в ИОГВ на конкурсной основе;

— назначения на должности гражданской службы младшей группы осуществляются преимущественно из Молодежного кадрового резерва.

Комплектование ИОГВ лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга.

В соответствии со статьёй 3 Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга» в целях технического обеспечения деятельности государственных органов Санкт-Петербурга в их штатные расписания могут включаться должности, не являющиеся государственными должностями Санкт-Петербурга и должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга.

Прием на работу. В соответствии со статьёй 68 Трудового кодекса РФ назначение на должность лица, замещающего должность, не являющуюся должностью государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, оформляется приказом ИОГВ, изданным на основании заключенного трудового договора. [3]

О сроке трудового договора. Практика показывает, что трудовые договора с лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в ИОГВ заключаются на неопределенный срок. [3]

Наименование должностей (на примере Комитета). В постановлении Правительства Санкт-Петербурга от 29.04.2010 № 528 «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга» приведены наименования должностей, в частности, заведующий Сектором, старший инженер, старший бухгалтер, старший экономист, старший инструктор, бухгалтер.

Квалификационные требования к уровню профессионального образования. В соответствии с нормами Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденного постановлением Минтруда России от 21.08.1998 № 37 установлены следующие требования к квалификации:

- начальника Сектора — высшее профессиональное образование;
- старшего инженера, старшего экономиста — высшее профессиональное образование;
- бухгалтера — среднее профессиональное (экономическое) образование (для замещения должностей бухгалтера II категории и выше требуется высшее профессиональное (экономическое) образование).

Квалификационные требования к стажу. В соответствии с нормами Квалификационного справочника должностей руководителей, специалистов и других служащих, утвержденного постановлением Минтруда России

от 21.08.1998 № 37 (далее — квалификационный справочник) установлены следующие требования к стажу:

- старшего инженера, старшего экономиста — без предъявления требований к стажу;
- бухгалтера — без предъявления к стажу (для замещения должностей бухгалтера II категории и выше требуется стаж работы по специальности не менее 3 лет).

Анализируя в квалификационном справочнике квалификационные характеристики должностей руководителей, занятых на предприятиях, в учреждениях и организациях, находим такие требования к руководителям как опыт организаторской работы (от 1 года до 5 лет) и стаж в руководящей должности (от 1 года и более).

Предельный возраст. Следует учитывать, что Трудовой кодекс Российской Федерации предусматривает прекращение трудового договора, по достижению предельного возраста (65 лет):

- с руководителем, заместителем руководителя медицинской организации, подведомственной федеральному органу исполнительной власти, органу исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органу местного самоуправления (руководителем филиала) (ст. 350 ТК);
- с руководителем, заместителем руководителя государственной или муниципальной научной организации (ст. 336.3 ТК РФ);
- с ректором, проректором государственной/муниципальной организации высшего образования (руководителем филиала) (ст. 332 ТК РФ).

Для остальных категорий работников предельный возраст осуществления трудовых отношений не установлен Трудовым кодексом Российской Федерации.

Подготовка кадров. Подготовка кадров осуществляется в профессиональных образовательных организациях и образовательных организациях высшего образования в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Кадровый резерв. В настоящее время вопрос о кадровом резерве кандидатов на должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, не регламентируется законодательством. Однако, это не означает, что данный вопрос не требует своего пристального внимания. Каждый ИОГВ самостоятельно осуществляет подбор кандидатов на должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга, в частности, обращаясь в учебные заведения, другие организации, агентства по подбору работников. Авторы обращают внимание еще на один источник кадров. Это учреждения и предприятия подведомственные ИОГВ. Кадровики, руководители структурных подразделений ИОГВ, работая в подведомственных организациях, имеют широкие возможности присмотреться к людям, побеседовать, оценить профессиональные качества работника непосредственно в «поле» и, таким образом, в дальнейшем формировать кадровый резерв

и осуществлять комплектование соответствующих должностей. [3] Проработав составляющие термина «кадровое строительство», авторы для наглядности систематизировали материал в таблице 5.

Таблица 5

Кадровое строительство (организационно-штатное построение и комплектование ИОГВ гражданскими служащими и работниками)		
Организационно-штатное построение ИОГВ	Комплектование ИОГВ гражданскими служащими и работниками	
Формирование модели организационно-штатного построения ИОГВ (Принцип единоначалия. Устройство управления ИОГВ. Руководство ИОГВ. Функциональные структурные подразделения. Отраслевые структурные подразделения. Контрольно-надзорные структурные подразделения. Вспомогательные структурные подразделения. <i>Необходимо разработать Положение о типовом организационно-штатном построении ИОГВ.</i>	Гражданские служащие	Работники
	Поступление на гражд. службу, работу	
	Добровольно, конкурс, служебный контракт	Добровольно, трудовой договор
	Принцип комплектования	
	Территориальный: лица зарегистрированы в Санкт-Петербурге или в Ленинградской обл.	
	Сроки служебного контракта, трудового договора	
Формирование структурных подразделений ИОГВ (Требования к формированию структурных подразделений ИОГВ. Количество должностей в подразделениях. Особенности. Предельная численность должностей гражданской службы и работников. Соблюдение процедуры увеличения количества должностей.)	На определенный срок; На неопределенный срок.	На неопределенный срок (как правило).
	Должности подразделяются	
	На категории и группы должностей гражданской службы	На руководителей и специалистов
	Квалификационные требования к уровню профессионального образования	
Соотношение количества должностей гражданской службы в ИОГВ по категориям должностей (по группам ИОГВ) (Группы ИОГВ. Нормативы. Исключения.)	Руководители (рук.), помощники (пом.), специалисты (спец.) высшей и главной групп-не ниже специалитета, магистратуры.	Руководители — высшее профессиональное образование.
Должности заместителей руководителя ИОГВ (Нормы координирования и контроля подразделений. Соблюдение процедуры увеличения количества должностей. Особенности.)	Рук., пом., ведущей группы, спец. ведущей и старшей группы — высшее образование.	Специалисты/старший инженер, старший экономист — высшее профессиональное образование.
Наименование должностей. Наименования структурных подразделений (Требования законодательства. Правила /необходимо разработать Правила.)	Обеспечивающие спец. старшей и младшей групп-профессиональное образование.	Специалист/бухгалтер — среднее профессиональное образование.
Структурная схема и штатное расписание ИОГВ (Процедурные вопросы. Срок хранения. Взаимосвязь с номенклатурой.) <i>Необходимо разработать руководство/методические рекомендации по разработке структурной схемы и штатного расписания ИОГВ.</i>	Квалификационные требования к стажу	
	Есть	Есть+опыт организаторской работы; стаж в руководящей должности
	Предельный возраст	
	65 лет	нет
	Кадровый резерв	
	Есть	Нет
Для осуществления кадрового строительства необходимо создать институт повышения квалификации гражданских служащих в регионе/регионах: подготовка граждан к гражданской службе; обучение по программам «Управление структурным подразделением ИОГВ», «Управление ИОГВ», «Управление государственным учреждением», «Управление государственным предприятием», «Руководитель подразделения по вопросам государственной службы и кадров»; повышение квалификации/переподготовка гражданских служащих и работников; научное исследование вопросов кадрового строительства по запросам и в плановом порядке; разработка, моделирование, проверка кадровых доктрин, стратегий, решений; разработка и проверка моделей построения ИОГВ; изучение вопросов/проблем оптимизации деятельности ИОГВ и другие вопросы.		

Предложенный систематизированный материал позволяет кадровикам в комплексе увидеть вопросы кадрового строительства и расширить свое понимание

в вопросах организационно-штатного построения ИОГВ и комплектования ИОГВ гражданскими служащими и работниками.

Теория вопроса кадрового строительства позволяет заметить те краеугольные рабочие вопросы, на которые необходимо обратить внимание. Вот некоторые из них:

1. Как выстраивается структура ИОГВ и устройство управления ИОГВ? Вопрос важный. Упорядочение структуры ИОГВ и устройства управления ИОГВ предполагает сделать ИОГВ работоспособным и эффективным (в частности, обязательное наличие функциональных, отраслевых, контрольно-надзорных, вспомогательных подразделений и управление ими с учетом принципа единоначалия/иначе это не ИОГВ).

Для этого необходимо иметь единые правила построения ИОГВ, например, Положение о типовом организационно-штатном построении ИОГВ, которое следует разработать.

Авторы предлагают идти дальше. Идея Смирновой Н. А., главного специалиста Отдела по вопросам государственной службы и кадров Комитета по информатизации и связи (Санкт-Петербург), которую она осмысливает и разрабатывает. Создать/разработать автоматизированный электронный комплекс, основанный на цифровых технологиях, по моделированию организационно-штатного построения ИОГВ, который позволил бы с учетом требований законодательства; кадровых нормативов; теории и истории кадрового строительства; закономерностей организационно-штатного построения ИОГВ; существующих полномочий ИОГВ; прогнозируемых полномочий ИОГВ; содержания направлений отраслей, сфер деятельности; подготовленности будущего руководителя ИОГВ; законодательно закрепленной численности гражданских служащих и работников ИОГВ в субъекте Российской Федерации создавать модели ИОГВ. Оценить слабые и сильные стороны создаваемого ИОГВ, прежде чем начинать процедуру учреждения государственного органа. Теоретический подход позволяет уже сейчас прогнозировать положительный эффект от работы такого комплекса, в частности, экономия бюджетных средств. Ведь проще и экономнее электронно протестировать создаваемый ИОГВ, чем в живую погрузиться в вопросы учреждения ИОГВ, комплектования ИОГВ, решение имущественных и финансовых вопросов ИОГВ, чтобы через год или два убедиться в его неэффективности, громоздкости и неработоспособности (могут быть другие моменты).

2. Какая структура в настоящее время занимается организационно-штатным построением ИОГВ и участвует в процессе создания /оптимизации/ликвидации ИОГВ, анализирует на постоянной основе соответствие реальной работы ИОГВ и возложенных на него полномочий (это не проверка/сопоставление положений и регламентов), контролирует вопросы реализации принципа единоначалия в ИОГВ, анализирует организационно-штатное устройство ИОГВ, анализирует устройство управления ИОГВ и не только? Большой вопрос. Одному, двум гражданским служащим не под силу такой объем работы. К тому же им нужна соответствующая подготовка, квалификация, опыт кадровой работы, опыт отраслевой работы, опыт

государственной службы. Предлагается создать подразделение по организационно-штатному устройству исполнительных органов государственной власти. Такой шаг требует детальной проработки (инструментарий для работы, обучение), поиск кадров, компетентных в вопросах построения и устройства ИОГВ.

3. По каким правилам разрабатывается структурная схема и штатное расписание ИОГВ? В целях единого подхода подготовки документов и обучения вновь назначенных сотрудников кадровых подразделений предлагается продолжить работу над изданием руководства/методических рекомендаций по разработке структурной схемы и штатного расписания ИОГВ, правил формирования названий структурных подразделений ИОГВ и ИОГВ.

4. Вопрос об управленческой подготовке руководителей структурных подразделений в ИОГВ, заместителей руководителей ИОГВ, руководителей ИОГВ? Необходимо внимание. Два аспекта. Первый аспект.

До поступления на гражданскую службу гражданские служащие, как правило, заканчивают высшее учебное заведение и становятся специалистами (специалитет) или получают знания в различных областях по направлениям подготовки бакалавров, магистров. [4] Послужив несколько лет, гражданский служащий выдвигается на должность руководителя структурного подразделения в ИОГВ. Проходит согласования, испытания, тестирования. Назначается на должность руководителя. Но при этом он не проходит обучение по управлению структурным подразделением ИОГВ. Наблюдения на практике показали, что руководители структурных подразделений в ИОГВ, не имеющие соответствующей подготовки, допускают ошибки в управлении структурным подразделением и имеют существенные недостатки в работе с подчиненными. [4] Лица, назначенные на должности руководителя ИОГВ, заместителей руководителя ИОГВ и не прошедшие обучение по управлению ИОГВ также совершают ошибки в управлении ИОГВ (накопление порой негативного опыта нельзя считать управленческой подготовкой). Авторы предлагают возобновить обучение вновь назначенных руководителей секторов, отделов, управлений ИОГВ, не имеющих соответствующей управленческой подготовки, по учебной дисциплине/программе «Управление структурным подразделением ИОГВ». Обучать вновь назначенных заместителей и руководителей ИОГВ, не имеющих соответствующей управленческой подготовки, по учебной дисциплине/программе «Управление ИОГВ». [4]

Второй аспект. Лицо, назначаемое на должность руководителя ИОГВ, должно быть компетентным в отрасли/сфере деятельности органа власти. Если такой руководитель ИОГВ не будет владеть отраслевой подготовкой, то, как он может развивать то, чего не знает. Мало управлять, надо еще знать, что и куда развивать. По мнению авторов, при назначении лица на должность руководителя ИОГВ необходимо учитывать его компетентность в отрасли/сфере деятельности органа власти.

5. Как производится разработка и проверка стратегических кадровых решений и не только? Моделирование создания новых ИОГВ; разработка и проверка кадровых стратегий, доктрин, решений; исследование проблем оптимизации деятельности ИОГВ; анализ распределения функций и численности гражданских служащих и работников между ИОГВ; разработка новых подходов к управлению требуют научного подхода и расчета. Возложение всецело этих задач на гражданских служащих не даст ожидаемого результата (гражданские служащие выполняют текущие задачи и не имеют ресурса времени для исследований/в большинстве не имеют надлежащей подготовки). В этой связи необходим институт, ведущий на плановой основе научные исследования по вопросам кадрового строительства. Серьезные дела делаются серьезным образом, без рывков и поспешности. Востребованы научно-исследовательские работы; экспериментальные проверки, расчеты, выявляющие недостатки и достоинства того или иного кадрового решения/стратегии/плана/доктрины/идеологии (и т. п.).

Приведенные вопросы не являются исчерпывающими.

В заключение хочется отметить, что к вопросам теории кадрового строительства проявляют интерес все категории

гражданских служащих. Применим ли термин «персонал» к гражданским служащим? Вопрос, который задают авторам гражданские служащие на консультациях. Ответ.

В действующем законодательстве о гражданской службе нет упоминания данного термина, и какого-либо его применения в отношении гражданских служащих. [5] [6] [9] Известный русский языковед Сергей Иванович Ожегов дал определение термину «персонал». Персонал — это личный состав или работники учреждения, предприятия, составляющие группу по профессиональным или другим признакам (технический, обслуживающий, вспомогательный и т. п.). [18]

Таким образом, термин «персонал» не применим к гражданским служащим в силу того, что обязанности и ответственности гражданского служащего, связанные с полномочиями государственно-властного характера в целях решения государственных задач не имеют ничего общего с работами технического, обслуживающего или вспомогательного характера, а орган власти не является учреждением, предприятием либо коммерческой организацией.

В итоге, авторы акцентируют внимание на продолжение работы по изучению и совершенствованию вопросов кадрового строительства ИОГВ.

Литература:

1. Паршин В. Н., Смирнова Н. А., Чернов Д. В. О содержании понятия «кадровая работа» в государственном органе [Текст] // Государство и право: теория и практика: материалы IV Междунар. науч. конф. (г. Казань, март 2018 г.). — Казань: Молодой ученый, 2018. — С. 6–10.
2. Паршин В. Н., Смирнова Н. А., Чернов Д. В. О ведомственном контроле за соблюдением трудового законодательства в подведомственных государственному органу власти организациях // Молодой ученый. — 2018. — № 18. — С. 255–260.
3. Паршин В. Н., Смирнова Н. А., Чернов Д. В. Вопросы реализации трудовых отношений лицами, замещающими должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга [Текст] // Актуальные проблемы права: материалы VII Междунар. науч. конф. (г. Санкт-Петербург, июль 2018 г.). — СПб.: Свое издательство, 2018. — С. 1–14.
4. Паршин В. Н., Смирнова Н. А., Чернов Д. В. О вопросах обеспечения прохождения гражданскими служащими государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга // Молодой ученый. — 2018. — № 30. — С. 121–137.
5. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».
6. Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 302–34 «О Реестре государственных должностей Санкт-Петербурга и Реестре должностей государственной гражданской службы Санкт-Петербурга».
7. Закон Санкт-Петербурга от 23.06.2005 № 347–40 «О расчетной единице».
8. Закон Санкт-Петербурга от 15.04.2009 № 127–25 «О кадровом резерве на государственной гражданской службе Санкт-Петербурга».
9. Закон Санкт-Петербурга от 01.07.2005 № 399–39 «О государственной гражданской службе Санкт-Петербурга».
10. Постановление Правительства от 09.09.2014 № 838 «О кадровой политике в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга».
11. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.04.2010 № 528 «Об оплате труда работников, замещающих должности, не являющиеся должностями государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга».
12. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 04.07.2006 № 821 «О мерах по совершенствованию правового обеспечения деятельности исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».
13. Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 29.05.2014 № 440 «О порядке осуществления внутреннего финансового контроля главными распорядителями бюджетных средств Санкт-Петербурга, главными

администраторами доходов бюджета Санкт-Петербурга, главными администраторами источников финансирования дефицита бюджета Санкт-Петербурга».

14. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 23.05.2007 № 53-рп «О Типовом положении о порядке проведения служебных проверок в отношении государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга, замещающих должности государственной гражданской службы Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга (за исключением государственных гражданских служащих Санкт-Петербурга, замещающих должности руководителей исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга)».
15. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 27.01.2006 № 4-рп «О Примерном положении о подразделении исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам государственной службы и кадров».
16. Положение о финансово-бухгалтерском управлении Администрации Губернатора Санкт-Петербурга, утвержденное приказом Администрации Губернатора Санкт-Петербурга от 18.12.2003 № 56-пв.
17. Распоряжение Правительства Санкт-Петербурга от 30.06.2006 № 78-рп «О требованиях к формированию структурных подразделений исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга».
18. Ожегов С. И. Словарь русского языка: Ок. 57000 слов / под ред. чл.-корр. АН СССР Н. Ю. Шведовой. — 17-е изд., стереотип. — М.: Рус. яз., 1985. — 797 с.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Опыт работы советов общественного самоуправления в г. Тюмени

Попова Юлия Александровна, студент
Тюменский государственный университет

Данная статья отражает опыт работы советов общественного самоуправления в г. Тюмени, ориентируясь на нормативно — правовую базу Российской Федерации, руководствуясь Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативно — правовыми актами Российской Федерации. Рассматривая модель общественного самоуправления в этом субъекте, можно сказать о том, что опыт работы советов общественного самоуправления эффективно влияет на принципы и стандарты органов местного самоуправления.

Ключевые понятия: Конституция Российской Федерации, нормативно-правовая база Российской Федерации, правонаделительная и правоприменительная практика, муниципальное образование, опыт работы советов общественного самоуправления в г. Тюмени.

Руководствуясь Конституцией Российской Федерации, а именно главой 8. Местное самоуправление. Дано понятие местного самоуправления, которая обеспечивает самостоятельное решение вопросов местного значения, осуществляется гражданами путём референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления народа, через выборные и другие органы местного самоуправления [1, 2]. Опираясь на данное понятие, можно говорить о том, что местное самоуправление обеспечивает качество опыта работы советов общественного самоуправления в г. Тюмени. Начиная 1 июля 2005 года по инициативе «Гражданского форума» был создан проект при поддержке губернатора Тюменской области.

Основной целью являлось выработка предложений, мнений и рекомендаций органу местного самоуправления, которая является подсистемой и его звеньями, опираясь на п. 1 ст. 20 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 года N 131-ФЗ (последняя редакция) [2]. «По вопросам осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, в пределах своей компетенции, вправе издавать обязательные для исполнения нормативные правовые акты и осуществлять контроль за их исполнением». Говоря, об общественном совете г. Тюмени существует информационная платформа, дающая широкий доступ для граждан и жителей данного субъекта, желающих участвовать в интенсивном развитии своего города при поддержке гражданской инициативы, готовых к открытому диалогу с населением и властью, поддерживающих взаимное уважение и доверие. Опираясь на п. 2 ст. 19 N — 131 ФЗ, наделение органов местного

самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законами допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Если говорить о данном Законе, точнее о взаимоотношениях государственного управления и местного самоуправления в субъекте г. Тюмени, то можно выделить нормативный правовой акт, который регламентирует данную деятельность в самом субъекте — «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени (с изменениями на: 26.04.2018). Тюменская городская Дума. Решение от 25 ноября 2005 года N 275» [3]. Органы территориального общественного самоуправления несут ответственность за нецелевое и неэффективное использование средств бюджета города Тюмени в порядке, предусмотренном действующим законодательством, муниципальными правовыми актами города Тюмени.

Совет является многогранной структурой, предусматривающей возможность развития систем во всех направлениях, а также подразделений и звеньев под любую инициативу граждан в которой каждый может принять участие при помощи открытого диалога с властью для легального продвижения всех слоёв социума. Любая подсистема копирует модель развития своего региона, при этом сохраняя, свою индивидуальность и специфику работы. Структура работы Общественного совета г. Тюмени состоит из трёх палат. Рассмотрим каждую палату в отдельности:

1. Палата представителей общественных объединений.
2. Палата представителей отраслей народного хозяйства и сфер развития.
3. Палата органов территориального общественного самоуправления

Каждая палата, входящие в них комитеты, коллеги и органы территориального общественного самоуправления

имеют своего куратора со стороны администрации или Тюменской городской думы — по профильному признаку (департаменты, комиссии). Один из представителей присутствуют на заседаниях коллегии в качестве приглашённых.

Исходя из вышесказанного автор данной статьи пришёл к следующему умозаключению: «Общественный совет г. Тюмени необходим и жизненно важен для развития

Уральского федерального округа, дающего существенный вклад в развитие региона как Модельный проект, благодаря инновационному подходу и системному подходу в формировании института гражданского общества, который нужно развивать и по сей день, принимать активное участие власти и населения, выражая на правонаделительной и правоприменительной практикой, руководствуясь нормативно — правовой базой Российской Федерацией».

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-10.htm>
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 03.08.2018) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 19.08.2018) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/9484bd583c8c31e9dbdec8db418588c14c3ba86e/
3. «О Положении о территориальном общественном самоуправлении в городе Тюмени (с изменениями на: 26.04.2018). Тюменская городская Дума. Решение от 25 ноября 2005 года N 275» <http://docs.cntd.ru/document/441529486>

АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО

Актуальные проблемы в системе государственной службы

Колпакова Наталия Александровна, студент
Саратовская государственная юридическая академия

На сегодняшний день государственная служба представляет собой один из важнейших институтов государственной власти. Служба является неотъемлемым условием для развития оптимальных условий жизнедеятельности человека и общества. Данный институт можно заметить во всех трёх ветвях власти и на всех уровнях: в органах представительной и судебной власти, в аппаратах органов исполнительной власти. Помимо перечисленных, данный институт можно наблюдать и в правоохранительных органах, который хоть и не входит в ветвь власти, но реализует от имени государства его основные цели и функции.

Основными субъектами осуществления государственной службы являются государственные служащие, в чём выражается особенность государственно-служебных отношений. Здесь нет таких понятий, как «работодатель» и «работник». Есть наниматель (государство) и представитель нанимателя в лице руководителя государственного органа. При классических трудовых отношениях заключается трудовой договор, а в этом случае имеет место быть служебный контракт, основные условия которого определяются нормативно-правовыми актами, а не соглашениями сторон.

Согласно ст. 21 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» от 27.07.2004 № 79-ФЗ, на гражданскую службу имеют право поступать граждане РФ, которые достигли возраста 18 лет, владеют государственным языком РФ и соответствуют квалификационным требованиям, которые установлены законом, а именно: — уровень профессионального образования; — владение профессиональными знаниями и навыками, необходимые для исполнения должностных обязанностей; — стаж (опыт) работы по специальности или стаж гражданской службы.

Ещё одной отличительной особенностью является конкурс, по которому осуществляется поступление на службу. Указ Президента РФ от 01.02.2005 № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» [1] регулирует порядок проведения данного конкурса. Для того, чтобы конкурс был проведен образуется конкурсная комиссия посредством издания правового акта соответствующим государственным органом. В состав комиссии входят независимые эксперты, которых должно быть не менее одной четверти от общего числа членов и гражданские служащие. Конкурс проходит в два этапа: первый этап заключается

в том, что на сайте соответствующего государственного органа в Интернете выкладывается информация о приеме документов для принятия участия в конкурсе. На втором этапе происходит оценка кандидатов конкурсной комиссией на основании конкурсных процедур и документов, которые ими были представлены. Конкурсные процедуры могут быть различные: анкетирование, собеседование, тестирование, написание рефератов и проч. Комиссия принимает свое решение простым большинством и положительное решение является основанием для назначения кандидата на свободную должность.

Можно выделить несколько проблемных моментов, проводя анализ практики поступления граждан на гражданскую службу. Самая важная из них заключается в том, что проводимый конкурс на вакантную должность часто проводится для виду и на деле получается так, что претенденты формально отвечают на вопросы членов конкурсной комиссии. Это не позволяет оценить в полном объеме деловые и личностные качества человека, а первостепенное значение имеют субъективные предпочтения членов комиссии.

Второй проблемой является «текучесть» кадров. Для большинства органов государственной власти характерна практика низкого уровня денежного содержания для служащих младших должностей. Каждый раз на одну и ту же должность постоянно поступают новые служащие, что существенно снижает качество работы, потому что новые сотрудники осваивают свои должности «с нуля».

Третьей проблемой в настоящее время можно считать коррупцию в органах государственной власти. Уровень коррумпированности в системе государственной службы в настоящее время возрос настолько, что приобрела глобальный характер и стала нести весьма серьезную угрозу национальной и экономической безопасности. Низкое качество организации деятельности административных органов, стиль функционирования, привело к тому, что вместо пресечения коррупции такие органы сами называются коррупционными. Эффективность предупреждения и пресечения коррупции зависит от четкого определения коррупции, а также выявления ее специфических признаков, которые имеют место в сфере публичного управления [3].

Причины коррумпированности в нашей стране весьма разнообразны. На мой взгляд, основной причиной

становятся постоянные преобразования, а также зачастую в бессмысленные, непрерывные реформирования государственной службы. Помимо этого, есть фактор неэффективности использования кадров; низкий профессиональный уровень многих государственных служащих из-за частой сменяемости кадров; персональной ответственности служащих; отсутствие четких гарантий. Успех в процессе по противодействию коррупции должен достигаться при комплексном применении различных правовых средств. Зарубежный опыт обязательно должен быть использован при создании комплекса правовых средств по противодействию. К числу средств противодействия коррупции нужно отнести:

- средства урегулирования конфликта интересов;
- четкий должностной регламент;
- конкурсное замещение должности государственной службы и обязательное испытание;
- введение в систему государственной службы кадрового резерва;
- обязательное установление альтернативы при выборе кандидатов при назначении на должность;
- социальные гарантии, связанные с режимом и статусом государственного служащего;
- аттестация служащих и квалификационный экзамен;
- поощрения и награждения служащих;
- определение этапов карьерного роста;
- налоговый контроль за имущественным положением государственного служащего и членов его семьи;

- дисциплинарная и административная ответственность государственных служащих;
- механизм предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего.

Однако, следует учитывать тот факт, что усилий лишь одной публичной власти государства в деле противодействия коррупции будет недостаточно. Единственное решение данной проблемы должно заключаться в комплексном использовании всех средств противодействия к коррупции и только это приведет к успехам и сведет коррупцию к такому уровню, что он не будет представлять опасности для государства, личности и общества. Поэтому необходимо поддерживать институты гражданского общества, формировать правовой режим защиты лиц, которые оказывают помощь в мероприятиях по предупреждению и пресечению коррупции, а также стимулировать их деятельность выплатами разового денежного вознаграждения.

Ключевым в исполнении государственной должности является не только высокий профессионализм служащего, но и при приеме на работу нужно учитывать его личностные качества, гражданскую позицию, высокую нравственность и умение служить своему отечеству. В связи с этим, государственную службу следует рассматривать не только как управленческий институт страны, но и как духовно-нравственный, интеллектуальный генератор общества.

Если четко соблюдать все приведенные условия, возможно ситуация в стране начнет улучшаться.

Литература:

1. Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 6. — Ст. 439.
2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. 2008 г. 30 декабря.
3. Талапина Э. Правовые способы противодействия коррупции // Право и экономика. 2006. № 6. С. 3.

ФИНАНСОВОЕ ПРАВО

Административная и налоговая ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: соотношение и перспективы правового регулирования

Мошкович Анна Александровна, студент магистратуры
Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина

Ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах (далее тж. «ответственность за налоговые правонарушения») относится к институтам налогового права, изученным в значительной степени. Исследованиям данного вида ответственности посвящены, в частности, диссертационные работы Л.Ю. Кролис, В.А. Мачехина, А.В. Зимины, В.А. Зайцева, А.Е. Анохина, Т.С. Шейхова, В.А. Кинсбургской и Э.И. Калантаровой. Вне рамок диссертационных исследований правовую природу и особенности ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах изучали Л.Л. Арзуманова, Е.Ю. Грачева, Ю.А. Крохина, И.И. Кучеров, С.Г. Пепеляев, Д.В. Тютин и др.

Уточним, что понимается под ответственностью за нарушение законодательства о налогах и сборах. Как отмечают Н.И. Матузов и А.В. Малько, «одни ученые видят сущность юридической ответственности в применении санкций к правонарушителю, другие — в претерпевании последним известных социальных «неудобств», неблагоприятных последствий; третьи считают, что это особое правоохранительное отношение между государством и лицом, совершившим противоправное деяние <...>; четвертые сводят юридическую ответственность к наказанию виновного субъекта, лишению его некоторых благ; пятые — к специфической обязанности отвечать за содеянное» [8, с. 216]. Как представляется, любой из перечисленных выше вариантов подходит для описания ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах. Для большей определенности, однако, автор будет далее понимать под ответственностью за нарушение законодательства о налогах и сборах возникающее на основании норм права отношение между государством и правонарушителем, основанием которого является нарушение последним законодательства о налогах и сборах. При этом термин «законодательство о налогах и сборах» мы будем понимать в соответствии со статьей 1 Налогового кодекса РФ (далее — НК РФ) — как совокупность НК РФ и принятых в соответствии с ним федеральных законов о налогах, сборах, страховых взносах.

В российском праве ответственность за налоговые правонарушения предусмотрена нормами уголовного, административного и налогового (подотрасли финансового) права в силу того, что нормы, посвященные данному виду

ответственности, содержатся в Уголовном (далее — УК РФ) и Налоговом кодексах, а также в Кодексе Российской Федерации об административных нарушениях (далее — КоАП РФ). При этом в теории права принято в зависимости от отраслевой принадлежности выделять следующие ее юридической ответственности: уголовную, административную, гражданскую, дисциплинарную, материальную, конституционную и процессуальную. [8, с. 216]. Учитывая это обстоятельство, возникает следующая проблема: если в УК РФ содержатся нормы об уголовной ответственности, а в КоАП — административной, то к какому виду ответственности следует отнести нормы об ответственности за нарушение налогового законодательства, содержащиеся в НК РФ? Является ли данный вид ответственности самостоятельным или представляет собой административную ответственность? Если это административная ответственность за налоговые правонарушения, требуется ли консолидировать все нормы по данной тематике в КоАП РФ?

Соотношение ответственности, предусмотренной КоАП РФ и НК РФ. На вопрос о сущности об ответственности за нарушение налогового законодательства, содержащиеся в НК РФ исследователи дают разные ответы. Часть из них придерживается точки зрения, согласно которой ответственность за нарушение налогового законодательства, предусмотренная НК РФ, представляет собой самостоятельный вид юридической ответственности — налоговую ответственность, не тождественную административной. Так, согласно А.В. Брызгалину, в российской правовой системе сформировалось правовое явление, которое вполне обоснованно можно обозначить как налоговую ответственность [2, с. 242]. При этом взгляды на природу налоговой ответственности у сторонников данной точки зрения могут отличаться. Например, по мнению И.И. Кучерова, налоговую ответственность можно охарактеризовать, как разновидность одной из традиционных видов ответственности — уголовной или административной [7, с. 68].

Как правило, в качестве обоснования своей позиции сторонники самостоятельности налоговой ответственности указывают на то, что с момента принятия в 1998 году и по настоящее время НК РФ содержит понятие налогового правонарушения как основания возникновения именно налоговой ответственности, а также предусматривает ряд

составов налоговых правонарушений, влекущих применение к нарушителю мер ответственности, установленных НК РФ [11]. Кроме того, НК РФ предусматривает специальный порядок привлечения к ответственности за налоговые правонарушения, что также рассматривается некоторыми исследователями в качестве обоснования самостоятельности налоговой ответственности [10].

Другая точка зрения состоит в том, что ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах представляет собой административную ответственность вне зависимости от расположения норм, ее устанавливающих. Сторонники данного подхода указывают на то, что наличие лишь формальных оснований недостаточно для признания налоговой ответственности в качестве отдельного вида ответственности.

Важнейшим аргументом сторонников данной точки зрения является то, что основанием для привлечения к ответственности, предусмотренной как НК РФ, так и КоАП РФ лежат аналогичные, либо даже идентичные нарушения законодательства о налогах и сборах. Различие проводится только по субъектному составу [4, с. 34]. Так, субъектами ответственности по НК РФ являются налогоплательщики, физические и юридические лица, а также банки, в то время как по КоАП субъектами ответственности за нарушения налогового законодательства, установленной в главе 15, являются должностные лица налогоплательщика или банка, а также граждане (в случае ст. 15.6 КоАП РФ). При этом указанные правонарушения имеют один и тот же родовой (общественные отношения, возникающие в сфере взимания налогов и сборов и при осуществлении налогового контроля), а в ряде случаев и непосредственные объекты посягательства (например, общественные отношения, возникающие в связи с учетом налогоплательщика, в случаях ст.ст. 15.3 КоАП РФ и 116 НК РФ) [4, с. 60].

Позицию об отсутствии налоговой ответственности как самостоятельного вида высказывали и высшие судебные инстанции — Конституционный Суд РФ, а также Высший Арбитражный суд (Определение Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 № 130-О «По запросу Омского областного суда о проверке конституционности положения пункта 12 статьи 7 Закона Российской Федерации «О налоговых органах Российской Федерации»; Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 28.02.2001 № 5 «О некоторых вопросах применения части первой Налогового кодекса Российской Федерации»).

Вторая точка зрения представляется более аргументированной. На наш взгляд, нахождение норм об ответственности за налоговые правонарушения в НК РФ, а не в КоАП РФ обусловлено историческими причинами, а не объективным существованием отдельного вида юридической ответственности.

Первым опытом масштабной кодификации законодательства об административной ответственности на территории России стал Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (КоАП РСФСР), принятый в 1984 году

[1, с. 521]. Правонарушения в налоговой сфере в данный нормативный акт включены не были, а продолжили содержаться в неcodифицированных актах, устанавливающих отдельные виды налогов: Законе СССР от 23.04.1990 № 1443—1 «О подоходном налоге с граждан СССР, иностранных граждан и лиц без гражданства», Указе Президиума Верховного совета СССР от 10.04.1965 и др. Отсутствие налоговых правонарушений в КоАП РСФСР объяснялось тем, что все существовавшие на территории РСФСР на момент принятия Кодекса налоги были установлены только на уровне СССР для формирования бюджета всего Союза, а в соответствии с п. 6 ст. 73 Конституции СССР 1977 года [6, с. 38], установление налогов (а следовательно, и ответственность в данной сфере), поступающих на образование государственного бюджета СССР, подлежало ведению СССР, а не отдельных республик.

Кодификация нормативных актов о налогах и сборах состоялась впервые уже после распада СССР в Российской Федерации. Часть первая НК РФ, которая содержала том числе нормы об ответственности за налоговые правонарушения, была принята в 1998 году. В области административной ответственности продолжал действовать КоАП РСФСР 1984 г., однако его нормы, «ориентированные на старый социалистический строй, больше не могли удовлетворять общественные потребности» [4, с. 78], в связи с чем в готовилось принятие нового кодифицированного акта, в который должны были быть включены неcodифицированные нормы об административных правонарушениях. Таким актом стал КоАП РФ, принятый в 2001 году, всего тремя годами позже НК РФ.

Часть норм из нового НК РФ были перемещены в КоАП, однако некоторые так и остались в НК РФ. Вероятно, данное обстоятельство обусловлено, во-первых, тем, что ранее аналогичные нормы никогда не включались в КоАП РСФСР и можно говорить о некоторой традиции, а во-вторых, несогласованностью деятельности разработчиков данных нормативных актов, в результате чего нормы были включены в НК РФ, имели определенные процессуальные особенности применения, в связи с чем механическое их перенесение не представлялось возможным, а переработка требовала дополнительных законодательных усилий и делала напрасной работу разработчиков НК РФ.

Таким образом, история российского законодательства о налогах и сборах, а также об административных правонарушениях также позволяет сделать вывод об отсутствии объективных, связанных с природой ответственности за налоговые правонарушения причин для не включения данных норм в КоАП РФ.

Намерение создателей первой части НК РФ поместить нормы об ответственности за налоговые правонарушения в данный нормативный акт обусловило необходимость разработки специального процессуального порядка привлечения к данному виду ответственности. В этой связи между процедурами, предусмотренными НК РФ и КоАП РФ существуют определенные различия. Прежде всего, различия

имеются на стадии возбуждения дела: в соответствии со ст. 28.1 КоАП РФ, основаниями возбуждения дела об административном правонарушении может быть как непосредственное обнаружение уполномоченным органом признаков правонарушения, так и сообщения о совершенном правонарушении, поступившие от правоохранительных органов, физических и юридических лиц, а производство, предусмотренное НК РФ начинается в силу проведения налоговых проверок (ст. 101 НК РФ) или иных мероприятий налогового контроля (ст. 101.4 НК РФ) и всегда продиктовано обнаружением признаков правонарушения непосредственно налоговыми органами. Как представляется, эта разница объясняется тем, что КоАП содержит большое количество различных по характеру составов административных правонарушений, и его универсальный характер требует более широкого перечня поводов для возбуждения дела, чем НК РФ.

Следующее отличие — вид процессуального документа, составлением которого начинается производство по делу. В случае с делами о правонарушениях, предусмотренными НК РФ, — это акт налоговой проверки или акт об обнаружении фактов, свидетельствующих о налоговых правонарушениях. Стоит отметить, что акт проверки может составляться и если нарушения отсутствуют, если проверка была выездной. Для административных правонарушений, включая правонарушения в налоговой сфере, это всегда протокол об административном правонарушении — универсальный документ, предусмотренный КоАП РФ. При этом, содержание вышеназванных документов не имеет принципиальных различий: в протоколе об административном правонарушении указывается дата и место его составления, данные о составителе, лице, в отношении которого возбуждено дело свидетелях и потерпевших, если они имеются, событие административного правонарушения, статья КоАП, предусматривающая ответственность за данное правонарушение, объяснения лица, в отношении которого возбуждено дело и иные сведения, необходимые для разрешения дела. Аналогичное содержание имеет и акт об обнаружении фактов, свидетельствующих о налоговых правонарушениях.

В акте проверки указывается в том числе дата подписания акта, данные о проверяемом и проверяющих, сведения о документально подтвержденных фактах нарушений законодательства о налогах и сборах или об их отсутствии, обстоятельства, смягчающие или отягчающие ответственность, ссылки на статьи НК РФ, предусматривающие ответственность за данные нарушения. Также в силу того, что акты составляются по результатам налоговых проверок, в них указывается также ряд сведений о проведенной проверке: данные лиц, проводивших проверку, дата представления в налоговый орган налоговой декларации и иных документов, период, за который проводилась проверка, и т. д. Следует также отметить, что на акты, предусмотренные в НК РФ, налогоплательщик вправе представить письменные возражения до рассмотрения акта. КоАП

РФ аналогичной процедуры для протокола об административном правонарушении не предусматривает.

В отличие от НК РФ, ст. 28.7 КоАП РФ предусматривает возможность проведения административного расследования в случае, если осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат. Отсутствие аналогичного института в процедуре, предусмотренной НК РФ связано с тем, что акты составляются как правило уже после проведения налоговой проверки, которая сама по себе подразумевает проведение значительного количества процессуальных действий (в том числе экспертизы, осмотра и т. п.) и продолжительна по времени.

Еще одним существенным процессуальным отличием является процедура обжалования решения по делу об административном правонарушении и решения о привлечении к ответственности по НК РФ. Решение, предусмотренное КоАП, может быть обжаловано в течение 10 дней со дня его вручения привлеченному к ответственности лицу, до его вступления в силу (ч. 1 ст. 30.3 КоАП РФ). Жалоба может быть как в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, так и в суд. Для решения о привлечении к ответственности по НК РФ предусмотрен обязательный досудебный порядок обжалования. Согласно ст. 139 НК РФ, налогоплательщик имеет право на подачу апелляционной жалобы до момента вступления в силу обжалуемого решения, то есть в течение месяца со дня его вручения привлеченному к ответственности лицу. Если апелляционная жалоба не подавалась, то налогоплательщик вправе подать жалобу на вступившее в силу решение в течение года с момента его вынесения (ст. 138 НК РФ). Следовательно, КоАП предусматривает предварительный контроль за вынесенным решением, а НК РФ — как предварительный, так и последующий контроль за решением налогового органа. [4, с. 99].

Кроме того, существует ряд менее существенных отличий между процедурами привлечения к ответственности по НК РФ и КоАП РФ. Это, в частности, сроки рассмотрения дела (10 дней по НК РФ и 15 дней по КоАП РФ); основания для вынесения определения об отложении дела; различная степень детализации структуры решения по делу и процесса исполнения решения.

С нашей точки зрения, все описанные выше процессуальные отличия обусловлены не тем, что налоговая ответственность имеет существенные отличия от административной, а тем, что поскольку составы налоговых правонарушений были помещены законодателем не в КоАП, а в НК РФ, то и процессуальные нормы привлечения к ответственности за соответствующие правонарушения формировались параллельно разными группами разработчиков. Схожая точка зрения высказывалась рядом исследователей [9, с. 9].

Перспективы регулирования административной ответственности за налоговые правонарушения. В связи с указанными выше обстоятельствами, многие исследователи

приходят к выводу о необходимости консолидировать все нормы об административной ответственности за нарушения законодательства о налогах и сборах в КоАП РФ. [12, с. 11].

Автор настоящей статьи разделяет точку зрения сторонников консолидации норм об административной ответственности за налоговые правонарушения в одном акте. Тем не менее, ввиду упомянутых выше различий в текущем регулировании простое объединение норм в КоАП без их качественной переработки невозможно, на что потребуются затраты значительных ресурсов. Таким образом, даже при достижении научного консенсуса относительно того, что ответственность за налоговые нарушения, предусмотренная сегодня НК РФ, соображений исключительно законодательной экономии может быть недостаточно для обоснования необходимости проведения такой масштабной реформы.

На наш взгляд, имеются и иные причины для консолидации всех норм об ответственности за налоговые нарушения в КоАП. Во-первых, это устранение противоречий в законодательном регулировании. Согласно ст. 1.1 КоАП РФ, законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов; следовательно, присутствие норм об административной ответственности в НК РФ противоречит указанной норме. Кроме того, если помимо юридического лица к ответственности за налоговое правонарушение привлекается и должностное лицо, налоговые органы вынуждены параллельно осуществлять производство, предусмотренное КоАП РФ и НК РФ, что требует лишних усилий. В-третьих, нахождение норм об административной ответственности за налоговые правонарушения в разных нормативных актах приводит к разночтениям в правоприменении [3, с. 27].

Наконец, качественная переработка имеющегося нормативного материала позволит перенести в КоАП нормы

об ответственности за нарушение законодательства о налогах и сборах, находящиеся сегодня в НК РФ, вместе с нормами процессуальными, сохранив те особенности этих норм, которые способствуют защите прав налогоплательщиков и экономии ресурсов налоговых органов (механизм обязательного досудебного урегулирования налоговых споров, право на представление письменных возражений в месячный срок, отсутствующие в КоАП обстоятельства, исключающие производство по делу или смягчающие ответственность и др.) и объединив данные преимущества регулирования ответственности за налоговые правонарушения по НК РФ с преимуществами аналогичного регулирования в КоАП РФ: более детальное регулирование структуры решения по делу, порядка исполнения такого решения.

Вывод. Таким образом, анализ норм КоАП РФ и НК РФ, а также значительного объема исследований, посвященных административной ответственности за налоговые правонарушения позволяет сделать вывод о том, что для выделения налоговой ответственности как самостоятельного вида ответственности отсутствуют достаточные основания; ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах, предусмотренная сегодня НК РФ представляет собой административную ответственность. Данное обстоятельство, а также целый ряд других теоретических и практических соображений делают необходимым проведение консолидации норм об административной ответственности за налоговые нарушения в КоАП РФ. При этом необходимо иметь в виду, что подобная реформа не подразумевает механического перенесения норм из одного нормативного акта в другой и требует больших затрат ресурсов. При этом важно, чтобы в результате реформы авторам удалось сохранить преимущества регулирования привлечения к ответственности за налоговые правонарушения, предусмотренного в НК РФ и дополнить их преимуществами порядка, содержащегося в КоАП РФ.

Литература:

1. Бахрах Д. Н., Российский Б. В., Стариков Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. — 2-е изд., изм. и доп. — М.: Норма, 2005. — 800 с.
2. Брызгалин А. В., Берник В. Р., Головкин А. Н. Налоговая ответственность. Штрафы, пени, взыскания. М.: Аналитика-Пресс, 1997. — 447 с.
3. Денисенко В. В. Теория административно-деликтных отношений: Автореф. дис... д-ра юрид. наук. — СПб., 2002. — 60 с.
4. Калантарова Э. И. Административно-правовое регулирование ответственности за нарушение налогового законодательства: Дис... канд. юрид. наук. М., 2015. — 165 с.
5. Кинсбургская В. А. Налоговая ответственность в системе мер государственного принуждения в сфере налогообложения: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. — М., 2010. — 26 с.
6. Кукушкин Ю. С., Чистяков О. И. Очерк истории Советской Конституции. М., Политиздат, 1987. — 160 с.
7. Кучеров И. И., Шереметьев И. И. Административная ответственность за нарушение законодательства о налогах и сборах: учебное пособие. М.: ИД «Юриспруденция», 2006—126 с.
8. Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права: учебник. — М.: Юрист, 2004. — 245 с.
9. Панкова О. В. Производство по делам об административных правонарушениях в сфере налогообложения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 9.

10. Тернова Л. В. Налоговая ответственность самостоятельный вид юридической ответственности // Финансы, 1998. — № 9. — 29 с.
11. Тютин Ю. В. О месте налоговой ответственности в системе юридической ответственности / Ю. В. Тютин // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2008. — № 2. — С. 66–69.
12. Футо С. Р. Административная ответственность за правонарушения в области налогов и сборов: Дис... канд. юрид. наук. — Омск, 2004. — 229 с.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЕ ПРАВО

Особенности правового положения несовершеннолетнего в сфере предпринимательской деятельности

Анзорова Лезина Даудовна, студент;

Научный руководитель: Назаренко Наталия Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент
Ростовский институт (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции (г. Ростов-на-Дону)

В статье рассматривается правовое положение несовершеннолетнего предпринимателя.

Ключевые слова: несовершеннолетний, предпринимательская деятельность, предприниматель, эмансипация, дееспособность, сделка.

Предпринимательская деятельность — это экономическая деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от производства и/или продажи товаров или оказания услуг лицами, зарегистрированными в качестве предпринимателей в установленном законом порядке.

Конституция РФ (ст. 34) наделяет граждан правом на осуществление предпринимательской деятельности [1]. Также, возможность граждан заниматься предпринимательской деятельностью входит, в соответствии со ст. 18 ГК РФ, в их гражданскую правоспособность.

ГК РФ (ст. 27) дает право несовершеннолетним, обладающим частичной (неполной) дееспособностью, с согласия родителей, усыновителей или попечителя заниматься предпринимательской деятельностью [2]. Однако законодатель не указал конкретный возраст, по достижению которого у несовершеннолетнего возникает право заниматься предпринимательской деятельностью: 14 лет (возникновение частичной дееспособности) или 16 лет (возраст возможной эмансипации).

На этот счет существуют различные мнения ученых: А. А. Васильев считает, что «... гражданин, не достигший 16 лет, и по закону субъекта РФ вступивший в брак до достижения 14 лет, может выступать в качестве индивидуального предпринимателя, что может привести к разным коллизиям» [3]. Ситдикова Л. Б. считает, что «поскольку лицо, не достигшее 14 лет, согласно ГК РФ, является малолетним, т. е. не полностью дееспособным, то на него распространяется ст. 28. В этой статье сказано, что за несовершеннолетних, не достигших 14 лет, сделки могут совершать от их имени только их родители, усыновители или опекуны» [4].

Исходя из этого, несовершеннолетние в возрасте от 16 до 18 лет могут совершать сделки от своего имени, но только с согласия родителей, в том случае, если они не были, эмансипированы судом или не вступили в законный брак. Поэтому коммерческая сделка, совершенная

несовершеннолетним предпринимателем, не обладающим полной дееспособностью, может быть признана судом недействительной, если его законный представитель докажет, что данная сделка, не является сделкой, предусмотренной п. 2 ст. 26 ГК РФ.

Но при этом несовершеннолетний может быть эмансипирован, а именно может быть объявлен полностью дееспособным по следующим основаниям: вступление в брак или же если работает по трудовому договору, а также с согласия родителей, усыновителей или попечителя занимается предпринимательской деятельностью. Далее он вправе самостоятельно совершать любые сделки, согласие родителей уже не имеет никакой значимости. Законные представители не отвечают по обязательствам эмансипированного, включая также и обязательства по причинению вреда. Он не может приобретать только те субъективные права и обязанности, для приобретения которых федеральным законом определено возрастное ограничение.

Статистические сведения о результатах рассмотрения в судах общей юрисдикции дел об эмансипации [5]: в среднем лишь 62% дел об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипации) завершены с удовлетворением требования.

За период с 2013 по 2017 год на всей территории Российской Федерации рассмотрено всего около 70 дел об объявлении несовершеннолетнего полностью дееспособным (эмансипации). Из них удовлетворено 43.

Важно отметить, что реализация предпринимательской деятельности гражданином разрешается только после его государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя (ст. 23 ГК РФ).

В соответствии с требованиями российского законодательства гражданину необходимо зарегистрироваться в качестве индивидуального предпринимателя в налоговых органах.

Перечень документов, которые необходимо подать в орган, который осуществляет государственную

регистрацию, содержится в ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» [6].

Если несовершеннолетний не обладает полной дееспособностью, то согласие родителей требуется и при регистрации несовершеннолетнего в качестве индивидуального предпринимателя. Регистрация проходит последующим образом: «Для государственной регистрации в качестве предпринимателя несовершеннолетнему гражданину необходимо нотариально удостоверенное согласие родителей, усыновителей или попечителя на осуществление предпринимательской деятельности регистрируемым в качестве индивидуального предпринимателя, либо копия свидетельства о заключении брака физическим лицом, либо копия решения органа опеки и попечительства или копия решения суда об объявлении физического лица, регистрируемого в качестве индивидуального предпринимателя, полностью дееспособным».

Нужно принимать во внимание, что представитель несовершеннолетнего предпринимателя, давая согласие на предпринимательскую деятельность, тем самым дает согласие на совершение всех сделок в рамках предпринимательства. Но такое предварительное согласие не сможет обеспечить его интересы в каждом конкретном случае, а рассматривать каждый случай отдельно нецелесообразно и затруднительно для самой предпринимательской деятельности. Еще одна проблема гражданско-правовой

ответственности несовершеннолетнего предпринимателя, связана с тем, что его материальное положение не всегда дает возможность гарантировать контрагенту покрытие расходов [7].

Также нужно принять к сведению интересы партнеров, контрагентов, заключающих сделки с несовершеннолетними [8]. Нельзя забывать о возможности признания сделки недействительной на основании ст. 175 ГК РФ, а согласно ст. 171 ГК РФ сделка изначально не соответствует действительности.

Если учесть тот факт, что предприниматель осуществляет деятельность на свой риск и в соответствии с п.3 ст. 26 ГК несовершеннолетние сами отвечают за свои сделки, будет понятно, что нельзя разрешать заниматься предпринимательством малолетним, пусть и с согласия родителей, потому как регулярная предпринимательская деятельность и совершение отдельных сделок не одно и то же. Гражданско-правовое положение несовершеннолетних граждан как лиц частично дееспособных дает возможность ставить под сомнение допустимость их участия в гражданском обороте как индивидуальных предпринимателей.

Из выше сказанного следует, что установленную проблему можно решить путем внесения в ФЗ от 8 августа 2001 г. «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» ограничений по возрасту для потенциальных предпринимателей.

Литература:

1. «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993);
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (ГК РФ) от 30 ноября 1994 года N 51-ФЗ;
3. Васильев А. А. Гражданско-правовое регулирование индивидуального предпринимательства в России. 2007. С. 91;
4. Ситдикова Л. Б., Халудорова С. В. Правовой статус несовершеннолетнего предпринимателя в сфере оказания культурно-зрелищных услуг // Культура: управление, экономика, право. 2013. № 1. С. 16–19;
5. Судебный департамент при Верховном Суде Российской Федерации: официальный сайт. URL: <http://www.cdep.ru> (дата обращения: 21.04.2017);
6. ФЗ от 08.08.2001 № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»;
7. Таранец Е. С. Особенности гражданско-правовой ответственности индивидуальных предпринимателей за свою хозяйственную деятельность в РФ / Е. С. Таранец, Н. В. Фирсова // Научное и образовательное пространство: перспективы развития: Материалы IV Междунар. науч. — практ. конф. — Чебоксары: ЦНС «Интерактив плюс», 2017. — С. 259–260;
8. Фирсова Н. В. Проблемы привлечения средств для осуществления предпринимательской деятельности по кредитному договору / Н. В. Фирсова, Р. И. Хайруллин // Наука XXI века: проблемы и перспективы: Материалы IV Международной научно-практической конференции. — Уфа: РИО ИЦИПТ, 2016. — С. 212–215.

Проблемы и особенности регулирования предпринимательской деятельности в сфере туризма в России

Демьяненко Екатерина Анатольевна, магистр

Российский государственный педагогический университет имени А.И. Герцена (г. Санкт-Петербург)

Статья посвящена проблемам, возникающим при регулировании деятельности компаний, предоставляющих услуги в сфере туризма. Также в данной статье рассматриваются вопросы, связанные с определением понятия реестра турфирм согласно законодательству, а также теоретические и практические аспекты введения данной программы. Предлагаются возможные пути решения проблемы регулирования туризма через указанный реестр, а также способы для обеспечения детального контроля.

Ключевые слова: реестр турфирм, «туристическое пиратство», лицензия, туроператор, агентство.

Зарождению туризма Россия обязана купцам, поскольку во всем мире они являются основателями данной сферы деятельности. Дальнейшее развитие туризм получил благодаря представленному в 1777г Вениамином Гершем — «Плану предпринимаемого путешествия в чужие края». Условия совершаемого путешествия оговаривались специальным контрактом, опубликованным в приложении к газете «Московские ведомости». Более того, появившееся Общество велосипедистов также являлось компанией, имеющей право на заключение договоров с владельцами гостиниц, предоставляющих в свою очередь услуги на льготных условиях.

Период с 1890—1917 гг. — время расцвета предпринимательства в туризме [1]. В указанное время на территории России создаются мелкие и средние коммерческие предприятия, предлагающие различные виды услуг. Туризм признается элитным развлечением, экскурсионного, познавательного и рекреационного характера. Далее ход исторических событий тормозит развитие этой отрасли, и затем в 1996 году, принимается Федеральный закон «О туризме», [5] задача которого — контролировать и обеспечить порядок в данной сфере.

Сегодня в России большое количество туристических агентств, бюро, туроператоров и прочих организаций, готовых предоставить услуги в сфере туризма. Согласно ФЗ «О туризме» [5], компаниями, официально имеющими право предоставлять услуги в данной отрасли, являются туроператоры и турагентства.

Туроператорская деятельность (туроператор) — деятельность по формированию, продвижению и реализации туристского продукта, осуществляемая юридическим лицом.

Турагентская деятельность (турагент) — деятельность по продвижению и реализации туристического продукта, осуществляемая юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем.

Однако, далеко не все из вышеперечисленных организаций имеют право на законном основании осуществлять туристическую деятельность. Отмена лицензирования туризма в 2007 году привела к тому, что услуги турагента перестали являться объектом обязательного подтверждения соответствия. Сертификация агентских услуг осуществляется только в добровольном порядке [4]. Из этого,

следует, что к турагентам государство не имеет определенных претензий, но в отношении туроператоров данный факт является неприменимым. Государство устанавливает, что при возникновении форс-мажора или недобросовестности оператора, интересы потребителя не должны нарушаться, так как он является наименее защищенным участником отношений. Следовательно, при любом нарушении интересов Клиента ответственность несет оператор, который работает и привлекает агентов по своему усмотрению. Данное правило закреплено в ст. 10.1 Закона «О туризме»... Договор о реализации туристского продукта, заключаемый между туристом и (или) иным заказчиком и турагентом должен включать:

- информацию о том, что лицом (исполнителем), оказывающим туристу услуги по договору о реализации туристского продукта, является туроператор;
- информацию о возможности туриста ... обратиться с письменным требованием о выплате страхового возмещения по договору страхования ответственности туроператора или об уплате денежной суммы по банковской гарантии непосредственно к организации, предоставившей туроператору финансовое обеспечение».

Несмотря на подобное определение, субъектов туристических правоотношений, любая организация может предоставить услуги в сфере туризма, поскольку конкретных и четко определенных требований к таким фирмам не существует. Подобная ситуация породила так называемое «туристическое пиратство». Появление этого феномена можно наблюдать в социальных сетях, газетах, журналах. Обратиться в подобную компанию и потребовать предъявить документы с указанием туроператора (осуществляющего данную поездку) не предоставляется возможным, так как перечисленных документов у таких организаций не существует. При этом вопросов, связанных с гарантией безопасности граждан, у руководства фирмы не возникает, ведь соответствующих лицензий на перевозку у таких компаний нет, а реклама данный факт умалчивает. Несмотря на незаконную деятельность указанные выше фирмы имеют большое преимущество перед официальными, так как стоимость услуг «туристических пиратов» оказывается в несколько раз дешевле.

Для решения возникшей проблемы «пиратства» в РФ был создан **единый реестр турфирм**, задача которого — контроль за организациями, предоставляющими услуги в сфере туризма. Реестр — федеральная государственная информационная система, содержащая зафиксированные на материальном носителе сведения в соответствии с законодательством об информации, информационных технологиях и о защите информации. Ведением реестра туроператоров занимается Федеральное агентство по туризму (Ростуризм). Полномочия данной организации заключаются в реализации приоритетных направлений туризма, информировании туроператоров и турагентств об угрозе безопасности туристов в стране временного пребывания; создание представительств за пределами России в сфере туризма [2]. На основании заявления туроператора, сведения о котором внесены в реестр, уполномоченный орган власти выдает свидетельство о внесении сведений о туроператоре в реестр (ст. 4.1 Закона об основах туристской деятельности в РФ) [5]. Исключение туроператора из реестра лишает его права заниматься данной деятельностью в правовом поле.

Плюсы данной программы — это обязательность условий, то есть без данной процедуры оформления законно работать будет невозможно. Более того, наличие информации в базе данных должно автоматически вызывать доверие у граждан. Однако принятые изменения 1 января 2017 года в указанный ранее закон, не уточняют порядок регулирования деятельности агентств, осуществляющих продажу туров по России. Таким образом получается, что гарантий защиты туристов от агентств, реализующих путевки по российской территории, не существует. Данный обновленный закон составлен так, что основной его целью будет регулирование спорных вопросов, связанных с работой фирм, предоставляющих туры за границу.

Еще одной проблемой является отсутствие понятия «агентство». Уточнение подобной формулировки стало вынужденной мерой, поскольку сегодня в России работает большое количество агентств, которые остаются бесконтрольными. Перечень данных фирм может быть очень большим. Нередко бывали случаи, когда фирма — однодневка взимает плату с туристов и скрывается, не перечисляя при этом деньги туроператору, являющемуся ответственным за бронирование мест в самолетах и гостиницах. И пострадавшими в данной ситуации будут как операторы, так и туристы. Решение данной проблемы заключается в следующем:

с января 2017 года оператор обязан указывать в объединении туроператоров в области выездного туризма перечень агентств, с которыми они находятся в сотрудничестве. Отрицательной стороной такого решения является факт работы с несколькими операторами — и появляются фирмы-посредники. Непонятно кого именно следует указать в перечне доверенных агентств — все три фирмы или только одну. Так же возникает вопрос в ситуации, когда оператор зарубежный, то есть работает на российском рынке сам.

Спорным вопросом является и проблема регулирования единого федерального реестра. Данная система должна контролироваться федеральными органами исполнительной власти, однако точного указания на полномочия по решению указанного вопроса не существует.

Решение подобных спорных ситуаций возможно следующим образом:

- 1) турфирмы, работающие в области внутреннего туризма, обязаны проходить соответствие. Данный факт должен быть представлен в виде сертификата качества, подтверждающий, что указанная фирма полностью готова к работе с туристами. Это включает в себя маршрут путешествия с точными и подробными указаниями из чего именно состоит данное путешествие; указание гостиниц с которыми данная фирма сотрудничает; соответствующий уровень сервиса, отвечающий присвоенным «звездам». С целью подтверждения статуса гостиницы необходимо произвести жесткий отбор — тестирование, по результатам которого не прошедшие организации закрыть до приведения их к соответствующему уровню.
- 2) составить базу данных турагентств и компаний, вызывающих у туристов наибольшее количество претензий, и на основании этого произвести тщательнейшее расследование с целью выявления причин подобных жалоб. Осуществление данной проверки производить независимыми экспертами с тем, чтобы пресечь выявленные факты нарушений и направить их на «путь исцеления». Проще говоря предоставить перечень условий, при которых они имеют право вернуться на покинутый рынок, а в случае попытки просочиться на покинутую территорию лишить всех заработанных ранее регалий и сертификатов.
- 3) следует из каждой государственной структуры, оговоренной ранее, (налоговой, Ростуризма, Роспотребнадзора, министерства культуры, от федерального органа исполнительной власти и министерства транспорта) выделить по одному человеку, и объединив их, создать центр, регулирования туризма. При этом каждый из представленных структур должен заниматься конкретно своим направлением, а главное решение оставлять за представителем исполнительной власти. Таким образом, возможно на местном (территориальном) уровне уладить спорные вопросы. Скоординировать маршрут, обеспечить надежным транспортом. Следовательно, вопрос о безопасности граждан будет темой решенной. Налоговая решит проблемы с прозрачностью, так как обязательным условием станет так называемая налоговая аккредитация. Не прошедшие данную процедуру будут лишены возможности работы до того момента, пока не выполнят все необходимые условия.

Подобные принятые меры должны если не сразу, то постепенно, в течение определенного времени изменить сложившуюся ситуацию в лучшую сторону.

Литература:

1. Багдасарян В. Э. История туризма М. Федеральное агентство по туризму 2014 г. — 256 с.
2. Постановление Правительства от 31.12.2004 г. № 901 «Об утверждении положения о Федеральном Агентстве по туризму».
3. Постановление Правительства Российской Федерации (от 18.07.2007 № 452 ред. от 17.10.2014) «Об утверждении правил оказания услуг по реализации туристического продукта».
4. Федеральный Закон «О внесении изменений в ст 18 Федерального Закона «о лицензировании отдельных видов деятельности» от 05.07.2006 (в ред. Федерального закона от 29.12.2006 N 252-ФЗ).
5. Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в РФ» от 17 декабря 1997 г. (ред. 2016).

Правовые особенности и институциональные риски государственного регулирования ОАО «РЖД» как электросетевой компании

Охотников Илья Викторович, кандидат экономических наук, доцент;

Сибирко Иван Владимирович, кандидат экономических наук, доцент;

Крюков Артур Викторович, студент магистратуры
Российский университет транспорта (МИИТ) (г. Москва)

В статье рассмотрены правовые особенности государственного регулирования ОАО «РЖД» как мультиотраслевой компании. Предложен подход к организации электросетевого бизнеса ОАО «РЖД» в условиях реформирования электроэнергетической и железнодорожной отраслей экономики России.

Ключевые слова: государственное регулирование естественных монополий, электросетевой комплекс ОАО «РЖД», тарифное регулирование, управление рисками ОАО «РЖД», реформирование железнодорожной отрасли России.

ОАО «Российские железные дороги» — владелец 2-х инфраструктур: железнодорожной и электросетевой. Являясь российским национальным железнодорожным перевозчиком, одновременно является и одним из основных участников электроэнергетического рынка России. По физическому объему сетей и передаче электроэнергии ОАО «РЖД» является второй после ОАО «Российские сети» электросетевой компанией и одновременно крупнейшим потребителем электроэнергии в России.

Деятельность ОАО «РЖД» подлежит государственному регулированию в соответствии с Законом «О естественных монополиях» и отраслевым законодательством одновременно в двух отраслях — железнодорожном транспорте и электроэнергетике. С одной стороны, общая конфигурация систем регулирования в каждой из отраслей схожа. Есть Закон «О естественных монополиях» и отраслевые законы (соответственно, Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте» и Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике»). Их положения детализируются в постановлениях Правительства России. По форме схожи и задачи, решаемые органами регулирования: ведь основной целью регулирования является удовлетворение нужд потребителей соответствующих услуг и нахождения баланса интересов потребителей и регулируемых инфраструктур.

В то же время эти две системы регулирования существенно различаются в реализации и деталях. Что неизбежно — ведь это разные отрасли и виды деятельности и закономерно, что отраслевое регуляторное законодательство для них различается. Различаются как органы регулирования, так и содержание требований и ограничений, накладываемых отраслевым законодательством. В сфере железнодорожного транспорта основными субъектами регулирования являются Минтранс России, ФАС России (в лице Управления контроля транспорта и связи). В электроэнергетике это, соответственно, Минэнерго России и ФАС России (Управление контроля электроэнергетики). Нормативно-правовая база каждой из рассматриваемых сфер содержит специфические требования, которые не всегда идентичны или имеют аналоги в законодательстве, применимом в другой отрасли. Например, есть конкретные различия в организации раздельного учета и в механизмах формирования инвестиционных программ.

Таких нестыковок между положениями нормативных актов, касающихся регулирования двух различных видов деятельности — железнодорожных перевозок и передачи электроэнергии, очень много. Нормы отраслевого законодательства координируют исключительно работу соответствующей отрасли. В силу того, что законодательные акты обязательны для исполнения, требования одной сферы

«накладываются» на требования другой, что приводит к правовым коллизиям для ОАО «РЖД».

Устранить такие расхождения практически невозможно, да и нецелесообразно. При этом стоит иметь в виду, что законодательство для обеих отраслей продолжает совершенствоваться, в том числе в направлении дальнейшей детализации уже существующих требований. С большой долей вероятности при изменении отдельных норм законодательства об электроэнергетике, органы регулирования не будут учитывать особенности положения и последствий нововведений для компаний, которые хоть и осуществляют передачу электроэнергии, но эта деятельность не является для них основной, то есть, таких компаний, как ОАО «РЖД». Законодатель не будет создавать нормы, учитывающие специфику деятельности ОАО «РЖД» в сфере передачи электроэнергии. Все это означает, что нестыковки между двумя отраслевыми нормативно-правовыми базами будут только множиться, а это будет оказывать негативное влияние на деятельность ОАО «РЖД» в обеих отраслях.

Согласно Статье 8 Федерального закона от 17.08.1995 № 147-ФЗ «О естественных монополиях» все субъекты естественной монополии обязаны вести раздельный учет доходов и расходов по видам деятельности. Данное требование детализируется в Статье 43 Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ «Об электроэнергетике», которая указывает, что субъекты электроэнергетики обязаны вести раздельный учет продукции, доходов и затрат по следующим видам деятельности в сфере электроэнергетики: производству электрической энергии; передаче электрической энергии (в том числе эксплуатации объектов электросетевого хозяйства); реализации (сбыту) электрической энергии; оперативно-диспетчерскому управлению.

Кроме того, обязательный раздельный учет организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, объема продукции (услуг), доходов и расходов на производство, передачу и сбыт электрической энергии установлен одним из принципов государственного регулирования цен (тарифов) в электроэнергетике. Таким образом, регулирование тарифов (цен) основывается на принципе обязательности раздельного учета доходов и расходов по передаче электрической энергии. Повторный учет одних и тех же расходов в иных видах деятельности не допускается. Порядок ведения раздельного учета доходов и расходов субъектами естественных монополий в сфере услуг по передаче электрической энергии и оперативно-диспетчерскому управлению в электроэнергетике утвержден приказом Минэнерго России от 13.12.2011 № 585. Он устанавливает формы отчетности, содержащей данные раздельного учета, которая должна предоставляться территориальными сетевыми компаниями в региональные органы регулирования, а также принципы и перечень показателей, по которым субъекты естественных монополий должны вести раздельный учет.

Аналогичные требования раздельного учета установлены и для организаций железнодорожного транспорта.

Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 29.12.2004 № 871 «О формировании отчетности ОАО «РЖД» по видам деятельности», общество обязано представлять информацию о доходах, расходах и результатах финансово-хозяйственной деятельности по следующим видам деятельности: грузовые перевозки; содержание и эксплуатация инфраструктуры; предоставление услуг локомотивной тяги; пассажирские перевозки в дальнем следовании; пассажирские перевозки в пригородном сообщении; ремонт подвижного состава; строительство объектов инфраструктуры; научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы; содержание социальной сферы; прочие виды деятельности [5].

Правила раздельного учета в данной сфере утверждены приказом Минтранса России от 31.12.2010 № 311 «Об утверждении Порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ ОАО «РЖД» [7]. Они устанавливают обязанность ОАО «РЖД» вести раздельный учет доходов и расходов по всем вышеперечисленным видам деятельности и содержат детальную классификацию номенклатуры статей доходов и расходов для целей раздельного учета. Стоит отметить, что в структуре расходов, согласно указанным Правилам, отдельной строкой должны выделяться расходы на хозяйство электрификации и электроснабжения. Они, в свою очередь, должны подразделяться на, как минимум, 30 статей расходов, включая расходы на текущее обслуживание, капитальный ремонт линий электропередачи, высоковольтных линий автоблокировки и диспетчерской централизации, контактной сети, тяговых и трансформаторных подстанций, пунктов параллельного соединения, устройств наружного освещения, систем коммерческого учета электроэнергии и т. д.

Представленная классификация не содержит разделения расходов на электросетевое хозяйство для целей потребления электроэнергии для собственных нужд ОАО «РЖД» и для передачи ее сторонним потребителям. И в целом документ предназначен для учета соответствующих доходов и расходов при регулировании тарифов по основной деятельности ОАО «РЖД» — железнодорожным перевозкам.

Действующая в рамках ОАО «РЖД» система управленческого учета и отчетности, которая основана на Порядке ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности ОАО «РЖД», и соответствующая ей система бухгалтерского учета принципиально отличаются от отчетности, требуемой по законодательству об электроэнергетике. Этот факт побудил главного бухгалтера ОАО «РЖД» Г. В. Крафт выступить с предложением «рассмотреть вопрос о выделении данного вида деятельности в самостоятельное юридическое лицо» (из письма Г. В. Крафт от 22.02.2012 № исх-2930/ЦБС на имя старших вице-президентов ОАО «РЖД» В. И. Решетникова и В. В. Михайлова). Однако, тогда решение о выделении вида деятельности по передаче

электроэнергии по сетям было сочтено нецелесообразным, а раздельный учет было решено строить «аналитическими методами».

В настоящий момент принципы и правила разделения расходов, возникающих в процессе оказания услуг по передаче электрической энергии, зафиксированы в «Методике формирования тарифов на услуги по передаче электрической энергии по сетям ОАО «РЖД» (утверждена распоряжением ОАО «РЖД» от 07.08.2012 г. № 1599р). Проблема заключается в том, что органы тарифного регулирования в электроэнергетике не обязаны признавать данный подход к организации раздельного учета и считать его достаточно обоснованным наравне с выделенным официальным бухгалтерским учетом. Это повлияет на выгодность тарифного регулирования для ОАО «РЖД». Они имеют право относиться к нему как к не более, чем информационно-справочному материалу и принимать тарифные решения для ОАО «РЖД» из своих соображений.

В этой связи, раздельный учет по виду деятельности «передача электроэнергии» в соответствии с действующим законодательством «об электроэнергетике» не ведется в ОАО «РЖД» и не может вестись в силу нестыковки с требованиями по ведению раздельного учета в соответствии с законодательством «о железнодорожном транспорте». В настоящее время в ОАО «РЖД» завершаются работы по организации этого учета аналитическими методами, но органы тарифного регулирования в электроэнергетике не обязаны, безусловно, принимать результаты такого учета.

Реализуемая государством политика создаёт ряд рисков и проблем для электросетевой деятельности ОАО «РЖД»: во-первых, планируется консолидация мелких территориальных сетевых организаций в более крупные; во-вторых, для усиления координации между разными уровнями контроля электросетевого комплекса от ОАО «РЖД» требуется выполнение разрабатываемого единого технического регламента эксплуатации электрических сетей; в-третьих, основными критериями при формировании инвестиционных и ремонтных программ ОАО «РЖД» должны стать доказанные и обоснованные показатели качества и надежности, что крайне затруднительно в условиях существующей структуры взаимодействия и управления; в-четвертых, предусматривается повышение материальной ответственности в соответствии с общеизвестным принципом «take or pay» инвесторов и региональных властей за загрузку строящихся для них мощностей; в-пятых, в рамках государственного контроля и повышения ответственности электросетевых компаний усилены механизмы показаний и штрафов: ожидаемое увеличение претензий и требований со стороны

регионов к ОАО «РЖД» повлечет рост штрафных санкций в адрес Компании.

Текущая ситуация относительно технологического присоединения характеризуется следующими факторами: во-первых, ежегодным прогрессирующим ростом заявок на технологическое присоединение к электрическим сетям ОАО «РЖД»; во-вторых, отсутствием соответствующего финансирования у ОАО «РЖД» на создание условий для технологического присоединения новых потребителей: дефицит средств на удовлетворение существующих заявок — свыше 3 млрд рублей. В этой связи, среди наиболее вероятных последствий ожидаются следующие: во-первых, существует высокая вероятность увеличения размера штрафов для ОАО «РЖД» за невыполнение требований технологического присоединения (два иска по 36 млн руб. уже поданы); во-вторых, рост недовольства потребителей и администраций регионов.

Сложившиеся условия требуют пересмотра модели организации электросетевого хозяйства ОАО «РЖД». С этой целью в ОАО «РЖД» разрабатывается Концепция формирования и развития электросетевого бизнеса ОАО «РЖД». Концепция разрабатывается в рамках проводимых ОАО «РЖД» работ по анализу проблем и определению стратегии развития электросетевого комплекса. В Концепции предложены варианты решения накопившихся противоречий и обеспечения развития электросетевого комплекса ОАО «РЖД» без нарушения единого производственного и технологического процесса железнодорожных перевозок.

На основании проведенного анализа целевым предлагается рассматривать вариант передачи в аренду распределительных электросетей ОАО «РЖД» электросетевой компании ОАО «РЖД» (ЭСК ОАО «РЖД»). Передача в аренду распределительных электросетей ОАО «РЖД» ЭСК ОАО «РЖД»:

во-первых, позволит сформировать единый «центр ответственности» за оказание услуг по передаче электроэнергии перед органами государственного регулирования тарифов;

во-вторых, позволяет полностью вынести за периметр ОАО «РЖД» деятельность, связанную с оказанием услуг по передаче электроэнергии;

в-третьих, позволяет сформировать собственную инвестиционную программу;

в-четвертых, обеспечит возможность полного обоснования затрат на деятельность по передаче электроэнергии при тарифном регулировании;

в-пятых, позволяет построить региональную систему управления учета и отчетности.

Литература:

1. Федеральный закон РФ от 17.08.1995 г. № 147-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О естественных монополиях» // www.consultant.ru
2. Федеральный закон от 26.03.2003 № 35-ФЗ (ред. от 30.03.2016) «Об электроэнергетике» // www.consultant.ru

3. Федеральный закон от 10.01.2003 № 17-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» // www.consultant.ru
4. Постановление Правительства РФ от 29.12.2011 № 1178 (ред. от 31.12.2015) «О ценообразовании в области регулируемых цен (тариф) в электроэнергетике» // www.consultant.ru
5. Постановление Правительства РФ от 29.12.2004 № 871 «О формировании отчетности ОАО «РЖД» // www.consultant.ru
6. Стратегии развития электросетевого комплекса Российской Федерации / Распоряжение Правительства РФ от 03.04.2013 № 511-р. // www.consultant.ru
7. Приказ Минтранса России от 31.12.2010 № 311 «Об утверждении Порядка ведения раздельного учета доходов, расходов и финансовых результатов по видам деятельности, тарифным составляющим и укрупненным видам работ ОАО «РЖД» // www.consultant.ru
8. Стратегия научно-технического развития холдинга «Российские железные дороги» на период до 2020 года и перспективу до 2025 года (далее — «Белая книга») / Официальный сайт Центра инновационного развития — филиала ОАО «РЖД» // <http://rzd-expo.ru>
9. Комплексная программа инновационного развития холдинга «РЖД» на период 2016—2020 годов / Официальный сайт Центра инновационного развития — филиала ОАО «РЖД» // <http://rzd-expo.ru>
10. Охотников, И. В. Реформирование железнодорожного транспорта России: риски институциональных преобразований // Предпринимательство. — 2014. — № 7.
11. Разработка технико-экономического обоснования моделей функционирования электроэнергетики ОАО «РЖД» в условиях структурного преобразования отрасли: отчет о НИР ПГУПС; рук. Е. А. Федоров; исполн.: Е. А. Федоров. — СПб.: ПГУПС, 2005.

ГРАЖДАНСКОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Правовая природа договора суррогатного материнства

Дьякова Юлия Владимировна, студент магистратуры
Хакасский государственный университет имени Н.Ф. Катанова (г. Абакан)

На сегодняшний день положение института суррогатного материнства достаточно противоречиво в обществе как с морально-этической точки зрения, так и с правовой.

Рассматривая суррогатное материнство в России в правовом аспекте, следует отметить разнообразие мнений теоретиков и практиков о его правовой природе в нашей стране.

Одной из причин расхождения взглядов является скудное правовое регулирование данной сферы репродукции в Российской Федерации, которое не в полной мере регламентирует область применения суррогатного материнства, а также не дает возможности четко определить отношение договора суррогатного материнства к той или иной отрасли права.

В зависимости от определения отрасли права, к которой следует относить договор суррогатного материнства, можно выделить три течения научной мысли.

К первому нужно относить мнение таких ученых как Л. К. Айвар, Е. С. Митряковой, О. В. Фетисова и др.

Они утверждают, что договор суррогатного материнства является гражданско-правовым и его следует относить к главе 39 Гражданского Кодекса Российской Федерации (далее — ГК РФ).

На этот счет Е. С. Митрякова пишет в своих трудах, что договор суррогатного материнства и договор возмездного оказания услуг имеет бесспорное сходство и поэтому его необходимо внести в перечень договоров, которые регулируются положением главы 39 ГК РФ, несмотря на то, что рассматриваемый договор имеет признаки безвозмездного оказания услуг, он чаще всего носит возмездный характер [1, с. 81].

«Суррогатное материнство, как и иные гражданско-правовые отношения, должно четко регулироваться договором, заключенным между сторонами, которому необходимо уделять особое внимание» [2, с. 33], — пишет Л. К. Айвар. Судя по высказыванию, российский адвокат относит договорные отношения в сфере суррогатного материнства к гражданско-правовым.

О. В. Фетисова утверждает, что внешней формой выражения и закрепления отношений суррогатного материнства «служит договор возмездного оказания услуг, а его предметом могут быть лишь имущественные взаимоотношения сторон» [3, с. 59].

М. А. Волкова и Е. В. Питько относят к гражданско-правовому непоименованному договору [4, с. 155].

По объективным причинам рассматриваемый договор действительно схож с гражданско-правовым договором. На основании этого он может быть размещен в главе 39 ГК РФ, так как договор суррогатного материнства на возмездной основе соответствует предмету договора возмездного оказания услуг. Исполнитель — суррогатная мать (женщина, вынашивающая плод после переноса донорского эмбриона) обязуется по заданию заказчика выносить и родить ребенка (в том числе преждевременные роды), а заказчик — потенциальные родители, чьи половые клетки использовались для оплодотворения, либо одинокая женщина, для которой вынашивание и рождение ребенка невозможно по медицинским показаниям обязуются оплатить оказанную услугу.

Но следует отметить, что помимо возмездного договора суррогатного материнства в реальной жизни заключаются договоры на безвозмездной основе и в этом случае нормы главы 39 ГК РФ применяться не могут. На этот счет Т. Е. Борисова пишет, что нельзя возмездный договор суррогатного материнства относить к гражданско-правовому договору, а безвозмездный — к другому типу [5, с. 3].

На основании изложенного договор суррогатного материнства, заключенный на безвозмездной основе, не может быть причислен к подвидам договоров возмездного оказания услуг.

При этом А. М. Мубаракшина уверена, что договор суррогатного материнства специфичен и поэтому не считается корректным его приравнивать к традиционному договору оказания услуг [6].

Данного мнения придерживаются О. Ю. Лебедева, Е. В. Стеблева и иные представители второго течения научной мысли, которые считают, что договор имеет семейно-правовую природу и не может относиться к договору гражданско-правового типа.

Так, О. Ю. Лебедева пишет о том, что договор суррогатного материнства основан на переходе личных неимущественных прав от суррогатной матери к родителям, поэтому нельзя относить данный договор к главе 39 ГК РФ, ссылаясь лишь на возмездный характер соглашения сторон [7, с. 16].

В силу особого характера суррогатного материнства договор нужно относить к семейно-правовым, так как в основе лежит не товарно-денежный оборот, не удовлетворение

материальных потребностей, а восполнение репродуктивной функции женщины, которая не способна в силу причин физиологии иметь собственного ребенка [8, с. 15], считает Е. В. Стеблева.

Г. В. Богданова утверждает, что договору суррогатного материнства присущ «особый личный характер отношений между супругами-заказчиками и суррогатной матерью; особое по своему содержанию обязательство, которое принимает на себя суррогатная мать в плане вынашивания, рождения и передачи ребенка супругам; специфика прав и обязанностей сторон в дальнейшем, когда суррогатная мать пожелает стать мамой и откажется передать ребенка заказчикам, оставив его себе, а супруги-заказчики не вправе воздействовать на нее или тем более привлечь ее к ответственности за неисполнение обязательства и т. д. — все это говорит в пользу того, что к данным отношениям неприменимы нормы гражданского права» [9, с. 25].

Но следует отметить, что применять исключительно нормы семейного права не представляется возможным, так как они не в полной мере регулируют договорные отношения в сфере суррогатного материнства, помимо этого и статья 4 Семейного кодекса Российской Федерации (далее — СК РФ) допускает применение к семейным отношениям гражданского законодательства.

Основоположники третьего течения научной мысли придают особое положение договору суррогатного материнства как смешанному, непоименованному договору.

Т. Е. Борисова предлагает соглашение о суррогатном материнстве определить как самостоятельный вид договора [10, с. 8], С. П. Журавлева его называет «истинным непоименованным» [11, с. 12], А. А. Пестрикова «непоименованным, комплексным» [12, с. 9].

Рассматриваемый договор гражданским и семейным законодательством не предусмотрен, а именно не указан предмет, существенные условия, права и обязанности сторон, ответственность и прочее, но в свою очередь он не противоречит действующему законодательству, поэтому является непоименованным и заключается на основании статьи 421 ГК РФ.

Литература:

1. Митрякова, Е. С. Правовое регулирование суррогатного материнства в России: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е. С. Митрякова. — Тюмень, 2006. — 175 с.
2. Айвар, Л. К. Правовая защита суррогатного материнства / Л. К. Айвар // Адвокат. — 2006. — № 3. — С. 13–19.
3. Фетисова, О. В. Бездетные семьи в России: пути решения проблемы / О. В. Фетисова // Семья и дети. Труды Института государства и права РАН. Москва, 2008. — № 2. — С. 57–60.
4. Волкова, М. А., Питько, Е. В. Проблемы правового регулирования суррогатного материнства в России и за рубежом / М. А. Волкова, Е. В. Питько // Бизнес в законе. — 2016. — № 2. — С. 152–155.
5. Борисова, Т. Е. Суррогатное материнство в Российской Федерации: проблемы теории и практики: монография. / Т. Е. Борисова. — Москва: Проспект, 2014. — 144 с.
6. Мубаракшина, А. М. Правовая природа договора суррогатного материнства. — URL: <http://lexandbusiness.ru/view-article.php?id=5273> (дата обращения: 12.09.2018).

На наш взгляд, договор суррогатного материнства является межотраслевым гражданско-семейным договором, так как отношения, возникающие в сфере суррогатного материнства, носят специфичный характер и на основании статьи 4 СК РФ регламентируются нормами гражданского законодательства в части, не противоречащей диспозитивным нормам семейного права.

Межотраслевой характер договора суррогатного материнства основывается и на концепции межотраслевых связей профессора М. Ю. Чельшева, согласно которой гражданское и семейное право находятся во взаимной зависимости. Это обусловлено тем, что каждая отрасль является частью общей российской правовой системы, имеют общие черты, просматривающиеся в различных отраслях права, а кроме того, единство целей правового регулирования, выражающееся в охране публичных и частных интересов [13].

При правовом регулировании договора следует исходить из позиции М. И. Брагинского, который считает, что «к непоименованным договорам необходимо применять нормы сходного договорного типа (аналогия закона), затем общие обязательственные нормы, и только потом — общие начала гражданского законодательства (аналогия права)» [14, с. 50].

Основываясь на правиле статьи 6 ГК РФ и соглашаясь с мнением А. М. Бегзи [15], считаем, что регулировать правовые отношений в рассматриваемой сфере репродукции следует исходя из общих норм о договорах (обязательствах), семейного законодательства с использованием аналогии права и закона.

Таким образом, на основании указанного можно сделать вывод о том, что в связи с отсутствием в законодательстве России норм, полноценно регулирующих договорные отношения в сфере суррогатного материнства, ученые не могут прийти к единому подходу к определению сущности договора суррогатного материнства. Для устранения противоречий законодателью следует уделить особое внимание рассматриваемому институту и внести ряд норм в правовую базу РФ, которые регламентировали бы комплексно правоотношения, возникающие между суррогатной матерью и биологическими родителями.

7. Лебедева, О. Ю. Некоторые проблемы правового регулирования вспомогательной репродукции в свете нового Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» / О. Ю. Лебедева // Медицинское право. — 2012. — № 2. — С. 16–20.
8. Стеблева, Е. В. Проблемы реализации прав участников отношений суррогатного материнства: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Е. В. Стеблева. — Москва, 2012. — 18 с.
9. Богданова, Г. В. Проблемы правового регулирования личных и имущественных отношений между родителями и детьми: дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Г. В. Богданова. — Саратов, 1999. — 181 с.
10. Борисова, Т. Е. Договор суррогатного материнства: актуальные вопросы теории, законодательства и практики / Т. Е. Борисова // Российская юстиция. — 2009. — № 4. — С. 7–10.
11. Журавлева, С. П. Правовая природа договора на суррогатное материнство / С. П. Журавлева // Журнал научных публикаций аспирантов и докторантов. — М. — 2010. — № 8 (50). — С. 48–50.
12. Пестрикова, А. А. Обязательства суррогатного материнства: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.03 / А. А. Пестрикова. — Самара, 2007. — 25 с.
13. Чельшев, М. Ю. Система межотраслевых связей гражданского права: цивилистическое исследование: автореф. дисс... д-ра юрид. наук: 12.00.03 / М. Ю. Чельшев. — Казань, 2009. — URL: https://dspace.kpfu.ru/xmlui/bitstream/handle/net/92509/090329_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y (дата обращения: 10.09.2018).
14. Брагинский, М. И. Основы учения о непоименованных (безымянных) и смешанных договорах. / М. И. Брагинский — Москва: Статут, 2007. — 78 с.
15. Бегзи, А. М. Договор суррогатного материнства: проблема определения правовой природы. — URL: <http://arbitr.ru/miscellany/U18S851E55556-Договор-суррогатного-материнства-проблема-определения-правовой-природы> (дата обращения: 10.09.2018).

Правовой статус социально незащищенных категорий населения в сфере образования

Колянова Кристина Игоревна, студент магистратуры

Тулский государственный педагогический университет имени Л.Н. Толстого

В статье рассматривается понятие «социально незащищенные категории населения», а также рассматривается правовой статус в образовательной сфере, на примере детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Ключевые слова: *социально незащищенные категории населения, международное законодательство, российское законодательство.*

На сегодняшний момент понятие «социально незащищенные категории населения» очень часто употребляется в нормах жилищного, трудового законодательства, обеспечения прав инвалидов, ветеранов, пенсионеров, несовершеннолетних, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Поэтому, из анализа российского законодательства, можно прийти к выводу, что данная категория людей включает граждан, которые нуждаются в особой социальной защите.

Какие органы государственной власти осуществляют социальную защиту населения?

На федеральном уровне к одним из органов относится Министерство труда и социальной защиты РФ (Минтруд России). В субъектах России работу осуществляет соответствующий орган исполнительной власти. В областях, в частности, в Тульской области, такие функции возложены на Управление социальной защиты населения.

Как было сказано ранее, в категорию социально незащищенных граждан входит много групп, которые нуждаются в особой социальной защите. Но хотелось бы остановить свое внимание на детей-сирот, а именно на их правовой статус в сфере образования.

Причины увеличения числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, безнадзорных и беспризорных детей разные. Самые распространенные — нестабильность брака, распространения внебрачных детей.

Забота о детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, является одним и важнейших элементов социальной функции любого современного государства.

Нормы международного и российского права подчеркивают необходимость поддержки и защиты детей, оставшихся без попечения родителей.

Согласно п. 1 ст. 20 Конвенции ООН о правах ребенка «ребенок, который временно или постоянно лишен своего

семейного окружения или который в его собственных наилучших интересах не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством» [1].

В Российской Федерации действует Федеральный закон от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [4].

Настоящим законом установлены дополнительные (помимо тех, которые распространяются на всех детей в Конституции РФ [2] и ФЗ «Об образовании» [3]) гарантии на образование. Так, в ст. 6 ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» уточняется, что «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа, имеют право на обучение на подготовительных отделениях образовательных организаций высшего образования за счет средств соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» [4]. А также, «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа, имеют право на получение второго среднего профессионального образования по программе подготовки квалифицированных рабочих без взимания платы» [4].

Также в данном законе говорится о том, что «дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей... зачисляются на полное государственное обеспечение до завершения обучения» [4], что подразумевает предоставление бесплатного питания, бесплатного комплекта одежды,

обуви и мягкого инвентаря, бесплатного общежития и бесплатного медицинского обеспечения или возмещения их полной стоимости.

Помимо государственной социальной стипендии детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, выплачивается «ежегодное пособие на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей» [4].

Хочется отметить, что социальная поддержка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей проходит не только на федеральном уровне, но и на региональном. Так, в законе Тульской области «О защите прав ребенка» (с изменениями на 12 июля 2018 года) в ст. 27–28 закреплены дополнительные гарантии по социальной поддержке [5].

На базе образовательных учреждений также осуществляется поддержка и социальная помощь детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. В ГПОУ ТО «Тульский колледж строительства и отраслевых технологий» осуществляется социально-педагогический проект «Подготовка к семейной жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа» [6]. Целями данного проекта является: формирование у учащихся представлений о семье как одной из высших ценностей человеческого бытия и оздоровление представлений детей о семье и ослабление негативных последствий отчуждения ребенка из родительской семьи.

Как мы видим из перечисленного, предусмотренные законом дополнительные гарантии обширны и играют важную роль для реализации в полном объеме детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

Литература:

1. Конвенция о правах ребенка. Принята резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи от 20 ноября 1989 года // URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml (дата обращения 12.09.2018).
2. Конституция Российской Федерации 1993 г. М., 2015.
3. Федеральный закон РФ от 29.12.2012 N 273-ФЗ (последняя редакция) «Об образовании в Российской Федерации» // СПС Консультант плюс.
4. Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. N 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями и дополнениями) // Система ГАРАНТ.
5. Закон Тульской области от 07 октября 2009 года N 1336-ЗТО «О защите прав ребенка». URL: <http://docs.cntd.ru/document/895231139> (дата обращения 10.09.2018).
6. Тульский колледж строительства и отраслевых технологий [Электронный ресурс]. URL: <http://tksiot.ru/> (дата обращения 30.09.2018)

Проблема определения понятия чести, достоинства и деловой репутации при компенсации морального вреда в Республике Беларусь

Костюченко Екатерина Александровна, студент
Академия управления при Президенте Республики Беларусь (г. Минск)

Наряду с международными договорами Конституция Республики Беларусь провозглашает права и свободы человека высшей ценностью, а их защита является обязанностью государства. Честь, достоинство и деловая репутация — это неотъемлемые блага, присущие любому гражданину, и, соответственно, каждый вправе защищать свои права и свободы любыми, не запрещенными законом способами. Право на судебную защиту прав, свобод, чести и достоинства гарантируется Конституцией Республики Беларусь в ст. 60 [1].

Достоинство, честь и деловая репутация, наряду с иными нематериальными благами, защищаются в соответствии с Гражданским кодексом Республики Беларусь (далее — ГК) и другими нормативными правовыми актами. Одним из способов защиты чести, достоинства и деловой репутации является компенсация морального вреда.

В целях верного применения правовых норм в делах о компенсации морального вреда при защите чести, достоинства и деловой репутации необходимо определить содержание защищаемых благ, т. е. правильно и в соответствии с законом определить объект, которому причинен вред. Стоит признать, что нерешенность по вопросу сущности объекта посягательства влечет за собой отсутствие единого подхода в судебной практике по делам о компенсации морального вреда, ввиду отсутствия четкой правовой регламентации определения чести, достоинства и деловой репутации.

В научной литературе можно встретить множество подходов к определению сущности чести, достоинства и деловой репутации, но для правильного применения данных категорий в судебной практике необходимо законодательное закрепление. На данный момент в законодательстве Республики Беларусь в виде правовой нормы определена только «деловая репутация». Понятие чести и достоинства не имеют правового закрепления, что, на наш взгляд, является существенным пробелом в законодательстве.

Понятия «честь», «достоинство» и «деловая репутация» могут быть употреблены в разных сферах, например, в нравственном сознании (в качестве чувств и понятий), в этике (как категории морали) и в праве (как защищаемые законом нематериальные блага).

Ввиду отсутствия законодательно закрепленных понятий чести и достоинства, необходимо обратиться к научным источникам.

О. Н. Ермолова полагает, что понятие чести, являясь оценочной категорией, отражает вывод окружающих людей о соответствии или несоответствии поведения лица общепринятым нормам и правилам — моральным, нравственным, правовым [2, с. 50]. Н. А. Придворов

подчеркивает, что честь представляет собой положительную моральную оценку деятельности индивида общественным мнением [3, с. 5]. На наш взгляд, данная позиция является полностью обоснованной, ввиду того что любая оценка может быть либо положительной, либо отрицательной. Отрицательная оценка чести представляет собой ее отсутствие, т. е. лицо является бесчестным, а следовательно, речь уже не идет о чести.

В соответствии со словарем С. И. Ожегова, термин «честь» имеет четыре значения: 1) достойные уважения и гордости моральные качества человека; его соответствующие принципы; 2) хорошая, незапятнанная репутация, доброе имя; 3) целомудрие, непорочность; 4) почет, уважение [4, с. 503].

На наш взгляд, не представляется возможным использовать в определении формулировки, в которых содержатся словосочетания, подобные на: «достойные уважения, гордости и положительной оценки моральные качества человека; целомудрие, непорочность», в виду того, что являются описанием качеств, которые по общему правилу не зависят от распространяемых об этом лице сведений и не могут быть защищены.

В свою очередь, содержание в формулировке таких словосочетаний как: «хорошая, незапятнанная репутация, доброе имя, почет, уважение» — более приемлемое и соответствующее смыслу ст. 150 ГК, где о чести и добром имени говорится не в порядке перечисления, а как о едином немущественном благе, состоящем из двух неразрывно связанных элементов. Такое толкование позволяет объяснить отсутствие в ст. 153 ГК отдельного упоминания о добром имени, поскольку умаление доброго имени одновременно умаляет и честь в предложенном ее понимании. Таким образом, правила ст. 153 ГК о защите чести равным образом применяются и для защиты доброго имени в силу неразрывной связи этих немущественных благ.

Говоря о достоинстве как нематериальном благе, стоит отметить, что в настоящее время достоинство человека провозглашается высшей человеческой ценностью во многих международных договорах. В свою очередь, А. Л. Анисимов определяет достоинство как своеобразную совокупность положительных качеств индивида, его моральную ценность [5, с. 15]. А. В. Белявский под достоинством понимает ценность лица как человека, безотносительно к его общественному положению и национальности [6, с. 7–8].

На наш взгляд, важно отметить, что защита такого нематериального блага, как достоинство, направлена на обеспечение недопустимости незаконного умаления ценности человека в глазах окружающих людей и ее восстановление, если такое умаление уже произошло. Соответственно, более

правильно было бы определять достоинство как признание ценности существования каждого индивида, независимо от его общественного положения.

В юридической литературе на данный момент существует несколько мнений в определении деловой репутации. По одному из них деловой репутацией обладают лица, занятые предпринимательской деятельностью. Так, А. А. Власов, считает, что деловая репутация — это положительная оценка деловых качеств лица, занятого в сфере предпринимательства, отраженных в общественном сознании [7, с. 14].

По мнению М. Н. Малейной, под деловой репутацией понимается набор качеств и оценок, с которыми их носитель ассоциируется в глазах своих клиентов, потребителей, контрагентов, коллег по работе и персонифицируется среди других профессионалов в этой области деятельности [8, с. 3].

На наш взгляд, деловая репутация — это элемент не только предпринимательской деятельности, но и обычной трудовой деятельности любого гражданина, соответственно категорически нельзя ограничивать граждан в защите своих прав.

Легальное определение деловой репутации содержится в постановлении Пленума Верховного суда Республики Беларусь № 15: «под деловой репутацией гражданина, не являющегося индивидуальным предпринимателем, понимает приобретаемая гражданином общественная оценка его деловых и профессиональных качеств при выполнении им трудовых, служебных и общественных обязанностей» [9]. Необходимо отметить, что законодатель придерживается

такой же точки зрения и не ограничивает лиц, не осуществляющих предпринимательскую деятельность, в праве на защиту своих нематериальных благ в делах о компенсации морального вреда.

Весьма спорным моментом является тот факт, что законодательство Республики Беларусь не предусматривает компенсации морального вреда при умалении деловой репутации юридического лица. Соответственно, позиция законодателя о том, что деловой репутацией может обладать не только юридическое лицо, осуществляющее предпринимательскую деятельность, но и любой трудящейся гражданин, позволяет использовать компенсацию морального вреда как способ защиты своих нематериальных прав в делах о защите деловой репутации.

Делая вывод, необходимо отметить, что существенным пробелом в законодательстве является отсутствие таких понятий как честь и достоинство, закрепленных на законодательном уровне. Данное отсутствие создает различие судебной практики в делах о компенсации морального вреда, так как правоприменитель, в частности судья, вынужден исходя из своего собственного правопонимания и убеждений определять, что для него честь, достоинство и деловая репутация. Мы полагаем, что это непозволительно для страны, принадлежавшей к романо-германской правовой семье, где источником права является нормативный правовой акт и содержащиеся в нем правовые нормы. Соответственно, внутреннее убеждение судьи никак не может использоваться при вынесении решения по делу о компенсации морального вреда при защите чести, достоинства и деловой репутации.

Литература:

1. Конституция Республики Беларусь 1994 г. (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). — Минск: Амалфея, 2005. — 48 с.
2. Ермолова, О. Н. Нематериальные блага личности в гражданском праве Российской Федерации / О. Н. Ермолова. — Саратов: изд-во «Саратовская гос. академия права», 2013. — с. 184.
3. Придворов, Н. А. Общая и специальная гражданско-правовая защита чести и достоинство граждан: автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.03 / Н. А. Придворов; Харьков, 1967. — с. 12.
4. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка: 80 000 слов и фразеологических выражений / С. И. Ожегов, Н. Ю. Шведова. — Изд. 4-е. — М.: ООО «А ТЕМП», 2006. — 944 с.
5. Анисимов, А. Л. Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации по законодательству Российской Федерации / А. Л. Анисимов. — М.: изд-во Норма, 2004. — с. 88.
6. Белявский, А. В. Во имя чести / А. В. Белявский. — М.: Советская Россия, 1988. — с. 160
7. Власов, А. А. Проблемы судебной защиты чести, достоинства и деловой репутации / А. А. Власов. — М.: изд-во им. Сабашниковых, 2000. — с. 385.
8. Малейна, М. Н. Личные неимущественные права граждан: понятие, осуществление, защита / М. Н. Малейна. — М.: МЗ Пресс, 2000. — с. 244.
9. О практике рассмотрения судами гражданских дел о защите чести, достоинства и деловой репутации [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь, 23 декабря 1999 г., № 15: в ред. постановления Пленума Верховного Суда Респ. Беларусь от 28.09.2017 // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2018.

Защита персональных данных как одна из проблем современного мира

Шумекеева Гульмира Балгалиевна, студент магистратуры
Оренбургский государственный аграрный университет

Новой тенденций в области защиты прав человека стало активно возрастающая угроза атак на персональные данные человека. На сегодня действующее законодательное регулирование имеет ряд пробелов, которые причиняют серьезные проблемы с точки зрения обеспечения защиты прав, в частности реализацию права на защиту имени, право на неприкосновенность частной жизни.

Актуальность темы обусловлена тем, что в век компьютеризации и развития виртуального пространства порождает новые отношения, которые требуют законодательного регулирования и изменения действующего законодательства. Защита частной жизни и обеспечение ее неприкосновенности — это та ценность, в охране, которой заинтересована каждая личность и государство.

Научный прогресс существенно облегчил доступ в получении любой информации, включая личную, тем самым вторгаясь в сферу свободы человека.

Право на неприкосновенность частной жизни принадлежит каждому человеку от рождения, при этом не имеет значение, является человек гражданином, какой — либо страны. Челок сам определяет тот объем информации, которая впоследствии будет общедоступной, а что останется тайной.

Законодательного закрепления понятия «тайна информации» нет, имеется лишь определения различных тайн, к примеру, тайна связи, коммерческая тайна, государственная тайна. Конституция Российской Федерации устанавливает право каждого на неприкосновенность частной жизни [1]. Конституционное положение, закрепляющее правовую защиту личной тайны, семейной тайны и тайны телефонных переговоров, телеграфных и иных сообщений является гарантией неприкосновенности частной жизни.

Тайной информацией можно назвать информацию, которая закрыта от всех пользователей, доступ к которой имеет определенный круг людей. Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 N 152-ФЗ раскрывает содержание тайны и неприкосновенности персональных данных, который предусматривает, что гражданин имеет право:

- представить свои персональные данные третьим лицам;
- получить сведения об операторе, о месте его нахождения, о наличии у оператора персональных данных,;
- осуществить доступ к своим персональным данным;
- дать согласие на обработку персональных данных, отозвать согласие на обработку;
- требовать уточнение своих персональных данных, их блокирования или уничтожения в установленных случаях [2].

Право на тайну и неприкосновенность персональных данных означает право требовать от других лиц не нарушать тайну персональных данных, самостоятельно определять объем и судьбу своих данных, определять круг лиц, которая она будет доступна [4].

Закон о персональных данных определяет понятие «конфиденциальность персональных данных» — обязательное для соблюдения оператором или иным получившим доступ к персональным данным лицом требование не допускать их распространения без согласия субъекта персональных данных или наличия иного законного основания (ст. 3). Под распространением персональных данных понимаются действия, направленные на их передачу определенному кругу лиц или на ознакомление с ними неопределенного круга лиц, в том числе обнародование в средствах массовой информации, размещение в информационно-телекоммуникационных сетях или предоставления доступа к персональным данным каким-либо иным способом.

Недостаточная урегулированность защиты персональных данных порождает правонарушения, в частности, российское законодательство не определяет правовой статус субъектов интернет-отношений. Так, не урегулирован вопрос ответственности в случаи «взлома» персональной странички в социальной сети интернет — собственник сайта или тот, кто временно арендует виртуальное пространство на сайте, или те кто разработал этот сайт или непосредственно пользователь аккаунта. Эта ситуация требует решения, так как, в случаи такого «взлома» происходит нарушение конституционного права на тайну переписки.

Меры по усилению борьбы с терроризмом позволяют в определенных законом случаях сотрудникам правоохранительных служб запросить доступ к вашим персональным данным. Также такая проверка проводится для кандидатов в силовые государственные ведомства, в банковскую сферу, на предприятия закрытого типа и т. д.

Однако, стоит отметить, что доступ ко всем вашим сообщениям — перепискам есть у владельца сети и администраторов самого интернет — ресурса, которые обязаны предоставить вашу личную переписку правоохранительным органам на основании постановления суда.

Законность проверки кандидата на работу службой безопасности зависит от того, какие именно сведения подлежат проверке. Сведения, которые изучаются из открытых источников информации или те, которые предоставил сам будущий работник на должность не является нарушением закона. Во всех остальных случаях будет иметь место нарушение законодательства. Но, к сожалению, многие работники государственных и коммерческих структур, используя свое должностное положение, раскрывают тайны личной

жизни, используя полученную информацию в корыстных или в личных целях.

Для решения этой проблемы необходимо найти баланс между соблюдением основных прав человека и эффективной работой правоохранительных органов. Меры по усилению борьбы с терроризмом не должны ограничивать права и свободы человека и гражданина, как личные, так и политические.

В России механизмами защиты права на неприкосновенность частной жизни от незаконного вторжения со стороны государства, общества или отдельных лиц содержатся в таких нормативно-правовых актах, как Конституция Российской Федерации, Всеобщая декларация прав человека, Международный пакт «О гражданских и политических правах» Уголовный кодекс Российской Федерации, Гражданский Кодекс Российской Федерации. У гражданина Российской Федерации есть выбор, обратиться в орган исполнительной власти или в суд. Последний, из которых наиболее распространен. Отдельно стоит выделить прокурорский надзор в соответствии с Законом «О прокуратуре Российской Федерации» осуществляет надзор за исполнением действующих на территории Российской Федерации законов, принимает меры, которые направлены на устранение их нарушений и привлечение виновных к ответственности, осуществляет уголовное преследование [3].

На международном уровне механизм защиты персональных данных заключен в принципе неприкосновенности частной жизни. Указанный принцип содержится в вышеупомянутом международном пакте «О Гражданских и политических правах», ст. 17 гласит, что никто не может

подвергаться произвольному или незаконному вмешательству на неприкосновенность его жилища или тайну его корреспонденции или незаконным посягательствам на честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства [5].

Под нарушением неприкосновенности стоит понимать воздействие как физическое, так и при помощи электронных средств. Для усовершенствования гражданско-правового механизма защиты неприкосновенности частной жизни необходимо создать независимый институт, основная цель, которого защита неприкосновенности частной жизни. Также необходимо, чтобы суды при решении вопроса о назначении способа гражданско-правовой защиты неприкосновенности частной жизни более широко толковали вмешательство в частные дела.

Уделив внимание государства на существующую проблему, обеспечение защиты неприкосновенности частной жизни значительно способствует совершенствованию всего отраслевого законодательства.

Таким образом, можно отметить, что с каждым днем число пользователей социальных сетей возрастает, что увеличивает число правонарушений в информационной сфере. Стало ясно, что необходимо, совершенствовать законодательство в области защиты неприкосновенности личной жизни, а именно создание независимого института, который отвечал бы за защиту персональных данных и в целом за неприкосновенность частной жизни, что станет дополнением отраслевого законодательства, также следует определить конкретно круг лиц, которые подлежат ответственности за «взлом» страницы в социальной сети Интернет.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ)
2. Федеральный закон «О персональных данных» от 27.07.2006 № 152-ФЗ [электронный ресурс] — Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_61801/ (дата обращения 23.09.2018)
3. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17.02.1992 N 2202-1 [электронный ресурс] — Режим доступа http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_262/ (дата обращения 23.09.2018)
4. Паламарчук А. Надзор за исполнением за законодательством о персональных данных в сети Интернет // Законность. — 2010. — № 12. — С. 4.
5. Саттарова А. А. Проблемы функционирования Интернета: анализ законодательства и практики // Юридический мир. — 2009. — N 12. — С. 27.

УГОЛОВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

Отличие злоупотребления полномочиями от сходных видов преступлений

Зерина Анна Сергеевна, студент магистратуры

Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина (г. Краснодар)

Злоупотребление полномочиями следует отличать от сходных видов преступлений. В основном в судебной практике возникают проблемы отграничения преступлений, предусмотренных ст. 201 УК РФ от хищений, предусмотренных ч. 3 ст. 159 и ч. 3 ст. 160 УК РФ.

Разъяснение этому вопросу дает постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 N 19 «О судебной практике по делам о злоупотреблении должностными полномочиями и о превышении должностных полномочий», определяя, что отличие от хищения чужого имущества с использованием служебного положения злоупотребление полномочиями из корыстной заинтересованности образуют такие деяния должностного лица, которые либо не связаны с изъятием чужого имущества (например, получение имущественной выгоды от использования имущества не по назначению), либо связаны с временным и (или) возмездным изъятием имущества.

Если использование должностным лицом своих служебных полномочий выразилось в хищении чужого имущества, когда фактически произошло его изъятие, содеянное полностью охватывается частью 3 статьи 159 УК РФ или частью 3 статьи 160 УК РФ и дополнительной квалификации по статье, предусматривающей ответственность за превышение должностных полномочий не требует [1].

В тех случаях, когда должностное лицо, используя свои служебные полномочия, наряду с хищением чужого имущества, совершило другие незаконные действия, связанные со злоупотреблением должностными полномочиями из корыстной или иной личной заинтересованности, содеянное им надлежит квалифицировать по совокупности указанных преступлений.

Данные разъяснения, относящиеся к ст. 285 и ст. 286 УК РФ, в полной мере подходят и к ст. 201 УК РФ, поскольку корыстная заинтересованность и цель извлечения выгоды для себя или других лиц схожи.

Таким образом, если лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации, получило имущественную выгоду путем незаконного безвозмездного обращения имущества в свою собственность, то его действия должны образовывать хищение чужого имущества. Обоснованность этого вывода подтверждается и судебной практикой.

Так, директор магазина ЗАО ВК «Омтор» А., используя свое служебное положение, неоднократно присваивала

вверенные ей деньги и товарно-материальные ценности, которые тратила на личные нужды. С этой целью она не проводила по товарным отчетам накладные на поставку товара, составляла необоснованные акты списания и уценки товара. Органами предварительного следствия ее действия были квалифицированы по п. 2 ст. 201, п. 3 ст. 327 и п. 3 ст. 160 УК РФ. Однако суд исключил из обвинения А. ч. 2 ст. 201 УК, поскольку ее действия полностью охватываются п. 3 ст. 160 УК. В данном случае действия А. были дважды квалифицированы, хотя хищение имущества не может являться злоупотреблением полномочиями, предусмотренным ст. 201 УК РФ, поскольку предполагает безвозмездное изъятие чужого имущества. Одно и то же деяние не может одновременно оцениваться как злоупотребление полномочиями и хищение чужого имущества [2].

Вместе с тем следует учитывать, что если совершаются два самостоятельных преступления, а именно злоупотребление полномочиями и хищение, то их следует квалифицировать по совокупности.

В качестве примера можно привести приговор Ковровского районного суда Владимирской области.

Так, А. работал в должности начальника службы городской канализации МУП «Водоканал». Зная, что с одного из объектов была демонтирована и помещена на территорию водозабора чугунная труба, он тайно похитил ее и использовал при прокладке канализационной трассы вдоль индивидуальных жилых домов. Для выполнения работ К. незаконно привлек технику и работников МУП, не осведомленных о его намерениях. Выполнив прокладку канализационной трассы общей протяженностью 460 м, К. получил от собственников домов денежные средства в размере 210 тыс. руб. Его действия были квалифицированы по совокупности таких преступлений, как кража — ст. 158 УК РФ и злоупотребление полномочиями — ст. 201 УК РФ.

В данном случае налицо злоупотребление полномочиями, выразившееся в использовании благодаря служебным полномочиям принадлежащей предприятию техники и труда работников без соответствующей оплаты этих услуг. Таким образом, была реализована цель извлечения материальной выгоды. Хищение путем кражи заключалось в противоправном, безвозмездном изъятии чугунной трубы [3].

Немало проблем в правоприменительной практике возникает при решении вопроса о совокупности преступления,

предусмотренного ст. 201 УК РФ с причинением имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, поскольку злоупотребление полномочиями имеет как общие, так и отличительные признаки с причинением имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием при отсутствии признаков хищения и соотносится как общая и специальные нормы, что создает определённые сложности в квалификации.

В статье 165 УК РФ предусмотрен общий случай причинения имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, но в уголовном кодексе существуют и специальные виды причинения имущественного ущерба специальными субъектами, суть которых состоит в том, что лицо, незаконно используя свои полномочия, причиняет ущерб, в том числе и имущественный. И в этом случае происходит именно злоупотребление полномочиями, поэтому отличие ст. 165 УК РФ происходит по признакам субъекта, который в ст. 201 является специальным, а в ст. 165 — общим. Однако поскольку последствия в ст. 201 УК РФ более объёмные, включают не только имущественный, но и иной вред, то ст. 202 нельзя в чистом виде отнести к специальным нормам по отношению к ст. 165. Однако, если злоупотребление выражается в причинении имущественного ущерба, то эти нормы являются специальными по отношению к ст. 165 УК РФ [4].

Согласно действующему уголовному законодательству при конкуренции общей и специальной норм ответственность наступает по специальной норме. Общая норма шире по объёму, то есть охватывает больший круг деяний, чем специальная, но последняя содержит больше признаков, за счет которых она и выделяется из общей нормы. Если в содеянном отсутствует какой-либо признак специальной нормы, применяется общая. Специальная норма заменяет общую норму только тогда, когда в совершенном деянии имеются все признаки специальной нормы [5].

В судебной практике возникает вопрос, необходимо ли квалифицировать общественно опасные деяния, связанные с причинением имущественного ущерба путем обмана или злоупотребления доверием, совершаемые частным нотариусом или частным аудитором по совокупности

преступлений. Представляется, что квалификация по совокупности будет являться неверной, так как субъектом причинения имущественного ущерба может быть только частное лицо, а не лицо, обладающее определенными полномочиями. Если такое деяние совершается лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, в таком случае будут как отношения собственности, так и нормальная деятельность государственных органов. В данном случае происходит разграничение и по второму признаку — объекту преступления. Нарушение трех различных видов общественных отношений, однако, не может обусловить квалификацию совершенного по совокупности преступлений. Объясняется это тем, что лицо, выполняющее управленческие функции, посягает не только на нормальную деятельность органов власти, но нарушает и отношения собственности. Ущерб, причиняемый этим отношениям, является следствием нарушения нормальной нотариальной и аудиторской деятельности, поэтому все те общественные отношения, которые терпят ущерб от такого злоупотребления, не образуют самостоятельно объект, наряду с нормальной деятельностью организаций и органов государственной власти, а входят в него как составная часть. Следовательно, причинение имущественного ущерба специальным субъектом не может рассматриваться как деяние, нарушающее два самостоятельных объекта. Объект в таких случаях один — нормальная деятельность частных нотариусов и частных аудиторов. Отсюда следует, что причинение имущественного ущерба лицом, злоупотребляющим своими полномочиями, необходимо квалифицировать по статье, предусматривающей ответственность за злоупотребление полномочиями, то есть по ст. 201 УК РФ.

В том случае, если обман или злоупотребление доверием совершается лицом, выполняющим коммерческие функции в коммерческой или иной организации, но не в связи с его служебной деятельностью и, соответственно, без использования служебных полномочий, и в результате этого причиняется имущественный ущерб собственнику или иному владельцу имущества и при этом отсутствуют признаки хищения, уголовная ответственность наступает по ст. 165 УК РФ.

Литература:

1. Агешкина Н. А., Беляев М. А., Белянинова Ю. В., Бирюкова Т. А., Болдырев С. А., Буранов Г. К., Воробьев Н. И., Галкин В. А., Дудко Д. А., Егоров Ю. В., Захарова Ю. Б., Копьёв А. В. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ. — Специально для системы ГАРАНТ, 2016 г.
2. Обзор практики и рекомендации по расследованию уголовных дел о злоупотреблениях полномочиями в коммерческих и иных организациях (ст. 201 УК РФ) г. Санкт-Петербург.
3. Обобщение судебной практики по уголовным делам о злоупотреблениях полномочиями судов Владимирской области за 2014 год.
4. Паутова Э. В. Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях: комментарий к главе 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, — «Право Доступа», 2016 г.
5. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации (постатейный). 5-е издание, переработанное и дополненное. Автор комментариев и составитель — А. Б. Борисов. М.: Книжный мир, 2012. С. 599.

Организаторская и лидерская роль одного из членов по отношению к другим участникам в организованной преступной группе

Слинькова Вероника Сергеевна, студент магистратуры

Кубанский государственный аграрный университет имени И.Т. Трубилина (г. Краснодар)

Ключевые слова: преступная группа, организованная преступность, член группы, лидер, распределение ролей в группе.

Согласно статье 35 [1] Уголовного кодекса Российской Федерации преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений.

Лицо, создавшее организованную группу либо руководившее ими, подлежит уголовной ответственности за их организацию и руководство ими в случаях, предусмотренных статьями 205.⁴, 208, 209, 210 и 282.¹ УК РФ, а также за все совершенные организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) преступления, если они охватывались его умыслом. Другие участники организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) несут уголовную ответственность за участие в них в случаях, предусмотренных статьями 205.⁴, 208, 209, 210 и 282.¹ УК РФ, а также за преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали.

Создание организованной группы в случаях, не предусмотренных статьями Особой части настоящего Кодекса, влечет уголовную ответственность за приготовление к тем преступлениям, для совершения которых она создана.

Совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) влечет более строгое наказание на основании и в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом.

Таким образом организованной преступной группой признаётся устойчивая группа лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений. Организованная преступная группа это — форма соучастия в совершении преступления. [2]

Организованная преступная группа создаётся до совершения преступления, когда её участники совершают предварительный сговор, могущий предполагать направленность на совершение конкретных преступных деяний или же иметь направление на занятие преступной деятельностью в целом.

По общему правилу согласно судебной практике в случаях, когда преступление совершается организованной группой, все участники организованной группы признаются соисполнителями преступления независимо от того, принимали ли они непосредственное участие в совершении преступления.

Учёными-криминологами в качестве признаков организованной преступной группы называются выработка

в группе норм поведения, ценностных ориентиров, выполнение отдельным участником роли лидера, наличие иерархии и распределения социальных ролей и т. д.

Термин лидер в юридическом контексте заимствован из психологии, где под ним понимается участник группы, «выдвинувшийся в результате взаимодействия её членов или организовавший вокруг себя группу при соответствии его норм и ценностных ориентиров с групповыми и способствует организации и управлению такой группой при достижении поставленной перед ней целей» [3]. Таким образом можно прийти к выводу о том, что лидер создаёт в рамках направления ресурсов других соучастников, направленных на совершение преступлений, необходимую системность, направленность и организованность, что в свою очередь позволяет дисциплинировать группу и созидать предпосылки к успешной деятельности данной группы.

Выдвижение на роль руководителя обычно происходит в специфических условиях, при которых он обеспечивает организацию участников для достижения поставленной перед группой цели. При этом взаимодействуют два аспекта — объективный и субъективный. Объективный аспект состоит в том, что в лидеры преступной группы стихийно выдвигается тот её член, который является наиболее полезным в её деятельности. Субъективный аспект — член группы, выдвигаемый в лидеры, обладает такими личностными качествами, которые необходимы для осуществления лидерских функций в организованной преступной группе. Таким членам зачастую являются люди с активной жизненной позицией, обладающие решительностью, более высоким уровнем интеллекта, жизненным, а также криминальным опытом [4].

Лидер организованной преступной группы возлагает на себя выполнение определенных функций, поскольку «любое взаимодействие людей, даже при минимальном их количестве, начинается именно с распределения функций» [5].

Эти функции, можно разграничить на несколько видов:

- организационные,
- информационные,
- тактико-стратегические,
- идеологические,
- дисциплинарные.

Организационная функция заключается в том, что лидер создает, организует и руководит преступной деятельностью организованной группы. Информационная функция, состоит в том, что лидер организует поступление необходимой

информации, анализирует ее и при необходимости передает другим членам группы. Тактико-стратегическая функция лидера — это осуществление группой его идей и реализация построенных им планов. Идеологическая функция лидера определяет границы допустимого и нормы возможного поведения в преступной группе, устанавливает запреты, за нарушение которых к членам группы могут быть применены санкции. С личностью лидера, его поведением, взглядами и убеждениями сверяют свои поступки другие члены преступной группы. Дисциплинарная функция позволяет лидеру наказывать члены преступной группы, нарушивших принятые правила поведения. Так

лидер в большинстве случаев лично определяет вид наказания, способ его приведения в исполнение и лицо, которое будет его исполнять.

Учитывая вышеизложенное, следует прийти к выводу, что лидер в организованной преступной группе выполняет основные социально-психологические функции. Во многом благодаря ему группа становится сплоченной, ее состав стабилизируется, а отношения между её членами формализуются. Как итог создается преступная организация со слаженной системой функционирования, которая может ставить перед собой преступные цели и принимать соответствующие меры для их достижения.

Литература:

1. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ (ред. от 19.02.2018) // СПС Консультант-Плюс;
2. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации: в 2 томах (постатейный) (том 1) (2-е издание) (под ред. А. В. Бриллиантова) («Проспект», 2015) // СПС Консультант-Плюс;
3. Жеребова Н. С. Лидерство в малых группах как объект социально-психологического исследования. // Руководство и лидерство / Под ред. Б. Д. Парыгина / Л., 1973. С. 60.
4. Быков В. М. Лидерство в преступных группах. // Законность. 1997. № 12. С. 37–40.
5. Обозов Н. Н. Психология малых групп и коллективов. // Социальная психология. Л., 1979. С. 124.

Обязанности суда по обеспечению равноправия сторон

Шестакова Татьяна Павловна, студент магистратуры

Северный (Арктический) федеральный университет имени М.В. Ломоносова (г. Архангельск)

В настоящей статье автор рассматривает роль суда в состязательном уголовном процессе, а также определяет круг обязанностей суда по обеспечению равноправия сторон в уголовном судопроизводстве.

Ключевые слова: *состязательность, равноправие, уголовный процесс, суд, стороны.*

Положение суда в современном уголовном судопроизводстве определяется, в первую очередь, осуществлением правосудия на основе состязательности, равноправия сторон в процессе, где исключается такая функция суда, как уголовное преследование [5, с.197].

В уголовном судопроизводстве суд занимает особое положение. Его полномочия можно условно разделить на несколько групп:

- 1) рассмотрение и разрешение дела по существу — признание лица виновным в совершении преступления и назначение ему наказания, применение к лицу принудительных мер медицинского характера, принудительных мер воспитательного воздействия, прекращение уголовного преследования;
- 2) дача разрешений на проведение процессуальных действий, принятие процессуальных решений в ходе досудебного производства по делу, которые затрагивают конституционные права и свободы граждан (об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, домашнего ареста, залога, а также об их продлении; о производстве осмотра

жилища при отсутствии согласия проживающих в нем лиц, обыска и (или) выемки в жилище; о наложении ареста на корреспонденцию, разрешении на ее осмотр и выемку в учреждениях связи и др.);

- 3) рассмотрение жалоб на действия (бездействие) и решения органа дознания, дознавателя, следователя, руководителя следственного органа, прокурора;
- 4) создание необходимых условий для исполнения сторонами их процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных им прав;
- 5) отмена или изменение решений, принятых нижестоящим судом;
- 6) обращение к организациям и должностным лицам по поводу выявленных обстоятельств и фактов нарушения закона, требующих принятия необходимых мер;
- 7) осуществление реабилитации;
- 8) решение вопросов, связанных с исполнением приговора [4, с.9].

Несмотря на такой широкий круг полномочий суда в уголовном процессе, его главная функция все же заключается

в рассмотрении и разрешении уголовного дела, то есть в разрешении спора между стороной обвинения и стороной защиты.

Основными задачами суда при рассмотрении уголовного дела являются:

- руководство судебным следствием;
- исследование всех доказательств, представленных суду участниками процесса;
- обеспечение реализации всех принципов уголовного процесса, а также общих условий судебного разбирательства.

В уголовном судопроизводстве стороны обладают равными возможностями по защите и охране своих прав и законных интересов. Поэтому часть 3 статьи 15 УПК РФ закрепляет, что суд обязан создавать все необходимые условия для того, чтобы стороны в полной мере могли реализовать предоставленные им права.

Верховный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» также разъясняет, что в силу конституционного положения об осуществлении судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон суд по каждому делу обеспечивает равенство прав участников судебного разбирательства по представлению и исследованию доказательств и заявлению ходатайств.

Обеспечение равенства прав сторон — обязанность суда, а не право.

Деятельность суда по обеспечению равноправия сторон является необходимым условием и одновременно гарантией законного и справедливого разрешения уголовного дела. Такая деятельность суда включает в себя следующие элементы:

1) информирование участников судебного разбирательства о юридически значимых фактах.

Обязанность суда по информированию сторон заключается в их уведомлении о назначении судебного разбирательства, времени и месте его проведения, о движении дела (отложении и приостановлении судебного разбирательства, а также о его возобновлении), об объявлении перерыва в судебном заседании и о времени его продолжения, об окончании как отдельных этапов, так и в целом судебного разбирательства, о вынесении определений, постановлений в судебном заседании, при этом суд также должен уведомлять обо всех поданных ходатайствах, жалобах и представлениях, заявлениях участниками процесса.

Суд должен информировать всех без исключения участников судебного разбирательства, обеспечивая этим равноправие в процессе.

2) разъяснение правовых вопросов.

Разъяснение сторонам правовых вопросов выражается в обязанности суда в ходе судебного разбирательства разъяснять всем участникам процесса их права, обязанности, ответственность за совершение тех или иных действий, условия и порядок проведения судебного

заседания, совершения отдельных процессуальных действий, разрешения заявляемых сторонами ходатайств и заявлений, а также о порядке и сроках обжалования судебных решений.

Суд обязан разъяснять сторонам их процессуальный статус, любые правовые вопросы, которые возникают или могут возникнуть у них в ходе судебного разбирательства, а также сам порядок его проведения и совершения процессуальных действий.

3) предоставление сторонам возможности действовать.

При предоставлении сторонам возможности действовать суд должен совершать такие действия, как:

- своевременно объявлять сторонам о возможности заявления отводов и ходатайств;
- опрашивать как сторону обвинения, так и сторону защиты о наличии у них отводов и ходатайств;
- предлагать участникам судебного разбирательства высказывать свое мнение, возражения по всем заявляемым отводам, ходатайствам, а также по иным вопросам, которые рассматриваются судом, выслушивать и разрешать такие заявления, ходатайства сторон, возражения на них.

Суд обязан рассматривать каждое заявленное ходатайство и удовлетворять его либо выносить определение или постановление об отказе в удовлетворении ходатайства.

Рассмотрение судом каждого заявленного ходатайства требует необходимости тщательного обсуждения и осмысления всех обстоятельств, заявленных в ходатайстве.

Так, кассационным определением судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Республики Мордовия был отменен приговор Октябрьского районного суда г. Саранска. Как следует из материалов уголовного дела потерпевший и его законный представитель письменно обратились к суду и просили прекратить уголовное дело в связи с примирением сторон. Однако суд в нарушение требований статьи 271 УПК РФ не обсудил заявленное ходатайство, не представил возможности другим участникам процесса высказаться по заявленному ходатайству и не принял решения в установленном законом порядке.

Несоблюдение процедуры уголовного судопроизводства повлекло нарушение равноправия сторон, что повлияло на постановление законного и обоснованного судебного решения [7, с.23];

- предоставление сторонам одинаковой возможности представлять доказательства суду и участвовать в их исследовании, а также делать заявления относительно исследуемых доказательств.

«Деятельность суда по исследованию доказательств должна носить многогранный характер, проявляться при исследовании доказательств, представленных как стороной обвинения, так и стороной защиты. Предпочтение обвинительным или оправдательным доказательствам свидетельствует о необъективности участвующих в рассмотрении дела лиц», считает Н. В. Радутная [3, с.250];

- опрашивать стороны о наличии у них желания дополнить судебное следствие и выслушать соответствующие ходатайства;
- предоставление сторонам права участвовать в судебных прениях, а подсудимому — права на последнее слово.

Данная обязанность суда имеет большое значение, так как производство по делу осуществляется судом и стороны не вправе совершать какие-либо процессуальные действия без его разрешения.

4) содействие активности сторон.

Содействие активности сторон означает, что суд должен оказывать необходимую помощь в использовании процессуальных средств доказывания и отстаивании своей позиции по делу таким участникам судебного разбирательства, которые в силу различных обстоятельств не могут реализовать свой состязательный потенциал в полном объеме [2, с.135].

Содействие суда активности сторон выражается в основном в осуществлении им властных полномочий, которые по ходатайству той или иной стороны направлены на соби́рание новых доказательств (истребование каких-либо документов, вызов свидетелей, назначение экспертизы и др.), а также способствуют их представлению и исследованию в судебном разбирательстве (оглашение документов, поступивших по запросу суда, привод свидетеля). Как верно отметил В. П. Смирнов, «суд обязан помогать сторонам привлекать для исследования в заседании доказательства, на которые они указали, так как кроме государственного обвинителя, остальные участники процесса не всегда сами в состоянии представить суду свои доказательства» [6, с.175].

Суд, осуществляя обязанность по содействию сторонам, не должен создавать каких-либо преимуществ одной стороны перед другой. Наоборот, его задача сводится к тому, чтобы сторона защиты могла действовать в процессе наравне со стороной обвинения, представлять доказательства различного рода (допустимые), даже если не может их истребовать по своей инициативе.

5) руководство процессуальной деятельностью сторон и контроль над ней.

Суд как организатор судебного разбирательства обязан осуществлять руководство процессуальной деятельностью сторон и контролировать ее.

Осуществляя правосудие, суд отвечает за режим законности при рассмотрении уголовного дела, а также

обеспечивает соблюдение как в отдельных судебных процедурах, так и в судебном разбирательстве в целом принципов уголовного процесса, общих условий судебного разбирательства, к которым относится равноправие сторон, а значит, и соответствие поведения участников процесса этим требованиям [2, с.136].

Суд, осуществляя руководство всем судебным процессом и отдельными его этапами, обязан контролировать деятельность сторон, ограничивать ее пределами судебного разбирательства, предупреждать и пресекать неправомерные действия сторон, а также устранять из процесса любые элементы унижения чести и достоинства личности.

б) разрешение правовых споров.

Руководящая деятельность суда предполагает и разрешение им различных правовых споров, возникающих между участниками судебного разбирательства.

Суд обязан своевременно разрешать любые спорные вопросы сторон, примирять их, способствуя осуществлению справедливого судебного разбирательства.

Необходимым условием достижения реального равенства прав сторон в уголовном процессе также является непредвзятое, беспристрастное и справедливое отношение суда к каждому участнику уголовного судопроизводства. «Беспристрастность предполагает, что судья при рассмотрении материалов конкретного уголовного дела субъективно свободен от личных предубеждений или пристрастий в отношении участников процесса, его действия должны исключать какие-либо обоснованные сомнения в этом отношении, то есть должен быть объективно беспристрастным» [1, с.120].

Таким образом, главным гарантом обеспечения равноправия сторон в судебном разбирательстве является суд.

Суд должен по каждому уголовному делу обеспечивать равенство прав сторон, создавать все необходимые условия для полного и всестороннего исследования обстоятельств уголовного дела, а также для исполнения сторонами своих процессуальных обязанностей и осуществления предоставленных законом прав.

Установление для суда широкого перечня обязанностей по обеспечению равенства сторон является признаком того, что в судебном разбирательстве обеспечение равноправия сторон — основное направление деятельности суда. Обязанность по созданию условий для реализации сторонами своих прав выражает обеспечительную функцию суда в уголовном судопроизводстве.

Литература:

1. Бурмагин С. В. Роль и правовое положение суда в современном российском уголовном процессе: дис. ... канд. юр. наук. — Владимир, 2009. — 263 с.
2. Бурмагин С. В. Статус и деятельность суда в уголовном процессе: учеб. пособие. — М.: Проспект, 2016. — 304 с.
3. Камардина А. А. Роль суда в обеспечении состязательности и равноправия сторон при рассмотрении уголовного дела судом первой инстанции // Известия Оренбургского государственного аграрного университета. — 2014. — № 5 (49). — С. 250–252.

4. Качалова О. В. Функции суда в современном российском уголовном судопроизводстве // Российский судья. — 2014. — № 1. — С. 8–10.
5. Кисленко С. Л. Правовое положение и роль суда в современной модели уголовного судопроизводства // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2014. — № 6 (101). — С. 197–203.
6. Смирнов В. П. Разделение основных функций и равноправие сторон — принципы уголовного процесса // Известия высших учебных заведений. Правоведение. — 1999. — № 3 (226). — С. 171–178.
7. Кассационное определение Верховного Суда Республики Мордовия от 31.01.2007 по делу № 22–96/07 // Бюллетень Верховного Суда Республики Мордовия. — 2007. — № 13. — С. 23.

КРИМИНОЛОГИЯ И КРИМИНАЛИСТИКА

Некоторые аспекты изучения личности потерпевшего по делам о серийных убийствах

Проничкина Татьяна Александровна, студент магистратуры;

Научный руководитель: Абрамова Светлана Рамильевна, кандидат юридических наук, доцент

Саратовская государственная юридическая академия

Статья посвящена рассмотрению некоторых аспектов изучения личности потерпевшего по делам о серийных убийствах. Основные критерии выбора жертвы.

Ключевые слова: убийство, криминалистическая характеристика, личность преступника, личность (жертвы) потерпевшего, серийные убийства.

Под криминалистической характеристикой преступления понимается «система сведений о криминалистически значимых признаках преступлений одного определенного вида, которая отражает закономерные связи между ними и служит для построения и проверки следственных версий»¹.

Для криминалистической характеристики убийства важны следующие ее системные составляющие: данные о личности преступника, данные о личности жертвы, данные о способе совершения преступления, данные об орудии преступления, данные об обстановке совершения преступного деяния, данные о механизме следообразования, данные о мотивах и целях преступного посягательства.

В криминалистической характеристике серийных убийств особое внимание уделяется изучению личности жертвы, поскольку, обладая сведениями о физических, психических или социальных признаках жертвы, в ходе расследования следователь может предположить о социально-психологических свойствах и качествах, криминальном опыте, специальных знаниях, поле, возрасте преступника. Это, в свою очередь, приводит к выдвижению версий об обстоятельствах совершения преступления, а также к выявлению мотивов совершения убийства.

При расследовании данной категории убийств требуется тщательный сбор информации о личности потерпевшего: возраст, пол, физические особенности, семейное положение, социальная адаптация, интеллект, взаимоотношения, успехи в учебных заведениях или на работе, стиль жизни, изменения в жизни, темперамент, манеры поведения, место жительства, репутация дома и на работе, увлечения и т. д. Информация о жертве, его поведении, связях и взаимоотношениях с окружающими в подобных случаях,

как правило, ведут к установлению связи с лицом, совершившим преступление, и выяснению других обстоятельств происшедшего.

Для осознания мотивационных механизмов преступного поведения лиц, совершающих серийные убийства, необходимо установление взаимосвязи с его жертвами. На протяжении длительного периода времени было принято считать, что жертвы серийными убийцами выбираются случайно. Однако в настоящее время представленная теория опровергнута, и можно с большой уверенностью сказать, что каждый серийный убийца выбирает себе жертву по конкретному, не всегда очевидному критерию. Они могут быть дифференцированы как на очевидные, так и неочевидные. К примеру, схожий внешний вид, возраст, одна профессия, также критерием выбора в ряде случаев выступают малоизвестные факты из биографии жертвы (чтение определенного вида литературы, любовь к конкретному музыкальному направлению, мировоззрение т. д.)².

Жертвами серийных сексуальных убийств являются чаще всего женщины, малолетние дети, лица преклонного возраста, психически нездоровые лица, инвалиды и т. д. С большой вероятностью можно утверждать, что убийцы детей, скорее всего, в раннем детстве получали психологическую травму или были подвержены насилию, могут занимать неустойчивое положение в социуме, имеют проблемы в интимной жизни. Для убийц женщин характерно воспитание их властными женщинами, к примеру, деспотичной матерью, которая оказывала подавляющее воздействие на отца, либо мужское воспитание полностью отсутствовало. А убийцы людей без определенного места жительства зачастую сами представители неблагополучного слоя населения. Руководствуясь мотивом или идеологией очищения

1 Колесниченко А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений: Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук. — Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1967. — С. 10, 14.

2 Алдашкина А. С. Характеристика жертвы преступления как элемент криминалистической характеристики серийных убийств // Современные проблемы правотворчества и право применения. Иркутск: ИФ ВГУЮ РПА, 2017. С. 302–303.

мира от «неудобных» элементов, они отрицают свою социальную нишу³.

Определенный тип сексуальных убийц в качестве жертвы избирают только мальчиков, другие молодых или пожилых, даже престарелых женщин, третьи совершают убийства лиц различного пола и возраста. Так, Михасевич убивал

только молодых женщин, Кулик — женщин различного возраста, Чикатило — молодых женщин и мальчиков, Сливко и Головкин — только мальчиков.

В заключении еще раз отметим значимость криминалистической характеристики жертвы серийных убийств, поскольку поняв, на основе каких критериев преступник сконцентрировал внимание именно на данном субъекте, возможно составление «профиля убийцы» и установление лица совершившего преступление.

3 Телешова Л. В. Взаимосвязь особенностей личности серийного убийцы с выбором жертвы преступления // Виктимология. — 2016. — № 2. — С. 12–15.

Литература:

1. Алдашкина А. С. Характеристика жертвы преступления как элемент криминалистической характеристики серийных убийств // Современные проблемы правотворчества и право применения. Иркутск: ИФ ВГУЮ РПА, 2017. С. 302–303.
2. Колесниченко А. Н. Научные и правовые основы расследования отдельных видов преступлений: Автореферат дис. на соискание ученой степени доктора юридических наук. — Харьков: Харьк. юрид. ин-т, 1967. — С. 10,14.
3. Телешова Л. В. Взаимосвязь особенностей личности серийного убийцы с выбором жертвы преступления // Виктимология. 2016. № 2. С. 12–15.

Научное издание

ПРАВО: СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ

VI Международная научная конференция
г. Краснодар, октябрь 2018 г.

Сборник статей

Материалы печатаются в авторской редакции

Дизайн обложки: *Е. А. Шишков*

Верстка: *О. В. Майер*

Подписано в печать 24.10.2018. Формат 60x90 1/8.

Гарнитура «Литературная». Бумага офсетная.

Усл. печ. л. 6,9. Уч.-изд. л. 7,0. Тираж 300 экз.

Издательский дом «Новация», г. Краснодар

Отпечатано в типографии издательства «Молодой ученый»
420029, г. Казань, ул. Академика Кирпичникова, д. 25.