

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ВСЕРОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ЮСТИЦИИ  
(РПА Минюста России)»

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ИНСТИТУТ (ФИЛИАЛ)

# ПРАВОВЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

*Сборник научных статей  
студентов и аспирантов*

Том 1

Санкт-Петербург  
Санкт-Петербургский институт (филиал)  
ВГУЮ (РПА Минюста России)

2016

**ББК 67**

***Редакционная коллегия:***

**Рыбин Данил Вячеславович** — директор Санкт-Петербургского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), кандидат исторических наук

**Трофимов Егор Викторович** — заместитель директора по научной работе, заведующий кафедрой административного и финансового права, доктор юридических наук

**Сухарева Анна Михайловна** — младший научный сотрудник отдела научных исследований

**П 68 Правовые и гуманитарные исследования:** сборник научных статей студентов и аспирантов / отв. ред. Е. В. Трофимов. — СПб.: Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016. Т. 1. — 128 с.

В настоящий сборник включены научные статьи студентов и аспирантов, подготовленные по материалам конкурсных работ, а также научных докладов и сообщений на конференциях Санкт-Петербургского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России).

Издание предназначено для научно-педагогических работников, студентов, аспирантов и всех интересующихся правовыми и гуманитарными исследованиями.

ISBN 978-5-9908298-0-0

ISBN 978-5-9908298-0-0



© Составление, оформление  
ВГУЮ (РПА Минюста России), 2016

© Авторы статей, 2016

## Содержание

<i>Алексеевко М. Г.</i> Правовые основы технического регулирования в строительной деятельности .....	5
<i>Афанасьева А. А.</i> Административно-правовой режим конвоирования лиц, которым назначены принудительные меры медицинского характера .....	9
<i>Белобоков С. А.</i> Правовой режим служебной тайны .....	13
<i>Дзагоева Д. И.</i> Служебная проверка на стадии дисциплинарного производства.....	17
<i>Замысловский А. С.</i> Понятие юридического лица публичного права .....	22
<i>Иванов А. Д.</i> Административное приостановление деятельности как институт административной ответственности .....	27
<i>Клисов М. К.</i> Этика на государственной службе.....	31
<i>Клюева Ю. В.</i> Современные геополитические концепции: Теория управляемого хаоса, её критика и развитие .....	35
<i>Леонова М. А.</i> Актуальные вопросы правового регулирования конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы.....	40
<i>Мишина Е. В.</i> Европейская хартия местного самоуправления и обновленный Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сравнительный анализ основных положений .....	44
<i>Пантюхин Я. Д.</i> Административно-правовой механизм противодействия коррупции в Федеральной таможенной службе в рамках системы управления рисками .....	49
<i>Рейсма М. Э.</i> Административно-правовой статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента .....	53
<i>Рядкина А. В.</i> Представительство в административном судопроизводстве .....	58
<i>Сергеева Е. Е.</i> Молодая Россия и выборы: проблемы electoralной активности современной российской молодежи .....	63
<i>Старшинова А. И.</i> Актуальные проблемы в области государственной регистрации некоммерческих организаций .....	68
<i>Теватросян И. С.</i> Административно-правовое обеспечение конкуренции .....	72

<i>Теляшев Э. В.</i> Основные задачи и проблемы Красного креста .....	77
<i>Теляшев Э. В.</i> Проблемы становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и в ее субъектах .....	82
<i>Шныра Е. П.</i> Экономико-правовые особенности функционирования Всемирной торговой организации на современном этапе .....	86
<i>Зайцева Н. П.</i> Организационно-правовой механизм защиты государственной тайны .....	92
<i>Полищук Л. Л.</i> Правовое регулирование государственной гражданской службы.....	96
<i>Тихомиров А. Ю.</i> Борьба с коррупцией: российская действительность и зарубежный опыт.....	101
<i>Кулагин Р. С.</i> Предупреждение коррупционных преступлений в уголовно-исполнительной системе.....	104
<i>Аверьянова А. В.</i> К вопросу о статусе врача как специального субъекта преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ .....	108
<i>Ваганов Ш. М.</i> Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и арбитражном процессе.....	113
<i>Власова Ю. И.</i> Принципы деятельности судебных приставов как базовая составляющая административно-правового статуса судебного пристава.....	119
<i>Гавриленко А. С.</i> Проблема „отчуждения“ государства от общества в современном мире и пути ее решения .....	123

*Алексеевко Макар Геннадиевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

## **Правовые основы технического регулирования в строительной деятельности**

На сегодняшний день техническое регулирование является важной формой государственного управления во многих отраслях, в том числе и в строительной, поскольку определяет основные стандарты качества, а главное, безопасности. Практика административно-правовой организации управления в сфере градостроительной деятельности сформировала следующую систему форм и методов государственного управления: техническое регулирование; государственный строительный надзор; государственная экспертиза проектной документации и результатов инженерных изысканий, государственная экологическая экспертиза проектной документации; выдача разрешений на строительство, ввод объекта в эксплуатацию; сметное нормирование и ценообразование [1].

Строительство всегда являлось отраслью повышенной опасности, поэтому соблюдению технических нормативов должно уделяться особое внимание. Основной нормативный документ, дающий определение и толкование технического регулирования, — федеральный закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании». Исходя из определения, данного в этом документе, техническое регулирование подразумевает правовое регулирование отношений в области установления, применения и исполнения обязательных требований к продукции или к продукции и связанным с требованиями к продукции процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, а также в области установления и применения на добровольной основе требований к продукции, процессам проектирования (включая изыскания), производства, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации, хранения, перевозки, реализации и утилизации, выполнению работ или оказанию услуг и правовое регулирование отношений в области оценки соответствия.

Федеральный закон «О техническом регулировании» юридически закрепил основы проведения реформы технического регулирования, целью которой является обеспечение эффективности регу-

лирующего воздействия государства и устранение необоснованных препятствий для деятельности экономических механизмов с учетом необходимости соблюдения и защиты законных прав и интересов общества и государства. Обязательными к применению являются технические регламенты, которые принимаются в целях обеспечения безопасности (ст. 6 федерального закона «О техническом регулировании»): защита жизни или здоровья граждан; защита имущества физических или юридических лиц, государственного или муниципального имущества; охрана окружающей среды, жизни или здоровья животных и растений; предупреждение действий, вводящих в заблуждение приобретателей. Данный перечень является исчерпывающим и расширительному толкованию не подлежит, т. е. принятие технических регламентов в иных целях не допускается [2, с. 99].

Однако разрабатываемые в соответствии с федеральным законом «О техническом регулировании» регламенты устанавливают лишь минимально необходимые требования, обеспечивающие безопасность, единство измерений и т. п., за исключением отдельных случаев, когда необходимо установить требования непосредственно «к исполнению продукции». Именно таким исключением является сфера строительства. Поэтому для строителей дополнительно был принят специальный федеральный закон от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» (далее: Регламент). Он действует с 30 июня 2010 г. и устанавливает обязательные требования к безопасности зданий и сооружений (в том числе входящих в их состав инженерно-технических сетей) любого назначения, а также к связанным с ними процессам изыскания, проектирования, строительства, монтажа, наладки, эксплуатации и утилизации (сноса). К ним относятся требования к механической безопасности, пожарной безопасности, безопасности при опасных природных процессах и явлениях и (или) техногенных воздействиях, к безопасности для здоровья человека условий проживания и пребывания в зданиях и сооружениях, безопасности для пользователей зданиями и сооружениями, к доступности зданий и сооружений для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения, к энергетической эффективности зданий и сооружений, безопасности уровня воздействия зданий и сооружений на окружающую среду.

В Регламенте определено, что для обеспечения соблюдения установленных требований на обязательной основе должен применяться Перечень национальных стандартов и сводов правил, утвержденный правительством РФ (п. 1 ст. 6, п. 3 ст. 42 Регламента). Национальным органом Российской Федерации по стандартизации

должен быть опубликован и размещен в информационной системе общего пользования перечень документов по стандартизации, применяемых на добровольной основе. На данный момент такой перечень утвержден приказом Росстандарта от 30 марта 2015 г. № 365 «Об утверждении перечня документов в области стандартизации, в результате применения которых на добровольной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона от 30 декабря 2009 г. № 384-ФЗ „Технический регламент о безопасности зданий и сооружений“».

Применение на добровольной основе стандартов и (или) сводов правил является достаточным условием соблюдения требований технических регламентов (п. 4 ст. 16.1 Федерального закона «О техническом регулировании»). Оценка соответствия объектов требованиям регламентов может осуществляться на основании подтверждения их соответствия таким стандартам или сводам правил. Неприменение же стандартов и правил несоблюдением требований регламентов не является. В этом случае допускается использование иных документов для оценки соответствия, таких как предварительные национальные стандарты, стандарты организаций.

Разъясняя положение этой нормы, можно отметить следующее, что добровольное применение стандартов означает, добровольный выбор в пользу использования этих норм. Так, если вы на добровольных началах, например в проектной декларации, заявляете о применении этого перечня, то тем самым добровольно принимаете обязательство о его применении [3]. Однако, как показала практика применения закона, зачастую не соблюдаются нормы как технического регламента в целом, так и добровольных стандартов.

В настоящее время как в техническом регулировании строительной деятельности, так и в техническом регулировании в целом можно назвать много нерешенных проблем, тормозящих ход реформы технического регулирования. Среди них несогласованность норм законодательства в этой сфере, отсутствие правовой ответственности за несоблюдение требований технических регламентов, низкий уровень координации хода реформы, отсутствие системы учета и анализа случаев причинения вреда вследствие нарушения требований технических регламентов [4, с. 2]. По мнению участников конференции «Техническое регулирование в строительстве», проходившей в 2013 г. в Челябинске, проблемы технического регулирования связаны с неэффективностью структуры управления в лице Минрегионразвития России и Госстроя России, по которой были высказаны критические замечания большинством участников конференции [5].

Не реализуются в полной мере полномочия по профессиональной координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в области технического регулирования в строительстве, включая утверждение обязательных строительных норм и правил и согласование разрабатываемых другими органами документов. В результате за последние три года наметилась тенденция к установлению федеральными ведомствами фрагментарных норм, зачастую противоречащих базовым законам. Примером могут послужить нормативные документы, изданные и утвержденные МЧС России в области пожарной безопасности зданий и сооружений. Основная масса изложенных в них требований перекечевала из нормативных документов, изданных в рамках старой нормативной базы, а наряду с ними появились требования, которые противоречат или имеют существенные расхождения с требованиями, установленными в сводах правил обязательного применения в соответствии с федеральным законом «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». До настоящего момента данные проблемы до сих пор не решены, что отмечается в резолюции по международной конференции «Техническое регулирование в строительстве», проходившей в 2015 г. [6]

Таким образом, значение технического регламента состоит в том, что он выступает в качестве единого и постоянного критерия безопасности объектов технического регулирования, с одной стороны принуждая производителя выпускать продукцию, отвечающую заданным требованиям безопасности, а с другой — указывая потребителю, какой эта продукция должна быть. Вместе с тем законодатель установил специальный перечень документов в области стандартизации, однако не обязал действовать исключительно в соответствии с установленными перечнем стандартами, дав возможность пользоваться различными национальными стандартами и стандартами организаций. Несогласованность норм законодательства в этой сфере, отсутствие правовой ответственности за несоблюдение требований технических регламентов, низкий уровень координации хода реформы и другие проблемы привели серьезным проблемам в области технического регулирования строительной деятельности, которые требуют оперативного решения.

### Список литературы

[1] *Бутаева Е. М.* Государственное регулирование градостроительной деятельности и безопасность // *Право и безопасность.* — 2009. — № 4 (33). — С. 46–53.



[2] Михальченкова Н. А. Правовые основы технического регулирования в Российской Федерации: учеб. пособие. — Сыктывкар: КРАГСИУ, 2009.

[3] Петропавловская Ю. С. Техническое регулирование в строительстве // Учет в строительстве. — 2010. — № 11. — С. 35–37.

[4] Версан В. Г. Технические регламенты. Лучше меньше, да лучше // Промышленная политика в Российской Федерации. — 2010. — № 1/3. — С. 56–62.

[5] Техническое регулирование в строительстве: мат. междунар. конф., Челябинск, 2013. — М.: Резолюция, 2013. — Т. 1–4.

[6] Техническое регулирование в строительстве: мат. междунар. конф., Челябинск, 2013. — М.: Резолюция, 2013. — Т. 7–8.

УДК 342.9

*Афанасьева Анна Александровна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

**Административно-правовой режим конвоирования лиц,  
которым назначены принудительные меры  
медицинского характера**

Последние 25 лет служба конвоирования рассматривалась как организационно-техническая структура, функция которой — выполнение определенной боевой задачи по перемещению спецконтингента. Такое «перемещение под конвоем» является мерой профилактики, предупреждения, предотвращения и пресечения противоправных действий конвоируемых лиц, прежде всего побегов [1]. Перемещение осужденных и приравненных к ним лиц всегда рассматривалось как деятельность повышенной опасности и требовало особого подхода к организации и регулированию данного процесса. На протяжении длительного периода российской истории конвоирование имеет двойственный характер: военизированный и

правоохранительный, в силу чего данную функцию и поныне разделяют между собой ФСИН России и МВД России.

Одним из видов конвоирования является конвоирование лиц, которым назначены принудительные меры медицинского характера (ПММХ). Согласно ст. 97 Уголовного кодекса РФ [2], лицам, страдающим психическим расстройством, могут назначаться различные виды ПММХ: принудительное наблюдение и лечение у врача-психиатра в амбулаторных условиях; принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях общего типа; принудительное лечение в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях специализированного типа.

По решению суда на основании представления администрации медицинской организации или уголовно-исполнительной инспекции, заключения комиссии врачей-психиатров ПММХ могут быть продлены, прекращены или изменены. В случае изменения ПММХ изменяется и вид учреждения, в котором находится лицо. Следовательно, встает вопрос о транспортировке: кто должен осуществлять такое перемещение, каким образом оно должно осуществляться, какие меры безопасности должны быть предприняты при перевозке лиц, страдающих психическим расстройством и представляющих опасность для окружающих. В связи с этим возникает административно-правовой режим конвоирования таких лиц, который представляет собой комплекс правовых средств, составляющих правовые условия перемещения данных лиц в медицинские учреждения, где им оказывается соответствующая медицинская помощь.

В действующем законодательстве регламентирован только перевод лиц, которым назначено принудительное лечение в психиатрических больницах специализированного типа с интенсивным наблюдением, в другие аналогичные больницы, а также направление их в иные учреждения здравоохранения для оказания медицинской помощи. По данному предмету принят специальный федеральный закон от 7 мая 2009 г. № 92-ФЗ «Об обеспечении охраны психиатрических больниц (стационаров) специализированного типа с интенсивным наблюдением» [3], определяющий порядок сопровождения и охраны лиц, которым назначено принудительное лечение в стационарах специализированного типа с интенсивным наблюдением. Согласно этому закону, при переводе из учреждений уголовно-исполнительной системы лиц, которым назначено принудительное лечение в психиатрическом стационаре специализирован-

ного типа с интенсивным наблюдением, сопровождение и передача указанных лиц в стационар осуществляются силами и средствами уголовно-исполнительной системы с привлечением медицинского персонала учреждений уголовно-исполнительной системы.

Однако перевод лиц, совершивших общественно опасные деяния, из других медицинских учреждений остается не урегулированным ни одним нормативным правовым актом, что создает серьезные трудности для медицинских учреждений и порождает определенные угрозы общественной безопасности. Психиатрические больницы вынуждены решать данную проблему самостоятельно, не имея легальной основы для своих действий и принимая на себя весь риск неблагоприятных последствий при перемещении опасных пациентов. По сути, сейчас весь процесс перевода пациентов между психиатрическими больницами возложен на гражданские власти. Должностные лица ФСИН России категорически уклоняются от участия в перемещении таких лиц. Участие органов внутренних дел, которые некоторым образом связаны в своей деятельности с органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в том числе и с системой здравоохранения), является в данном деле полулегальным, эпизодическим и не освобождает медицинских работников от ответственности за случающиеся при таком перемещении инциденты. Получается, что медицинские учреждения самостоятельно применяют меры административного принуждения к лицам, которым назначены ПММХ, не имея никакой правовой регламентации порядка и условий их применения, правовых инструментов и механизмов для их реализации.

Больные, которые представляют просто «опасность», а не «особую опасность», содержатся в медицинских организациях, находящихся в ведении субъектов Российской Федерации. С позиции действующего законодательства лечебно-охранительный режим таких пациентов предстает как сугубо медицинская деятельность, для законодательного регулирования которой используется только законодательство об охране здоровья граждан. Но в данной части медицинское законодательство носит слишком общий характер и не учитывает специфики лечения лиц, которым назначены ПММХ. Так, закон Российской Федерации от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» [4] содержит статью о ПММХ, которая носит бланкетный характер, указывая, что ПММХ применяются по основаниям и в порядке, установленным Уголовным кодексом РФ и Уголовно-процессуальным кодексом РФ. При этом Уголовно-исполнительный

кодекс РФ не упомянут вовсе. Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [5] также ограничивается упоминанием о том, что основания и порядок применения ПММХ устанавливаются «федеральным законом». Получается, что действующее медицинское законодательство касается вопросов исполнения принудительного лечения на уровне собственно лечения и не содержит конкретных норм, которые регулировали бы вопросы содержания и перемещения спецконтингента пациентов.

Следует отметить и то, что медицинские учреждения субъектов Российской Федерации, как и сами субъекты Российской Федерации, не располагают правоохранительными службами, ибо последние являются исключительно федеральными. И если региональные психиатрические больницы имеют определенные возможности для изоляции опасных пациентов в период их содержания в помещениях больницы, то при их перемещении за пределами учреждения никаких правоохранительных возможностей, в том числе по применению принуждения, больницы не имеют.

Полагаем, что функции по конвоированию лиц, которым назначены ПММХ, между стационарами различных типов, должны быть полностью возложены на ФСИН России, обладающую для этого необходимым опытом, средствами и персоналом. Для решения этой проблемы необходимо восполнить имеющийся законодательный пробел при исполнении принудительных мер медицинского характера и принять федеральный закон о сопровождении и охране лиц, которым назначено принудительное лечение в психиатрическом стационаре общего типа и психиатрическом стационаре специализированного типа, возложив указанные функции сопровождения на ФСИН России.

### Список литературы

- [1] *Ибрагимов О. А.* О некоторых вопросах организации служебной деятельности специальных подразделений по конвоированию в правоохранительных органах Российской Федерации // Уголовно-исполнительное право. — 2005. — № 12. — С. 3–5.
- [2] *Собрание законодательства РФ.* — 1996. — № 25. — Ст. 2954.
- [3] *Российская газета.* — 2009. — 13 мая.
- [4] *Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета РФ.* — 1992. — № 33. — Ст. 1913.
- [5] *Собрание законодательства РФ.* — 2011. — № 48. — Ст. 6724.

### **Правовой режим служебной тайны**

Анализируя законодательство Российской Федерации, можно найти множество нормативных правовых актов, в которых используются различные обозначения служебной тайны. При такой нормативной неопределенности возникают сложности с установлением и функционированием режима служебной тайны, а государственные и муниципальные служащие, имеющие доступ к служебной тайне, могут использовать ее в личных целях, что является одним из факторов коррупции.

Д. В. Огородов, анализируя административно правовой режим информации, указывает, что само явление — объект правоотношений в нормах объективного права опосредуется соответствующим правовым режимом, а категория правового режима является фундаментальной для любого объекта правоотношений. Родовым понятием по отношению к правовому режиму информации выступает понятие правового (юридического) режима, под которым понимают особую целостную систему регулятивного воздействия, характеризующуюся специфическими способами регулирования, порядком возникновения и осуществления прав и обязанностей и их защиты [1, с. 45–48].

Понятие «административно правовой режим информации» различными авторами трактуется со значительной вариативностью его содержания, что затрудняет анализ административно-правового режима служебной тайны. В содержание данного режима могут включаться порядок создания объекта, доступа к нему, вопросы защиты прав субъектов и юридической ответственности в отношениях по поводу данного объекта [2, с. 18].

Л. К. Терещенко включает в содержание правового режима информации целевое назначение соответствующего правового режима; объект правового регулирования, именуемый носителем правового режима; правовое положение субъектов правового режима; комплекс способов правового регулирования и средств юридического воздействия [3].

В целях оптимизации использования категории административно правового режима информации ограниченного доступа

как специального правового режима информации следует выработать и использовать единые элементы. В этих целях последняя высказанная позиция представляется наиболее обоснованной.

Рассматривая режим информации ограниченного доступа, кроме его содержания выделяют специфические особенности. Предлагая по отношению к режимам информации ограниченного доступа использовать термин «специальные правовые режимы», С. Н. Братановский считает, что они характеризуются следующими особенностями:

- целью введения является обеспечение информационной безопасности;

- носят ограничительный характер — ограничивают свободу распространения и получения информации определенных видов;

- могут вводиться в отношении не любой информации;

- носят не ограниченный временным интервалом характер;

- обеспечиваются силой государства — возможностью применения мер юридической ответственности;

- имеют сопутствующие организационные и технические меры охраны и защиты [4, с. 7].

Д. И. Гунин, рассматривая соотношение транспарентности и тайны информации, выделил следующие специфические черты информации ограниченного доступа:

- недоступность и неизвестность информации неопределенному кругу лиц, достигаемые ограничением действий по получению и передаче информации;

- наличие идентифицируемого объекта — совокупности сведений ограниченного доступа;

- персонифицированность — комбинация принадлежности сведений конкретному субъекту права и его интереса в сохранении конфиденциальности сведений;

- частичная оборотоспособность — правоотношения строятся вокруг передачи сведений, а не «прав на тайну»;

- направленность регулирования — создание благоприятных условий для реализации защищаемых интересов;

- выраженность правового регулирования — превалирование обываний и запретов над дозволениями, разрешающими доступ к информации;

- превентивный характер регулирования с целью недопущения наступления ущерба;

— наличие процедур, определяющих особенности движения информации, — режима защиты конфиденциальности;

— наличие мер юридической ответственности за нарушение режима, в том числе разглашение тайны [5].

По мнению Г. Г. Камаловой, служебная тайна — это сведения, полученные или разработанные государственными органами и органами местного самоуправления на законном основании, ограничение доступа к которым введено для обеспечения информационной безопасности управленческой деятельности государственных и муниципальных органов в целях эффективной реализации возложенных на них функций, а также для защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц. На первый взгляд, легализация режима служебной тайны неизбежно приводит к расширению поля информации ограниченного доступа и увеличению законодательно закрепленных ограничений прав на свободный доступ к информации. Однако следует признать, что многие служебные сведения де-факто уже являются ограниченными в доступе и распространении, так что законодательное регулирование приведет лишь к признанию их режима де-юре. При этом ограничение доступа к данным сведениям не должно затрагивать права и свободы граждан, порядок их реализации, а, напротив, должно быть направлено на их защиту [6, с. 151].

Таким образом, служебная тайна — это конфиденциальная информация о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также конфиденциальная информация других лиц, полученная на законных основаниях в процессе исполнения должностных обязанностей указанными органами, доступ к которой ограничен федеральным законом или в силу служебной необходимости и в отношении которой принимаются меры по охране конфиденциальности.

Необходимо закрепление следующих критериев для отнесения информации к служебной тайне:

— отнесена федеральным законом (пока такого закона нет) к служебной информации о деятельности государственных органов, доступ к которой ограничен по закону или в силу служебной необходимости;

— является конфиденциальной информацией другого лица (коммерческая или банковская тайна, тайна частной жизни);

— не является профессиональной тайной (страхования, связи, медицинской, врачебной, адвокатской и т. д.), получаемой путем исполнения служебных обязанностей;

— не является государственной тайной и не попадает в перечень информации, составляющей государственную тайну;

— получена представителем государственного органа или органа местного самоуправления только в силу исполнения обязанностей по службе и имеет действительную или потенциальную ценность в силу ее неизвестности третьим лицам.

Можно выделить следующие виды служебной тайны:

1) служебная информация о деятельности федеральных государственных органов, доступ к которой ограничен федеральным законом в целях защиты государственных интересов;

2) конфиденциальная информация, ставшая известной в силу исполнения служебных обязанностей должностным лицам государственных органов и органов местного самоуправления;

3) служебная информация ограниченного распространения, к которой относится несекретная информация, касающаяся деятельности организаций, ограничения на распространение которой диктуются служебной необходимостью.

Таким образом, к служебной тайне можно отнести конфиденциальную информацию, получаемую должностными лицами при выполнении служебных обязанностей.

### Список литературы

[1] *Огородов Д. В.* Правовые отношения в информационной сфере: дис. <...> канд. юр. наук. — М., 2002.

[2] *Антопольский А. А.* Правовое регулирование информации ограниченного доступа в сфере государственного управления: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. — М., 2004.

[3] *Терещенко Л. К.* К вопросу о правовом режиме информации // Информационное право. — 2008. — № 1. — С. 20–27.

[4] *Братановский С. Н.* Сущность и виды специальных правовых режимов информации // Гражданин и право. — 2012. — № 9. — С. 3–17.

[5] *Гунин Д. И.* Транспарентность и тайна информации: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. — Екатеринбург, 2008.

[6] *Камалова Г. Г.* О правовом режиме служебной тайны // Вестник Удмуртск. ун-та. Сер. 2: Экономика и право. — 2014. — Вып. 4. — С. 142–148.



*Дзагоева Диана Иссаевна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Служебная проверка на стадии дисциплинарного производства**

На стадии дисциплинарного разбирательства в полном дисциплинарном производстве обязательно проведение служебной проверки.

Действующее российское законодательство не содержит понятия «служебная проверка». Отсутствует и единое определение данного понятия среди ученых.

Е. А. Никоноров видит в служебной проверке деятельность уполномоченных должностных лиц по своевременному, всестороннему, полному и объективному исследованию обстоятельств совершенного дисциплинарного проступка, причинения им материального ущерба [1, с. 11].

Н. А. Овчинников полагает, что служебная проверка — это совокупность полномочий должностных лиц на основе законодательства, а также ведомственных нормативных правовых, локальных актов организационно-правовых действий по выявлению виновных в нарушении законности и служебной дисциплины, а также причин и условий, способствующих совершению дисциплинарных правонарушений, в том числе имеющих коррупционный характер [2, с. 52].

По мнению А. В. Сухина, служебная проверка — это комплекс действий должностных лиц, уполномоченных на ее проведение, направленный на полное, всестороннее, объективное исследование обстоятельств с внесением предложений об ответственности виновных, либо прекращении проверки за отсутствием признаков нарушения, а также осуществление профилактических мер с устранением причин и условий, им способствующих [3, с. 7–8].

Последняя позиция представляется наиболее приемлемой, поскольку целью служебной проверки является не только исследование обстоятельств совершения дисциплинарного проступка и установление виновных лиц, но и внесение предложений, содержащих выводы как о применении мер дисциплинарной ответственности либо иных мер воздействия, так и о неприменении таковых, а также о прекращении проверки в связи с отсутствием признаков противоправного деяния.

Исходя из вышесказанного, представляется возможным сформулировать следующее определение служебной проверки. Служебная проверка — это административно-процессуальная деятельность уполномоченных на то должностных лиц в установленном законодательством порядке, представляющая собой определенный комплекс мероприятий по сбору, исследованию и оценке информации, необходимой для законного и объективного разрешения дисциплинарного дела, а также проведения профилактических мероприятий по устранению причин, побудивших к совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка.

При создании правового регулирования процедуры проведения служебной проверки законодатель основывался на таких правовых принципах дисциплинарного производства, как:

1) принцип законности, которому необходимо строго следовать при проведении служебной проверки;

2) принцип объективности, полноты и всесторонности при исследовании обстоятельств дела в ходе осуществления служебной проверки;

3) принцип соблюдения тайны при исследовании материалов в ходе проведения служебной проверки;

4) принцип состязательности, при котором обеспечивается активность сторон в доказывании обстоятельств дела, что является важной гарантией права на защиту государственного гражданского служащего;

5) принцип коллегиальности при проведении служебной проверки, который, который в большей степени предотвращает возможность допущения ошибки при расследовании и оценке обстоятельств дела;

6) принцип непредвзятости и независимости членов комиссии, проводящих служебную проверку (в случае личной заинтересованности государственный гражданский служащий обязан письменно заявить о данном факте и отказаться от участия в проведении служебной проверки).

Срок, в течение которого должно быть принято решение о проведении служебной проверки, составляет две недели с момента получения руководителем организации информации, служащей основанием для ее проведения. В случае пропуска указанного срока привлечение к дисциплинарной ответственности, как правило, не допускается, поскольку дисциплинарное взыскание без проведения служебной проверки также должно быть наложено не позднее чем через две недели. Периоды временной нетрудоспособности гражданского служащего, нахождения его в отпуске, возбуждения уго-

ловного дела не включаются в двухнедельный срок наложения дисциплинарного взыскания. На срок назначения служебной проверки указанные случаи не распространяются.

Поручение гражданскому служащему о проведении служебной проверки оформляется в виде резолюции на свободном от текста месте документа, содержащем сведения о наличии основания для ее проведения. Допускается оформление резолюции на отдельном листе или на специальном бланке с указанием регистрационного номера и даты документа, к которому она относится. В случае принятия комиссией решения о проведении служебной проверки издается распорядительный акт-приказ, который должен включать в себя основания для проведения служебной проверки, дату назначения, состав комиссии по ее проведению.

Комиссия формируется из трех и более гражданских служащих, обладающих необходимыми знаниями и опытом. При этом один из них должен быть руководителем структурного подразделения органа, организации или подразделения. Именно он назначается председателем комиссии по проведению служебной проверки.

Как правило, служебная проверка должна быть завершена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. При этом на практике достаточно часто возникают спорные ситуации при определении даты окончания данного срока в месяцах с разным количеством дней. Следует руководствоваться общим принципом, согласно которому срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока. В случае если окончание срока, исчисляемого месяцами, приходится на такой месяц, который соответствующего числа не имеет, срок истекает в последний день этого месяца. Иные сроки окончания служебной проверки возможны в случае временной нетрудоспособности гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка, нахождения его в отпуске или в командировке, а также отсутствия на службе по иным уважительным причинам, подтвержденных соответствующей справкой кадрового подразделения, периоды которых в срок проведения служебной проверки не включаются.

Служебная проверка в рамках дисциплинарного производства проводится в целях выявления причин, характера и обстоятельств совершенного гражданским служащим дисциплинарного проступка и должна объективно и всесторонне установить:

- 1) факты и обстоятельства совершения гражданским служащим дисциплинарного проступка;
- 2) вину гражданского служащего;

3) причины и условия, способствовавшие совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка;

4) характер и размер вреда, причиненного гражданским служащим в результате совершения дисциплинарного проступка.

Важно установить обстоятельства, имеющие значение для решения вопроса о привлечении государственного гражданского служащего к дисциплинарной ответственности.

Кроме того, при проведении служебной проверки необходимо документально подтвердить дату и время совершения дисциплинарного проступка, обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности гражданского служащего, в отношении которого проводится служебная проверка (как отягчающие, так и смягчающие его вину), устранить противоречия в доказательствах, определить роль и ответственность не только виновных гражданских служащих, но и руководителей, обязанных осуществлять контроль за деятельностью подчиненных и проводить с ними воспитательную и профилактическую работу по укреплению законности и дисциплины, а также предложить в случае необходимости проведение профилактических мероприятий по устранению причин, способствовавших совершению гражданским служащим дисциплинарного проступка, подготовить заключение по результатам служебной проверки в письменной форме и представить его соответствующему руководителю для утверждения в установленном порядке.

Государственному служащему, в отношении которого проводится служебная проверка, должны быть предоставлены гарантии полноты и объективности исследования всех обстоятельств совершения проступка. Лицо, в отношении которого проводится служебная проверка, имеет право активно принимать участие в работе комиссии, представлять документы, заявлять ходатайства, давать устные и письменные объяснения. Ему также предоставляется право обращаться к представителю нанимателя по вопросам проведения служебной проверки, после чего представитель нанимателя должен проверить правомерность действий комиссии и принять соответствующие меры.

На время проведения служебной проверки государственный гражданский служащий должен быть временно отстранен от замещаемой должности с сохранением денежного содержания на данный момент времени. Если гражданский служащий освобожден от занимаемой должности в связи с наложением дисциплинарного взыскания, его не увольняют, а включают в кадровый резерв для замещения иной должности государственной гражданской службы

на основании проведения конкурса. Во время проведения служебной проверки, гражданскому служащему не может быть присвоен очередной классный чин.

Стадия дисциплинарного разбирательства в полном дисциплинарном производстве считается законченной с момента утверждения заключения по результатам служебной проверки. В письменном заключении должны быть указаны обстоятельства, установленные по результатам служебной проверки и предложения по применению или неприменению к гражданскому служащему мер дисциплинарного взыскания.

Письменное заключение должно быть подписано руководителем подразделения государственного органа по вопросам кадров и государственной службы, а также участниками проведения служебной проверки. Заключение приобщается к личному делу гражданского служащего, в отношении которого проводилась служебная проверка. При подписании заключения существует вероятность разногласий между участниками комиссии по проведению служебной проверки. Однако нормативными правовыми актами данный вопрос не урегулирован. Представляется целесообразным определить более широкий перечень сведений, которые должны содержаться в заключении о проведении служебной проверки, а также закрепить право участника комиссии на приобщение к заключению объяснительной либо пояснительной записки с изложением иного от остальных членов комиссии мнения.

Таким образом, для проведения полноценной процедуры в виде служебной проверки в системе государственной гражданской службы представляется необходимым конкретизировать состав комиссии, осуществляющей служебную проверку, четко определив права и обязанности ее членов и обозначив стадии ее проведения. При определении состава комиссии следует обращать внимание на связь (прямую или косвенную) членов комиссии и лица, в отношении которого проводится служебная проверка, с целью исключения кровных и иных связей, поскольку последствия могут быть весьма серьезны. При выявлении наличия какой-либо связи члена комиссии с лицом, в отношении которого проводится служебная проверка, ее результаты признаются недействительными, создается новая комиссия и проверка проводится заново. Выявляется также проблема в определении сроков проведения служебной проверки. В соответствии с действующими нормативными правовыми актами на различных видах госслужбы служебная проверка должна быть проведена не позднее чем через один месяц со дня принятия решения о ее проведении. Однако продолжительность месяцев состав-

ляет от 28 до 31 дня, что может породить спорные ситуации, в то время как особенностью дисциплинарного производства является его оперативность. Данные вопросы предлагается более детально определить в едином акте, где будут подробно прописаны положения проведения процедуры служебной проверки и те вопросы, которые не нашли своего отражения в действующем российском законодательстве.

### Список литературы

[1] *Никоноров Е. А.* Институт служебной проверки в административном праве: дис. <...> канд. юр. наук. — М., 2006.

[2] *Овчинников Н. А.* Правоотношения в административно-правовом механизме обеспечения законности в системе МВД России // Административное и муниципальное право. — 2011. — № 12. — С. 49–52.

[3] *Сухинин А. В.* Служебная проверка в органах внутренних дел: учеб. пособие. — М.: Академия управления МВД России, 1997.

УДК 342.9

*Замысловский Андрей Сергеевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Понятие юридического лица публичного права**

Термин «юридическое лицо публичного права» все чаще употребляется в российской юридической литературе, однако в юридической науке отсутствует согласие по вопросу дефиниции и сущности юридического лица публичного права. Конструкция юридического лица публичного права с прагматической точки зрения требуется для конкретизации юридической личности в публичных

правоотношениях, и прежде всего, в публично-правовом споре. Особенно актуален этот статус для органов публичной администрации, не признаваемых органами государственной власти и органами местного самоуправления (и, соответственно, юридическими лицами частного права), а также для общественных и религиозных объединений, не имеющих статуса юридического лица частного права [1, с. 62].

В российском законодательстве на данный момент нет термина «юридические лица публичного права», однако субъекты Российской Федерации, муниципальные образования, многие организации публично-правового характера, органы государства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований названы юридическими лицами или субъектами, обладающими правами юридического лица. В связи с этим имеется очевидная потребность в уяснении сущности понятия юридического лица публичного права. При этом изначально возникает вопрос, предметом какой из юридических наук должна стать задача его разработки: науки гражданского (частного) права, какой-либо из публично-правовых научных дисциплин либо оно является общей категорией, принадлежащей теории права.

Теория юридического лица публичного права возникла во Франции [2, с. 137–138]. К юридическим лицам публичного права во Франции относятся само государство, территориальные образования, публичные учреждения, а также объединения в публичном интересе — юридические лица публичного права, в состав которых входят субъекты публичного и частного права, наделяемые публичными функциями и полномочиями. Эти субъекты обозначаются как промышленные и торговые государственные учреждения, которые по своему правовому режиму отграничиваются от государственных управленческих учреждений. Государственные управленческие учреждения подчиняются в основном нормам административного права, их служащие обычно обладают тем же статусом, что и государственные служащие. Эти учреждения выполняют задачи традиционного управленческого типа по обеспечению функциональной независимости ведомств, регламентации их деятельности, обеспечению правопорядка и т. д. [3, с. 32]

Деление юридических лиц на публичные и частные свойственно в настоящее время многим зарубежным странам. Для такого разграничения используются те же по сути критерии, которые были выработаны в свое время во французском административном праве:

- а) основа учреждения публичного лица — это публичная инициатива, хотя не исключается в определенных случаях и частная;
- б) правила устройства, функционирования и контроля устанавливаются публичной властью;
- в) способ финансирования — публичное учреждение может получать публичные субвенции или обязательные платежи.

В качестве факультативного критерия весьма часто рассматривается прерогатива публичной власти.

Сходные критерии институционализации юридических лиц публичного права используются и в немецкой доктрине:

- а) они учреждаются актом государства (законом или на основе закона), регламентирующим их правовое положение и деятельность;
- б) действуют от имени государства и в то же время от своего имени, выполняя функции государства;
- в) будучи обособленными в правовом смысле, они осуществляют государственное управление под свою ответственность;
- г) для осуществления государственных функций они наделены властными полномочиями [2, с. 132–133].

В России термин «юридические лица публичного права» впервые употребил Г. Ф. Шершеневич, особенно выделяя среди них казну. Другие лица публичного права он не анализировал, а государство сводил к казне, используя словосочетание «юридическое лицо публичного права» с цивилистических позиций. Для него было важно не исследование особенностей такого юридического лица, а вывод, что государство, будучи лицом публичного права, участвует в гражданском обороте, несет имущественную ответственность как казна [4, с. 15].

Более подробно занялся исследованием М. И. Кулагин, который выделял в зарубежных странах юридические лица публичного права и «смешанные» юридические лица, положение и деятельность которых регулируются и частным, и публичным правом. Среди лиц публичного права он называл «буржуазное государство», выступающее в имущественных отношениях как казна, а также штаты и земли в федерациях, государственные учреждения и «государственные организации», которые одновременно выступают как хозяйствующие субъекты и как органы управления [5, с. 46–47].

В 2009 г. Советом при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства была одобрена Концепция развития законодательства о юридических лицах [6]. В частности, в Концепции было подвергнуто сомнению



право на существование государственных корпораций. Однако из частного вопроса сформулирован общий вывод: «Госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле гл. 4 ГК РФ, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому (частноправовому и публично-правовому) статусу. Оценка необходимости их создания и функционирования выходит за рамки гражданского права». Обращает внимание, что авторы Концепции не отрицают саму идею существования юридических лиц с особым статусом, который определяется нормами публичного, а не гражданского права.

В общем виде категория «публичных юридических лиц» (юридических лиц публичного права) охватывает три группы субъектов:

1) государство в целом (нередко именуемое как «фиск», или казна), а во многих случаях и его отдельные регионы (провинции, земли, кантоны и т. п.);

2) различные муниципальные публично-правовые образования (округа, районы, общины (Gemeinden), коммуны и т. п.);

3) некоторые находящиеся под прямым управлением и контролем государства (казенные) юридические лица [7, с. 255].

Речь, таким образом, идет о возможности участия в гражданских правоотношениях публично-правовых образований в целом и некоторых созданных ими организаций. Все они, будучи субъектами публичного (конституционного и административного) права, получили возможность участвовать в гражданском обороте в качестве приравненных к традиционным юридическим лицам особых юридических лиц, созданных на основе и в сфере публичного права и в силу этого составивших самостоятельную группу субъектов гражданского права.

В качестве характерных признаков, отличающих юридическое лицо публичного права от обычных юридических лиц, в современной западноевропейской доктрине обычно называют:

— наличие властного акта или специального закона, на базе которого возникло и действует такое юридическое лицо (иначе говоря, в отличие от обычной корпорации оно возникает на основании публично-правового акта, а не гражданско-правовой сделки);

— публичные (общественные или государственные), «идеальные» (а не коммерческие) цели и задачи деятельности, наличие которых сближает его с некоммерческими организациями;

— наличие у такой организации некоторых властных полномочий (или «принудительных средств» — *Zwangsmitteln*) в отноше-

нии третьих лиц, которые могут быть, но не обязательно использованы.

При этом даже совокупность всех трех названных признаков может оказаться недостаточной для придания конкретной организации статуса юридического лица публичного права. Поэтому к перечисленным признакам нередко добавляют и некоторые другие:

— возможность создания такого юридического лица только публично-правовым образованием, а не гражданами или обычными юридическими лицами;

— невозможность его реорганизации (преобразования) в юридическое лицо частного права (что не исключает возможности приватизации государственных хозяйственных организаций);

— судебная оценка совершаемых им сделок с позиций известной доктрины *ultra vires* (т. е. признание за ним строго целевой, а не общей правоспособности);

— особый порядок обращения взыскания на его имущество по его долгам (в частности, запрет обращения взыскания на вещи, обеспечивающие выполнение его публичных функций);

— невозможность банкротства такого юридического лица (хотя в некоторых правопорядках допускается банкротство юридических лиц публичного права, созданных муниципальными и региональными публично-правовыми образованиями).

Таким образом, юридическими лицами публичного права можно считать такие юридические лица, которые созданы публично-правовыми образованиями или с их разрешения на основании публично-правового акта, имеют ограниченную (специальную) правоспособность, наделены некоторыми властными (публично-правовыми) полномочиями, участвуют в гражданском обороте с некоммерческими целями, не подлежат процедурам реорганизации, не могут быть признаны банкротами, а определенное их имущество забронировано от взыскания кредиторов.

### Список литературы

[1] *Зеленцов А. Б., Трофимов Е. В.* Юридические лица публичного права (административно-процессуальный аспект) // Государство и право. — 2014. — № 12. — С. 54–62.

[2] *Талатина Э. В.* Административное право Франции сегодня // Ежегодник сравнительного правоведения. 2004. — М.: Норма, 2005. — С. 136–151.

[3] *Ястребов О. А.* Основы правового положения юридических лиц публичного права зарубежных стран // Проблемы государства и права за рубежом: Вестник РУДН. — 2009. — № 12. — С. 32–36.

[4] *Шершеневич Г. Ф.* Учебник русского гражданского права. — М., 1911.

[5] *Кулагин М. И.* Государственно-монополистический капитализм и юридическое лицо // Кулагин М. И. Избранные произведения по акционерному и торговому праву. — М., 2004.

[6] Концепция развития законодательства о юридических лицах (проект) // Вестник гражданского права. — 2009. — № 2. — С. 49–51.

[7] *Суханов Е. А.* Сравнительное корпоративное право. — М.: Статут, 2014.

УДК 342.9

*Иванов Алексей Дмитриевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Административное приостановление деятельности как институт административной ответственности**

Институт административного приостановления деятельности в его современном виде был введен в систему наказаний, предусмотренных КоАП РФ [1], в 2005 г. Прошедший с момента принятия федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (которым и были внесены соответствующие изменения в КоАП РФ) (далее: закон № 45-ФЗ) [2] одиннадцать прошедших с того момента лет дают значимый повод оценить основные тенденции становления и развития института администра-

тивного приостановления деятельности, определить его основные проблемы и перспективы.

Первое, на чем хотелось бы остановиться в данном контексте: рассматриваемый институт новым для отечественного права не является.

По мнению исследователей, «подобного рода меры имели место в российском законодательстве начиная с 1845 года» [3, с. 15]. Их применение в этот период связывалось с обязательным «наличием угрозы наступления определенных неблагоприятных последствий (пожаров, массовых отравлений, резкого ухудшения экологической обстановки, насильственного нарушения конституционного строя и др.) и именно стремлением не допустить наступление данных последствий» [3, с. 16].

Таким образом, применение «приостановления деятельности» в дореволюционной России носило в первую очередь предупредительный характер, хотя цели наказания также присутствовали: в период приостановления деятельности хозяйствующий субъект не мог, например, получать прибыль.

Меры, в определенной степени аналогичные современному «административному приостановлению деятельности» (правда, в достаточной специфических формах), применялись и в СССР, прежде всего в целях обеспечения пожарной и санитарной безопасности.

В целом исторический опыт приостановления деятельности, по мнению Л. Ф. Бадыкова, свидетельствует о том, что «в течение всего периода существования указанной санкции она применялась с целью предотвращения определенных негативных последствий. В разные периоды времени она обладала как статусом меры предупредительного характера, так и статусом меры, применяемой в качестве наказания. В большинстве случаев она применялась во внесудебном порядке различными уполномоченными на то органами, регулировалась большим количеством различных нормативно-правовых актов» [4, с. 61].

Нам представляется, что принятие закона № 45-ФЗ открыло новую страницу в истории приостановления деятельности, поскольку было урегулировано в рамках одного нормативного акта (КоАП РФ), обогатилось принципиально новыми чертами, а также обрело преимущественно судебный порядок назначения (за некоторыми специально оговоренными исключениями).

Также следует отметить, что административное приостановление деятельности находится в системе наказаний, предусмотренных КоАП РФ, достаточно часто применяется и в целом решает

свои основные задачи. Вместе с тем данный вид наказания имеет целый ряд существенных особенностей, которые отличают его от других институтов административного принуждения:

— к правоохраняемым объектам, здесь относятся не только жизнь и здоровье людей, но и общественная или государственная безопасность;

— указанная мера применяется в целях прекращения противоправного действия либо для устранения существующей угрозы, а не для предупреждения в порядке и понимании ч. 1. ст. 3.1. КоАП РФ;

— для назначения административного наказания недостаточно исключительно признаков административного правонарушения, предусмотренных КоАП РФ; законодатель связывает его применение с наличием определенных условий, имеющих дополнительный характер, если вид административного наказания не сможет обеспечить достижение цели административного наказания (ч. 2 ст. 3.12 КоАП РФ); а также в том случае, когда налицо существование «угрозы жизни или здоровью людей, возникновения эпидемии, эпизоотии, заражения (засорения) подкарантинных объектов карантинными объектами, наступления радиационной аварии или техногенной катастрофы, причинения существенного вреда состоянию или качеству окружающей среды» (ч. 1 ст. 3.12 КоАП РФ);

— административное приостановление деятельности представляет собой единственное административное наказание с условным сроком исполнения [5, с. 173]; если будет установлено, что лицом устранены обстоятельства, послужившие основанием для его назначения, оно может быть снято (судьей).

Указанные особенности позволяют отметить, что административное приостановление деятельности по своей природе не относится ни к одной из выделяемых наукой административного права групп мер административного принуждения и стоит «особняком» в системе мер административной ответственности в целом. В то же время указанные особенности лишь подчеркивают важность данного института, его необходимость для российского административного права, а также его комплексность. Практика применения рассматриваемого института нуждается в совершенствовании, ибо он занимает особое место в системе административной ответственности и имеется совокупность определенных сложностей его применения.

В частности, по причинам сущностных недостатков функционирования судебных приставов процедуры, связанные с обеспечением применения указанного института, занимают значительное время.

Кроме того, административное приостановление деятельности нередко используется по инициативе заинтересованных лиц и приводит к поглощению организаций и другим проблемам [6, с. 73].

Определенные проблемы также присутствуют при применении административного приостановления деятельности в сфере строительства. Они связаны с тем, что, исходя из конструкции ст. 3.2 КоАП РФ, административное приостановление деятельности может быть досрочно прекращено судьей по инициативе хозяйствующих субъектов, если будет установлено, что обстоятельства, послужившие основанием для назначения данного административного наказания, были устранены. Логично предположить, что неустранение данных обстоятельств позволяет по истечении срока административного приостановления строительной деятельности применить этот вид наказания повторно. Однако каким образом судья должен установить, что замечания устранены, и будет ли в данном случае иметь значение заключение органа, осуществляющего государственный строительный надзор, нормативно не установлено.

Тем не менее указанные проблемы, на наш взгляд, не носят фундаментального характера и для рассматриваемого института не фатальны: их возможно решить только путем корректировок административного законодательства. Кроме того, трактовку отдельных трудностей (особенно связанных с исполнением данного вида наказания) следует осуществить в ближайшее время.

Изложенное позволяет отметить, что применение института административного приостановления деятельности в современной России оправданно как социально, так и экономически. Тем более что его применение в ряде случаев безальтернативно и действительно необходимо как особая мера административного наказания.

### Список литературы

[1] Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в ред. от 14.07.2015) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 1. — Ст. 1.

[2] Федеральный закон от 09.05.2005 г. № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и другие законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившими силу некоторых положений законодательных актов Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2012) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 19. — Ст. 1752.

[3] *Резникова А. А.* Административное приостановление деятельности как мера административного принуждения: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. — Челябинск, 2009.

[4] *Бадыков В. Ф.* История развития административного приостановления деятельности в России // Правовая культура. — 2012. — № 2. — С. 57–62.

[5] *Максимов И. В.* Генезис правовых основ регламентации административного приостановления деятельности в России // Правовая политика и правовая жизнь. — 2011. — № 1. — С. 168–173.

[6] *Минашкин Г. Н.* Административное приостановление деятельности: проблемы применения административного наказания // Юридическая наука. — 2014. — № 4. — С. 72–77.

УДК 342.9

*Клисов Максим Константинович,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Этика на государственной службе**

В органах государственной власти Российской Федерации принципы этики при назначении на должность государственной службы на протяжении долгого времени оставались и остаются неостребованными. Вопрос профессионализма и этики на государственной службе, в основе которого лежат знания о теории управления, духовно нравственные ценности человека, высокая общая культура и его управленческие способности, в полной мере во внимание не принимался и не принимается до сих пор [1].

В рамках патримониальной этики в приоритете находились такие качества сотрудника, как личная преданность и умение ладить с руководством. Решение современных проблем управленческого характера путем подбора сотрудников данным способом крайне неэффективно. На сегодняшний день стереотип элитарного сознания

таков, что не обязательно иметь знания управленческого характера, обладать управленческими способностями и навыками, главное — входить в состав управленческой элиты и занимать определенную должность. Данный подход не может обеспечивать эффективную работу. Более того, он служит негативным фактором в управленческой работе, тормозящим весь процесс формирования слаженной деятельности управленческого аппарата.

Государству необходимо совершенствовать очень сложный механизм кадровой политики, который, в свою очередь, должен эффективно работать, но для этого необходимы государственные служащие, которые отвечают современным требованиям к профессиональным и личным качествам. Руководителям и специалистам государственной службы необходимо обладать определенным набором знаний и навыков, которые отвечают поставленным задачам, характеру и содержанию работы на государственной службе. Одно из основополагающих качеств, необходимых государственному служащему для успешного выполнения своих обязанностей в профессиональной деятельности, — этичность.

Государственному служащему необходимы специальные знания и практические навыки, которые были приобретены в результате общей и специальной подготовки, а также получены из опыта работы. В условиях зарождения новых рыночных и демократических отношений в Российской Федерации государственная служба становится принципиально новым, относительно самостоятельным специфическим общественным институтом со своими целями, идеалами, нормами деятельности, корпоративными интересами. Именно на этом первоначальном этапе решающее значение приобретают демократические принципы власти, гражданские начала ее организации.

В силу резкого усиления роли государственных служб в разрешении социальных, экономических, экологических и иных вопросов существует острая необходимость в высококвалифицированных государственных служащих, которые владеют теорией и практикой регионального развития, умеют работать в условиях сильной конкуренции и соблюдают этические и нравственные нормы в деловых отношениях.

На сегодняшний день все органы государственной службы нуждаются в специалистах, обладающих экономическим мышлением, способных видеть специфику эволюции и трансформации территории как целостной сложноорганизованной системы, оценить научно-технический, социально-экономический, природно-ресурсный, информационный и демографический потенциал, умеющих управ-



лять инновационными процессами, а также собственностью в условиях формирования многоукладной экономики [2].

Государственному служащему необходимо владеть совокупностью методов формирования районного, городского, областного и иных местных бюджетов, знать экономику предприятия, непродуцированной сферы и систем жизнеобеспечения муниципального образования. Государственный служащий должен обладать умением определять стратегию, приоритеты социально-экономического развития территории местного сообщества. Он должен овладеть основами макро- и микроэкономики, маркетинга, психологии, менеджмента, статистики и информатики. В противном случае он не будет отличаться от администраторов старой формации.

Государственному служащему необходимо владеть методами и процедурами управления в чрезвычайных и кризисных ситуациях, реализовывать и разрабатывать государственные программы и планы с использованием новых методов и моделей. Государственного служащего современной формации должны отличать коммуникабельность, широкая эрудиция, организованность, творческое мышление, высокий нравственный и этический уровень при выборе и принятии управленческих решений.

Таким образом, высокая квалификация и этика должны быть положены в основу профессионализма современного государственного служащего. Если государственный служащий хорошо знает свое дело, проявляет собранность и деловитость при выполнении должностных обязанностей, население по достоинству оценивает его старания. Тем самым поддерживается авторитет всей государственной структуры. Формирование демократических структур гражданского общества требует квалифицированного кадрового потенциала, что невозможно без научно обоснованной кадровой политики. Кадровое обеспечение сферы управления и властных отношений начинает играть определяющую роль в решении широкого круга текущих и перспективных проблем развития российского общества. В условиях рыночных отношений принципы этики становятся определяющими [3].

В Российской Федерации на протяжении долгого времени существовала административно-командная система, в основе которой лежала иерархия — наиболее сильный инструмент управления. Но в то же время существовала весьма жесткая этика советского общества, большое влияние на процесс управления оказывали традиции и социальные нормы. Но в современном постиндустриальном обществе необходима новая этика, роль которой не менее

важна, чем роль управления и организации труда. Важное значение в развитии культуры государственного управления имеет формирование у государственного служащего норм морали и этики. Отсутствие юридического оформления норм профессиональной этики на государственной службе является значительным пробелом в законодательстве, поскольку отсутствие в структуре личности общегуманитарных ценностей, норм этики и нравственных ориентиров, особенно на государственной службе, делает практически невозможным преобразование специалиста в профессионала. Профессионалом может стать только высококлассный специалист, помимо специальных знаний и умений обладающий высоким уровнем морально-нравственных качеств, усвоенными профессиональными и этическими ценностями, которые не позволят государственному служащему нарушить профессиональные нормы даже ради удовлетворения индивидуальных потребностей. Однако начальный уровень профессиональной подготовки основной массы государственных служащих не соответствует требованиям по занимаемым ими должностям [4].

Таким образом, основная проблема формирования этики — это подготовка и переподготовка кадрового состава. Необходимость введения эффективных норм, регламентирующих поведение на государственной службе, стала одной из наиболее важных проблем. Повышение уровня этики государственных служащих путем внедрения в программы переподготовки кадрового потенциала этического кодекса госслужащих — важное условие эффективного функционирования государственной службы на благо общества.

#### Список литературы

[1] *Гренчикова А., Петрушова Д.* Подготовка молодых специалистов // Управление персоналом. — 2004. — № 12 (98). — С. 63–65.

[2] *Анимица Е. Г.* Трудная дорога к государственной службе // Региональное управление и кадровая политика: проблемы совершенствования государственной и муниципальной службы: тез. докл. межрегион. научн.-практ. конф. — Екатеринбург, 1999. — С. 194–197.

[3] *Аверин А. Н.* Социальная политика и подготовка управленческих кадров: учеб. пособие. — М.: Данисов и К, 2005.

[4] *Ботавина Р. Н.* Этика деловых отношений. — М., 2001.

*Клюева Юлия Владимировна,  
студент Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Современные геополитические концепции: теория управляемого хаоса, её критика и развитие**

В современном мире появилась возможность искусственно создать хаос. При высоком уровне развития глобализации, коммуникационных технологий, средств массовой информации хаос может распространяться в обществе с огромной скоростью, непредсказуемо меняться и влиять на все сферы общества. Без помощи каких-либо средств сложная система может перейти предел своей собственной стабильности и начать формироваться [1].

Теория управляемого хаоса [2] появилась в XX в. Именно тогда, начиная с 1920-х гг., в мире появились новые технологии, позволяющие воздействовать на мировоззрение людей. В начале XX в. в развивающихся обществах появилась мода на идеологии и новые общественно-политические течения. Так, например, Россию и Китай захлестнула марксистская идеология; в 1920-х гг. в Италии и Германии возник фашизм, в США общий настрой регулировал капитализм и принимаемые американцами доктрины. История государств свидетельствует о том, что идеологии сильно влияют на все сферы общества и главным образом конкретно на граждан. Какие-то из учений позволяют обществу развиваться без особых рамок и границ (либерализм), другие сдерживают людей (например, коммунистическая идеология) и тем самым пробуждают в них интерес к чему-то новому, который позволяет с легкостью навязать части общества какой-либо необычный образ мыслей.

Однако не только идеология и «мысль» может менять общество. С научно-техническим прогрессом, шагающим вперед семимильными шагами с середины XX в., стало возможным беспрепятственное общение между людьми и получение ими различного рода информации при помощи коммуникационных технологий и Интернета. Мысли людей начали меняться, и между многими понятиями стерлись границы. Это привело к новым формам социализации, стереотипности мышления большинства людей, отходу старейших ценностей в «фон», появлению «серой массы», или «смартмоба» (умной «толпы») [3, с. 16], управлять которой с каждым днем становится все проще. Массовое сознание в современном мире регу-

лируют СМИ, обычно развивающиеся через частный сектор [4]. Таким образом, у них изначально есть возможность предлагать ту информацию, которую кому-то нужно предлагать и для кого-то нужно проталкивать, а не ту, которая есть на самом деле.

Хаос в обществе складывается из того, что внутри самого этого общества слишком много нечетких противоречий, наслаивающихся друг на друга. Взгляды-противники могут содержать в себе элементы друг друга или вести к одной и той же цели разными путями. Но хуже всего то, что «мысли» подчиняются чему-то неосознанно, ведь мало кому нравится анализировать происходящее с точки зрения нескольких подходов и методов. Поэтому в общество, представляющее собой толпу, очень легко внедрить идею, которая начнет его развращать.

Как считает Г. Н. Нурышев, нужно все это обычно «глобальному классу». Члены глобального класса, как правило, очень богатые люди, возможно члены каких-либо политических элит, не привязанные к какой-то определенной стране и защищаемые наемниками. Из-за своего положения «над всеми» они противостоят государственности в целом, но порой случается так, что в роли «глобального класса» выступает определенная группа стран, государство или какое-то общество [5]. При однополярном мире, как при геополитической модели, все остальные страны ведет за собой какое-то одно государство. В Древнем мире, например, таким государством была Римская империя.

В биполярном мире обычно существуют две сверхдержавы, которые соперничают друг с другом и задают цели и задачи остальным государствам, не обладающим статусом «сверхгосударств». Так было в период «холодной войны», когда сверхдержавами выступали СССР и США. Однако при делении мира на «полюсы» все-таки учитывается, что государства, являющиеся центрами силы, заинтересованы в прогрессе человечества и росте уровня жизни. «Глобальный класс» не ставит задачу прогресса или мира. Он руководствуется целями решения собственных проблем, например погашением долгов или подавлением тех, кто ему противостоит. «Глобальный класс» изучает общество, внедряет свои рычаги управления в культуру, навязывает свои ценности или образ жизни, причем происходит это с обратной связью, т. е. объект будущего управления «глобальным классом» сам дает повод внедрять в себя множество технологий.

Г. Н. Нурышев, В. П. Скворцов, З.Б. Бжезинский и многие другие политологи считают, что в современном мире молчаливым агрессором являются Соединенные Штаты Америки [6]. В доказа-

тельство этого приводится множество доводов, например огромный внешний долг, на 2016 г. составивший 19,02 трлн долл. [7] Также США являются единственной на сегодняшний день постиндустриальной державой с развитой системой информационно-коммуникационных технологий. Наблюдение за развитием технического прогресса показывает, что основная масса всех новинок в электронике создается именно в США. Там же находятся штаб-квартиры большинства социальных сетей: Google, Gmail, Facebook, Twitter, YouTube, Yahoo и др. В современном обществе люди порой больше и чаще доверяют социальным сетям, чем друг другу. Как правило, социальными сетями в основном пользуется молодежь, и здесь ученые задаются вопросом: а кто чаще всего поддерживает митинги и восстания в мирных странах? Ответ один: молодежь этих стран, сагитированная внешними силами на свержение старой власти или объявление ее врагом.

Всегда можно в такое сложное для государства время вмешаться в его внутреннюю политику, предложить свои варианты, помощь, которая будет якобы обезвреживать недовольных людей, при этом калеча их и убивая, что является далеко не панацеей для государства, где назревает гражданская война или революция. Однако обратиться «глобальный класс» может не только к страдающему государству, а напрямую к тем, кто организывает начавшиеся восстания и усугубляет хаос в обществе. Обычно «глобальный класс» не вмешивается напрямую: он наблюдает, но при этом активных действий не ведет, за исключением скрытого от всех финансирования появившихся в обществе боевиков, пополнения команды будущих или уже нынешних революционеров массовой, постоянного сотрудничества и информационной войны [8] с государством или информационной поддержки восставших против правительства людей. Такие методы позволяют «глобальному классу» управлять хаосом без особых последствий для него самого, поскольку государства, где хаос должен контролироваться, выбираются «агрессором» заранее. Чтобы выбрать государство для внедрения туда сил, провоцирующих беспорядок, нужно посмотреть список возможных врагов, конкурентов, кредиторов страны-агрессора. Как только такое государство выбрано, определяется сфера жизни общества или какой-то определенный сектор любой из этих сфер, с которого или которой начнется подрыв государства. Ведь всегда можно спровоцировать политический кризис, внедряя своих дипломатов или агентов в государственный аппарат. Международное право это позволяет [9]. Задача таких лиц состоит в настойчивом выдвижении идей и лозунгов «против настоящего правительства».

Для того чтобы деньги государственного бюджета уходили в неизвестном направлении, достаточно обучить какую-то часть населения создавать оффшорные компании и внедрять свою продукцию, замещая ею национальную. При этом новые технологии и научный сектор в отдельных отраслях, которые, казалось бы, должны работать на пользу обществу, на самом деле наносят вред, поскольку защищают идеи антипротекционизма. Как указано выше, на людей можно влиять при помощи идей, учений, культуры, медиапространства, коммуникационных технологий, но все это затягивается на долгие годы и даже десятилетия. Подтверждением тому, что в геополитике действительно существуют такие цели, служит легендарный план Аллена Даллеса: «...и мы бросим все, что имеем: все золото, всю материальную мощь на оболванивание и одурачивание людей! Человеческий мозг, сознание людей способны к изменению. Посеяв там хаос, мы незаметно подменим их ценности на фальшивые и заставим их в эти фальшивые ценности верить» [10].

На сегодняшний день многие государства (Югославия, Афганистан, Ливия, Грузия, Ирак и др.) подверглись воздействию хаоса. Управление хаосом не требует особого труда и сильных затрат. Проследив всемирную историю, в государствах можно найти характерные для создания хаоса черты [11]. Например, экономическая стабильность либо обладание какими-либо важными ресурсами может вызывать зависть у экономических соперников или высокие показатели государства в какой-либо отрасли промышленности не устраивают другие государства или самого агрессора. Сильная местная идеология всегда имеет древние исторические корни и консерватизм, которые во многом не соответствуют современному образу жизни и вызывают некоторые разногласия, за которые агрессор может зацепиться. Отсутствие поддержки или в целом игнорирование геополитического лидера может привлечь внимание «глобального класса» и стать поводом для его активных действий в распространении хаоса. При высоком или даже среднем уровне социальной безграмотности легко устраивать государственный переворот организацией «цветных революций» [12, с. 24]. Стоит упомянуть, что в странах, где государственный переворот осуществлен путем «цветной революции», наблюдались признаки управляемого хаоса. В числе таких стран можно назвать Югославию (Бульдозерная революция 2000 г.), Грузию (Революция Роз в 2003 г.), Украину (Оранжевая революция в 2004 г.).

Тот факт, что хаос можно искусственно создать, а также успешно им управлять, заставляет задуматься о возможности мирового кризиса во всех сферах, а это означает, что миру и благоденствию

может прийти конец. Теория управляемого хаоса нова с точки зрения истории (ей чуть меньше 30 лет), но почему-то ее нигде никто не изучает и она словно скрыта некоей завесой. Возможно, причина в том, что привлекать к ней внимание невыгодно управляющему классу, ведь если много людей знают о том, что на них влияют, они начнут сопротивляться и выходить из состояния ложного комфорта или, возможно, даже организованно сопротивляться тем, кто пытается ими управлять без права на это.

### Список литературы

[1] *Бялый Юрий* Управляемый хаос: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://gazeta.eot.su/article/%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D1%8F%D0%B5%D0%BC%D1%8B%D0%B9-%D1%85%D0%B0%D0%BE%D1%81> (дата обращения: 23.03.2016).

[2] *Манн Стивен*. Теория хаоса и стратегическое мышление: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://spkurdyumov.ru/what/mann> (дата обращения: 23.03.2016).

[3] *Рейнгольд Г.* Умная толпа: Новая социальная революция. — М.: Фаир-пресс, 2006.

[4] *Нурдыев Г. Н.* Доктрины «управляемого хаоса» в современной глобальной геополитике // Электронный научный журнал «Экономика и Экологический менеджмент» / НИУ ИТМО Института холода и биотехнологий. — 2011. — № 2. — С. 1–14.

[5] *Шашков С.* Джинн на веревочке, или проверка практикой теории «управляемого хаоса»: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fondsk.ru/news/2011/02/26/proverka-praktikoj-teorii-upravljajemogo-haosa-2053.html> (дата обращения: 23.03.16).

[6] *Бжезинский Зб.* Великая шахматная доска: Господство Америки и его геостратегические императивы. М.: Междунар. отн-я, 1998.

[7] *Антипов Антон*. Теория «управляемого хаоса» — незаслуженная ода Соединенным Штатам: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://rabkor.ru/columns/analysis/2015/10/16/controlled-chaos-theory> (дата обращения: 23.03.2016).

[8] *Мордасов Петр*. Информационные войны как реальный фактор: [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.ng.ru/cis/2009-04-17/7\\_infowars.html](http://www.ng.ru/cis/2009-04-17/7_infowars.html) (дата обращения: 27.03.16).

[9] *Новиков В.* Власть и олигархи дружат через оффшоры: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nvspb.ru/tops/vlast-i-oligarhi-drujat-cherez-ofshory-41876> (дата обращения: 27.03.16).

[10] Даллес А. План по уничтожению СССР (России): [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://www.russkoedelo.org/mysl/miscellaneous/dulles\\_plan.php](http://www.russkoedelo.org/mysl/miscellaneous/dulles_plan.php) (дата обращения: 23.03.16).

[11] Бочанов М. А. «Цветные революции»: география расширяется? // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. — 2011. — № 2. — С. 268–271.

[12] Буданов В. Г. Социальный хаос: сценарии прохождения, адаптации, управление: [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://spkurdyumov.ru/biology/socialnyj-chaos-scenarii-proxozhdeniya> (дата обращения: 23.03.2016).

УДК 342.9

*Леонова Мария Андреевна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Актуальные вопросы правового регулирования конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы**

Статья 32 Конституции РФ закрепляет право граждан Российской Федерации на равный доступ к государственной службе. В рамках реализации данного права п. 1 ст. 22 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее: Закон о государственной гражданской службе) предусмотрено поступление граждан на государственную гражданскую службу по конкурсу. При этом под конкурсом подразумевается оценка профессионального уровня претендентов, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы [1].

Г. А. Корнийчук дает следующую оценку конкурсу: «...конкурсный порядок поступления на гражданскую службу и продвижения гражданских служащих по службе призван обеспечить, с одной



стороны, право граждан РФ на равный доступ к государственной службе и право гражданских служащих на должностной рост, а с другой — возможность подбора наиболее квалифицированных и компетентных кадров для государственных органов» [2, с. 45].

Несмотря на то что по общему правилу замещение должностей государственной гражданской службы осуществляется по конкурсу, существует широкий перечень исключений из данного правила. Так, конкурс не проводится при заключении срочного служебного контракта, при назначении на некоторые должности категории «руководитель» и др. Поэтому, оценивая роль конкурса при подборе кадров на государственную службу, А. А. Демин отмечает: «Эта система оказалась смешанной между „системой добычи“ и „системой заслуг“, т. е. от первой она унаследовала возможность назначения сверху, а от второй — возможность свободного заявления граждан на конкурс» [3, с. 86].

Порядок проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы (далее: конкурс) установлен указом Президента РФ «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» (далее: Положение о конкурсе). Следует отметить, что в дополнение к утвержденной указом Президента РФ методике проведения конкурса каждый федеральный орган государственной власти своим локальным актом утверждает методику проведения конкурса на замещение вакантных должностей в данном органе.

Конкурс проводится по решению руководителя государственного органа при наличии вакантных должностей государственной гражданской службы. При этом действующее законодательство не предусматривает срока, в течение которого после освобождения должности государственной гражданской службы на нее должен быть объявлен конкурс. Отсутствие данного срока создает возможность для представителя нанимателя не объявлять конкурс на замещение некоторых должностей в течение длительного времени, что, в свою очередь, способствует развитию так называемого «свойства» при замещении должностей государственной гражданской службы, которое впоследствии ведет к совершению разного рода коррупционных преступлений.

Конкурс проводится в два этапа. На первом этапе государственный орган публикует хотя бы в одном периодическом издании и размещает на своем официальном сайте в сети «Интернет» объявление о начале приема документов на участие в конкурсе на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Период приема документов составляет 21 день с дня,

следующего за днем публикации объявления о начале приема документов [4]. Между тем положение не устанавливает порядок исчисления данного срока, не указано, идет ли речь о календарных или рабочих днях. На этом этапе на основании представленных претендентами документов проводится проверка достоверности указанных в них сведений, а также проверка соответствия претендентов квалификационным требованиям, предъявляемым к должности государственной гражданской службы, на занятие которой они претендуют. После завершения проверки, но не позднее чем за 15 дней до начала второго этапа представитель нанимателя обязан проинформировать лиц, допущенных к участию в конкурсе, о дате, месте и времени его проведения.

На втором этапе конкурсная комиссия посредством специальных конкурсных процедур проводит оценку профессиональных и личных качеств кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы.

Конкурсная комиссия может проводить оценку личных и профессиональных качеств кандидатов посредством следующих процедур: личное собеседование, тестирование, анкетирование, написание рефератов и проведение групповых дискуссий. Между тем Положение о конкурсе не содержит единой методики оценки профессиональных и личных качеств кандидатов. Данная методика определяется в локальных актах органов государственной власти, что ставит претендентов на замещение должностей государственной гражданской службы в неравное положение.

Согласно п. 20 Положения о конкурсе, он проводится при наличии не менее двух кандидатов на вакантную должность государственной гражданской службы. При этом не предусмотрен порядок действий конкурсной комиссии, в случае если один из кандидатов, допущенных к участию во втором этапе конкурса, не явился. Таким образом, в правоприменительной практике может сложиться такая ситуация, при которой конкурс на замещение некоторых должностей не может быть проведен по причине отсутствия необходимого числа кандидатов в течение длительного времени, что, в свою очередь, при наличии в одном государственном органе большого количества таких должностей может привести к снижению эффективности его деятельности.

Для проведения конкурса формируется комиссия, в состав которой входят представитель нанимателя и уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического подразделения и подразделения, в котором проводится конкурс на замещение вакант-

ной должности гражданской службы), представитель федерального государственного органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые соответствующим органом по управлению государственной службой по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с гражданской службой. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов конкурсной комиссии.

В отсутствие кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы такая конкурсная комиссия принимает решение на своем заседании. Заседание конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствовали не менее двух третей ее членов.

Решение конкурсной комиссии принимается посредством голосования ее членов, при равенстве голосов решение принимает председатель комиссии.

Несмотря на то что не допускается заседание конкурсной комиссии в отсутствие ее членов, являющихся независимыми экспертами, можно сделать вывод, что решение может быть принято без учета мнения независимых экспертов, поскольку их число составляет одну четверть от общего числа членов комиссии. Данное обстоятельство создает возможность для злоупотребления своими полномочиями представителем нанимателя, а также членами комиссии, являющимися государственными служащими.

Решение оформляется протоколом, который подписывают председатель комиссии, его заместитель, секретарь, а также члены комиссии. Данное решение служит основанием для назначения победителя конкурса на должность государственной гражданской службы и заключения с ним служебного контракта.

Между тем срок, в течение которого служебный контракт должен быть заключен, не предусмотрен. В случае если лицо, признанное победителем в конкурсе, отказывается или уклоняется от заключения служебного контракта, невозможно установить срок, по истечении которого представитель нанимателя вправе повторно провести конкурс на замещение данной должности государственной гражданской службы.

Наличие вышеуказанных проблем в правовом регулировании конкурса на замещение должностей государственной гражданской службы создает расхождение в правоприменительной практике в различных органах государственной власти, что нарушает конституционное право граждан на равный доступ к государственной

службе. Кроме того, создается почва для разного рода злоупотреблений служебным положением и как следствие совершения иных коррупционных преступлений.

### Список литературы

[1] Федеральный закон от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Парламентская газета. — 2004. — 31 июля.

[2] *Корнийчук Г. А.* Государственные служащие: особенности регулирования труда. — М., 2006.

[3] *Демин А. А.* Государственная служба. — М., 2013.

[4] Указ Президента РФ от 01.02.2005 г. № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации» // Российская газета. — 2005. — 3 февр.

УДК 340.5

*Мишина Екатерина Васильевна,  
студент Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Европейская хартия местного самоуправления и обновленный Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: сравнительный анализ основных положений**

Право народа осуществлять свою власть через органы местного самоуправления — важная составляющая демократического государства. Реализуя его, народ пытается решить многие локальные вопросы самостоятельно и повысить уровень жизни в целом. Развитая система местного самоуправления, эффективная работа его органов и непосредственная активность населения способны вне-

сти большой вклад в благосостояние каждого, кто живет в том или ином государстве, способствуют децентрализации власти. Поэтому вполне логично, что в Конституции РФ мы находим гарантии для реализации этого права, которые закреплены как в гл. 1 «Основы конституционного строя» (ч. 2 ст. 3, 12), что уже указывает на его важность, так и в специально отведенной гл. 8. «Местное самоуправление» (ст. 130–133). Эти конституционные положения нашли свое развитие в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее: № 131-ФЗ) и в иных национальных нормативно-правовых актах.

Базой для возникновения и развития этих положений в национальном праве служит Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) — основной международный договор, посвященный сфере правового регулирования муниципально-правовых отношений в рамках Совета Европы. Российская Федерация — член Совета Европы с 28 февраля 1996 г. Условием членства помимо прочих являлась ратификация Европейской хартии и приведение российского законодательства о местном самоуправлении в полное соответствие с ней. 5 мая 1998 г. договор был ратифицирован без оговорок и 1 сентября 1998 г. вступил в силу.

Хартия обязывает Договаривающиеся Стороны применять базовые принципы, гарантирующие политическую, административную и финансовую независимость органов местного самоуправления. Она предусматривает признание принципа местного самоуправления во внутреннем законодательстве и там, где это практически целесообразно, в конституции государства. Российская Федерация выполнила это требование еще до ратификации Хартии, поскольку Конституция нашего государства была принята до того, как международный договор вступил в силу на российской территории. Впоследствии, уже после ратификации, был принят соответствующий федеральный закон, который конкретизирует положения Хартии. Однако существуют опасения предполагать наличие несоответствий некоторых положений российского законодательства положениям Хартии, что, безусловно, не может положительно сказаться не только на практике реализации рассматриваемого права в Российской Федерации, но и на отношениях нашего государства с Советом Европы. *Pacta sunt servanda*: «Каждый действующий договор обязателен для его участников и должен ими добросовестно выполняться» — гласит ст. 26 Венской конвенции о праве международных договоров [1], одной из сторон которой также является

Российская Федерация. Для того чтобы понять, как соотносятся два нормативных правовых акта и есть ли в составе внутреннего законодательства противоречащие международному праву нормы, следует разобраться, что представляют собой Европейская хартия и упомянутый № 131-ФЗ.

В Преамбуле Европейской хартии констатируется, что местное самоуправление — это неотъемлемая основа любого демократического строя. В ней также отражено убеждение, что право граждан участвовать в управлении государственными делами наиболее непосредственным образом может быть осуществлено именно на местном уровне. Непосредственно правовому статусу местного самоуправления посвящена ч. I Хартии (ст. 2–11). В соответствии со ст. 3 Европейской хартии «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею (частью), действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения». Согласно этой же статье, право местного самоуправления осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, а также в форме собраний граждан, референдума или в любой другой законной форме прямого участия граждан.

В Хартии говорится, что органы местного самоуправления обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти. Полномочия должны быть преимущественно возложены на наиболее близкие к гражданам органы власти и быть полными и исключительными. Их ограничение допускается только в законных пределах. Предусмотрено делегирование полномочий при наличии свободы их адаптации к местным условиям. Европейская хартия подчеркивает необходимость консультирования с органами местного самоуправления при принятии решений, которые непосредственно их касаются. Международный договор гарантирует защиту границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, устанавливая, что изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения местного населения. Среди прав также выделена предоставляемая местным органам возможность определять, какие внутренние административные структуры они намерены создать. Помимо прочего Хартия устанавливает условия осуществления полномочий на местном уровне, в соответствии с которыми статус местных выборных лиц должен обеспечивать сво-

бодное осуществление их мандата и предусматривать различного рода денежные компенсации.

Рассматривая № 131-ФЗ, следует отметить, что он содержит нормы, раскрывающие смысл основных понятий и терминов, используемых при правовом регулировании муниципальных отношений, государственные гарантии местного самоуправления и иные положения. В п. 2 ст. 1 закона под «местным самоуправлением» понимается «самостоятельно и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций» [2]. Можно признать, что здесь определение дано более четко, чем в Хартии. Закон более полно раскрывает и права граждан РФ на осуществление местного самоуправления. В гл. 5 закона подробно описаны формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления, в то время как Хартия уделяет большее значение организационным вопросам. Европейская хартия не закрепила ответственность органов местного самоуправления перед населением, а № 131-ФЗ посвятил данному вопросу гл. 10. Следовательно, Европейская хартия местного самоуправления закрепляет лишь долю прав и свобод граждан на осуществление местного самоуправления по сравнению с законом [3], что характеризует его с положительной стороны.

Однако ряд положений закона не в полной мере соответствуют международному договору. К примеру, это отражено в принятом 1 декабря 2015 г. Конституционным Судом РФ постановлении № 30-П о проверке конституционности ч. 4, 5, 5 ст. 35 и ч. 2 и 3 ст. 36 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» и ч. 1(1) ст. 3 закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области». В мае 2014 г. были приняты поправки в федеральный закон, позволяющие регионам установить одну или несколько моделей местного самоуправления из федерального перечня. При этом по решению субъекта Федерации представительные органы муниципальных районов и городских округов могут формироваться путем делегирования выборных лиц нижестоящего уровня. С февраля 2015 г. перечень способов замещения должности главы муниципального образования был расширен за счет возможности избрания главы муниципалитета местными депутатами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией. В итоге законодатель Иркутской области вскоре предусмотрел для Иркутска как областного

центра безальтернативное избрание главы города представительным органом из своего состава взамен прямых выборов. По мнению заявителей, при новом регулировании не исключена ситуация, при которой в представительный орган муниципального района, формирующийся по системе делегирования, будут входить лица, не имеющие мандата от населения. Конституционный Суд РФ постановил, что оспариваемые положения закона Иркутской области не противоречат Конституции в силу статуса города Иркутска. Ограничение возможностей муниципалитетов самостоятельно определять оптимальную для себя структуру власти зависит, в частности, от особенностей конкретного территориального уровня и характера публичных задач. Так, городские округа и муниципальные районы реализуют государственные функции, от них может зависеть социально-экономическое положение всего региона. Отличная от прямых выборов безальтернативная модель наделения полномочиями местных депутатов и главы может применяться только в отношении муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. В состав представительного органа муниципального района должны делегироваться только те, кто избран непосредственно населением, будь то депутаты или главы поселений. В то же время руководители поселений, назначенные по конкурсу, не обладают народным мандатом и потому не могут являться районными депутатами [4].

Однако вопрос о том, являются ли рассматриваемые Конституционным Судом РФ статьи закона противоречащими международному договору, остается открытым, поскольку они затрагивают осуществление закрепленного в ч. 2 ст. 3 Хартии права на местное самоуправление путем избрания членов органов местного самоуправления прямым голосованием. Безусловно, федеральное законодательство не должно противоречить таким основополагающим принципам местного самоуправления, и Российская Федерация обязана это учитывать при регламентации своих интересов.

### Список литературы

[1] Венская Конвенция о праве международных договоров: заключена в Вене 23.05.1969 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. — 1986. — № 37. — Ст. 772.

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах местного самоуправления» (в ред. от 15.02.2016 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.



[3] *Чермит А.* Европейская Хартия местного самоуправления как международно-правовая основа для дальнейшего развития института муниципальных прав и свобод граждан // Теория и практика общественного развития. — 2006. — № 1. — С. 43–44. — URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/evropeyskaya-hartiya-mestnogo-samoupravleniya-kak-mezhdunarodno-pravovaya-osnova-dlya-dalneyshego-razvitiya-instituta-munitsipalnyh> (дата обращения: 24.03.2016).

[4] URL: [http://rapsinews.ru/judicial\\_news/20151201/275002688.html](http://rapsinews.ru/judicial_news/20151201/275002688.html) (дата обращения: 24.03.2016).

УДК 342.9

*Пантюхин Ярослав Дмитриевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Административно-правовой механизм противодействия коррупции в Федеральной таможенной службе в рамках системы управления рисками**

Российская Федерация является членом Всемирной торговой организации (ВТО) с 22 августа 2012 г., когда генеральный директор ВТО Паскаль Лами объявил, что Россия включена в официальный список стран — участниц ВТО с порядковым номером 156. К тому же Россия с 8 июля 1991 г. входит во Всемирную таможенную организацию.

В Декларации Совета по таможенному сотрудничеству по надлежащему управлению и борьбе с коррупцией на таможене (далее: Декларация) отмечены отрицательные результаты наличия коррупции в таможенных органах, а также предложены основные условия антикоррупционной деятельности в таможенных органах. К негативным последствиям коррупции, например, относятся снижение уровня национальной безопасности и защиты общества, недобор

доходов и мошенничество, снижение общественного доверия к государственным органам, низкий уровень морали и «чести мундира» [1].

Декларация носит необязательный характер и представляет собой ряд основных положений для продвижения принципов профессиональной этики и борьбы с коррупцией в таможенной сфере. Управление рисками — базисный принцип современных методов таможенного контроля. Этот принцип позволяет оптимально использовать ресурсы таможенных органов, не уменьшая эффективности таможенного контроля, и освобождает большинство участников внешнеэкономической деятельности (далее: УчВЭД) от излишнего бюрократического контроля. Процедуры, основанные на управлении рисками, дают возможность контролировать производство таможенного оформления на участках, где существует наибольший риск, обеспечивая основной массе товаров и физических лиц сравнительно свободный проход через таможню [2].

В начале 2000-х гг. в таможенных органах Российской Федерации также начали создаваться предпосылки к введению в эксплуатацию системы управления рисками (далее: СУР). Была разработана концепция СУР в таможенной службе. Цель СУР — создание современной системы таможенного администрирования, обеспечивающей осуществление эффективного таможенного контроля исходя из принципа выборочности, основанного на оптимальном распределении ресурсов таможенной службы на наиболее важных и приоритетных направлениях работы таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного законодательства [3].

В федеральном законе от 27 ноября 2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» для СУР предусмотрена отдельная ст. 162 «Система управления рисками», в которой раскрыты основные понятия, касающиеся этой тематики. СУР базируется на эффективном использовании ресурсов таможенных органов для предотвращения нарушений таможенного законодательства Евразийского экономического союза и законодательства Российской Федерации о таможенном деле и противодействия нарушениям при осуществлении других видов контроля, возложенных на таможенные органы. Положения федерального закона «О таможенном регулировании в Российской Федерации», касающиеся СУР, во многом заимствованы из приказа ГТК России от 26 сентября 2003 г. № 1069.

Стратегию и тактику применения СУР, порядок сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключе-

нием рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений) определяет Федеральная таможенная служба (ФТС) России. Порядок использования таможенными органами информации, содержащейся в установленных профилях риска, регламентируется ФТС России. Информация ограниченного доступа, содержащаяся в установленных профилях риска, не подлежит разглашению (распространению) либо передаче третьим лицам, в том числе государственным органам, за исключением случаев, когда такая информация необходима указанным органам для решения задач, возложенных на них законодательством Российской Федерации. Если иное не установлено федеральными законами, порядок передачи такой информации определяется ФТС России в соответствии с законодательством Российской Федерации [4].

В связи с международной интеграцией таможенные органы актуализируют административно-правовую базу СУР. Приказом ФТС России от 18 августа 2015 г. № 1677 утверждена «свежая» стратегия и тактика применения СУР.

Анализ и оценка рисков осуществляются должностными лицами таможенных органов с использованием целевых методик анализа рисков. С помощью целевых методик анализа рисков автоматизируется процесс проведения таможенными органами оценки рисков. Результат оценки риска является основой для разработки профиля риска или принятия решения о необходимости применения мер по минимизации рисков после выпуска товаров. Виды рисков классифицируются, исходя из нарушений, наиболее часто совершаемых УчВЭД в целях уклонения от соблюдения требований законодательства. ФТС России определяет области рисков, в отношении которых таможенные органы в обязательном порядке утверждают профили рисков и применяют меры по их минимизации [5].

Разработан также и порядок предварительного информирования таможенных органов со стороны УчВЭД и действия должностных лиц таможенных органов. Заинтересованные лица в срок не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 2 часа до ввоза на территорию Российской Федерации товаров и транспортных средств международной перевозки представляют в таможенные органы Российской Федерации предварительную информацию в электронном виде с использованием информационных технологий электронного представления сведений.

Предварительная информация, направленная заинтересованным лицом, проходит в автоматическом режиме форматно-логический контроль (далее: ФЛК), по итогам которого заинтересованно-

му лицу предоставляется уникальный идентификационный номер, присвоенный предварительной информации в электронном виде, либо сообщается об отказе в загрузке предварительной информации в центральную базу данных предварительной информации, созданную на уровне ФТС России (далее: ЦБД ПИ ФТС России). При отказе в загрузке предварительной информации заинтересованное лицо информируется о перечне ошибок, выявленных в результате ФЛК. Уникальный идентификационный номер не присваивается предварительной информации в случае отказа в ее загрузке. Уникальный идентификационный номер присваивается предварительной информации с момента ее загрузки в ЦБД ПИ ФТС России [6].

Таким образом, на международном и национальном уровнях разработаны административные правовые инструменты, позволяющие гармонизировать и унифицировать применение в области таможенного дела мер, которые позволяют снизить коррупционные факторы с помощью СУР. Взаимодействие происходит в автоматическом порядке, должностное лицо таможенного органа не может по своему усмотрению применять или не применять возможности СУР. Действия должностных лиц четко регламентированы, что, несомненно, уменьшает коррупцию при взаимодействии граждан и организаций в области СУР с таможенными органами.

### Список литературы

[1] *Бородина А. В.* О проблеме коррупции в таможенных органах // Известия Тульск. гос. ун-та. Экономические и юридические науки. — 2009. — Вып. № 2-2. — С. 262–268.

[2] Международная конвенция об упрощении и гармонизации таможенных процедур: совершена в г. Киото 18.05.1973 г. // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 32. — Ст. 4810.

[3] Приказ ГТК России от 26.09.2003 г. № 1069 «Об утверждении Концепции системы управления рисками в таможенной службе Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

[4] Федеральный закон от 27.11.2010 г. № 311-ФЗ «О таможенном регулировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 48. — Ст. 6252.

[5] Приказ ФТС России от 05.07.2012 г. № 1345 «Об утверждении порядка использования в рамках системы управления рисками предварительной информации о товарах, ввозимых на территорию Российской Федерации автомобильным транспортом, и транспорт-

ных средствах международной перевозки, перемещающих такие товары» // СПС «Консультант Плюс».

[6] Приказ ФТС России от 18.08.2015 г. № 1677 «Об утверждении стратегии и тактики применения системы управления рисками, порядка сбора и обработки информации, проведения анализа и оценки рисков, разработки и реализации мер по управлению рисками (за исключением рисков в области ветеринарии, санитарно-эпидемиологического надзора и обеспечения карантина растений)» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2016. — № 8.

УДК 342.9

*Рейсма Мария Эдуардовна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Административно-правовой статус некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента**

Исследованию административно-правового статуса некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, посвящен ряд научных трудов, в том числе работы В. В. Лысенко [1] и С. С. Купреева [2].

С. С. Купреев подчеркивает, что на территории России действует большое количество иностранных некоммерческих организаций, осуществляющих правозащитные, благотворительные и иные социально значимые функции. В целях недопущения использования таких организаций в противоправной (в том числе террористической) деятельности, наносящей ущерб безопасности государства, принимаются законодательные меры, направленные на четкое закрепление порядка их функционирования, а также на установление их юридической ответственности за нарушение российского законодательства.

В. В. Лысенко отмечает, что законодательство об иностранных агентах подвергается критике правозащитных организаций, рассматривающих его как инструмент их дискредитации. По мнению В. В. Лысенко, государство вправе принимать меры по ограничению иностранного вмешательства в осуществление народом власти как непосредственно, так и через органы государственной власти и местного самоуправления.

В системе действующего правового регулирования абз. 1 п. 6 ст. 2 федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее: федеральный закон «О некоммерческих организациях») устанавливает, что к некоммерческим организациям, выполняющим функции иностранного агента, относятся «российские некоммерческие организации, которые получают денежные средства и иное имущество от иностранных государств, их государственных органов, международных и иностранных организаций, иностранных граждан, лиц без гражданства либо уполномоченных ими лиц и (или) от российских юридических лиц, получающих денежные средства и иное имущество от указанных источников (за исключением открытых акционерных обществ с государственным участием и их дочерних обществ), и которые участвуют, в том числе в интересах иностранных источников, в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации».

В абз. 2 указанной статьи раскрывается содержание понятия «политическая деятельность», под которой понимается участие (в том числе путем финансирования) в организации и проведении политических акций в целях воздействия на принятие государственными органами решений, направленных на изменение проводимой ими государственной политики, а также в формировании общественного мнения в указанных целях.

Между некоммерческими организациями и уполномоченными властными структурами возникает множество споров и разногласий по поводу того, какие действия некоммерческих организаций относить к политической деятельности, рассматриваемых в административном и судебном порядке.

При этом следует отметить, что деятельность в области науки, культуры, искусства, здравоохранения, профилактики и охраны здоровья граждан, их социальной поддержки и защиты, защиты материнства и детства, социальной поддержки инвалидов, пропаганды здорового образа жизни, физической культуры и спорта, защиты растительного и животного мира, благотворительная деятельность, а также деятельность в сфере содействия благотворительности и добровольчества не относятся к политической деятельности.

Конституционно-правовой смысл положений п. 6 ст. 2 федерального закона «О некоммерческих организациях» выявлен и разъяснен в постановлении Конституционного Суда РФ от 8 апреля 2014 г. № 10-П (далее: постановление № 10-П).

Для того чтобы некоммерческую организацию признали выполняющей функции иностранного агента, она должна, в том числе, получать денежные средства и иное имущество от иностранных источников.

Постановлением № 10-П уточняются параметры получения денежных средств и иного имущества от иностранных источников. Конституционный Суд РФ указывает, что ни временные (продолжительность, систематичность, однократность), ни количественные (размер, объем), ни видовые (пожертвования, гранты, премии и т. п.) характеристики денежных средств или иного имущества, получаемых некоммерческой организацией от иностранных источников, юридического значения не имеют, чем, по существу, блокируется возможность произвольного истолкования и применения указанных законоположений в части, относящейся к условиям получения иностранного финансирования.

Также в постановлении № 10-П детализируется понятие «политическая деятельность». Формы данного вида деятельности могут быть самыми разнообразными: собрания, митинги, демонстрации, шествия, пикетирования, предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума, публичные обращения к органам государственной власти, распространение своих оценок принимаемых государственными органами решений и проводимой ими политики и другие действия, исчерпывающее законодательное установление перечня которых невозможно.

Сведения, содержащиеся в представляемых для государственной регистрации документах некоммерческой организации, выполняющей функции иностранного агента, составляют реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Ведение реестра осуществляется Минюстом России в установленном им порядке, согласно которому некоммерческие организации могут быть включены в реестр:

— добровольно на этапе государственной регистрации при ее создании, а также в случае намерения после государственной регистрации осуществлять свою деятельность в качестве некоммерческой организации — иностранного агента;

— на основании требования Минюста России (его территориального органа) в случае выявления некоммерческой организации — иностранного агента;

— во исполнение судебных решений.

Реестр обеспечивает прозрачность (открытость) деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации в целях оказания прямого или опосредованного (путем формирования общественного мнения) воздействия на принимаемые государственными органами решения и проводимую ими государственную политику.

Административно-правовой статус некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, отличается наличием дополнительных по отношению к иным некоммерческим организациям обязанностей перед государством и системы санкций, применяемых к таким организациям в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения ими обязанностей.

Признак Тип организации	Документы, содержащие отчет о деятельности и о персональном составе руководящих органов	Документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников	Аудиторское заключение
Некоммерческие организации	Ежегодно (не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным)	Ежегодно (не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным)	Данная обязанность отсутствует
Некоммерческие организации, выполняющие функции иностранного агента	Один раз в полгода (15 января, 15 июля)	Ежеквартально (15 января, 15 апреля, 15 июля, 15 октября)	Ежегодно (не позднее 15 апреля года, следующего за отчетным)

Так, положения ст. 32 федерального закона «О некоммерческих организациях» устанавливают обязанность некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, представлять в уполномоченный орган документы, содержащие отчет о их деятельности, о персональном составе руководящих органов, один



раз в полгода; документы о целях расходования денежных средств и использования иного имущества, в том числе полученных от иностранных источников, — ежеквартально; аудиторское заключение — ежегодно.

Неоднократное непредставление некоммерческой организацией в установленный срок сведений, предусмотренных указанной статьей, является основанием для обращения уполномоченного органа или его территориального органа в суд с заявлением о ликвидации данной некоммерческой организации.

Издание некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, материалов и (или) их распространение, в том числе через средства массовой информации и (или) с использованием сети «Интернет», без указания на то, что эти материалы изданы и (или) распространены некоммерческой организацией, выполняющей функции иностранного агента, влекут наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 тыс. руб., на юридических лиц — от 300 до 500 тыс. руб.

Получение некоммерческой организацией финансирования от иностранных источников, участие в политической деятельности, осуществляемой на территории Российской Федерации и направленной на формирование общественного мнения в целях воздействия на принятие государственными органами решений и проводимую ими государственную политику, а также нацеленной на публичный резонанс и привлечение внимания со стороны государственного аппарата и гражданского общества, будучи не включенной в предусмотренный п. 10 ст. 13.1 федерального закона «О некоммерческих организациях» реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 100 до 300 тыс. руб., на юридических лиц — от 300 до 500 тыс. руб.

В реестре некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, по состоянию на 21 марта 2016 г. содержатся сведения о 12 некоммерческих организациях, зарегистрированных на территории Санкт-Петербурга.

Проблемы применения законодательства о некоммерческих организациях, выполняющих функции иностранного агента, проявляются в первую очередь в связи с:

— несовершенством терминологии, используемой в законодательстве, относящемся к регулированию деятельности некоммерческих организаций, получающих денежные средства и иное имущество от иностранных источников и участвующих в политической деятельности (в первую очередь это связано с отсутствием

законодательного закрепления таких понятий, как «политическая акция», «формирование общественного мнения», «функция иностранного агента»);

— неверным (зачастую негативным) толкованием самими некоммерческими организациями положений рассматриваемого законодательства.

Министерству юстиции Российской Федерации как уполномоченному государственному органу по выявлению некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов, необходим регламент, определяющий порядок выявления некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента. Следовательно, законодательная база требует более глубокого и системного подхода к изменениям, касающимся правоотношений государства и некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента.

#### Список литературы

[1] *Лысенко В. В.* Финансирование НПО: российский, международный и региональный опыт // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 3. — С. 63-71.

[2] *Купреев С. С.* Административное право на страже государственной безопасности // Административное и муниципальное право. — 2014. — № 10. — С. 1018-1024.

УДК 342.9

*Рядкина Александра Вячеславовна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

#### **Представительство в административном судопроизводстве**

Представительство в административном судопроизводстве — это самостоятельный вид судебного представительства, обладающий присущими ему признаками, назначением, обособленностью

нормативной регламентации и системы субъектов представительства. Представительство в административном судопроизводстве обладает всеми ключевыми признаками судебного представительства. Из этого следует вывод, что представительство в административном судопроизводстве представляет собой особый вид судебного представительства и определяется как установленный нормами административно-процессуального права вид деятельности одного лица (представителя) с целью оказания юридической помощи, защиты прав и законных интересов другого лица (представляемого).

На сегодняшний день Кодекс административного судопроизводства РФ в гл. 5 закрепляет институт представительства. В соответствии с п. 1 ст. 54 КАС РФ граждане, обладающие административной процессуальной дееспособностью, могут вести свои административные дела в суде лично и (или) через представителей. Как правило, их представителями в административных судах выступают адвокаты, кроме случаев, установленных Кодексом административного судопроизводства РФ (далее: КАС РФ).

Из того, что сразу бросается в глаза в гл. 5 КАС РФ, следует упомянуть ограничение на доступ к представительству в административном процессе для лиц без высшего юридического образования (ст. 55 КАС РФ), т. е. та борьба за «чистоту» судебных коридоров, о которой уже не раз говорили, постепенно находит себе дорогу.

Впрочем, юристов в нашей стране, говорят, много, поэтому дефицит представителей едва ли возникнет. С другой стороны, это первый случай, когда в суд надо приносить диплом о высшем образовании.

Заметим, что аналогичные требования предъявляются и к представителям юридических лиц, а также иных организационно-правовых форм. Так, от имени общественного объединения или религиозной организации, не являющихся юридическими лицами, имеет право выступать в суде уполномоченный на это участник такого объединения или организации, имеющий высшее юридическое образование. От имени органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления имеют право выступать в суде руководители этих органов либо представители указанных органов, имеющие высшее юридическое образование.

Важно отметить существенные ограничения именно в случае передачи полномочий участника процесса представителю, т. е. генеральный директор без юридического диплома, как и раньше, сможет без проблем действовать от имени организации, а вот ку-

рьера по доверенности уже, видимо, не удастся послать даже на «техническое» заседание.

В случае участия в деле представителя права лица, участвующего в деле, переходят к нему.

Гражданин, участвующий в деле, ведущий его через своего представителя, может присутствовать в судебном заседании. Он вправе через своего представителя задавать вопросы другим участникам судебного процесса, давать необходимые пояснения, высказывать мнения и совершать иные процессуальные действия. Суд может допросить его в качестве свидетеля [1].

Представляется, что целесообразность введения порядка разрешения судом дела через представителя, без личного участия заинтересованных лиц, обусловлена особой сложностью и значимостью дел, которые разрешаются в порядке административного судопроизводства и, соответственно, требуют специальной профессиональной подготовки участников, в том числе представителей. Как справедливо отмечает И. А. Приходько, профессиональной юридической представительством содействует целям правосудия, поскольку позволяет обеспечить реальную состязательность процесса, упростить работу суда, которому, разумеется, легче взаимодействовать с практикующими в суде юристами [2, с. 92].

Интересно, что КАС РФ в п. 5 ст. 45 предусматривает право суда вызвать «на ковер» непосредственно самого участника процесса, несмотря на то, что тот не пожелал присутствовать в суде и доверил представлять свои интересы представителю.

Права и законные интересы недееспособных либо ограниченных в дееспособности граждан, а также граждан, не достигших возраста восемнадцати лет, защищают в суде их законные представители: родители, усыновители, опекуны или иные лица, которым это право предоставлено федеральным законом. Законные представители могут поручить ведение административного дела в суде избранному ими представителю.

Действующее российское законодательство не имеет четкого и конкретного определения понятия «законный представитель в судопроизводстве». В материальных законах можно встретить лишь перечень лиц, являющихся законными представителями, но само определение данного понятия также отсутствует.

Изложенное позволяет сформулировать определение понятия «законный представитель в судопроизводстве». Законный представитель в судопроизводстве — лицо, правомочное выступать в силу указания закона в судопроизводстве в защиту прав и законных интересов других граждан, которые либо недееспособны или ограни-

ченно дееспособны, либо в силу своего возраста или физического состояния не могут лично осуществлять свои права и обязанности, в защиту прав и законных интересов юридического лица, а также в полном объеме осуществлять в судопроизводстве процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому.

В предложенном определении важное значение имеют слова «в полном объеме осуществлять в судопроизводстве процессуальные действия», поскольку в отличие от иных представителей (уполномоченный представитель, представитель, назначенный судом) законный представитель как доминирующий представитель в судопроизводстве вправе обладать процессуальными правами в полном объеме.

В некоторых случаях участие представителя в административном процессе является обязательным и, если самостоятельно выбранного представителя у лица нет, суд может назначить в качестве такового адвоката. Если по Кодексу представитель необходим, но у административного лица есть высшее юридическое образование, он может выступить в роли собственного представителя и приложить к исковому заявлению копии документов об образовании (пп. 4 п. 1 ст. 126).

Отметим, что в соответствии с п. 2 ст. 55 КАС РФ представителями в суде не могут быть судьи, следователи, прокуроры, иные лица, участие которых в судебном процессе не предусмотрено федеральным законом, за исключением случаев участия их в судебном процессе в качестве представителей соответствующих органов или законных представителей [3].

Суд приостанавливает производство по административному делу и инициирует перед соответствующими органами и лицами вопрос о назначении представителя либо о замене законного представителя, в случае если лицо, участвующее в деле и не обладающее административной процессуальной дееспособностью, не имеет представителя либо если законный представитель такого лица не вправе вести административные дела в суде по основаниям, предусмотренным законом.

Полномочия представителей на ведение административного дела в суде должны быть выражены в доверенности, выданной и оформленной в соответствии со ст. 185.1 Гражданского кодекса РФ и ст. 59 Основ законодательства Российской Федерации о нотариате. Полномочия представителя также могут быть выражены в заявлении представляемого лица, сделанном в судебном заседании в устной форме, на что указывается в протоколе судебного заседания, или представленном в суд в письменной форме.

В соответствии со ст. 6 федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» полномочия адвоката на ведение административного дела в суде удостоверяются ордером на исполнение поручения, выдаваемым соответствующим адвокатским образованием.

Однако полномочия адвоката в качестве представителя регламентированы в КАС РФ недостаточно полно. Так, представляется целесообразным дополнить ч. 4 ст. 56 КАС РФ абзацем следующего содержания: «Адвокат, назначенный судом в качестве представителя в случаях, предусмотренных настоящей статьей, вправе совершать от имени представляемого им лица все процессуальные действия, право совершения которых принадлежит представляемому, с ограничениями, предусмотренными законом. В случае если адвокат участвует в судебном разбирательстве по назначению суда, расходы на оплату его труда компенсируются за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, установленных правилами Верховного Суда Российской Федерации».

Анализ норм, регулирующих вопросы представительства в административном судопроизводстве, позволяет отметить, что новые положения закона не противоречат общим принципам судопроизводства. Напротив, они предполагают совершенствование процессуальных форм разрешения административных споров и создание эффективного способа защиты субъективных публичных прав. В целом регулирование вопросов представительства представляется более совершенным, чем в действующем процессуальном законодательстве, к тому же не отличающемся унифицированным подходом к регламентации статуса представителя во всех видах судопроизводства. В свою очередь, положения гл. 5 «Представительство в суде» КАС РФ достаточно полно раскрывают механизм реализации института судебного представительства, в них максимально включены практически все элементы процессуального статуса представителя в административном судопроизводстве.

#### Список литературы

[1] *Гречкина О. В., Гречкин Н. С.* Представительство в административном судопроизводстве: новеллы законодательства // 20-летний рубеж Конституции Российской Федерации: мат. Всерос. научн.-практ. конф., посв. празднованию 20-летия Конституции РФ и 70-летию Южно-Уральск. гос. ун-та (юр. фак-т, 20 сент.

2013 г.) / под ред. В. И. Майорова. — Челябинск : Полиграф-Мастер, 2013. — С. 39–42.

[2] *Приходько И. А.* Доступность правосудия в арбитражном и гражданском процессе. — СПб.: Изд. дом СПбГУ, 2005.

[3] *Гречкин Н. С.* Представительство в административном судопроизводстве: дис. <...> канд. юр. наук. — Челябинск, 2014. — С. 110–152.

УДК 342.8

*Сергеева Елизавета Евгеньевна,  
студент Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Молодая Россия и выборы: проблемы электоральной активности современной российской молодежи**

Идеалом многих политических партий и движений является ответственное и активное участие граждан в политической жизни общества. Несмотря на это, нынешняя политическая практика далека от образцовой. Злободневная проблема современного общества России состоит в отсутствии желания со стороны населения, в частности молодежи, участвовать в политической жизни общества. Проведение выборов показывает, что активность молодежи в избирательном процессе идет на спад. Нежелание молодых граждан страны быть частью современного общества, проявление правового нигилизма, пассивная позиция вызывает особую тревогу со стороны современных политологов и социологов.

Таким образом, в современных условиях возникает необходимость в разработке ряда мер по выстраиванию политико-правовой культуры молодых избирателей, созданию активного диалога между ними и органами государственной власти.

Противостоять политическому отчуждению молодого поколения можно разными путями: реализацией программ государствен-

ных институтов, разработкой экономических, политических, правовых и организационных программ, привлекающих к участию в жизни страны. Образование молодежных парламентов — одно из ведущих направлений в процессе приобщения молодежи к государственной деятельности, поддержания должного уровня ее правовой культуры и стимулирования активной гражданской позиции. Повышение электоральной активности молодежи является одной из целей депутатов Молодежного парламента, задача которых — донести до молодежи, как важно сегодня уметь использовать свои права, и прежде всего, право голоса.

Информационный центр, который можно открыть на базе Центральной избирательной комиссии (ЦИК) РФ, как института, имеющего непосредственное отношение к повышению электоральной активности молодого населения, может помочь молодежи и государственным структурам обратить внимание на данную проблему в национальном масштабе. На первом этапе такой центр может функционировать на базе уже существующей организации: Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ. Сотрудничать с таким центром могли бы заинтересованные органы государственной власти и иные институты и ведомства, озадаченные проблемами молодежи. Такой центр мог бы взаимодействовать с федеральной целевой программой «Молодежь России» [1] и другими программами в регионах страны. Таким образом, информационный центр может служить связующим звеном между социальными и политическими институтами, работая прежде всего над проблемами электоральной активности молодежи, формируя ее активную гражданскую позицию и политическую культуру.

Необходимо избрать наиболее подходящие инструменты для взаимодействия органов государственной власти с обществом. С учетом важности сформировавшихся в среде молодежи вопросов необходимо выделить ряд принципов [2].

1. *Приоритетность государственной молодежной политики.* Это принцип долгосрочного инвестирования в молодежную политику в целом и в первую очередь в ее социальную составляющую, становления идеалов и ценностных ориентиров, основ нравственности, с помощью которых происходит формирование качеств гражданина и политической позиции.

2. *Необходимость учета последствий процесса социального расслоения в молодежной среде при формировании государственной молодежной политики.* Это означает, что для создания начальных возможностей лидеров различных групп российской молодежи



жи необходимо использовать систему государственного регулирования, учитывая ситуацию в регионах страны.

Процесс социального расслоения оказывает немалое влияние на электоральную активность молодого населения. Получение образования, достойной работы, создание семьи, покупка жилья становятся реальной проблемой для многих молодых людей. Как показывают результаты исследования, именно трудности в решении этих проблем в современной России становятся важнейшими индикаторами негативного отношения молодежи к политике и участию в электоральном процессе.

*3. Выделение в государственной молодежной политике тех ее (главных) направлений, которые государство в состоянии профинансировать из бюджетных или внебюджетных средств (федеральный и региональный уровни).* Данный принцип гласит, что федеральный бюджет необходимо выполнять как норму закона в отношении государственной молодежной политики.

*4. Разграничение полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в функциях, источниках финансирования и ответственности в разработке и реализации молодежной политики.* Этот принцип подразумевает учет особенностей политического, социально-экономического и исторического развития и процветания различных типов субъектов при становлении демократии в разработке молодежной государственной политики.

Стратегия правового воспитания заключается в увеличении числа молодых людей, которые могут реализовать свои интересы легальными и санкционированными путями, в том числе участвуя в голосовании. Возникает острая необходимость наладить связь между представителями власти и молодежи, тем самым показав, что совершенствование государства необходимо для будущего страны и прежде всего для их будущего, что необходимо отстаивать интересы государства на всех уровнях.

Говоря о формах и методах повышения электоральной активности среди молодого поколения, стоит упомянуть об их разнообразии. Изучение литературы и различных политических и правовых источников, участие в обсуждениях, просмотр интеллектуальных передач, посещение различных культурно-массовых мероприятий так или иначе помогают сформировать правовую культуру молодого избирателя.

Далее рассмотрим влияние различных институтов общественной жизни на правовое воспитание и, в частности, на электоральную активность молодых людей. Прежде всего стоит упомянуть семью, где каждый в той или иной мере получает правовое вос-

питание. Дети, чьи родители являются активными избирателями, в будущем будут иметь аналогичную гражданскую позицию. Поэтому очень важно проводить мероприятия, направленные на повышение правовой культуры родителей, с тем чтобы в дальнейшем они формировали правильную гражданскую позицию своих детей.

Как известно, ценностные ориентиры человека складываются именно в школьные годы. Успех России на международной арене, всецело зависит от ответственности и жизненных ориентиров молодого поколения. Главная задача школы заключается в создании условий, которые будут способствовать становлению индивидуальности ребенка, личности будущего гражданина. Пожалуй, основным методом является создание кружков и организаций, где в атмосфере доверия и уверенности молодые люди будут развивать в себе различные качества, реализовать себя, обсуждать с товарищами и преподавателями новые темы, ощущая веру в себя. Реализуя такую деятельность, образовательные учреждения будут способствовать формированию гражданской позиции, общественного долга, ответственности за будущее своей страны. Именно готовность приносить пользу людям, выбор и направленность инициативы определяют ценностное самосознание подростка как гражданина и общественного деятеля.

Важным институтом, формирующим мнение и общественное сознание, являются СМИ. Их влияние на динамику и структуру развития правового просвещения в избирательном процессе открывает широкие возможности для проведения активной государственной политики в данной области. Необходимо создавать аналитические, научные, политические и правовые передачи, интересные и понятные молодому поколению. Укреплению веры граждан в демократические институты будет способствовать информирование населения о деятельности избирательных комиссий через средства массовой информации. Предоставление избирателям достоверных и полных сведений о ситуации в стране во многом определяет участие большинства населения в выборах.

Неоспоримый вклад вносит PR (Public Relations (*англ.*) — связи с общественностью). Масштабы современной жизни общества требуют новых технологий коммуникации. Посредством своих коммуникаций PR плетет сеть отношений, образующих «основу социальной ткани, в которую вплетены все общественные институты, и от них зависит прочность или хрупкость этой ткани» [3]. При реализации данной стратегии, граждане выступают заинтересованными лицами, что свидетельствует о существующем доверии, причастности и укреплении собственной позиции.

В разговоре об общественных организациях, стоит особое место уделить политическим партиям. Политическая партия — это организация единомышленников, представляющая интересы граждан, социальных групп и классов и ставящая своей целью их реализацию путем завоевания государственной власти или участия в ее осуществлении. Именно создание института политической партии способствовало влиянию граждан на государственную власть. У многих партий существует так называемое «молодежное отделение», занимающееся проблемами молодежи, в том числе вовлечением ее в электоральный процесс.

На сегодняшний день в нашей стране наблюдается удручающая картина электоральной безынициативности. Главным образом это касается молодежной среды. Причин тому несколько: правовой нигилизм, недоверие к власти, негативная социальная адаптация. Многие ученые считают, что основная проблема — низкий уровень правовой культуры. Первоочередная задача состоит в повышении общей культуры молодого поколения, в его воспитании, которое происходит при помощи восприятия извне. Важным моментом является создание различных юношеских организаций, клубов, где информируют о системе выборов, устраивают встречи с представителями избирательных комиссий, политическими лидерами и другими деятелями, непосредственно связанными с избирательным процессом. Отношение граждан к процессу выборов есть не что иное, как универсальный индикатор, степени приверженности населения ценностям демократии. Активные, ответственные, инициативные и полные сил молодые люди готовы смотреть в глаза проблемам государства и искать пути их решения. Молодежь — это будущее нашей страны, ее сила, опора и ценнейший ресурс.

### Список литературы

[1] Постановление ГД ФС РФ от 07.04.2010 г. № 3444-5 ГД «Об Обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к Председателю Правительства Российской Федерации В. В. Путину о принятии федеральной целевой программы «Молодежь России» на 2011–2015 годы» // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 15. — Ст. 1766.

[2] *Юрьева А. В.* Правовая пассивность участия молодежи в выборах: причины и пути преодоления // Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Красноярск, 26–27 октября 2007 г. — Красноярск, 2007.

[3] Бычкова М. Н., Лопатина А. Ф. Электоральная пассивность молодежи: причины и пути преодоления // <http://pr.tsu.ru/articles/145> (дата обращения: 19.03.2016).

УДК 342.9

*Старшинова Анастасия Ильинична,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Актуальные проблемы в области государственной регистрации некоммерческих организаций**

Некоммерческие организации (далее: НКО) в современной России играют важную роль, выступая в качестве особой формы институциональных отношений, адаптирующих человека к рынку, смягчающих негативные эффекты экономических отношений, и оказывая широкий спектр социальных и общественных услуг, способствующих здоровью и благополучию человека [1]. По состоянию на декабрь 2015 г. в России было зарегистрировано около 225,5 тыс. некоммерческих организаций [2] и 4153,9 тыс. коммерческих структур [3].

Регистрация некоммерческих организаций производится по более сложной процедуре, чем коммерческих, для которых процедура упрощена, и динамика снижения уровня сложности регистрации в некоммерческом секторе отсутствует, хотя, исходя из ценностно значимого критерия НКО, ситуация должна быть противоположной. Так, в 2014 г. суды признавали законными отказы в регистрации НКО неправомерным в связи с тем, что «наименование некоммерческого партнерства не содержит указания на характер его деятельности, предусмотренный его уставом» [4] или «в уставе не был определен порядок принятия решений общим собранием членов по вопросам, отнесенным к его исключительной компетенции» [5]. В

то же время для коммерческих организаций отказ в регистрации по такому поводу не практикуется.

Государство прежде всех должно быть заинтересовано в развитии некоммерческого сектора. Необходимость корректировки порядка государственной регистрации НКО признают и компетентные работники Минюста России [6]. Смягчение условий регистрации — одна из предпосылок стимулирования процесса развития некоммерческих организаций, которая может быть создана государством путем облегчения процесса регистрации НКО на законодательном уровне [7, с. 24].

Ситуация «диспропорции» регистрации коммерческого и некоммерческого сектора представляется нелогичной, требующей незамедлительного разрешения. Основанная проблема действующего правового регулирования регистрации НКО заключается в несоответствии целей регистрации и средств ее достижения. Если порядок регистрации обусловлен целями создания организаций, то извлечение прибыли частными лицами для законодателя приоритетно по сравнению с общественно полезными (публичными) целями, преследуемыми НКО и направленными на достижение общественного благополучия, что составляет основу российского правопорядка, поскольку, согласно ст. 2 Конституции РФ, именно человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Ярким примером дискриминационного подхода к НКО служит экспертиза устава юридического лица. При регистрации коммерческих организаций устав не подлежит проверке регистрирующими органами, а при регистрации НКО устав не только тщательно проверяется служащими территориальных органов Минюста России, но и в случае выявления каких-либо недостатков служит основанием для отказа в регистрации НКО. Различается и количественный состав представляемых документов: для коммерческих организаций — 5 позиций, для НКО — 9. Если срок регистрации коммерческих организаций составляет 5 рабочих дней, то срок регистрации НКО — около 1,5 месяца (с учетом времени исполнения функций органом юстиции и внесения налоговой инспекцией записи в Единый государственный реестр юридических лиц). Более того, в скором времени срок регистрации коммерческих организаций сократится до 3 рабочих дней: такое изменение предусматривает ст. 3 федерального закона от 29 июня 2015 г. № 209-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части введения возможности использования юридическими лицами типовых уставов». Кроме того, для еще большего упрощения процедуры регистрации обществ с ограниченной ответствен-

ностью можно выбирать типовой устав из размещенных на официальном сайте ФНС России, так что отпадает необходимость предоставления устава наиболее распространенного вида коммерческой организации [8].

В целях регистрации целесообразно подразделить все НКО на две большие группы: уставы одних НКО должны подвергаться юридической экспертизе, а вторых — проходить формальную проверку для выявления соответствия заявления о регистрации НКО соответствующим сведениям учредительных документов НКО (наименование юридического лица, место его нахождения, наименование органа, действующего без доверенности от имени юридического лица, и т. п.).

При определении критерия подразделения видов НКО на подлежащие и не подлежащие усиленному контролю при регистрации целесообразно исходить из степени потенциальной угрозы, которую может нести деятельность соответствующих видов НКО конституционно значимым ценностям (правам и свободам человека и гражданина, конституционному строю Российской Федерации и т. п.).

Следует классифицировать НКО следующим образом:

1) общественные и религиозные объединения, в отношении которых необходимо сохранить юридическую экспертизу учредительных документов;

2) все прочие виды НКО, для которых юридическая экспертиза учредительных документов не является необходимой.

Говоря о первой группе НКО, необходимо отметить, что их деятельность является в высокой степени публичной и в силу этого может затрагивать права и свободы граждан, интересы общества и государства. Законодатель акцентирует внимание на особом статусе общественных и религиозных объединений, во многом выводя их из-под действия закона о НКО.

Обособление правового регулирования регистрации общественных и религиозных объединений (организаций) положительно отразится на процессе регистрации других НКО, которые не приспособлены для активной публичной деятельности, а потому не представляют для личности, общества и государства большую опасность, чем коммерческие организации.

Впрочем, и для прочих НКО процедура юридической экспертизы устава может быть сохранена, если она не может повлечь правовых последствий в виде отказа в регистрации. Аналогом такой экспертизы является действующая процедура регистрации коллективных договоров (соглашений). Последняя, согласно ст. 50

Трудового кодекса РФ, носит уведомительный характер, причем не предполагает отказа в регистрации из-за несоответствия коллективного договора законодательству, но предусматривает сообщение сторонам о выявленных нарушениях. Коллективный договор действует в любом случае, а стороны коллективного договора получают возможность привести коллективный договор в соответствие с законодательством. Преследуя цель развития социального партнерства, государство законодательно установило простую процедуру регистрации коллективных договоров и соглашений, определив правовые средства, соответствующие цели развития социального партнерства.

Таким образом, для большинства НКО (кроме общественных и религиозных объединений) целесообразно упростить государственную регистрацию, исключив из перечня оснований для отказа в регистрации несоответствие учредительных документов законодательству. На случай выявления указанного несоответствия следует ввести обязанность регистрирующего органа (территориального органа Минюста России) уведомлять НКО об обнаруженных нарушениях, тем самым предоставляя ему возможность устранить такие нарушения, не откладывая начало своей общественно полезной деятельности. Минимизация финансовых, временных и организационных издержек учредителей на создание НКО будет соответствовать целям развития и поддержки «третьего сектора».

### Список литературы

[1] Голованова Н. Б., Батов А. В. Проблемы формирования ресурсной базы некоммерческих организаций и пути их решения // Управление экономическими системами. — 2013. — № 8 (56). — С. 23–29; Шаров О. Ф. Корпоративизм в отношениях государства и бизнеса // Государство, НКО, бизнес: процесс взаимодействия: мат. междунар. научн.-практ. конф. — М.: МГОФ «Знание», 2007. — С. 225–231.

[2] Некоммерческие организации в России // <http://tass.ru/info/671635>.

[3] Статистика юридических лиц // [http://www.kartoteka.ru/info\\_jur](http://www.kartoteka.ru/info_jur).

[4] Апелляционное определение Московского городского суда от 8 дек 2014 г. № 33-39297/2014 // СПС «Консультант Плюс».

[5] Апелляционное определение Московского городского суда от 8 дек. 2014 г. № 33-38563/2014 // СПС «Консультант Плюс».

[6] Процедура регистрации НКО должна стать проще: Общественные слушания «О совершенствовании системы регистрации социально ориентированных некоммерческих организаций Российской Федерации» 20 окт. 2015 г. // <https://www.oprf.ru/press/news/2015/newsitem/31334>.

[7] Пагава И., Тихонович Л., Филиппова П., Черток М. Российские НКО на пути к устойчивости. — М.: САФ Россия, 2013.

[8] Свой или общественный: уставы ООО станут типовыми // <http://www.eg-online.ru/product/vpk/4774>.

УДК 342.9

*Теватросян Ирина Спартаковна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Административно-правовое обеспечение конкуренции**

Конкуренция является многоплановым явлением и существует между любыми живыми организмами, представителями флоры и фауны. Так, растения соперничают, стремясь получить большее количество света, животные — пищи. На этом примере несложно заметить, что конкуренция не возникает сама по себе, а предполагает стремление к определенной цели. В различных сферах жизни человеческого сообщества конкуренция весьма разнообразна в зависимости как от ее целей, так и от средств их достижения. Особое место в жизни общества занимает экономическая конкуренция.

Термин «конкуренция» происходит от латинского «сосигто» — «сбегаться, сталкиваться» и означает соперничество в отношении объектов определенного рода. Так, в рамках учения физиократов, основные работы которых появились в 1756–1778 гг., признавалось следующее: социальные явления закономерны, частный инте-



рес, предоставленный самому себе, находит то, что ему наиболее выгодно, это же оказывается выгодным и для общества. Свободная конкуренция устанавливает правильную цену, выгодную для всех [1].

Советская литература обычно определяла конкуренцию как «антагонистическую борьбу между частными товаропроизводителями за более выгодные условия производства и сбыта товаров, за получение наибольшей прибыли» [2].

В современной науке конкуренцию часто характеризуют как экономический рычаг стимулирования производства и качества продукции, как экономический закон. Вместе с тем выделяют два подхода к оценке значимости конкуренции.

1. Идеологический — вытекает из базовых ценностей любого демократического общества. Конкуренция рассматривается как «противоядие» от частной власти, угрожающей основам демократии. Конкуренция позволяет достичь социально справедливого распределения результатов функционирования экономики, поскольку подразумевает низкие барьеры входа на рынок, а значит, дает возможность каждому использовать свои знания и умения в любой отрасли и сфере экономической деятельности; исключает получение монопольной ренты, следовательно, позволяет участнику рынка получить вознаграждение, соответствующее его знаниям и умениям.

2. Экономический — разработан экономической наукой и обосновывает преимущества конкуренции перед иными способами распределения ограниченных ресурсов в целях удовлетворения потребностей организаций и граждан. Чем выше конкуренция, тем эффективнее компании используют наличные ресурсы; ниже себестоимость товаров и услуг, цены оптового и розничного рынков; тем выше качество производимых товаров; более эффективно развиваются инновации; в процессе конкуренции формируется более эффективная структура рынков.

Согласно определению конкуренции, приведенному в ст. 4 федерального закона «О защите конкуренции» (далее: Закон о защите конкуренции), можно выделить следующие ее признаки: соперничество хозяйствующих субъектов; осуществление хозяйствующими субъектами самостоятельных действий; ограниченность возможностей каждого из субъектов воздействовать в одностороннем порядке на условия обращения товаров на рынке. Таким образом, отсутствие хотя бы одного из указанных признаков не позволяет рассматривать отношения на рынке как конкуренцию.

Соперничество хозяйствующих субъектов предполагает, что они не сотрудничают, а совершают действия, направленные на достижение собственной, единоличной выгоды. Если хозяйствующие субъекты-конкуренты перестают соперничать друг с другом и начинают сотрудничать, определяют цену товара путем достижения соглашения между собой, конкуренция устраняется, а соответствующие соглашения или действия свидетельствуют о нарушении антимонопольного законодательства (заключение антиконкурентного соглашения) или об осуществлении согласованных действий [3].

Приведенное в Законе о защите конкуренции определение конкуренции основано на понятии «товарный рынок», т. е. конкуренция возможна не между любыми хозяйствующими субъектами, а только между такими, которые осуществляют деятельность на одном товарном рынке.

Акты, относящиеся к источникам конкурентного права, направлены на обеспечение правовой защиты конкуренции. Достижение данной цели способно обеспечить сохранение конкуренции и возможность ее развития на соответствующих товарных рынках. Особенность системы источников конкурентного права состоит в том, что регулирование отношений по защите конкуренции отнесено к исключительному ведению Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления не уполномочены осуществлять правовое регулирование в данной сфере.

Законодательство о защите конкуренции регулирует различные сферы гражданских правоотношений и одновременно обладает императивным механизмом государственного принуждения, свойственным нормам административного и уголовного права. Это означает, что законодательство о защите конкуренции, основанное на нормах ГК РФ, призвано, в частности, не допускать и пресекать злоупотребление гражданскими правами, направленное на ограничение конкуренции. Одновременно законодательство о защите конкуренции закрепляет перечень правонарушений, вводит административный порядок их пресечения, наделяя антимонопольный орган соответствующими полномочиями, позволяющими ему одновременно защищать как участников рынка и потребителей, так и публичные интересы в целях обеспечения честной и справедливой конкуренции. Для эффективности правовой защиты конкуренции законодатель относит нарушения законодательства о защите конкуренции к административным правонарушениям, вводит существенные «оборотные» штрафы и предусматривает возможность

дисквалификации должностных лиц, виновных в их совершении, а самые опасные нарушения, имеющие наиболее негативное влияние на конкуренцию и как следствие представляющие наибольшую общественную опасность, относит к уголовно наказуемым деяниям.

Необходимо отметить, что в России должное внимание конкуренции стали уделять только с момента перехода отечественной экономики к рынку. Однако признание на политическом рынке положительных сторон конкуренции и объявление свободы предпринимательства сами по себе не могли привести к возникновению новых экономических отношений, основанных на конкуренции. Российская экономическая система требовала серьезного вмешательства. Для выполнения этой задачи предстояло образовать совершенно новый государственный орган, четко определить его полномочия, задачи и функции, создать правовые и методологические основы его деятельности.

Постановлением № 344 от 10 сентября 1990 г. Совет Министров РСФСР утвердил Временное положение о Государственном комитете РСФСР по антимонопольной политике и поддержке новых экономических структур.

Таким образом, в 1990–1991 гг. была сформирована система российских антимонопольных органов, определены их основные задачи, функции и полномочия: развитие конкуренции на товарных рынках; контроль за соблюдением антимонопольного (конкурентного) законодательства и пресечение его нарушений.

В настоящее время к основным функциям антимонопольного органа (ФАС России) относятся: развитие предпринимательства и конкуренции на товарных рынках РФ; контроль за соблюдением антимонопольного законодательства, предупреждение и пресечение недобросовестной конкуренции, монополистической деятельности, ограничений конкуренции; контроль за соблюдением законодательства о рекламе; надзор и контроль за соблюдением законодательства о естественных монополиях; контроль в сфере размещения государственных заказов; контроль за иностранными инвестициями; контроль за экономической концентрацией; контроль за соблюдением антимонопольных требований при проведении торгов. На территориях субъектов РФ контроль за соблюдением антимонопольного законодательства осуществляют территориальные антимонопольные органы.

Имеется ряд товаров, от которых напрямую зависит выживание населения и спрос на которые всегда высок вне зависимости от установления на них монопольно высоких цен (хлеб, сахар,

соль, молоко, гречневая и рисовая крупы, мука, картофель, сливочное масло). Иными словами, даже если цены на данные товары будут повышаться, население все равно будет вынуждено их покупать. Перечень подобных товаров может быть установлен путем проведения под государственной эгидой специального исследования.

Некоторые ученые высказывались в поддержку законодательного регулирования цен на отдельные группы товаров, продукции и услуг, говорили о необходимости принятия соответствующего федерального закона.

Примеры прямого государственного регулирования цен на социально значимые товары имеются в зарубежных странах. Например, в Украине были приняты документы, предусматривающие прямое государственное регулирование цен на гречку, пшеницу, рожь, ячмень, муку пшеничную и ржаную, сахар-песок свекловичный, кукурузу, сухое молоко и сливочное масло.

Отметим, что государственное регулирование цен на товары применялось в советское время и положительно зарекомендовало себя как способ защиты жизненно важных интересов населения, особенно в трудные исторические периоды [4].

Представляется, что в настоящее время сложились предпосылки для возврата некоторых исторических традиций в сфере государственного противодействия установлению монопольно высоких цен на товары и услуги социальной необходимости. Данные меры позволят усовершенствовать государственное антимонопольное регулирование и будут способствовать воплощению на практике конституционно провозглашенного принципа социального государства.

#### Список литературы

[1] *Жид Ш., Рист Ш.* История экономических учений. — М., 1995.

[2] Советский энциклопедический словарь. — М., 1988.

[3] *Васильева Н. В., Горячева Ю. Ю., Доронина Н. Г.* [и др.] Конкурентное право РФ: учеб. пособие для вузов / под ред. Н. И. Клейн, Н. Е. Фонаревой. — М.: Логос, 1999.

[4] *Городов О. А.* Недобросовестная конкуренция: Теория и правоприменительная практика. — М., 2008.

*Теляшев Эмиль Вадимович,  
студент Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Основные задачи и проблемы Красного креста**

Нашу планету постоянно сотрясают различного рода военные конфликты и на поэтому их территориях невозможно ставить вопрос о правах человека. В данной работе хотелось бы рассмотреть такое понятие, как «Красный Крест». Что представляет собой эта организация? Помогает ли она людям? И нужна ли она вообще нашему миру?

В свете последних событий, таких как война на Украине, борьба с террористами ИГИЛ и многие другие военные конфликты, считаю, что вопрос о деятельности Международного комитета Красного Креста (далее: МККК) интересен для рассмотрения. Особый интерес к этому вопросу возник ввиду ситуации в Украине. Основная цель работы — проанализировать деятельность Красного Креста по реализации прав человека как в мирное, так и в военное время, опираясь на результаты собственных опросов, на средства массовой информации, на сведения, полученные от волонтеров МККК, а также от участников боевых действий.

Затрагивая вопрос о деятельности МККК, следует начать с причин и целей возникновения такой организации.

Созданию Международного Комитета Красного Креста способствовала Женевская конвенция 1864 г., на которой обсуждались вопросы, касающиеся ухода за ранеными и больными, о нейтралитете обществ, оказывающих медицинской помощи на войне раненым и больным. Это нельзя объяснить только высоким уровнем общественного сознания и благотворительной деятельностью, но и быстрым развитием технологии производства оружия, в результате чего резко повысилось число жертв на поле боя. Такие последствия стали заметны во время Крымской войны (1854–1856), Итальянской войны, в частности в битвах при Манжете и Сольферино (1859) [1].

Как пишет Франсуа Бюньон в книге «Красный Крест, Красный Полумесяц, Красный Кристалл», инспектор Люсьен Боден, будучи свидетелем длительной осады Севастополя, неоднократно отмечал, что врачи и санитары, пытавшиеся прийти на помощь раненым,

попадали под огонь одной из воюющих сторон. В своей статье в «*Revue des Deux Mondes*» («Обозрение двух миров») в 1857 г. он рекомендовал учредить единый отличительный знак для медицинского персонала всех стран. Однако эта идея не была поддержана, а сам доктор Боден вскоре умер.

Затем идею подхватил Анри Дюнан, который оказался 24 июня 1859 г. на месте сражения у Сольферино. В книге «Воспоминание о битве при Сольферино» он пишет: «Сойдясь в рукопашной, австрийцы и союзники топчут друг друга ногами, дерутся на окровавленных трупах, убивают противников прикладами и распарывают саблями или штыками. Это настоящая резня, борьба диких зверей, обезумевших и опьяневших от потоков крови. Даже раненые отчаянно защищаются до последнего: у кого нет оружия, тот хватается противника за горло и рвет его зубами» [2, с. 37].

26 октября 1863 г. состоялась первая Женевская конференция, постановившая принять на себя заботу об учреждении в различных государствах национальных союзов для ухода за ранеными и больными. Было принято также решение о созыве конгресса по вопросу о признании нейтралитета за обществами, оказывающими медицинскую помощь на войне. Данный конгресс продолжался с 8-го по 22 августа 1864 г., в нем приняли участие 16 государств. Конгресс принял конвенцию, подразделяющуюся на три части: по отношению к раненым и больным войнам; по отношению к врачебному и вспомогательному персоналу; по отношению к госпиталям и материальной части.

Общим обозначением нейтралитета устанавливается белый флаг и повязка на руке с красным крестом на ней. Данный символ был выбран из обратного положения цветов на флаге Швейцарии. На то было несколько причин. Во-первых, основная задача Красного Креста — поддержание нейтралитета, а Швейцария практически всегда отстаивает независимую точку зрения. А во-вторых, именно в Швейцарии, в Женеве, прошла конференция, положившая начало Красному Кресту. Но, к сожалению, на практике «крест» воспринимался как религиозный символ, что приводило в дальнейшем к большому количеству споров, изменений и поправок в конвенциях и т. п. И по сей день МККК не может принять единую позицию по эмблеме для всех государств.

Рассмотрим теперь деятельность организации как в мирное, так и в военное время, прежде всего в России в целом и в Санкт-Петербурге в частности.

Российский Красный Крест (далее: РКК), как говорится на официальном сайте, — общественная благотворительная организация,

которая является участником международного движения Красного Креста и Красного Полумесяца [3].

Я решил узнать у сотрудников и волонтеров РКК, в чем их задача в нашей стране, и тяжело ли там работать.

Основная деятельность Красного Креста в нашем регионе — это помощь детям, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, помощь пожилым людям, беженцам, помощь в борьбе со СПИДом и прочими заболеваниями, передающимися половым путем. Деятельность участников Красного Креста разная: кто-то учит детей в детском центре, помогает им социализироваться, кто-то отвечает за набор волонтеров и т. д. Основная мотивация участников и волонтеров Красного Креста — помощь людям. Единственное, что было отмечено как минус: «деятельность не такая разноплановая, как хотелось бы». Многие из опрошенных волонтеров хотели бы работать официально в Российском Красном Кресте либо в МККК, но пока немногие решились подать заявку, поскольку в случае получения отказа новые попытки бесполезны: в дальнейшем заявка будет отклонена.

Теперь рассмотрим деятельность Красного Креста в военных конфликтах. И удостоверимся, действует ли Женевская конвенция, а также идеи и предложения Анри Дюнан.

Афганистан, Сирия, Ливия — территории, охваченные войной: большое количество населенных пунктов остаются без электричества и воды. Не хватает медикаментов. Разрушаются дома людей. Война ломает жизни, разлучает родственников и отнимает у людей средства к существованию. Больше всего война бьет по мирному населению, оказавшемуся между сторонами, которые не соблюдают нормы ведения военных действий. Защита жертв войны и оказание им помощи — задачи Международного комитета Красного Креста. Быстрое оказание помощи — вопрос жизни и смерти. Рискуя жизнью, сотрудники медицинских учреждений оказывают необходимую помощь. Боевые действия наносят урон медицинским учреждениям, в результате больные и раненые не могут получить необходимую им защиту. МККК помогает сотрудникам местных учреждений здравоохранения в спасении раненых.

Член МККК доктор Аднан Джамал в интервью каналу Би-би-си сказал: «Мы не проводим никаких различий между людьми. Мы оказываем помощь всем пострадавшим от применения оружия, будь то член вооруженного формирования или гражданское лицо».

Сотрудники МККК помогают населению продуктами питания, гигиеническими средствами и водой. Сеть розыска МККК, действующая во всем мире, занимается поиском пропавших родствен-

ников, тесно сотрудничает с местными организациями Красного Креста и Красного Полумесяца, что дает больше результатов в помощи населению.

МККК требует от участников военного конфликта соблюдать правила международного гуманитарного права. Но, к сожалению, далеко не всегда воюющие стороны выполняют эти требования. Можно привести несколько примеров. Больница международной организации «Врачи без границ» в Кундузе, на севере Афганистана, в которой находились около 200 человек, была частично разрушена при бомбардировке. Трое сотрудников погибли, более 30 пропали без вести. Два брата, работавшие в местном отделении Йеменского общества Красного Полумесяца были убиты в южном портовом городе Аден в то время, когда они несли раненых в автомобиль «скорой помощи». Оба они были в накидках с изображением эмблемы красного полумесяца. При исполнении своих обязанностей были убиты два добровольца Сирийского арабского Красного Полумесяца.

По отзывам некоторых участников боевых действий в Украине, с которыми мне удалось связаться, Красный Крест оказывает огромную помощь населению. Один из участников ополчения ДНР ответил: «Я лично не взаимодействовал с Красным Крестом, но мне рассказывали, что их сотрудники приезжали в наш населенный пункт и помогали мирному населению всем необходимым: медикаментами, водой, средствами гигиены и т. д.».

К сожалению, далеко не все наши граждане знают, что такое МККК и чем он занимается. Я провел опрос среди обычных людей, не имеющих отношения к этой организации: 89,8% приблизительно знали, что такое Красный Крест, 10,2% вообще не знали, что представляет собой эта организация.

В вопросе: «Что представляет Красный Крест, и чем он занимается?» — мнения знающих разделились. Обобщая ответы, можно выделить три варианта: оказание медицинской помощи (международная медицина) — 47,19%; помощь всем нуждающимся — 13,26%; помощь в результате военного конфликта или стихийного бедствия — 39,39%.

В целом все были в какой-то степени правы, но в полной мере лишь 13,3%. А уже на следующий вопрос: «Хотели бы вы работать в Красном Кресте?» — утвердительно ответили лишь 1,17%, 7,8% затруднились дать ответ, остальные ответили отрицательно. Причины были разные: отсутствие времени; нет желания; не позволяют условия; неподходящее время (после учебы / в старости / когда разбогатею).



Подводя итог, можно сказать, что Красный Крест оказывает огромную материальную и психологическую поддержку населению. Стороны военного конфликта не соблюдают нормы международного гуманитарного права, что приводит к большому количеству жертв среди мирного населения.

Как сказал президент МККК Петер Маурер, «в конечном счете цену за военные действия платит гражданское население Сирии, сектора Газа, Израиля, Афганистана, Ливии, восточной Украины и других зон конфликтов, когда снаряды, нацеленные на военные объекты, попадают в жилые дома, больницы и школы» [4].

Также можно заметить следующее: ведение войны в городских условиях поднимает проблемы, которые необходимо решать. Все стороны в вооруженных конфликтах должны предпринять меры, чтобы защитить гражданских лиц от последствий военных действий. Нападающие должны проявлять постоянную заботу о том, чтобы свести к минимуму воздействие своих операций на гражданских лиц, в том числе с помощью правильного выбора средств и методов ведения войны.

Отвечая также на вопросы, озвученные в самом начале, хочу сказать, что Красный Крест — важнейшая международная организация, которая не просто помогает всем нуждающимся в помощи людям — ее сотрудники во всем мире защищают права человека, здоровье и жизнь граждан независимо от того, на чьей они стороне. Не будь Красного Креста, число жертв как среди участников военных конфликтов, так и среди мирного населения росло бы неимоверно.

Единственный момент, который необходимо, на мой взгляд, урегулировать в Красном Кресте — это его символ. Как известно, каждое государство выдвигало свою эмблему для обозначения. Споры активно велись в XX в. и порой продолжаются до сих пор. Эмблема Красного Креста не имеет никакого отношения к религии. Во избежание дальнейших дискуссий эмблема нейтралитета данной организации должна быть едина для всех.

### Список литературы

[1] *Бюншон Франсуа*. Красный Крест, Красный Полумесяц, Красный Кристалл. — М.: Международный комитет Красного Креста, 2009. — С. 3–5.

[2] *Дюнан А.* Воспоминание о битве при Сольферино. — М.: МККК, 2015.

[3] Российский Красный Крест: redcross.ru (дата обращения: 15.09.2015).

[4] Международный Комитет Красного Креста: icrc.org/ru.html (дата обращения: 18.03.2016).

УДК 342.7

*Теляшев Эмиль Вадимович,  
студент Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Проблемы становления и развития института Уполномоченного по правам ребенка в Российской Федерации и в ее субъектах**

В нашей стране одна из основных задач государства — защита прав ребенка. Именно для этой цели в 2009 г. указом Президента России появилась должность уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка. Однако история института уполномоченных по правам детей в нашей стране началась несколько ранее — с 1998 г.

Для начала разберемся, кто такой уполномоченный, или омбудсмен. Слово происходит из древнескандинавского языка и в переводе означает «полномочие», «поручение». Это «институт, находящийся между государством и гражданским обществом, осуществляющий обеспечение прав и свобод человека, контролирующий исполнительную власть от злоупотреблений в этой сфере, который проводит социальный анализ действующего права» [1, с. 175].

В 1998 г. в рамках проекта Министерства труда и социального развития РФ при поддержке Детского фонда Организации Объединенных Наций (ЮНИСЕФ) в пяти регионах России (в Волгоградской, Калужской и Новгородской областях, а также в Санкт-Петербурге и Екатеринбурге) появились детские уполномоченные [2]. Таким образом, институт появился сначала на ре-

гиональном, а местами даже на муниципальном уровне и только в 2009 г. — на федеральном.

Целью создания такого института является, естественно, защита прав несовершеннолетних. Как известно, дети не могут самостоятельно отстаивать свои права, обращаться в различные государственные органы и т. д. Если дети живут в семьях, посещают школу или детский сад, они могут обратиться к своим родителям, родственникам, воспитателям, педагогам, и те примут необходимые меры. Но как быть детям-сиротам или тем, чьи родители имеют некую зависимость (алкогольную или наркотическую), а также если ребенок мал, не может ни говорить, ни ходить либо инвалид, а уже подвергается различным пыткам и издевательствам? Для решения в первую очередь их проблем и создавались должности уполномоченных.

Основная задача детских омбудсменов — защита прав и интересов ребенка. В нашей стране, к сожалению, в этой сфере существуют очень серьезные проблемы: преступления совершенные несовершеннолетними, низкий уровень образованности детей в детских домах и школах-интернатах, издевательства над детьми со стороны окружающих, сверстников, родителей, а также детские суициды и преступления против детей.

С течением времени в каждом регионе начали появляться уполномоченные по правам детей, правда местами (например, в Ивановской, Волгоградской и Новгородской областях) эта должность на общественных началах существовала и ранее. По сравнению с началом 2000-х гг. сейчас ситуация значительно улучшилась: в каждом регионе есть уполномоченный по правам ребенка; в каждом регионе обеспечена возможность встречи с юристами — помощниками уполномоченного в будние дни, и, как правило, раз в неделю проходит встреча непосредственно с уполномоченным по региону; в каждом регионе созданы «горячие линии»

Обращения, касающиеся нарушений прав, свобод и законных интересов ребенка, могут быть поданы уполномоченному по правам ребенка без их предварительного судебного или административного обжалования. Обращение может быть подано любым лицом, в том числе не достигшим возраста восемнадцати лет.

Но существуют и недоработки как в самой системе института уполномоченного, так и в процессе работы.

Во-первых, основная проблема системы — порядок назначения и организационно-правовой статус региональных уполномоченных. В большинстве случаев детские омбудсмены субъектов включены в систему исполнительной власти и назначаются гла-

вами высшего органа исполнительной власти субъекта. И лишь в немногих регионах уполномоченные утверждаются законодательным органом или с его согласия. Тем самым они приобретают парламентский статус и имеют *большую* независимость от исполнительной власти, что, как показывает практика, повышает эффективность их работы.

Во-вторых, для эффективности работы требуется не только назначить в регионы омбудсменов, но еще и создать целый аппарат или подобную ему структуру. В настоящее время такое развитие института есть только в Москве, Санкт-Петербурге, Краснодарском и Красноярском краях, Республике Северная Осетия — Ала́ния и в Самарской области [3, с. 79–81].

В-третьих, нужна нормативная правовая база. На данный момент имеется указ Президента РФ «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка» и различные нормативные правовые акты на уровне субъектов. Указ Президента устанавливает лишь, кем назначается и освобождается от должности омбудсмен, его права, а также дает рекомендации относительно учреждения должности уполномоченного на уровне субъектов. Все субъекты, конечно, последовали рекомендациям, поскольку понимают, как важен институт. Тем не менее необходим федеральный закон, который будет включать в себя права и обязанности уполномоченного, порядок его назначения и отстранения, аппарат уполномоченного на федеральном уровне, кто будет в него входить, порядок взаимодействия органов государственной власти с аппаратом уполномоченного, порядок взаимодействия региональных омбудсменов, порядок разрешения вопросов, и самое главное — обяжет все регионы учредить аппарат уполномоченного по правам ребенка.

Рассмотрим теперь основные проблемы и трудности в процессе работы уполномоченного. Первая проблема — это работа с детскими домами, интернатами и т. д. В таких местах, как правило, и вырастают преступники. Здесь достаточно легко развивается криминогенная обстановка, поскольку дети ограничены в общении и передвижении. Можно привести немало примеров. Один из них — школа-интернат № 2 в г Ижевске республики Удмуртия, где в 2010 г. 12 подростков порезали себе вены. Все началось с того, что один из учеников — Артур — должен был выпуститься из школы, поскольку ему уже исполнилось 18 лет. Артур пошел к директору и попросил оставить его на еще 1 год (есть такое правило: оставить ребенка до 19 лет, если это необходимо, с согласия комиссии по делам несовершеннолетних). Директор отказал в просьбе,

ибо понимал, что Артур явный преступник и держать его в интернате опасно для всех. Артур предложил ребятам устроить бунт с требованием оставить его на еще 1 год и затем уговорил их резать вены, а кому-то сам помогал это сделать. В конечном итоге бунт был подавлен, Артур задержан представителями Следственного комитета России, уволено все руководство интерната, сотрудники органов образования, здравоохранения города Ижевска, получили выговоры представители исполнительной власти республики. В ходе следствия по делу Артура дети не могли ответить, зачем они устроили бунт. Стало известно, что сам Артур имел авторитет: ночью он отправлял своих товарищей в город за деньгами. Как известно, добыть они их могли только через преступление. В дальнейшем также подтвердилось участие Артура в еще более чем пятидесяти преступлениях.

Таких примеров можно привести множество. Как видим, сильно развита криминальная субкультура. Имеются, конечно, и исключения — это, как правило, специализированные дома, где есть идеология, например такие, как Музыкальный детский дом (интернат) в Ярославле, где дети учатся играть на 4 музыкальных инструментах, изучают иностранные языки; кадетские школы-интернаты в Горно-Алтайске, Кемерово, Уфе, Казани и подобные тематические учреждения: МЧСовские, полицейские, пограничные, нахимовские. Дети, надев форму, понимают, что нельзя совершать противоправные поступки — стыдно. «Школа-интернат — это сложная форма детского учреждения, потому что дети здесь живут, проводят свой досуг и здесь же учатся. Они не видят других детей» [4, с. 17–21].

Вторая проблема — это равнодушие сотрудников, воспитателей детских домов. С их стороны порой тоже бывают нарушения, например при взаимодействии с различными благотворительными организациями или при получении подарков от физических лиц. Встречаются такие сотрудники, которые просят предоставить чеки на подарки, для того чтобы вернуть товар в магазин и получить деньги (некоторые даже отказываются принимать подарки, если нет чека, ссылаясь на то, что без чека они не имеют права принимать что-либо от посторонних лиц).

Подводя итог, следует сказать, что России нужно расширять аппарат по защите прав детей, создавать нормативно-правовую базу, регулирующую деятельность детских омбудсменов, сделать их независимыми от исполнительной власти, контролировать ситуацию в специализированных учреждениях, подбирать квалифицированный персонал в интернаты и детские дома, увеличить штат пси-

хологов и т. д. Защита прав ребенка должна стать первоочередной для государства, чтобы максимально решить проблему детской преступности и оказать помощь в развитии института семьи, где дети также испытывают большое количество эмоциональных потрясений, негативно сказывающихся на их психике.

### Список литературы

[1] *Башимов М. С.* Институт омбудсмана в Республике Казахстан // Журнал российского права. — 2003. — № 12.

[2] Уполномоченные по правам ребенка в субъектах РФ / Открытая Академия правовой культуры детей и молодежи // <http://asadprava.ru/services/435/8012.html> (дата обращения: 20.03.2016).

[3] *Коржев М. А.* История становления института уполномоченного по правам ребенка в РФ // Инновационная наука. — 2015. — № 7–2.

[4] *Астахов П. А.* Наши дети: Исповедь о самых близких и беззащитных. — М., 2015.

УДК 339.923

*Шныра Екатерина Павловна,  
студент Хабаровского государственного  
университета экономики и права*

### **Экономико-правовые особенности функционирования Всемирной торговой организации на современном этапе**

В настоящее время в мире насчитывается около 300 международных торгово-экономических организаций с широким или узким составом участников. Почти все страны мира состоят в той или

иной организации. Однако основную роль в формировании торговых потоков и установлении правил ведения международного бизнеса играет сравнительно небольшой круг торгово-экономических организаций, среди которых наиважнейшей является Всемирная торговая организация (ВТО), охватывающая 96% мировой торговли. ВТО объединяет 162 страны, еще 24 страны являются в ней наблюдателями.

В современном быстро развивающемся мире глобализации и интеграции ВТО играет важную роль в регулировании мировой торговли товарами, услугами, интеллектуальной собственностью, а также в формировании торговой политики стран-членов и в урегулировании торговых споров между ними. Однако многие аналитики считают, что ВТО имеет на данный момент большое количество нерешенных проблем, которые мешают ей исполнять изначально заложенные функции. Хотя заявленная цель ВТО — распространение идей и принципов свободной торговли и стимуляция экономического роста во всех странах, в договорах ВТО не раз обнаруживали наличие лоббизма интересов транснациональных корпораций и богатых стран.

Сама идея создания международной организации, призванной регулировать мировую торговлю, возникла еще до окончания Второй мировой войны. В 1947–1948 гг. был разработан проект устава Международной торговой организации (МТО), которая должна была стать частью послевоенного устройства мира. Одновременно с разработкой устава МТО велись переговоры о снижении таможенных тарифов. В результате 30 октября 1947 г. было принято Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ). Предполагалось, что оно будет действовать в качестве временного до вступления в силу МТО. Однако устав МТО так и не был ратифицирован, поэтому ГАТТ действовало вместо МТО и послужило ключевым пунктом создания ВТО. В рамках ГАТТ проводились переговоры и консультации, называемые «раунды». С 1947-го по 1994 г. состоялось 8 раундов. По итогам Уругвайского раунда (1986–1994 гг.) было подписано соглашение о создании Всемирной торговой организации, включающее три главных правовых документа: Соглашение, создающее новую редакцию ГАТТ как часть ВТО (ГАТТ-94); Генеральное соглашение по торговле услугами (ГАТС); Соглашение по торговым аспектам прав интеллектуальной собственности (ТРИПС) [1]. Таким образом, Всемирная торговая организация — это одновременно и комплекс правовых документов, своего рода многосторонний торговый договор, определяющий права и обязанности в сфере международной торговли товарами и услугами

К функциям ВТО относятся: либерализация международной торговли, обеспечение ее справедливости и предсказуемости; контроль над выполнением соглашений и договоренностей пакета документов Уругвайского раунда, а также других соглашений, заключенных между членами ВТО; проведение многосторонних торговых переговоров между заинтересованными странами-членами; разрешение торговых споров, возникающих между членами организации; мониторинг национальной торговой политики стран-членов; содействие развивающимся государствам в рамках компетенции ВТО; сотрудничество с международными специализированными организациями (в том числе с Международным валютным фондом и Мировым банком). Однако либерализация международной торговли оказывает главным образом негативное влияние на развивающиеся страны и на страны с переходной экономикой.

Так, украинская винодельческая отрасль сильно пострадала после вступления Украины в ВТО в мае 2008 г. После уменьшения импортных таможенных пошлин в Украину поступил большой поток дешевого виноградного сока и виноматериалов из Молдовы, Грузии, и других стран. Отдельные хозяйства даже не приступали к уборке винограда. По данным Государственной службы статистики Украины, с 2008-го по 2012 г. производство виноматериалов сократилось на 13,3%. Уязвимость винодельческой отрасли заключается еще и в том, что более 90% украинского вина реализуются на внутреннем рынке [2].

Еще одним негативным примером влияния либерализации торговли служит ситуация, сложившаяся в 1990-х гг. на Гаити. Импортные пошлины на ввозимое продовольствие, в том числе рис, были снижены с 50 до 3%, после чего в страну хлынуло американское субсидированное продовольствие. В итоге к концу десятилетия на Гаити объем собственного сельскохозяйственного производства снизился наполовину, а доля субсидированного риса из США вышла на уровень более 50% внутренних продаж. Почти 80% крестьян превратились в нищих.

ВТО поддерживает глобализацию, позитивно влияет на разрешение спорных ситуаций между странами с высоким уровнем развития, поскольку унифицирует для них правила внешнеторговой игры. Однако при этом развитые страны активно захватывают рынки стран с развивающейся экономикой, которые вынуждены встраиваться в глобальную систему, основанную на стандартах развитых экономик. Развивающиеся страны не могут обеспечить эти стандарты и при любой попытке протекционизма оказываются в ситуации нарушителя мировых стандартов ВТО. Таким образом,



ВТО получает инструмент воздействия на развивающиеся экономики в интересах развитых стран.

Впервые в истории ВТО противоречия между развитыми и развивающимися странами были продемонстрированы в 1999 г., когда позиции сторон не позволили прийти к консенсусу и открыть новый раунд многосторонних торговых переговоров (МТП). К 2001 г. стороны смягчили свои позиции, что дало старт глобальному раунду МТП в Дохе (Катар). Развивающиеся страны согласились включить в повестку переговоров ТРИПС, торговлю несельскохозяйственными товарами, либерализацию сферы услуг и другие пункты. В свою очередь, развитые страны в обмен согласились на то, что раунд будет «раундом развития», с особым режимом для развивающихся стран во всех пунктах повестки раунда, а также будет снижен уровень аграрного протекционизма. В ноябре 2001 г. начался новый (первый в истории ВТО) раунд многосторонних торговых переговоров, решение о котором было принято в ходе четвертой Министерской конференции ВТО в Дохе. Цель раунда состояла в выработке новых правил международной торговли и дальнейшей либерализации доступа на рынки товаров и услуг. Однако раунд не был завершен из-за противоречий, возникших между странами по ряду вопросов (в том числе по вопросам сельскохозяйственных субсидий).

Уже в 2002 г. США и ЕС нарушили договоренность об особом режиме, предоставленном развивающимся странам: США при помощи поправок в ТРИПС усложнили доступ беднейших стран к лекарственным средствам, ЕС не внес поправки в свою сельскохозяйственную политику. Кроме того, страны вступили в коалицию, способствующую аграрному протекционизму. В итоге был нарушен срок первого этапа переговоров (2003 г.).

В 2004 г. был принят «июльский пакет», в котором, в частности, была установлена ступенчатая формула по снижению искажающих субсидий. Однако «июльский пакет» только обострил некоторые противоречия: внутри Евросоюза Франция выступила с резкой критикой уступок, на которые пошел ЕС при заключении Женевского соглашения; между ЕС и США усилились взаимные обвинения по поводу искажающих субсидий.

В 2006 г. истекал конечный срок согласования модальностей, но компромисс между странами так и не был достигнут. ЕС был готов снизить импортные таможенные пошлины в сельском хозяйстве на 39%, в то время как страны G-20 требовали сокращения на 54%. В результате в 2007 г. генеральный директор Паскаль Лами объявил о приостановке Доха-раунда [3].

Аналитики «Оксфам» определили индекс протекционизма в торговле, рассчитываемый как отношение номенклатуры товаров внутреннего рынка, к которым применяются импортные пошлины, к общей товарной номенклатуре внутреннего рынка. По данному индексу на первом месте оказались страны Евросоюза, далее следовали США, Канада и Япония, которые устанавливают самые высокие таможенные барьеры для экспортной продукции развивающихся стран, прежде всего текстиля и продукции сельского хозяйства. В то же время ЕС и США ежегодно тратят миллиарды долларов на субсидии своим фермерам, т. е. фактически на защиту их от конкуренции продукции развивающихся стран. Излишки собственной продукции они направляют в эти страны, лишая местных фермеров средств к существованию. При этом их продовольственный экспорт осуществляется по ценам, которые в среднем на одну треть ниже стоимости производства. Сельское хозяйство переориентируется в экспортно ориентированную аграрную промышленность. Одна треть посевных площадей Соединенных Штатов засеивается специально на экспорт: в Европу, Азию, Африку, Латинскую Америку. Соглашение по сельскому хозяйству ВТО сделало законным субсидирование сельского хозяйства в развитых странах и одновременно сократило возможности стран «третьего мира» выйти со своей сельскохозяйственной продукцией на мировой рынок [4].

По официальным данным, субсидирование сельского хозяйства в развитых странах снижается, однако на самом деле это не так. Субсидии лишь переносятся из одной «корзины» мер государственной поддержки сельского хозяйства в другую. Выделяют три «корзины» мер: «янтарная» (желтая) — прямые дотации и субсидии; «голубая» — программы, нацеленные на сокращение производства и искусственное изменение конкурентоспособности в отрасли; «зеленая» — меры, не связанные с отраслью напрямую, но поддерживающие ее (развитие инфраструктуры сельских районов, научные исследования в области сельского хозяйства и т. д.). Последнюю «корзину» не регулируют рамки международной торговли, и при желании государство может вкладывать в нее неограниченные средства. Так, в США уровень поддержки в «желтой корзине» снизился с 50 млрд долл. на момент вступления в ВТО до 20 млрд долл. В 2012 г. расходы США, относящиеся к «зеленой корзине», составили: научные исследования — 1,8 млрд долл., меры по проверке безопасности пищевых продуктов — 2 млрд долл., меры поддержки «зеленой корзины» властями штатов — 4,32 млрд долл., защита окружающей среды — 3,9 млрд долл. и т. д.

ВТО, которая должна урегулировать отношения и содействовать достижению баланса между интересами разных стран, фактически стала для стран с развитой экономикой инструментом в обеспечении собственных интересов через использование стандартов ВТО. Поскольку большинство развитых стран участвовали в разработке данных стандартов, им хорошо известны все их «слабые места» и, соответственно, пути их использования в собственных интересах.

Для противодействия такому использованию механизмов ВТО еще во время конфликтов Доха-раунда страны стали объединяться в менее крупные коалиции по интересам. Таким образом, увеличивается роль более мелких альянсов, в которых согласовать интересы участников намного проще. В дальнейшем данная тенденция может привести к ослаблению роли ВТО.

Кроме того, складывается тенденция к эрозии принципа недискриминации. Ввиду большого количества региональных соглашений (на 2010 г. в ВТО было нотифицировано 474 региональных соглашения), их сложной и запутанной географии, самой их природы (на страны — участницы таких соглашений не распространяется режим наибольшего благоприятствования), не удивительно, что принцип недискриминации превращается скорее в исключение, чем в правило. Например, Евросоюз распространяет режим наибольшего благоприятствования лишь на 9 своих торговых партнеров (Австралию, Канаду, Тайвань, Гонконг, Японию, Корею, Новую Зеландию, Сингапур, США).

Затянувшийся процесс реформирования ВТО побуждает все большее число стран перейти от многосторонней торговой системы к региональным и двусторонним соглашениям о свободной торговле, что становится серьезным препятствием для успешного развития международной торговой системы в целом и создает перспективу деглобализации мировой экономики.

### Список литературы

[1] Журавин С. Г., Торгай Н. З. Интеграция в современном экономическом пространстве. — Магнитогорск: МаГУ, 2012.

[2] Турбан Г. В. Всемирная торговая организация: взаимодействие государства и бизнеса. — Минск: Белпринт, 2009.

[3] Маслов Е. А. Развитие международной торговой системы в условиях экономической глобализации. — М.: Дашков и Ко, 2011.

[4] Ждановская А. Что такое ВТО? В чьих интересах в ВТО принимаются решения? Чем опасна ВТО? // Левая политика: сетевой журнал. — 2009. — № 9. — С. 38–55.

*Зайцева Наталья Петровна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Организационно-правовой механизм защиты государственной тайны**

В условиях модернизации экономического, политического и социального устройства российского общества, преобразования всех государственных и общественных институтов на фоне динамичных процессов, происходящих на мировой арене, особую остроту приобрела проблема обеспечения национальной безопасности Российского государства, в том числе и в такой специфической и жизненно важной сфере, как информационная.

Важнейшую роль в обеспечении информационной безопасности государства, несомненно, играет его защищенность, создаваемая государством посредством ряда мероприятий и призванная противостоять реальным и потенциальным угрозам национальной безопасности, как исходящим извне, так и возникающим внутри страны.

На сегодняшний день законодательство Российской Федерации о государственной тайне основывается на Конституции РФ, законе РФ «О государственной тайне», законе РФ «О безопасности», а также включает положения других нормативных актов, регулирующих отношения, связанные с защитой государственной тайны.

На основании анализа положений законов «О государственной тайне», «О безопасности», положений УК РФ, а также различных лингвистико-исторических формулировок можно сформулировать определение государственной тайны, в соответствии с которым государственная тайна представляет собой совокупность охраняемых государством сведений в области его военной, внешнеполитической, экономической, разведывательной, контрразведывательной и оперативно-розыскной деятельности, распространение которых может нанести ущерб безопасности Российской Федерации и влечет за собой уголовную ответственность.

Если проследить основные тенденции развития законодательства о защите государственной и военной тайны в России с октября 1917 г., т. е. с периода смены общественно-экономической формации, то общая картина характеризуется принципиальной и суровой позицией закона в отношении сохранности государственных се-

кретов. Уже в первых декретах советского правительства, изданных в первые годы установления советской власти в нашей стране, разглашение государственной тайны рассматривалось как одно из тягчайших преступлений, влекущих за собой применение высшей меры уголовного наказания.

Указ Президиума Верховного Совета СССР от 15 ноября 1943 г. «Об ответственности за разглашение государственной тайны и утрату документов, содержащих государственную тайну» [1] впервые в истории советского уголовного законодательства установил уголовную ответственность частных лиц за преступления, посягающие на сохранность государственной тайны.

На основе анализа положений российского законодательства, касающихся режимов защиты информации, можно выделить типы информации, различающиеся по режимам доступа:

1) информация, для которой законодательно устанавливается обязательный режим ограниченного доступа ради публичного интереса (такова информация, составляющая государственную тайну);

2) информация, для которой законодательно устанавливается обязательный режим ограниченного доступа в интересах лиц, которых она касается, в целях охраны их конституционных прав (к этой информации относятся персональные данные, сведения, составляющие личную, врачебную, адвокатскую, нотариальную тайну, тайну переписки и др.);

3) информация, для которой ее правообладатель может (но не обязан) установить режим ограниченного доступа (режим конфиденциальности); это информация, составляющая коммерческую тайну;

4) информация, для которой не может быть установлен режим ограниченного доступа (например, информация о состоянии экологии, об условиях конкурсов или аукционов по приватизации объектов государственной или муниципальной собственности).

Сфера действия закона об информации включает лишь документированную информацию, поэтому приведенный в нем перечень не охватывает даже всех сведений, не подлежащих засекречиванию в качестве государственной тайны, и сведений, по отношению к которым не может быть установлен режим коммерческой тайны (ст. 7 закона «О государственной тайне», ст. 5 закона «О коммерческой тайне»).

В настоящее время одним из самых серьезных недостатков, весьма затрудняющих процедуру обжалования (оспаривания) нормативных правовых актов, возникающих из публичных правоотно-

шений, связанных с разглашением государственной тайны, представляется наличие чрезмерно усложненной, иерархической и «закрытой» системы, действующей в отношении строго конфиденциальной информации в интересах государства и общества в целом. Об этом свидетельствует излишне большое количество инстанций, разрабатывающих и согласовывающих перечни такого рода сведений.

Как недостаток ныне действующей концепции правовой защиты государственной тайны следует отметить и неоднозначное понимание сущности, формы и масштабов понятия «перечень сведений, составляющих государственную тайну».

Существенным недостатком ныне действующей концепции правового регулирования защиты государственной тайны является отсутствие в России специального органа, занимающегося правовым регулированием обеспечения защиты различных видов тайны и поиском соотношения между ними. Такой орган сегодня крайне необходим, ибо до сих пор не найден четкий ответ на вопрос, кто должен заниматься толкованием положений закона «О государственной тайне», относить к государственной тайне ту или иную информацию, определять отдельные пункты, составляющие государственную тайну, степень секретности конкретных сведений или их групп, а также структуру самого перечня сведений.

Решение вопросов защиты государственной тайны в стране находится в компетенции в основном исполнительной власти при недостаточном контроле со стороны российских законодателей. Передача полномочий Верховного Совета РФ по разработке системы правового регулирования в сфере безопасности администрации Президента РФ не повышает конституционность защиты прав человека, однако в результате такого изменения заметно повышаются полномочия главы государства по делегированию законодательных полномочий в области государственной тайны федеральным органам исполнительной власти. А это приводит к ряду негативных последствий.

С учетом изложенного предлагается и другой вариант: создать в России орган, координирующий законодательство (правовое регулирование) в области защиты государственной тайны и обеспечения обороны и безопасности государства, а также других видов конституционной безопасности (военной, информационной, научной и др.).

Среди других недостатков, присущих действующему закону РФ «О государственной тайне», уже упоминалось наличие в его ст. 5 излишне широкого определения различных групп (категорий) све-

дений, которые составляют государственную тайну. Большой масштаб этих категорий позволяет быстро определить (даже в первом приближении) конкретную группу сведений, составляющих государственную тайну. Однако в каждую такую группу сведений падает или может попасть значительный объем частных сведений, поэтому оценить конкретную величину количественного ущерба для обороны и безопасности всего государства от разглашения конкретных частных сведений, составляющих государственную тайну, в этом случае весьма затруднительно, а зачастую невозможно.

Например, нормативные методические документы, утверждаемые руководителями органов государственной власти, которые наделены полномочиями по отнесению сведений к государственной тайне, и согласованные с Межведомственной комиссией по защите государственной тайны, практически не позволяют учесть степень ущерба, нанесенного обороне и безопасности всего государства такими малыми категориями сведений, относящихся к государственной тайне, какие в свое время разгласил А. К. Никитин [2].

В целом можно заключить, что система защиты государственной тайны в Российской Федерации сформирована. После официального определения понятия государственной тайны была установлена и система ее защиты, определены органы и меры, а также перечень сведений, составляющих государственную тайну. Правовой гарантией соблюдения интересов всего общества стало закрепление перечня сведений, не подлежащих засекречиванию. Однако их неточность, размытость, объективно существующие и непреодолимые по объективным же причинам, привели к возникновению ряда судебных процессов, затягиваемых порой на годы.

В целом можно отметить, что в данное время, время информационных технологий, информация стала одним самых дорогих и необходимых ресурсов. И для успешного развития государства, если рассматривать отдельно государственную тайну, необходимо совершенствовать механизмы защиты этой информации от третьих лиц для укрепления и сохранения своего суверенитета.

### Список литературы

[1] Сборник документов по истории уголовного законодательства СССР и РСФСР 1917–1952 гг. — М., 1953.

[2] *Мальцев В. А.* Государство и информация // Конституционные права в России: дела и решения: учеб. пособие / отв. ред. А. Шайо; Ин-т права и публичной политики. — М., 2002.

*Полищук Лидия Леонидовна,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

## **Правовое регулирование государственной гражданской службы**

Государственная служба — служба гражданского характера в России является основным способом регулирования исполнительной, законодательной и судебной системы власти в стране и нацелена прежде всего на обеспечение нормального государственного оборота в России. В этом проявляется ее основное отличие от иных сфер государственной деятельности. Основу государственной службы составляет профессиональная работа граждан на постах в органах разных веток аппарата управления.

В современном законодательстве деятельность государственной службы регламентирует федеральный закон «О государственной гражданской службе». Наряду с федеральными органами государственной власти регулирование отношений в сфере государственной гражданской службы осуществляется органами власти российских регионов. Необходимо отметить, что термин «гражданская» подчеркивает общественные принципы этой деятельности, ее первостепенная задача состоит в реализации наиболее важных политико-правовых функций страны, без нее работа государства как единого аппарата не представляется возможной.

Первая попытка дать правовое определение сущности, содержания и порядка прохождения государственной службы в Российской Федерации была предпринята в 1995 г. в федеральном законе № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации», который на сегодняшний день утратил силу. Действующее законодательство Российской Федерации четко регламентирует процесс прохождения государственной службы (федеральные законы № 58-ФЗ и 79-ФЗ). Поступление на государственную службу нормативно определяется ст. 12 федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» и ст. 21 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Эти правовые акты устанавливают общие условия поступления на государственную службу и



определяют требования к поступающим на нее [1, с. 40]. В ноябре 2003 г. в закон «О системе государственной службы Российской Федерации» была введена ст. 18.1, на основании которой сильно расширился контингент возможных участников взаимодействия государства и частных лиц. Так, в соответствии с этой статьей в России может быть предусмотрено поступление иностранных граждан на военную службу по контракту. Речь идет только о гражданах бывшего СССР, которые ныне являются иностранцами, но хотели бы служить в Российской армии с последующим получением российского гражданства. Это один из способов объединения граждан постсоветского пространства. В то же время не могут быть приняты на гражданскую службу граждане России, имеющие двойное гражданство. Но если у Российской Федерации есть международный договор с каким-либо государством, оговаривающий данный момент, то человек с двойным гражданством может быть принят на государственную службу России. Как известно, условия международных договоров в данном случае имеют законодательный приоритет. Владение государственным языком — обязательное условие поступления на все виды государственной службы России. Согласно Конституции РФ, государственный язык Российской Федерации на всей ее территории — русский. Следовательно, каждый федеральный государственный служащий либо государственный служащий субъекта Федерации обязан свободно владеть русским языком. Владение государственным языком означает определенный уровень знания языка. Однако, к сожалению, единые стандарты для проведения экзамена на знание русского языка при приеме на государственную службу отсутствуют и такой экзамен не проводится [2]. Хотя система экзаменов на знание русского языка уже создана в РФ, она не применяется для государственной службы, а используется только в некоторых сферах государственного регулирования. Понятие и порядок заключения служебного контракта рассматриваются в гл. 5 и 6 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Подписание служебного контракта — неотъемлемое условие поступления на государственную службу [3, с. 9].

Вызывают интерес и мотивы поступления на государственную гражданскую службу. В иерархии предпочтений федеральные государственные служащие поставили на первое место такой мотив, как гарантия постоянной работы, стабильного положения (44,7%), а далее по убывающей: желание принести пользу обществу и государству (36,0%), стремление реализовать себя, свои профессиональные качества (33,4%), обеспечить служеб-

ную карьеру, служебный рост (21,9%), желание получить связи с «нужными» людьми (17,6%), стремление занять престижное место в обществе (17,0%), желание повысить свое материальное благосостояние (16,1%), стремление заработать высокую государственную пенсию (10,0%), не было иного выбора (7,2%). Эти данные были получены при опросах в 2010 г. [4, с. 28] Но и сегодня ситуация мало изменилась, за исключением того, что поменялись местами желание принести пользу обществу и государству и стремление реализовать себя, свои профессиональные качества и, как ни парадоксально, но желание повысить свое материальное благосостояние поднялось с 6-го на 4-е место [5].

Действующим законодательством определены основные моменты собственно прохождения государственной службы, т. е. пребывания на ней. Закон «О системе государственной службы Российской Федерации» устанавливает, что прохождение государственной службы включает в себя: назначение на должность; присвоение классного чина, воинского и специального звания, дипломатического ранга; аттестацию, квалификационный экзамен; другие обстоятельства в соответствии с действующим законодательством РФ.

Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» включает в понятие «прохождение гражданской службы» должностной регламент, аттестацию гражданских служащих и квалификационный экзамен. Представляется, что такой подход обедняет гораздо более емкое содержание понятия «прохождение государственной службы». Более широко и предметно процесс прохождения государственной службы представлен в Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации 2001 г.

Таким образом, государственная служба осуществляется исключительно на основе государственного закона, т. е. специального законодательства, имеющего свои источники (формы), а также на основе механизма правового регулирования как совокупности юридических норм, правил и процедур, регулирующих отношения, связанные с организацией государственной службы. Таким образом, государственная служба зиждется прежде всего на правовой основе и регулируется только ею.

Как государственная служба, так и государственные служащие имеют правовой статус. В статусном наборе государственного служащего — личностном, профессиональном, должностном и, конечно, нравственном — правовой статус является ведущим. Лицо,

состоящее на государственной службе, служит государству, выполняя по его поручению и за плату работу по реализации функций государства. Это политико-правовой аспект деятельности. Множество государственных служащих создают в большинстве своем государственный аппарат, который, в свою очередь, на основании своей деятельности и будет являться в общих чертах самим государством.

Согласно Конституции РФ, главное назначение государства, а значит, и государственной службы — это соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Правовые нормы, регулирующие государственную службу, нацеливают чиновников на выполнение именно этих задач. При этом важно, чтобы интересы гражданина и интересы государства адекватно, разумно оценивались и согласовывались. Точнее, чтобы государство, состоящее из множества граждан, в обязательном порядке оценивало и согласовывало в своих действиях интересы самих граждан — индивидумов.

Лицо, находящееся на службе у государства, подпадает под специальный правовой режим. Наряду с должностными правами, обязанностями и социальными гарантиями служащий имеет правовые ограничения, связанные с государственной службой.

Государственная служба как правовой институт имеет свои специфические цели и функции. Понятия «цели» и «функции» государственной службы как правового института в нормативном порядке не определены. В специальной литературе этот вопрос имеет лишь постановочный характер [6, с. 24].

Вышеизложенное позволяет выстроить ряд основных проблем в сфере правового регулирования современной государственной гражданской службы:

— неурегулированная организация государственной гражданской службы, нехватка надлежащей регламентации деятельности государственных органов и государственных служащих, что иногда приводит к бюрократизму и злоупотреблению должностными полномочиями;

— отсутствие полной открытости государственной службы также способствует проявлениям бюрократизма и злоупотреблению властью со стороны отдельных должностных лиц для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц, групп или конкретных персоналий;

— быстро устаревающие механизмы борьбы с коррупцией, например в случае декларирования доходов, расходов и имущества публичных служащих; нехватка правовых и организационных мер

контроля со стороны гражданского общества за деятельностью государственных органов;

— до сих пор при выполнении государственных функций в отдаленных регионах страны используются устаревшие технологии, отсутствует межрегиональная согласованность на этом уровне в связи с различными приоритетами в регионах РФ, финансирование распределяется по разным статьям, что приводит к неравномерному развитию технологической базы;

— нехватка кадрового резерва должного уровня порождает необходимость развития кадрового потенциала в системе государственного управления, привлечения молодых перспективных кадров, повышения мотивации при выборе профессии не только на этапе получения общего среднего образования, но и в период учебы в высших учебных заведениях;

— несовершенство системы проведения квалификационных экзаменов и аттестации государственных служащих, иногда даже формальный подход к исполнению заданных условий;

— несоответствие социального положения государственного служащего и его ответственности;

— несовершенный механизм стимулирования государственных служащих, что способствует снижению мотивации государственных служащих, занимающих соответствующие посты.

Исходя из этих, на мой взгляд, серьезнейших проблем, можно выстроить ряд выводов и предложений по совершенствованию государственной гражданской службы. Тем не менее следует помнить, что реформы и преобразования государственной службы не смогут принести ожидаемых результатов, пока не будет сформирован государственный аппарат инновационного типа, имеющий возможность успешно функционировать в современных условиях, пока не будет апробирован и подтвержден на практике, юридически закреплен административно-правовой статус гражданского служащего, отвечающий всем требованиям современных реалий.

### Список литературы

[1] *Попова З. С.* Государственная служба как система социальных институтов // Российское государство и государственная служба на современном этапе: мат научн.-практ. конф. — М.: Изд-во РАГС, 2014.

[2] *Липатов Э. Г., Чаннов С. Е., Велиева Д. С.* [и др.]. Комментарий к ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» // Система «ГАРАНТ».

[3] *Барышев В. Н.* Государственная служба России: прошлое и настоящее // Гражданин и право. — 2014. — № 1. — С. 3-15.

[4] *Киселев С. Г.* Государственная гражданская служба. — М.: ТК «Велби», Изд-во «Проспект», 2015.

[5] Отбор, мотивация, квалификация государственных служащих // <http://www.jobgrade.ru/modules/Articles/article.php?storyid=441>, 2016.

[6] *Груздев В. С.* Правовой статус государственных служащих Российской Федерации и организационно-правовые основы функционирования системы подготовки, переподготовки и повышения их квалификации: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. — М., 2015.

УДК 342.9

*Тихомиров Андрей Юрьевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Борьба с коррупцией: российская действительность и зарубежный опыт**

Российское законодательство определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное

предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами.

Коррупция стала международным явлением, свойственным всем странам независимо от уровня экономического развития и политического устройства. В связи с этим Россия придерживается международных антикоррупционных стандартов, закрепленных в ряде международных документов, среди которых Конвенция ООН против коррупции, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Конвенция по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций, Декларация ООН о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях, резолюция Комитета министров Совета Европы от 6 ноября 1997 г. «О двадцати принципах борьбы с коррупцией».

Несмотря на антикоррупционные меры, уровень коррупции остается высоким: например, в 2015 г. средний размер взятки в Российской Федерации составил 145 тыс. руб., а количество осужденных за коррупцию превысило 9 тыс. человек. Коррупция в России является социально-экономической угрозой, препятствующей эффективному развитию государства, поскольку она затрудняет экономические и социальные преобразования и тормозит саморазвитие Российского государства, способствует развитию теневой экономики и снижает налоговые поступления в государственный бюджет, усиливает имущественное расслоение общества, формирует возможности для преступности, приводит к деградации моральных ценностей общества, развивает возможности негативного влияния на формирование политической элиты, избирательный процесс.

Антикоррупционная политика предусматривает правотворческую, правоприменительную, интерпретационную, доктринальную, правообучающую формы реализации, которые обуславливают институциональную структуру антикоррупционного механизма, а также основные способы его воздействия на систему властных отношений.

Современное состояние уголовной и карательной политики в связи с практикой борьбы с коррупцией следует рассматривать одновременно через призму качества деятельности правоохранительных органов, опосредованно оказывающего влияние на состояние правосудия в этой сфере. Такая взаимосвязь усматривается в соотношении данных о закономерностях уголовно-процессуальных мер, принимаемых в отношении коррупционных преступлений в России.

При должностном преступлении действие или бездействие должностного лица всегда совершается вопреки интересам службы — тем ценностям, которые охраняются уголовным законом. Интересы службы в органах государственной власти, государственных и муниципальных органах и учреждениях сформулированы в Конституции РФ, законах, других нормативных правовых актах и выражены через основные принципы и задачи, стоящие перед конкретными государственными и муниципальными органами и организациями.

В динамике статистических рядов проявляются яркие закономерности: число зарегистрированных коррупционных преступлений ежегодно в 3,5 раза больше количества уголовных дел, направленных в суд [1]. Если предположить, что каждое зарегистрированное коррупционное преступление расследуется в рамках одного возбужденного уголовного дела, то можно сделать вывод, что до суда доходит одно из трех уголовных дел [2, с. 61].

Организацию антикоррупционной деятельности в развитых зарубежных странах можно свести к следующему: коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза национальной безопасности; осуществляется профилактика совершения коррупционных преступлений, коррупция устраняется еще «в состоянии зародыша»; широко развита и успешно функционирует система защиты свидетелей; реально обеспечиваются права и защита частной собственности; органы власти подконтрольны обществу; общество заинтересовано в искоренении коррупции, проявляет инициативу и обладает полномочиями в данной области; четко функционируют все ветви власти; все действия и личное имущество чиновников строго подотчетны; жесткое наказание для коррупционеров неотвратимо.

Проведя анализ антикоррупционной политики зарубежных стран, можно сделать вывод, что она опирается на предупредительные меры и носит профилактический характер. Практика этих зарубежных стран показывает, что можно добиться снижения коррупции с помощью ужесточения антикоррупционного законодательства и более сурового контроля над исполнением законов, мониторинга государственных и общественных организаций, обеспечения достойной оплаты труда, гласности в вопросах, связанных с коррупцией. Для этого необходима долговременная совместная работа органов власти, частного сектора, некоммерческих организаций, гражданского общества.

## Список литературы

[1] <http://crimestat.ru>.

[2] *Астанин В. В.* Изучение организованной коррупции и реагирования на нее: учеб. пособие — М.: РЭА им. Г. В. Плеханова, 2006.

УДК 342.9

*Кулагин Роман Сергеевич,  
студент магистратуры Санкт-Петербургского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России)*

### **Предупреждение коррупционных преступлений в уголовно-исполнительной системе**

После распада СССР и принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. был провозглашен формальный курс на построение правового государства с преобладанием демократических приоритетов — государства, в котором права и свободы личности являются высшей, доминирующей над всеми остальными ценностью. Основополагающими задачами отечественной пенитенциарной системы были объявлены профилактика и предотвращение рецидивов преступлений, а также ориентированность на применение Международных правил и стандартов обращения с заключенными, базирующихся на принципах гуманизма, соблюдении и реализации прав и свобод человека и подконтрольности институтам гражданского общества.

Однако падение нравственно-ценностных ориентиров в постсоветском обществе, вызванное в первую очередь крайне низким уровнем социальной стабильности, появление крена в сторону уличной и бытовой преступности и как следствие превышение допустимых лимитов наполняемости пенитенциарных учреждений внесло значительные коррективы в процесс реализации курса следования Международным правилам и стандартам.



В дополнение к вышеприведенным тезисам необходимо с прискорбием констатировать, что на сегодняшний день профессиональный и морально-нравственный уровень сотрудников УИС оставляет желать лучшего. Причины данного явления зачастую скрываются в формальном подходе кадровых подразделений ФСИН России к отбору и приему сотрудников на службу, связанном с порой низким уровнем профессионализма самих сотрудников кадрового аппарата, слабым знанием ими федеральных законов и внутриведомственных руководящих документов, регламентирующих поступление граждан Российской Федерации на службу в органы Министерства юстиции РФ, со стремлением в кратчайшие сроки ликвидировать дефицит штатных единиц и заполнить вакантные должности в том или ином учреждении.

Вышеперечисленные обстоятельства создают весьма благоприятную почву для возникновения между сотрудниками УИС и лицами, содержащимися под стражей или отбывающими наказание в исправительных учреждениях ФСИН России, отношений, не регламентированных уголовно-исполнительным законодательством и внутриведомственными руководящими документами. Данные отношения, как правило, базируются на деликтной составляющей в поведении субъектов правоотношений УИС, связанной в подавляющем большинстве случаев с коррупционными проявлениями. Затронув тему о наличии коррупционной составляющей в деятельности учреждений и органов УИС, следует отметить, что преступления и предательство интересов службы заключаются с одной стороны в неисполнении установленных законодательством запретов, связанных с прохождением службы, с другой — в осуществлении или сознательным неосуществлении в корыстных интересах полномочий при исполнении должностных обязанностей. Таким образом, формулируя определение коррупции и особенности данного явления в отечественной пенитенциарной системе, целесообразно сделать вывод о том, что коррупционная проблематика в вышеназванном государственном институте имеет дуалистическую структуру, базирующуюся на неисполнении действующего законодательства, регламентирующего порядок прохождения службы в УИС, а также на избирательном, конъюнктурном отношении к исполнению должностных обязанностей с целью реализации корыстных интересов и преследования личной выгоды.

С учетом вышеизложенного очевидным и справедливым представляется вывод о необходимости разработки комплекса мер, направленных на противодействие коррупции в российских пенитенциарных учреждениях и пресечение любых ее проявлений.

Для успешного решения вышеперечисленных задач архиважным представляется отслеживание предпосылок к формированию коррупционного типа девиантного поведения еще на этапе прохождения кандидатом на службу в УИС психологического обследования [2]. Логично предположить, что будет весьма полезно, если кандидатам на службу в УИС будет предложено пройти в Центрах психофизиологической диагностики (далее: ЦПД) территориальных органов ФСИН России тестирования, основанного на Методе цветowych метафор (далее: МЦМ) И. Л. Соломина, разработанном на базе метода семантического дифференциала и позволяющем с высокой долей вероятности определить и охарактеризовать мотивацию тех или иных человеческих поступков, а применительно к теме научного исследования — мотивы поступления гражданина на службу в УИС. Еще одним важнейшим аспектом в комплексе мероприятий по противодействию коррупции в отечественной пенитенциарной системе целесообразно считать разработку эффективной системы поощрений и премирования, объективно отражающей коэффициент результативности выполнения должностных обязанностей каждого сотрудника, его индивидуальный вклад в общий механизм реализации функций того или иного учреждения, уровень физической, боевой и специальной подготовки. Иными словами, речь идет о серьезной концептуальной модернизации системы поощрений в УИС, превращении ее в мощный инструмент стимулирования сотрудников к добросовестному и не выходящему за рамки правового поля исполнению своих служебных обязанностей.

В аспекте разработки и формирования антикоррупционной методологии особый интерес с точки зрения уровня развития, качества функционирования и структуры управления представляют пенитенциарные системы США, Англии, Германии и Франции [3, с. 135].

Акцентируя внимание на специфике содержания осужденных в пенитенциарных учреждениях вышеперечисленных государств, следует отметить такую значительную особенность, как камерная система содержания спецконтингента. В контексте коррупционной проблематики, достаточно остро стоящей перед отечественной УИС, данная система имеет серьезные преимущества перед традиционной советско-российской отрядной системой, поскольку именно камерная организация быта осужденных позволяет разработать эффективную и результативную систему контроля за их поведением и оперативно выявлять и пресекать попытки реализации коррупционных схем в отношениях между спецконтингентом и сотрудниками пенитенциарных учреждений.

Следующим актуальным направлением по противодействию коррупции в УИС с учетом зарубежного опыта является привлечение в качестве эксперимента частного капитала к организации механизма функционирования российских пенитенциарных учреждений.

Для формулирования следующего направления противодействия коррупции в деятельности УИС снова обратимся к опыту США. Учитывая высокую результативность Комиссии по выявлению преступлений коррупционной направленности в органах полиции США, целесообразно создать аналогичное подразделение в системе Федеральной службы безопасности, подчиняющееся исключительно руководящему составу ФСБ России, специфика работы которого будет заключаться во внедрении сотрудников в территориальные органы и учреждения ФСИН России, а также в курировании подразделений УСБ ФСИН России с целью выявления фактов коррупции как среди высшего руководства, так и на уровне младшего и среднего начальствующего состава.

В качестве завершающего направления по противодействию коррупции в УИС, рассмотренного в рамках данной статьи, следует отметить необходимость более углубленного изучения возможности применения в учреждениях ФСИН России технических средств, подавляющих сигналы сотовой связи, а также использования такого вида связи, как транкинговая. Применение на территории пенитенциарных учреждений данных технических нововведений поможет успешно решить один из аспектов коррупционной проблематики в УИС, а также проблему систематического нарушения режима содержания осужденными и подследственными. Однако для внедрения транкинговой связи в механизм функционирования отечественной УИС необходимо внести изменения в действующую нормативно-правовую базу, запрещающую использование данного вида связи на территории пенитенциарных учреждений.

### Список литературы

[1] *Кренева Ю. А.* Должностная халатность как вид девиантного поведения сотрудников пенитенциарной системы: автореф. дис. <...> канд. юр. наук. — Ростов н/Д., 2010.

[2] *Яковлев К. Л., Яковлева О. Н., Яковлева Е. И.* Государственно-правовые основы организации правоохранительных органов зарубежных стран: моногр. — М.: Инфра-М, 2011.

*Аверьянова Анна Викторовна,  
студент Санкт-Петербургского юридического института  
(филиала) Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации*

### **К вопросу о статусе врача как специального субъекта преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ**

Субъект преступления — обязательный элемент любого состава преступления. Нет субъекта — нет преступления. Содержательным наполнением термина «субъект состава преступления» являются такие общие признаки лица, совершившего деяния, как возраст и вменяемость. Кроме того, в УК РФ предусматривается так называемый «специальный» субъект — совокупность признаков (помимо общих), только при обязательном наличии которых лицо может быть привлечено к уголовной ответственности. Такие признаки ограничивают привлечение к уголовной ответственности других лиц. Субъектом исследуемого состава преступления может быть гражданин как Российской Федерации, так и другого государства либо апатрид.

Субъектом преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ, является дееспособное физическое лицо, достигшее возраста 16 лет. Эти правила именуются общими и обязательны для субъекта любого состава преступления (различаться может лишь возраст). Вместе с тем при причинении неосторожной смерти пациенту субъектом выступает не просто физическое лицо, но врач — субъект, помимо общих обладающий специальными признаками, т. е. условно можно говорить, что в контексте исследуемого состава субъект относится к числу специальных.

Доктрина уголовного права Российской Федерации декларирует, что в случае установления в статье Особенной части УК РФ специальных признаков субъекта, совершившего преступление, он является специальным. Однако можем ли мы говорить о специальном субъекте, если прямо о нем не сказано, но он подразумевается?

Некоторые авторы, например А. Г. Кибальник, высказывают мнение, согласно которому в настоящее время можно говорить о наличии в УК РФ целой системы «профессиональных» преступлений медицинских работников, т. е. системы преступлений с законодательно закрепленным специальным субъектом — медицинским работником, включающей в себя и ч. 2 ст. 109 УК РФ [1, с. 21].

Под такими преступлениями предлагается понимать совершенные медицинскими работниками в нарушение профессиональных обязанностей умышленные или неосторожные общественно опасные деяния, причинившие вред здоровью или жизни человека либо создавшие реальную угрозу причинения такого вреда.

Вместе с тем такая точка зрения представляется небесспорной по следующим основаниям: и диспозиция, и санкция конкретной единой статьи, являясь элементами нормы права, взаимосвязаны и обуславливают друг друга. В данном случае в диспозиции ч. 2 ст. 109 УК РФ «Причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей» отсутствует малейшее указание на наличие статуса специального субъекта — врача. Кроме того, санкция статьи: «...наказывается ограничением свободы на срок до трех лет, либо принудительными работами на срок до трех лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового, либо лишением свободы на тот же срок с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет или без такового» — также не указывает на медицинского субъекта преступления, а лишь предполагает возможность его наличия («заниматься определенной деятельностью»). Кроме того, отдельные авторы отмечают, что ответственность за преступление, предусмотренное ч. 2 ст. 109, распространяется и на других лиц, которые по роду своей профессии должны были и могли предвидеть наступление смерти тех, кому они не оказали своевременную и достаточную помощь. Таковыми можно считать учителей или воспитателей в детском учреждении, спортивных тренеров, а также тех, чья профессия связана с источником повышенной опасности.

Проиллюстрировать такую ситуацию можно рядом примеров.

В Белгородской области судом вынесен приговор 35-летнему тренеру-преподавателю детско-юношеской футбольной школы г. Губкина. Он признан виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ. Следствием и судом установлено, что в мае 2012 г. на футбольном поле проходила тренировка детской футбольной команды. Зная о том, что футбольные ворота находятся в неисправном состоянии и представляют опасность для жизни и здоровья детей, тренер допустил команду к тренировке. В результате падения ворот 13-летнему вратарю были причинены телесные повреждения, от которых он скончался [2].

В г. Набережные Челны Республики Татарстан вынесен приговор в отношении 66-летнего тренера-преподавателя Ш. Б., при-

знанного виновным в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ. Установлено, что 22 ноября 2014 г. после проведения тренировки на уличном корте тренер не смог открыть ворота и предложил детям выйти через проем в заборе. Некоторые ребята полезли через забор. В результате 10-летний мальчик упал с высоты 2,7 м, ударился головой о бетонную площадку, получил черепно-мозговую травму и впоследствии скончался [3].

Другой проблемой, на которую следует обратить внимание, представляется некоторая путаница в понятийном аппарате рассматриваемого вопроса. Кто является виновным в случае неосторожного причинения смерти пациенту вследствие ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей — врач или медицинский работник?

Понятия «врач» федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» в ст. 2, закрепляющей основные понятия, не содержит. Однако там имеется определение «медицинского работника». Согласно положению данной статьи, медицинский работник — это физическое лицо, которое имеет медицинское или иное образование, работает в медицинской организации и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, либо физическое лицо, которое является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность. Для конкретизации обратимся к понятию «медицинская деятельность». Согласно п. 10 ст. 2 указанного закона, медицинская деятельность — профессиональная деятельность по оказанию медицинской помощи, проведению медицинских экспертиз, медицинских осмотров и медицинских освидетельствований, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, а также профессиональная деятельность, связанная с трансплантацией (пересадкой) органов и (или) тканей, обращением донорской крови и (или) ее компонентов в медицинских целях. Таким образом, анализируя приведенные выше положения, можно прийти к выводу, что медицинским работником является фактически любое лицо, осуществляющее свою деятельность в сфере медицинского обслуживания населения.

Не дает ответа на поставленный вопрос и профильный приказ Министерства здравоохранения РФ от 20.12.2012 г. № 1183н «Об утверждении Номенклатуры должностей медицинских работников и фармацевтических работников», согласно которому все медицинские работники делятся на группы: руководители; специалисты с высшим профессиональным (медицинским) образованием (врачи); специалисты с высшим профессиональным (немедицинским) обра-

зованием; специалисты со средним профессиональным (медицинским) образованием (средний медицинский персонал); иные медицинские работники (младший медицинский персонал).

Исходя из взаимосвязи положений данного приказа и федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», представляется справедливым вопрос: а может ли в связи со своими профессиональными обязанностями причинить смерть по неосторожности санитарный врач, заведующий молочной кухней, инструктор-методист по лечебной физкультуре? Логично предположить, что в случае причинения неосторожной смерти пациенту такие лица будут нести уголовную ответственность на общих основаниях. Сложнее ответить на вопрос о наличии или отсутствии признаков субъекта, когда идет речь о среднем медицинском персонале: медицинских сестрах, лаборантах. Законодательно этот вопрос не урегулирован, однако практика пытается предложить свое решение.

Пациентке П., 2004 г. рождения, врачом-невропатологом был назначен медицинский препарат «Лидаза» в виде внутримышечных инъекций по 32 ед. Медицинская сестра амбулатории Андроповского района А. в своем доме ввела П. препарат. Сразу после введения у П. посинели кожные покровы, изо рта и носа начала выделяться пенящаяся жидкость. Родители П. доставили ее в больницу, где врач констатировала смерть девочки. В ходе расследования А. заявляла, что, согласно указанию врача, вводимый препарат она разбавляла физраствором. В ходе судебно-химической экспертизы в шприце, изъятом на месте совершения преступления, были обнаружены вещества «Лидокаин» и «Лидаза». Согласно заключению комиссионной судебно-медицинской экспертизы трупа, причиной смерти стало ятрогенное осложнение от передозировки препарата «Лидокаин» в результате непрофессиональных действий медсестры. Приговором Андроповского районного суда от 9 июня 2006 г. А. признана виновной в совершении преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ [4].

Медицинская помощь представляет собой комплекс мероприятий, направленных на поддержание и (или) восстановление здоровья и включающих в себя предоставление медицинских услуг, в том числе она может быть и экстренной. В связи с этим дискуссионным является вопрос: является ли субъектом преступления медицинский работник вне рабочего времени?

Судебная практика СССР шла путем признания медицинского работника виновным в неоказании экстренной медицинской помощи в любое время, будь оно рабочим или нет. Аналогичная точка

зрения содержится в положении ст. 71 федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», обращающей внимание на фразу в клятве врача: «...клянусь быть всегда готовым оказать медицинскую помощь».

Противники такого подхода утверждают, что из преамбулы клятвы врача, гласящей: «Получая высокое звание врача и приступая к профессиональной деятельности, я торжественно клянусь...», явствует, что профессиональная деятельность отождествляется с нахождением на рабочем месте и в рабочее время: «Следует считать, что физическим лицом профессиональная медицинская деятельность не может осуществляться вне рамок исполнения им как наемным работником своих трудовых обязанностей либо осуществления индивидуальной предпринимательской деятельности» [5].

Такое узкое толкование норм права исключает из перечня обязанных оказывать экстренную помощь лиц, имеющих медицинское образование, но не работающих по профессии.

На практике к этому добавляется важное оценочное условие: имел ли медицинский работник реальную возможность, мог ли он оказать необходимую в данном конкретном случае помощь и предотвратить наступление последствий? Думается, только в случае положительного ответа на этот вопрос ненадлежащее оказание помощи будет преступным.

Резюмируя, позволим себе так охарактеризовать субъект совершения исследуемого состава преступления: это физическое лицо, достигшее возраста 16 лет, вменяемое, имеющее лицензию на осуществление конкретного вида медицинской деятельности, трудоустроенное в медицинской организации (государственной, муниципальной либо коммерческой), имеющее высшее медицинское образование, соответствующий уровень квалификации либо относящееся к среднему медицинскому персоналу, в профессиональные обязанности которого входит непосредственное оказание медицинской помощи любого вида при наличии реальной возможности ее оказать.

Представляется целесообразным законодательно закрепить статус медицинского работника, деятельность которого непосредственно связана с оказанием медицинской помощи, в качестве специального субъекта совершения преступления, предусмотренного ч. 2 ст. 109 УК РФ. Систему «медицинских» профессиональных преступлений необходимо законодательно закрепить по аналогии с должностными преступлениями и преступлениями против военной службы ввиду особой важности и сложности данных общественных отношений, нуждающихся в уголовно-правовой защи-



те. Также, думается, следует дать разъяснение и критерии статуса специального субъекта — медицинского работника как минимум в постановлении Пленума Верховного Суда РФ. Наиболее эффективным путем могло бы оказаться внесение соответствующих изменений в УК РФ.

#### Список литературы

[1] *Кибальник А. Г., Старостина Я. В.* Актуальные проблемы уголовной ответственности медицинских работников: моногр. — М.: Илекса, 2006.

[2] URL: <http://belgorod.sledcom.ru/news/item/613536>.

[3] URL: <http://tatarstan.sledcom.ru/news/item/914641>.

[4] Чортаносов Р. Л. Ошибка медицинского работника стоила жизни малолетнему ребенку // Предварительное следствие. — 2008. — № 1.

[5] *Цыганова О. А., Ившин Н. В.* Неоказание помощи больному: теоретические аспекты и правоприменительная практика. // Медицинское право. — 2014. — № 14. — С. 26–32.

УДК 347.9

*Вагапов Шамсудин Магомедович,  
студент Северо-Западного филиала  
Российского государственного университета правосудия*

#### **Злоупотребление процессуальными правами в гражданском и арбитражном процессе**

Процесс развития и усовершенствования российского законодательства не стоит на месте, однако до сих пор не создан достаточно эффективный механизм противодействия злоупотреблению правом. Данный правовой институт находится лишь на стадии ста-

новления, но, несмотря на это, уже имеет свои регуляторы в сфере гражданского и арбитражного судопроизводства.

Конструкция злоупотребления правом получила активное развитие в европейской доктрине гражданского права более века назад: это результат французского правового опыта (идея *abus de droit* (фр.) — злоупотребление правом) [1, с. 157]. Смысл данной конструкции заключался в запрещении осуществления субъективных прав с единственной целью: нанести вред другим лицам. В качестве критерия была выработана концепция законного (легитимного) интереса, которым не может быть желание стороны максимально затянуть процесс в целях отсрочки принятия неблагоприятного для себя решения либо отсрочки выплаты по долгам, намерение причинить вред деловой репутации другой стороны и т. д. [2, с. 8]

Для понимания сущности такого явления, как «злоупотребление правом», необходимо рассмотреть и противоположную ему правовую категорию — «добросовестность».

Добросовестность — это общий принцип, закрепленный в ст. 6 ГК РФ и п. 2 ст. 41 АПК РФ, помогающий установить пределы осуществления субъектами принадлежащих им гражданских прав, а также восполнить пробелы в законодательстве. Это некий эталон надлежащего поведения субъектов отношений, на соблюдение которого рассчитывают их контрагенты [3].

Таким образом, добросовестность — это должное поведение субъекта, целью которого является соблюдение установленных правил и ограничений, а злоупотребление — намеренное недолжное поведение с целью приобретения выгод и преимуществ с возможным причинением вреда оппоненту [4, с. 49].

На добросовестность указано в ч. 2 ст. 41 АПК РФ и в ч. 1 ст. 35 ГПК РФ. Конституция РФ (п. 3 ст. 17) косвенно запрещает злоупотребление правом.

Злоупотребление процессуальными правами представляет собой нарушение лицом, участвующим в деле, обязанности добросовестного пользования процессуальными правами. Указанное нарушение влечет за собой наступление неблагоприятных последствий как в арбитражном (ч. 2 ст. 41 АПК РФ), так и в гражданском судопроизводстве (ст. 99, ч. 2 ст. 284, ч. 2 ст. 319 ГПК РФ, а также п. 28 постановления Пленума Верховного Суда РФ от 19.06.2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции»).

Прежде чем приступить к дальнейшему рассмотрению понятия «злоупотребление процессуальными правами», необходимо выде-

лить его из общего понятия «злоупотребление правом» и отграничить от материального злоупотребления.

Злоупотребление процессуальным правом — это одна из разновидностей злоупотребления правом. В разграничении следует исходить из формального критерия: нормами какого законодательства предусмотрено право, которым злоупотребило лицо. Материальное злоупотребление связано с реализацией прав, гарантированных гражданским законодательством, процессуальное злоупотребление основано на реализации прав, которые предусмотрены процессуальным законодательством для лиц, участвующих в деле [5, с. 17].

В отличие от субъективных гражданских прав гражданские процессуальные права в большинстве своем носят характер правомочий на одностороннее волеизъявление, т. е. возможность совершения процессуального действия, тогда как гражданскому субъективному праву присущ материальный характер. В процессуальном отношении субъективному праву истца или ответчика лица соответствует обязанность суда и наоборот [6, с. 126–127].

По мнению А. В. Юдина, злоупотребление процессуальными правами — это особая форма гражданского процессуального правонарушения, т. е. умышленные недобросовестные действия участников гражданского процесса, сопровождающиеся нарушением условий осуществления субъективных процессуальных прав и совершаемые лишь с видимостью реализации таких прав, сопряженные с обманом в отношении известных обстоятельств дела в целях нарушения или ограничения возможности реализации прав других лиц, участвующих в деле, а также в целях воспрепятствования деятельности суда по правильному и своевременному рассмотрению и разрешению гражданского дела, влекущие применение мер гражданского процессуального принуждения [7, с. 10].

Отличительной чертой злоупотребления правом, а также фактором, усложняющим его определение, выступает его внешняя схожесть с правомерным поведением при осуществлении лицом своих процессуальных прав. Злоупотребление субъективным гражданским процессуальным правом может выражаться в активных процессуальных действиях, а также в процессуальном бездействии, которые формально отвечают требованиям норм гражданского и арбитражного процессуального права, но на самом деле совершаются с выходом за пределы субъективных прав управомоченного лица.

Законодателем созданы определенные пределы осуществления процессуальных прав, т. е. законодательно очерченные границы поведения управомоченных лиц по реализации возможностей, составляющих содержание процессуальных прав лиц, участвующих

в деле. Данные пределы устанавливаются путем либо определения задач гражданского и арбитражного судопроизводства (ст. 2 ГПК РФ, ст. 2 АПК РФ), либо закрепления их основных принципов (ст. 5, 6, 6.1, 7, 8, 10, 12, 13 ГПК РФ, ст. 5, 6, 6.1, 7, 8, 9, 10, 11 АПК РФ и др.). Пределы осуществления процессуальных прав очерчены действием принципов и должны обеспечивать достижение задач арбитражного судопроизводства [5, с. 18].

Целью злоупотребления процессуальными правами является воспрепятствование вынесению и вступлению в законную силу решения, невыгодного для злоупотребляющей стороны. Однако такого рода результата так или иначе желает любое лицо, участвующее в деле. Получается, что грань, отделяющая защиту своих прав законными способами от злоупотребления своими правами крайне тонка и далеко не всегда очевидна на первый взгляд. Этим и должен заниматься суд: определять в каждой конкретной ситуации, где заканчивается право и начинается злоупотребление. Осложняет такого рода деятельность судов тот факт, что в законодательстве отсутствуют четко закрепленные критерии злоупотребления правом, что, соответственно, влечет за собой проблемы по его доказыванию.

Ученые выделяют условия, при которых суд может признать действия лиц, участвующих в деле, злоупотреблением процессуальными правами, и критерии отнесения к ним.

Как считает Т. П. Подшивалов, во-первых, необходимо первоначально установить факт самого наличия права у участника спора, поскольку злоупотребить можно только наличествующим правом. Во-вторых, злоупотребление процессуальным правом всегда подразумевает недобросовестность осуществления субъективного права. В-третьих, злоупотребление означает лишь формальное соблюдение закона, т. е. задачи, ради которых осуществляется правосудие, не реализуются. В-четвертых, злоупотребляющие действия (бездействие) лица направлены на извлечение для себя определенных преимуществ в ущерб другим лицам и правосудию в целом. В-пятых, при злоупотреблении процессуальными правами нарушаются основные принципы гражданского и арбитражного процесса, в том числе процессуальная экономия и разумность сроков рассмотрения споров, закрепленная в ст. 6.1 ГПК РФ и в ст. 6.1 АПК РФ [5, с. 18–19].

Существует множество способов злоупотребления процессуальными правами в гражданском и арбитражном судопроизводстве:

— заявление отвода (многочисленных отводов) суду с целью затягивания судебного разбирательства;

- «дозированное» незаблаговременное предоставление суду и лицам, участвующим в деле, доказательств и отзывов;
- непредставление доказательств, указанных судом;
- несвоевременное заявление ходатайств;
- несвоевременное предъявление встречного иска с целью затягивания рассмотрения первоначального иска;
- подача встречного иска с недостатками оформления;
- ссылка на неполучение корреспонденции по имеющемуся в материалах дела адресу;
- привлечение новых лиц и др.

Для борьбы со злоупотреблением процессуальными правами со стороны участников гражданского судопроизводства законодатель «вооружил» судей методом воздействия, заложенным в ст. 99 ГПК РФ. Дефиниция данной нормы гласит, что «со стороны, недобросовестно заявившей неосновательный иск или спор относительно иска либо систематически противодействовавшей правильному и своевременному рассмотрению и разрешению дела, суд может взыскать в пользу другой стороны компенсацию за фактическую потерю времени». Но и в этой норме есть недостаток: в нее включен лишь небольшой перечень злоупотреблений правом, за которые могут быть применены меры ответственности, в то время как многие другие злоупотребления процессуальным правом остаются неохваченными.

Существуют и другие меры гражданской процессуальной ответственности за злоупотребление правами. Например, ч. 2 ст. 284 ГПК РФ гласит: «...суд, установив, что лицо, подавшее заявление, действовало недобросовестно в целях заведомо необоснованного ограничения или лишения дееспособности гражданина, взыскивает с такого лица все издержки, связанные с рассмотрением дела», а в ч. 2 ст. 319 ГПК РФ говорится о том, что «при заведомо ложном заявлении судебные расходы, связанные с возбуждением дела по заявлению о восстановлении утраченного судебного производства, взыскиваются с заявителя».

Что касается арбитражного судопроизводства, то в ч. 2 ст. 111 АПК РФ предусмотрено правило, в соответствии с которым на недобросовестную сторону могут быть отнесены все судебные расходы независимо от результата рассмотрения дела. Часть 5 ст. 159 АПК РФ наделяет арбитражный суд полномочиями по применению неблагоприятных последствий в виде отказа в удовлетворении заявления или ходатайства в случае нарушения требований добросовестного использования процессуальных прав лицами, участвующими в деле. Данные полномочия направлены на воспрепятствования

ние приданию юридической силы несвоевременным заявлениям и ходатайствам, недобросовестно поданным лицами, участвующими в деле [8, с. 43].

Подводя итог, следует отметить, что и гражданское, и арбитражное процессуальное законодательство содержит крайне незначительное количество норм, которые могут быть использованы судом по отношению к лицам, злоупотребляющим своими процессуальными правами. Следовательно, необходима разработка единого понятия и законодательной конструкции института процессуальной ответственности, наступающей при злоупотреблении правом или его прямом нарушении теми или иными участниками судопроизводства [9, с. 93].

Для повышения эффективности деятельности судей необходимо также ввести четко определенные, законодательно закрепленные критерии отграничения субъективного процессуального права от злоупотребления правом.

### Список литературы

- [1] *Поротикова О. А.* Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. — М.: Волтерс Клувер, 2008.
- [2] *Головкин Л. В.* Злоупотребление правом на защиту // Закон. — 2015. — № 7. — С. 24–31.
- [3] Большой юридический словарь. — М.: Инфра-М, 2009.
- [4] *Зайков Д. Е.* Понятие и содержание злоупотребления процессуальными правами в арбитражном и гражданском процессах // Арбитражный и гражданский процесс. — 2014. — № 9. — С. 48–53.
- [5] *Подшивалов Т. П.* Запрет злоупотребления процессуальными правами в арбитражном процессе // Российская юстиция. — 2014. — № 9. — С. 17–20.
- [6] *Радченко С. Д.* Применение запрета злоупотребления правом в арбитражном процессе // Проблемные вопросы гражданского и арбитражного процессов. — М.: Статут, 2008.
- [7] *Юдин А. В.* Злоупотребление процессуальными правами в гражданском судопроизводстве: автореф. дис. <...> д-ра юр. наук. — СПб., 2009.
- [8] *Город С.* Намеренное затягивание процесса: как с этим бороться // Практический бухгалтерский учет. — 2014. — № 4. — С. 43.
- [9] *Алиев Т. Т.* О гражданской процессуальной ответственности за злоупотребление процессуальными правами и обязанностями // Современное право. — 2015. — № 6. — С. 90–93.

### **Принципы деятельности судебных приставов как базовая составляющая административно-правового статуса судебного пристава**

Немаловажную роль среди составляющих административно-правового статуса судебных приставов играют принципы их деятельности.

С учетом общетеоретического понятия принципов можно определить их как закрепленные в нормах права [1] основополагающие, базовые, руководящие идеи и положения, в соответствии с которыми судебные приставы должны осуществлять свою деятельность. Полномочия судебных приставов не могут существовать без принципов, определяющих вектор их развития и содержания. Основное значение принципов состоит в том, что они определяют «юридическую судьбу», жизнеспособность, практическую организацию и реальное функционирование судебных приставов [2].

Правовое регламентирование принципов деятельности судебных приставов необходимо для обеспечения устойчивости административно-правового регулирования отношений, субъектом которых они являются в связи с выполнением поставленных задач и осуществлением своих функций. В федеральном законе «О судебных приставах» принципы их деятельности не закреплены, что является недостатком, требующим восполнения.

В зависимости от сферы применения и специфики отношений можно выделить два вида принципов деятельности судебных приставов:

— функциональные принципы деятельности судебных приставов;

— принципы организации деятельности судебных приставов.

Функциональными принципами пронизана деятельность судебных приставов по применению возложенных на них полномочий. К ним можно отнести принципы: законности; соблюдения прав и законных интересов граждан и организаций; профессионализма и компетентности; обязательности требований судебного пристава; взаимодействия с иными органами публичной власти и организациями независимо от их формы собственности и организационной подчиненности; ответственности — как общие установления при

толковании и применении норм, закрепляющих права и обязанности судебного пристава.

Соблюдение принципа законности предполагает, что судебные приставы при осуществлении своих полномочий соблюдают Конституцию РФ, федеральные законы и другие нормативные правовые акты Российской Федерации, их решения и действия не противоречат российскому законодательству. Такими решениями, в частности, являются постановление о возбуждении исполнительного производства, которое судебный пристав обязан вынести в установленный федеральным законом срок, постановление о применении мер принудительного исполнения (например изъятие у должника имущества, принудительное вселение / выселение и др.).

Важнейшее значение в деятельности судебных приставов имеет ст. 2 Конституции РФ, утвердившая приоритет личности, ее прав и законных интересов. В своей деятельности судебные приставы не должны допускать ущемление прав и законных интересов граждан и организаций.

Принцип профессионализма и компетентности судебного пристава означает наличие глубоких профессиональных знаний по кругу возложенных на него дел, эффективное применение имеющихся знаний на практике, умение четко ставить и в короткие сроки успешно решать поставленные задачи.

К функциональным принципам деятельности судебных приставов относится и положение об обязательности требований судебного пристава, которое предусмотрено ст. 14 федерального закона «О судебных приставах». Судебный пристав является представителем государственной власти: выполняя возложенные на него функции, действуя в публичных интересах, он наделен соответствующими исполнительно-распорядительными полномочиями (предупреждает и пресекает правонарушения, осуществляет привод, получает при совершении исполнительных действий необходимую информацию, входит в помещения и хранилища, занимаемые должниками и т. д.). Соответственно, другая сторона публичных правоотношений обязана выполнять законные требования судебного пристава, тем самым обеспечивая соблюдение установленного в обществе порядка.

Деятельность судебных приставов невозможна без обмена информацией и плодотворного сотрудничества с иными органами публичной власти и организациями. Ввиду указанного в основу деятельности судебных приставов должен быть положен принцип взаимодействия с иными органами публичной власти и организациями независимо от их формы собственности и организационной подчиненности.



На данный момент в законодательстве не установлен принцип ответственности судебных приставов, который должен служить гарантией добросовестного отношения к возложенным на них обязанностям, проявляться в виде реального наступления неблагоприятных последствий за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих служебных обязанностей, в неотвратимости мер моральной, дисциплинарной, материальной, гражданско-правовой, уголовно-правовой ответственности.

К принципам организации деятельности судебных приставов относятся: федерализм; иерархичность; равный доступ граждан к замещению должности судебного пристава и равные условия прохождения службы независимо от обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами, стабильность государственной службы судебного пристава, защищенность от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность судебного пристава.

Федерализм является важнейшим принципом основ конституционного строя Российской Федерации, построения и функционирования системы государственной службы. «В организации деятельности судебных приставов он проявляется как концепция, позволяющая обеспечить единство государственной власти в условиях административно-территориального деления Российской Федерации, и заключается в том, что деятельность судебных приставов осуществляется только на уровне Российской Федерации в лице центрального аппарата Федеральной службы судебных приставов и ее территориальных органов в субъектах Российской Федерации, поскольку Федеральная служба судебных приставов является федеральным органом государственной власти, а вопросы федеральной государственной службы отнесены Конституцией Российской Федерации к ведению Российской Федерации» [3].

Иерархичность организации деятельности судебных приставов заключается в механизме управления, при котором управленческие отношения строятся на основах централизации и проявляются в подчиненности нижестоящих судебных приставов вышестоящим: судебных приставов структурных подразделений территориальных органов Федеральной службы судебных приставов — старшему судебному приставу, начальнику подразделения судебных приставов (его заместителю), который подчиняется главному судебному приставу субъекта Российской Федерации (его заместителю), который, в свою очередь, подчиняется главному судебному приставу Российской Федерации (его заместителю).

Принцип равного доступа граждан к замещению должности судебного пристава и равных условий прохождения службы независимо от обстоятельств, не связанных с профессиональными и деловыми качествами, заключается в том, что все граждане Российской Федерации, которые отвечают требованиям, предъявляемым законом к кандидату для замещения должности судебного пристава, имеют равный доступ к государственной службе для замещения данной должности.

Принцип стабильности государственной службы судебного пристава необходимо рассматривать как стабильность организации службы, где под стабильностью понимается постоянство государственно-служебных отношений. В этой связи важно, чтобы в законодательстве четко и точно получило отражение место судебного пристава в системе органов государственной службы.

Одним из принципов организации деятельности судебного пристава должен также являться принцип защищенности от неправомерного вмешательства в профессиональную служебную деятельность судебного пристава. Судебный пристав — должностное лицо, действующее на основе закона. Никто, кроме уполномоченных органов и должностных лиц в рамках установленной государственной системы управления деятельностью судебных приставов, не вправе влиять на его деятельность, на принятие им решения.

Итак, функциональные принципы деятельности судебных приставов и принципы организации их деятельности указывают вектор осуществления прав, свобод и обязанностей граждан, полномочий судебных приставов как представителей власти. Принципы закладывают правовые основы, на которых возникают полномочия судебных приставов, круг их дел, помогают определить роль судебного пристава в системе органов государственной власти.

В связи с вышесказанным указанные виды принципов должны быть закреплены в федеральном законе «О судебных приставах» в отдельной статье, посвященной принципам деятельности судебных приставов, с последующим раскрытием их содержания.

#### Список литературы

- [1] Матузов Н. И., Малько А. В. Теория государства и права. — М.: Юристъ, 2004.
- [2] Стариков Ю. Н. Курс общего административного права: в 3 т. — М.: НОРМА, 2002. — Т. 2.
- [3] Бакурова Н. Н. О соблюдении прав граждан и организаций в деятельности судебных приставов-исполнителей // Административное право. — 2009. — № 7. — С. 22–26.

*Гавриленко Анастасия Сергеевна,  
студент Государственного института экономики,  
финансов, права и технологий*

### **Проблема „отчуждения“ государства от общества в современном мире и пути ее решения**

Для постижения такого сложного социального института, как государство, в современной теории государства и права особое место выделяется изучению взаимодействия государства и общества. Проблема взаимодействия общества и государства очень важна, и ее решение имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку смещение государственных и общественных задач нередко приводит к негативным последствиям. Отчуждение государства от общества в современном мире оказывает непосредственное влияние на развитие государственности. От характера формы взаимодействия государства и общества, ее соответствия социально-политическим и экономическим реалиям зависит судьба государства.

В современной правовой науке государство и общество рассматриваются как парные, но принципиально противоположные научные категории. «Общество» можно представить как своего рода социальное пространство, в котором люди взаимодействуют в качестве независимых друг от друга и государства индивидов. Основа общества — цивилизованный, самостоятельный, полноправный индивид, от существенных черт которого зависит его качество и содержание.

Понятие «государство» как совокупность существующих органов власти предполагает целый ряд ограничений, налагаемых на общество. Государство — важнейшая часть общества. В то же время оно играет особую роль в обществе, отчуждается от него, приобретая собственное бытие и тенденции развития. В то же время государство выступает гарантом сохранения порядка в этом обществе, обеспечивает его стабильность и процветание. Диалектика этих двух начал всегда волновала умы философов и разного рода политических активистов [1, с. 98].

Очевидно, что государство должно защищать себя и общество от необоснованных протестов и попыток взорвать существующий строй. Но не менее очевидна и необходимость контроля со стороны общества с целью предотвращения попыток государства превысить свои полномочия.

В основе современной проблемы отчуждения общества от государства лежит феномен трансформации постиндустриального

общества и качественного изменения его взаимоотношений с государством. Отчуждение также связано с трансформацией функций государства в меняющемся мире и неудовлетворенностью общества эффективностью современных государственных институтов. Такая ситуация формирует кризис доверия между государством и обществом, способствует нарастанию отчуждения общества от государства и ставит вопрос о роли государства в изменяющемся мире.

В современном постиндустриальном обществе происходит процесс сегментации ментального поля. Глобальная экономика в достаточной мере насыщает большую часть населения планеты, и на первый план выходит обладание качественной информацией. В современном мире существует термин «токсичная информационная среда», подразумевающий совокупность информационных ресурсов, которые искажают действительность, порождают в людях ощущение внутреннего дискомфорта, лишают их способности адекватно воспринимать окружающий мир и реагировать на происходящее, деформируют личность человека. Определяющим критерием становится способность ориентироваться в токсичной информационной среде, а следовательно, уровень личной культуры и образования.

В результате происходит распад общенационального ментального поля на несколько сегментов: сверхэлита, имеющая доступ к конфиденциальной информации; элита, способная преобразовывать информацию в новое знание; конструктивистский слой, имеющий возможность оперировать в море токсичной информации и сохранять собственные культурные ориентации; контркультурный сегмент, способный анализировать информацию, но отрицающий возможность ее социальной проекции; общественный сегмент, подавленный токсичной информацией, лишенный информационной индивидуальности. Эти сегменты уже сформированы в современном обществе, и информатизация дает им возможность коммуницировать. По своим ценностям они ближе друг к другу, чем к формальным национальным государствам.

Территориальная структура мирового общества заменена на стратификационно-информационную. Это вариант Нового времени, когда отдельные равноценные социальные группы разных государств были более близки друг другу, чем иным группам своего государства.

Феноменом угасания национального государства завершается виток мировой истории, начатый Великой французской революцией и продолженный созданием Германской империи. Информационная и культурная сегментация заканчивает маргинальную революцию, когда национализм вынес на вершину власти Наполеона, Сталина, Гитлера и разного рода их копии. Управление обществом

вновь перейдет к интернациональным элитам, сформированным по критерию оценки формации. В этих условиях какие-либо национальные или наднациональные модернизации невозможны.

Постоянное падение качества государственного управления — это симптом информационной трансформации. Популисты способны выигрывать выборы, но не способны управлять и развивать. Дело даже не в государственном управлении. Сегменты нового общества формируются в гомеостазе друг с другом, иначе их сосуществование невозможно. А в их повестке дня не стоит модернизация национальных ценностей. Сегментные общности не нуждаются в национальной идее, не видят внутреннего единства с формальными соотечественниками, интересы сегмента важнее, чем национальные интересы.

Более того, интересы сегментов противоречат друг другу. Элита и сверхэлита будут бороться за обладание исключительной информацией, конструктивистский сегмент попытается сохранить эффективную образовательную систему и максимально обезопасить информационную среду.

Новым социально-информационным сегментам прошлые национальные и наднациональные проекты не просто не нужны — они лишние. Конкурентная среда из межнациональной снова становится внутринациональной, что влечет за собой упадок наднациональных структур, ориентированных не только на экономическое и дипломатическое сотрудничество. В таких условиях стремительно меняется не только общество, но и его взаимоотношения с государством и как результат отчуждение между ними.

В рамках такой ситуации принципиальным вопросом во взаимоотношениях государства и общества является вопрос о государственном насилии. Общество делегирует государству право на исключительное применение насилия как во внешней, так и во внутренней политике.

Монополия на насилие не только системообразующий признак государства, но и важнейший элемент взаимоотношений государства и общества. Уровень взаимоотношений государства и общества связан с легитимностью использования государством насилия. Изначально общество делегировало монополию на насилие как возможность регулирования межобщественных отношений. В традиционном и индустриальном обществе при относительно низкой степени общественной коммуникации именно монополия на насилие определяла эффективность государства как социального регулятора.

Однако современное общество постепенно отказывает государству в монополии на насилие, поскольку все решительнее отрицает саму возможность насилия в социальной, политической и эконо-

мической сферах. Причина состоит в том, что в информационном обществе лавинообразно нарастают объем и число внутрисоциальных коммуникаций, при этом многие из информационных социальных коммуникаций значительно эффективнее, чем общественные институты в системе социального регулирования.

Общество стремится контролировать государственную монополию на насилие через систему различных правозащитных общественных организаций, одновременно законодательно сужая возможность государства. Рост контроля общества над государством — одна из важнейших тенденций и свидетельств отчуждения государства от общества.

Общество формируется в направлении развития социальной коммуникации, когда на первое место выходит учет интересов всех социальных, политических, экономических и этнических групп, а не подавление одних социально-экономических и политических групп в пользу иных. В таких условиях государственное насилие играет все меньшую роль в механизмах социальной регуляции и саморегуляции, отчуждение между государством и обществом нарастает, широкие слои общества начинают воспринимать государство как некий анахронизм, как пережиток прошлого, который медленно, но неизбежно отомрет [2, с. 118].

Впрочем, говорить о гибели государства, а следовательно, о полном отчуждении общества от государства рано. Современное общество не может обойтись без государства как социального, экономического и политического регулятора, хотя роль государства постепенно снижается. В экономических, социальных, политических отношениях, в духовной жизни общества в современных условиях ни в одной стране не существует такого общества, которое полностью независимо от государства. Конечно, во всех сферах общественной жизни есть определенные области саморегулирования (конкуренция в экономике, процессы естественной миграции между социальными группами в сфере социальных отношений, самостоятельное возникновение и исчезновение — самороспуск общественных объединений в политике, возникновение идеологических взглядов, концепций, теорий в духовной жизни общества и т. д.). Но, во-первых, это не какое-то отдельно стоящее гражданское общество наряду с «просто обществом», а во-вторых, государство воздействует и на те отношения, которые относят к сфере гражданского общества, стимулируя одни из них, ограничивая вторые, запрещая (как нелегальные) третьи. Важно и то, что государство может регулировать соблюдение единства правового и политического поля при сохранении идеологического, культурного и этнического разнообразия общества. Не менее важна стабилизирующая функция государства как гаранта прав и свобод человека.

Занимаясь управленческой деятельностью, государство несет ответственность перед обществом, перед народом по поводу использования политической власти. Оно несет также определенную ответственность перед мировым сообществом, что регулируется публичным международным правом. Государство постепенно вытесняется из социальной жизни, но продолжает играть важную роль в международных отношениях, в которых государство не может быть заменено социальными институтами. В данном аспекте отчуждение общества от государства необходимо воспринимать как восстановление баланса в системе «государство—общество» после XX в., который породил феномены тоталитарных государств, подавлявших общество, подчинявших его общегосударственной воле. Но если речь идет о взаимоотношениях правового государства и демократического общества, необходимо говорить о новом синтезе государственных и социальных интересов, об установлении нового общественного договора и преодолении отчуждения общества и государства на новом уровне взаимоотношений. Интересам современного общества соответствует не его отрыв от государства, а сочетание саморегулирования и регулирования со стороны демократического социально-правового, светского государства [3, с. 102].

Преодолеть отчуждение между государством и обществом возможно только после завершения трансформации общественной структуры в структуру постиндустриального типа, когда общество сможет сформировать общественный заказ на спектр государственных услуг. Только после этого возможен синтез современной государственной структуры, способной удовлетворить интересы постиндустриального общества и решить проблемы общественного регулирования. В то же время очевидно, что баланс во взаимоотношениях «государство — общество» сместился в сторону общества, которое формирует и будет формировать условия для функционирования государства [4]. Государство приобретает не системообразующие, а инструментальные функции, из инициатора социальных действий оно становится их исполнителем.

#### Список литературы

- [1] *Лазарев В. В.* Теория государства и права. — М., 2012.
- [2] *Манов Г. Н.* Теория права и государства. — М., 2009.
- [3] *Комаров С. А.* Общая теория государства и права. — М., 2012.
- [4] *Голубева Л. А.* Глобализация: термин и влияние на развитие государства и правовых систем // Ученые записки юридического факультета СПбИВЭСЭП. СПб., 2014. — Т. 25. — С. 39–46.

# **ПРАВОВЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ**

*Сборник научных статей студентов и аспирантов*

Том 1

Редактор *И. И. Шефановская*

Верстка *Е. А. Руднева*

Подписано в печать 03.06.2016. Формат 60×84/16. Печ. л. 8,0. Тираж 50 экз.  
Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России).  
199178, Санкт-Петербург, 10-я линия В.О., д. 19, лит. А.

Отпечатано в редакционно-издательском отделе  
Санкт-Петербургского института (филиала)  
ВГУЮ (РПА Минюста России).