

ЮРИСТ СПЕШИТ НА ПОМОЩЬ

№ 5—2020

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

В.В. Гриб, член Президиума Ассоциации юристов России, председатель Исполкома Российской академии юридических наук, вице-президент Федеральной палаты адвокатов, член-корреспондент РАО, заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук, профессор

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР:

Е.И. Машаров, кандидат юридических наук

ПОМОЩНИК ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА:

М.И. Савина, пресс-секретарь СРО «Ассоциация форекс-дилеров» (АДФ)

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ ЖУРНАЛА:

П.В. Крашенинников, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству, сопредседатель Ассоциации юристов России, доктор юридических наук, профессор;

Я.А. Арт, главный редактор ООО «Финверсия», эксперт Комитета Государственной Думы по финансовому рынку, член-корреспондент Международной академии менеджмента, член-корреспондент Международной академии экономики, финансов и права, кандидат экономических наук;

Е.Л. Забарчук, заместитель министра юстиции Российской Федерации;

П.П. Серков, первый заместитель Председателя Верховного Суда Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук;

Т.К. Андреева, заместитель Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в отставке, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук;

В.В. Блажеев, ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, сопредседатель Ассоциации юристов России, заслуженный юрист Российской Федерации, кандидат юридических наук, профессор;

А.В. Пилипчук, работник органов внутренних дел, экс-глава управления МВД по связям со средствами массовой информации, генерал-майор МВД;

П.Б. Шелищ, председатель ОСОО «Союз потребителей Российской Федерации», кандидат философских наук, доцент.

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Платонова О.Ф., Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ

Индекс по каталогам:

«Объединенный каталог. Пресса России» — 38835

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Соловьева Д.В.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб., д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС 77-65759 от 20 мая 2016 г.

ISSN 1818-0728

Подписано в печать 15.09.2020 г. Выход в свет 24.09.2020 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел.: (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная. Физ. печ. л. 6,0.

Усл. печ. л. 6,0. Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

Источник фото на обложке: <https://ru.arctic.ru/analytics/20181123/809021.html>

Содержание

МНЕНИЕ ЭКСПЕРТА

Елена Ведута: «Необходимо понять, что мы в состоянии конструировать будущее, а не идти по пути ухудшения жизни людей». Интервью с руководителем Научной школы стратегического планирования Н.И. Ведуты доктором экономических наук, профессором.....2

Кирилл Косминский: «Краудфандинг — это коллективный сбор средств через Интернет, а именно через специальную интернет-платформу, которая в режиме онлайн показывает доступные вознаграждения, статус проекта и позволяет связаться с автором». Интервью с исполнительным директором Ассоциации операторов инвестиционных платформ кандидатом экономических наук К.П. Косминским.....7

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

Вахрушева В.Ю. О состоянии уголовной преступности в 1946–1947 гг. и методах борьбы с нею в СССР на примере Кировской области10

Гамзаев П.Р. Проблемы конституционно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды14

СЛОВО МОЛОДЫМ ЮРИСТАМ

Терентьева Н.А. Актуальные проблемы содержания осужденных лиц при достижении ими совершеннолетнего возраста19

Семенова С.А. Проблемы изменения категории земельных участков сельскохозяйственного назначения при недропользовании21

Кузнецов Д.А. Конституционно-правовой статус прокуратуры.....23

ОБЗОР СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Выборка из Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г.).....27

Мнения авторов могут не совпадать с точкой зрения редакции.

Использование материалов в других изданиях допускается только с письменного согласия редакции.

Ссылка на журнал обязательна.

Елена Ведута: «Необходимо понять, что мы в состоянии конструировать будущее, а не идти по пути ухудшения жизни людей»

Руководитель Научной школы стратегического планирования Н.И. Ведуты доктор экономических наук, профессор Елена Николаевна Ведута рассказала нашим читателям о выборе профессии, экономической кибернетике и влиянии пандемии COVID-19 на экономическую ситуацию в стране. Владимир Коптев-Дворников специализируется на оценке и управлении земельными и иными природными ресурсами, являлся депутатом Государственной Думы третьего созыва, в настоящее время — советник заместителя председателя Московской городской Думы.

— Елена Николаевна, Вы помните, когда решили, что будете заниматься научной деятельностью, а экономика — это Ваша сфера деятельности?

— Наверное, я поняла, что буду заниматься наукой, когда еще была школьницей, поскольку училась в физико-математической школе города Минска № 50. Школа была награждена орденом Трудового Красного Знамени за высокий уровень подготовки и воспитания учащихся, стала первой ассоциированной школой ЮНЕСКО в Беларуси в 1966 г. У нас были настолько сильные учителя физики и математики, что я уже тогда, в старших классах, поняла, что никуда от науки не уйду. Школу я окончила с золотой медалью и была уверена, что буду заниматься физикой. Но так случилось, что я поступила на первый курс факультета полупроводников Радиотехнического института г. Минска. Уже потом я поняла, что быть инженером не совсем подходит моим устремлениям... Мне надо было заниматься именно наукой. А тут еще отец вернулся из Москвы. У него была встреча на экономическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова с Гавриилом Харитоновичем Поповым, который впоследствии стал деканом экономического факультета, а затем первым мэром Москвы. Он тогда и сказал отцу, что в МГУ есть замечательная программа «Экономическая кибернетика» и было бы очень хорошо, если бы я получила там образование. После возвращения в Минск отец мне сказал: «Я думаю, что это очень важно, чтобы ты училась по этой специальности. За ней огромное будущее». И потом он добавил: «Самая большая ошибка В. Ленина была в том, что он не оставил после себя преемника, а потому дело его жизни оказалось под ударом». Тогда я не придавала значения этим словам отца. Мне просто хотелось перемен. Я понимала, что Радиотехнический институт — не мое место,



и меня манили эти незнакомые для меня слова «экономическая кибернетика», в которой много математики. Тогда я даже предположить не могла, что все проблемы будут не в математике, а именно в экономике, которая гораздо сложнее, чем математика, и ближе к физике. Мне повезло, академик Николай Прокофьевич Федоренко, возглавлявший тогда кафедру математических методов анализа экономики, помог мне перейти из института в МГУ без потери учебного года. Однако большая разница в дисциплинах и отношении некоторых студентов ко мне, как переведенной по блату, вынудили меня забрать документы из МГУ. Я поступила в МГУ заново в том же году, сдав два экзамена по математике на отлично. Но после такого поступления я была абсолютно уверена в себе, и в течение всей моей учебы на специальности экономической кибернетики у меня были только пятерки.

— Получается, что Ваш отец оказал решающее влияние на выбор профессии?

— У меня не стоял как таковой вопрос выбора. Я шла следом за человеком, которого очень любила, уважала, доверяла и, конечно, знала, что если он что-то делает, это очень серьезно и важно для страны. Никогда не забуду наш разговор, состоявшийся во время пересечения необитаемого острова Джарылгач в акватории Черного моря, недалеко от Скадовска, единственного необитаемого острова не только в Украине, но и во всей Центральной Европе. Путь был достаточно длинный, вокруг нас — пустыня, где «жил» только один саксаул. Отец меня спросил, кем я хочу стать после защиты диплома, я ответила — продолжу учебу в аспирантуре, для того чтобы защитить диссертацию. «А потом?» — спросил он. «Защитить докторскую», — ответила я. Он опять спрашивает: «А потом?» — «Стать членом-корреспондентом, а затем академиком». И он опять повторил: «А потом?» Меня это уже стало раздражать. И я сказала ему, что не собираюсь быть Генсеком КПСС типа Л. Брежнева и не понимаю, какой ответ он ждет от меня. Вот эти слова отца я помню всю свою жизнь: «Ты все время говорила о себе и ни разу не сказала, что останется людям после тебя. Жизнь каждого из нас коротка, и нужно успеть сделать что-то полезное, чтобы оставить добрую память о себе. И в этом смысле твоя жизнь становится долгой, как необходимая часть развития человечества. Но есть и другой выбор жизненного пути — следовать своим узкоэгоистическим интересам и “после меня хоть потоп”. Выбор своего жизненного пути каждый делает сам». Вот тогда мною было принято окончательное решение — я буду следовать за отцом. Ведь любовь дочери к отцу — великая сила.

— В 1971 году вышла книга Вашего отца, Николая Ивановича Ведуты, «Экономическая кибернетика. Очерки по вопросам теории». Насколько известно, изложенные в ней идеи взяли на вооружение представители новых направлений экономической науки в Советском Союзе. Правильно ли, что они касались эффективного управления экономикой? Могли бы Вы о них рассказать?

— Экономическая кибернетика, как наука, развивает «Капитал» К. Маркса, в котором изучаются объективные законы развития экономики. Ее задачей является конструирование механизма управления, учитывающего действие объективных экономических законов для обеспечения пропорционального экономического развития в направлении роста общественного блага с использованием возможностей компьютеров и цифровых технологий. Для расчета такой траектории (плана) движения экономики требуется создание экономико-математической модели

межотраслевого баланса в виде системы алгоритмов согласования плановых расчетов «затраты-выпуск» всех уровней иерархии системы.

Так, закон стоимости является стихийным регулятором развития товарного производства, погружающим экономику в кризис. Согласно этому закону, распределение общественного рабочего времени между отраслями экономики определяется стихийно с учетом общественных потребностей в производстве того или иного продукта. В условиях товарного производства, там, где цена равновесия продукта (цена, при которой спрос равен предложению) на рынке выше по сравнению с затратами производителей, туда и будут направлены их инвестиции, что повлияет на распределение ресурса общественного рабочего времени между отраслями для роста выпуска данного продукта, и, наоборот, если цена продукта станет ниже затрат, то инвестиции не будут направляться на рост его выпуска, что также изменит распределение общественного рабочего времени между отраслями. Этот процесс движения к пропорциональности (равновесию), при котором выручка с единицы затрат на производство того или иного продукта станет для всех одинаковой, сопровождается банкротством предприятий, уничтожением необходимого для развития производства общественного рабочего времени. В условиях господства монополий стихийное движение экономики к равновесию сопровождается мировыми войнами, пандемией.

Для недопущения стихийного характера объективно действующего закона стоимости, ведущего к экономическим кризисам для восстановления равновесия, требуется имитация его действия в модели межотраслевого баланса. Поэтому система алгоритмов построения планового межотраслевого баланса должна включать итеративную процедуру корректировки структуры предложения продуктов для потребительского рынка в зависимости от соотношений их прогнозных цен равновесия к ценам, выражающим полные затраты труда для их производства, для того чтобы достичь пропорциональности экономического развития в ходе плановых расчетов. Только таким образом, учитывая в расчетах плана обратное воздействие цен равновесия продуктов, реализуемых на потребительском рынке, на производственные взаимосвязи в экономике, может быть правильно рассчитано распределение производственных инвестиций (управляющий параметр плана) между отраслями для достижения пропорционального развития экономики в направлении роста общественного блага. Только посредством такого планирования экономики и может быть преодолена стихийность действия закона стоимости, ведущего к экономическим кризисам, насильно устанавливающим пропорциональность посредством огромных общественных потерь.

— Что из себя представляет экономическая кибернетика? Какая связь между стратегическим планированием и кибернетикой?

— Стратегическое планирование может служить реализации узкоэгоистических интересов властвующих социальных групп или росту общественного блага. В последнем случае и нужна экономическая кибернетика, которая служит людям. Она изучает информационные процессы управления экономикой с помощью создания экономико-математической модели планирования, для того чтобы использовать компьютеры в расчетах по этой модели для повышения эффективности управления. То есть ты должен не просто ограничиваться тем, что знаешь объективные экономические законы, но тебе обязательно необходимо создать модель, которая, имитируя их действия, позволяет ответить на вопросы «Куда нам двигаться?» и «Как двигаться?». Другими словами, экономическая кибернетика изучает экономику с применением системы экономико-математических алгоритмов, имитирующих действие объективных экономических законов, для использования возможностей компьютеров и цифровых технологий в повышении эффективности управления. Здесь большую роль играет важнейший принцип экономической кибернетики — учет обратной связи в управлении экономикой для планирования производственных взаимосвязей, обеспечивающих пропорциональность экономического развития в направлении роста общественного блага.

Экономическая кибернетика служит переходу от ручного управления экономикой к автоматизированному для повышения эффективности управленческих решений в обеспечении пропорционального развития экономики в направлении улучшения жизни людей. На основе ее методологии Николай Иванович Ведута разработал динамическую модель межотраслевого баланса, координирующую развитие отраслей в направлении роста общественного блага. Эта модель служит ядром автоматизированной системы управления, позволяющей значительно повысить производительность общественного труда и совершить вторую промышленную революцию для перехода к новой модели социального устройства, служащей интересам культурного развития цивилизации, практической реализации моральных ценностей.

Все остальные модели стратегического планирования служат узкоэгоистическим интересам властвующих социальных групп. Им экономическая кибернетика не нужна и потому не интересна.

Им нужны другие модели экономики, в частности эконометрические, синтезирующие методы статистики и математики для наукообразного обслуживания с использованием цифр ручного управления, определяющего распределение производимых доходов,

исходя из баланса интересов. Здесь все примитивно. Если доходов не хватает, то можно, например, нагрузку увеличить на пенсионеров или внедрить новый налог, запустить систему штрафов. Это совершенно другое планирование в интересах обогащения рулящего узкого социального слоя за счет всех других.

— Применяются ли сегодня на практике принципы кибернетики?

— Нет, сегодня экономика находится в хаотическом состоянии. Хаос опасен тем, что возрастает роль централизованного управления чиновников и силовиков без учета обратной связи. Им, с одной стороны, такая система очень нравится, поскольку каждый чиновник и силовик в ней становится чем-то вроде царя, живущего по принципам «я — начальник, ты — дурак» и «что хочу, то и ворочу». В то же время, надеюсь, что они, благодаря пандемии, начинают понимать, что этот хаос накроет всех «медным тазом» — будет всем плохо, включая и самих чиновников, и силовиков.

Чиновник и силовик не способны изменить систему, продуктом которой они являются. Поэтому переход от системы ручного управления к автоматизированной будет зависеть от того, какое давление на власть будут оказывать различные политические силы и когда сработает инстинкт самосохранения национально ориентированной элиты, жизненным интересом которой станет переход к новой модели социального устройства с автоматизированной системой управления экономикой.

— А была ли экономика когда-либо управляемой?

— Управляемая... Это интересный вопрос. Когда в 1917-м победила Октябрьская революция, то перед Владимиром Лениным стояла задача удержать страну от развала, посредством внедрения модели военного коммунизма с централизованным управлением. Уже тогда власть стала пытаться управлять экономикой — появились первые балансы по важнейшим видам продуктов и первый стратегический план ГОЭЛРО. Конечно, качество информации, поступающей наверх, было низким, опыт планирования экономики только нарабатывался. Поэтому и экономические результаты политики военного капитализма оказались низкими, хотя главная ее цель была достигнута — выжила власть и сохранилась страна. После политики военного капитализма страна была вынуждена перейти к нэпу, основанному на смешанной экономике, оставляя в своей собственности стратегически важные экономические субъекты. Страна продолжала нарабатывать опыт составления балансов производства и распределения продуктов, поддержки ключевых отраслей, хотя пла-

нирование экономики представляло собой прогноз, составляемый на основе сложившихся тенденций.

Отказ от нэпа в 1927 г. был вызван ростом безработицы и голодом. Партия встала перед выбором: сохранить прежний подход к планированию как прогнозированию, который был при нэпе, либо перейти к планированию как координации производственных взаимосвязей для выпуска стратегически важной продукции в перспективном периоде и на этой основе определять распределение инвестиций (управляющий параметр плана) между производителями. В последнем случае имеет место управление экономикой, основанное на планировании производственных взаимосвязей, обеспечивающем движение экономики в желаемом направлении. Тогда был выбран курс на индустриализацию. И он был выполнен, благодаря рождению уникальной системы управления экономикой, учитывающей обратную связь при выстраивании нужных производственных взаимосвязей в экономике. Эта система управления экономикой обеспечила нам победу во Второй мировой войне и быстрое восстановление экономики к 50-м гг.

В 50-х годах перед нами стояла задача повернуть экономику с курса индустриализации на курс роста удовлетворения потребностей людей и внедрить ЭВМ для ускорения плановых расчетов и повышения гибкости планирования, быстро реагирующего на изменения в конечном спросе и новые научно-технические предложения. Для этого требовалось создание соответствующей экономико-математической модели планирования. Эту задачу мы не решили, и продолжали считать, что для нас самое главное — развитие военно-промышленного комплекса. Мы стали передовой страной, определяющей технический прогресс, но из-за недостатков планирования росла диспропорциональность экономики, разразившаяся продовольственным кризисом и деноминацией рубля в 1961 г. В результате у страны образовался внешний долг, упали реальные доходы граждан, экспорт страны все более приобретал сырьевой характер. Растущая диспропорциональность экономики, игнорирование спроса людей на потребительские товары посредством отключения обратной связи цен равновесия потребительского рынка на пропорции плана вело к падению реальной платежеспособности рубля, который в конечном счете проиграл доллару в холодной войне. Если бы мы вовремя перешли к автоматизации управления экономикой для роста реальных доходов граждан, то сегодня весь мир был бы абсолютно другим.

— Тогда получается, что экономика должна управляться централизованно?

— Любое управление объектом предполагает иерархическую структуру, в которой имеет место как

централизация, при которой часть процессов переводится на более высокий уровень иерархии, так и, наоборот, децентрализация. Степень централизации и децентрализации системы управления определяется многими факторами, но любая система управления предполагает определенную централизацию, преследуя эффективное достижение определенной цели, диктуемой верхним уровнем управления. Если мы берем глобальное управление, то оно тоже является централизованным.

— Как нетрудно заметить, в последнее десятилетие кризисы возникают все чаще, а их воздействие — разрушительнее. При этом существующая система весьма чувствительна к таким неожиданным потрясениям. Способно ли внедрение принципов экономической кибернетики сделать систему неувязимее по отношению к кризисам?

— Я сразу могу сказать: другого пути и нет. Экономическая кибернетика направлена на управление процессами экономики, что в итоге должно сменить хаос порядком, обеспечивающим рост общественного блага. Мы пришли к такому моменту, когда стремительно развертываемый глобальный кризис и сопровождающая его пандемия заставят осознать необходимость управления экономикой для улучшения жизни на Земле.

— Как Вы оцениваете сегодняшнее экономическое образование в России?

— Оно ухудшилось и продолжает ухудшаться. Экономистов никто не готовит. Сегодня у нас нет экономистов, которые способны к управлению экономикой, организации производства, но есть счетоводы, бухгалтеры, аналитики, эксперты, финансисты...

— Насколько, по Вашему мнению, эффективны принимаемые правительством меры по стабилизации экономической ситуации? Отличаются ли они от мер по поддержке экономики, которые предпринимают западные страны?

— Каждая страна пытается найти свой выход из этой ситуации. Если США и Европа действительно могут оказывать людям поддержку, то мы если и можем дать поддержку, то очень маленькую. Тут не надо удивляться, поскольку рубль у нас не является ключевой валютой. Мы не можем повторять пример США и ЕС, так как наша валюта не является ключевой. Соответственно, остро стоит вопрос, как мы сможем обеспечить людей жизненно важными продуктами, учитывая, что за время самоизоляции мы потеряли огромное количество общественного рабочего времени. Как мы сумеем восстановить экономику? Ведь за время первой волны пандемии мы еще больше

обрушили производство. Надежда на цифровизацию ничего не даст с точки зрения развития производства, выпускающего необходимую продукцию.

— В начале июня правительством был представлен проект общенационального плана действий по восстановлению российской экономики до 2021 г. В случае его успешной реализации предполагается достижение устойчивого роста реальных денежных доходов населения, снижение безработицы до уровня не более 5%, выход на устойчивый рост ВВП на уровне не менее 2,5% в годовом исчислении. Что скрывается за этими цифрами и показателями? Смогут ли обычные граждане почувствовать изменения благодаря этому плану?

— Рост ВВП и реальных доходов граждан — это совершенно два разных понятия. ВВП может увеличиваться за счет увеличения маржи банков, налогов и многого другого, не имеющего никакого отношения к росту реальных доходов граждан. Более того, ВВП включает повторный счет. Поэтому ВВП просто не может быть критерием эффективности функционирования экономики. Рост реальных доходов — вот что нам нужно, — о чем часто говорит президент, но игнорирует правительство. Но и в случае, когда правительство и говорит о росте ВВП в 2,5%, то у него при этом нет алгоритма действий, доказывающего, что мы можем перетащить нашу экономику на уровень 2,5% роста. Плана как алгоритма просто нет. Для них план — это фантазии по поводу темпов роста, «обоснованные» с помощью фантазийных сценарных прогнозов на базе эконометрических моделей.

Потом начинается еще одна подмена понятий. Это индикаторы, которые надо достичь. Опять же, докажите, как и когда мы их достигнем. Где план реализации индикаторов? Еще раз повторю: у правительства его нет. Все сценарные прогнозы, которыми они сегодня прикрываются, это все надуманные предсказания, качество которых, думаю, ниже астрологических. В них нет управляющих воздействий для изменения вектора развития экономики. Вместо механизма — набор слов и предсказаний. Отсюда и проблемы.

— Не слишком ли короткий срок взят для восстановления экономики от последствий коронавируса? План Европейского союза по перезапуску экономики, к примеру, рассчитан на период с 2021 по 2027 г.

— В Европейском союзе сидят люди где-то более ответственные за свои слова. Они прекрасно понимают, что разрушить экономику легко, но ее восстановление требует больших ресурсов и времени.

Мы же любим просто пофантазировать.

— Для того чтобы обеспечить высокую степень устойчивости экономики, правительство собирается использовать новые технологии, включая цифровизацию, быстрое и качественное строительство жилья. Каким образом цифровизация и строительство жилья помогут достичь поставленных в плане целей?

— Никаким. Они надеются на цифровизацию, для того чтобы удержать контроль за беднеющим населением. Кроме того, учитывая, что пандемия, по их расчетам, будет набирать темпы, то благодаря цифровым технологиям они надеются на сокращение расходов бюджета на образование и здравоохранение. Все будут сидеть дома (одна из причин строительства жилья) и получать бесконтактные «удовольствия» благодаря цифровизации.

— В своих выступлениях Вы нередко употребляете фразу «Мир движется в цифровой хаос». Что Вы все-таки под этим имеете в виду? Можно ли этого избежать?

— При хаотическом развитии экономики цифровизация хаоса не только представляет собой потерю времени для выхода из кризиса, но и обеспечивает приоритетную поддержку развития цифровых гигантов, как Google, Amazon и др., «пожирающих» сферу материального производства. Та модель цифровизации, которая сегодня продвигается крупным капиталом, не имеет никакого отношения к управлению развитием экономики для роста общественного блага. Цифруются процессы «купи-продай», документооборот, создаются цифровые двойники, но при этом не решается насущная проблема обеспечения пропорционального развития экономики для роста общественного блага. Экономика — это прежде всего производство продукта, нужного людям. Для современной цифровой экономики производство — черный ящик. Свои надежды крупный капитал возлагает на искусственный интеллект, управляющий людьми на уровне ДНК, что не имеет никакого отношения к управлению экономикой.

— Что бы Вы хотели пожелать нашим читателям?

— Позитивно смотреть на будущее мира, понимая, что есть альтернатива существующей сегодня модели развития, ухудшающей качество жизни людей. Суть новой модели социального устройства состоит в том, чтобы управлять экономикой на принципах экономической кибернетики. Это позволит избежать грозящей катастрофы и, главное — перейти к конструированию светлого будущего для тех, кто придет после нас.

*Беседу вела
Мария Савина*

Кирилл Косминский: «Краудфандинг — это коллективный сбор средств через Интернет, а именно через специальную интернет-платформу, которая в режиме онлайн показывает доступные вознаграждения, статус проекта и позволяет связаться с автором»

В интервью нашему журналу исполнительный директор Ассоциации операторов инвестиционных платформ кандидат экономических наук Кирилл Петрович Косминский рассказал о законодательном регулировании краудлендинговых платформ, состоянии и развитии отечественного рынка краудфандинга.



— Кирилл Петрович, объясните простыми словами, что такое краудфандинг? Какие принципы лежат в его основе?

— Краудфандинг — это коллективный сбор средств через Интернет, а именно через специальную интернет-платформу, которая в режиме онлайн показывает доступные вознаграждения, статус проекта и позволяет связаться с автором. Это — ключевые отличия краудфандинга от благотворительности, спонсорства и виртуальных кошельков для сбора средств, которые некоторые банки позиционируют как краудфандинг.

Основные принципы — добровольность, прозрачность, коллективность. Последнее, пожалуй,

самое основное, что определяет сущность крауда (толпы, коллектива, сообщества). Благодаря небольшому, но многочисленным взносам становится возможной реализация проектов от сотен тысяч до миллионов рублей, которые иначе просто бы не состоялись.

— Какие факторы способствовали появлению рынка краудфандинга? Альтернативой чего он является?

— Первое — это тренд цифровизации, потому что многие процессы, включая общение с аудиторией и, разумеется, платежи, переводятся в онлайн. Хотя полностью офлайн никуда не делся. Второе и основное — это постоянная потребность в финансировании для авторов проектов, для предпринимателей, для некоммерческих организаций.

Таким образом, краудфандинг — это альтернатива бизнес-ангелам, банковскому кредиту, предпродажам, благотворительности. Это гибрид всех этих форм, вместе взятых.

— Можно ли краудфандинг поставить в один ряд с краудлендингом, краудинвестингом и краудфинансированием? Какая между ними разница? Какое понятие все же является определяющим?

— Отличный вопрос, во-первых, потому что терминология пока не устоялась до конца, ведь сектор в нашей стране достаточно молодой. Приведу пример: под краудфандингом понимают и все виды коллективного финансирования (и краудлендинг — займы, и краудинвестинг — вложения в стартапы),

и, собственно, в узком смысле только лишь крауд-фандинг на основе нефинансового вознаграждения — когда в обмен на взнос вы получаете билет на концерт, книгу или товар.

Во-вторых, данные термины никак не упоминаются в законодательстве, за исключением нескольких концепций и распоряжений, не носящих нормативного характера.

Мы от Ассоциации разработали FAQ с определениями, кроме того, Центробанк представил для обсуждения до 1 ноября доклад по развитию альтернативных форм финансирования, включая краудфандинг, где дал определения разным формам «крауд».

Я считаю, что в широком смысле основным является понятие «краудфандинг», и вот когда человек пробует разные виды, смотрит условия, общается с сотрудниками крауд-платформ, то он уже начинает использовать понятия и краудлендинг, и краудинвестинг. Дальше, если мы пойдем на уровень глубже, то в краудлендинге есть розничный, корпоративный сегменты (когда средства привлекают физические и юридические лица соответственно). Это как в других финансовых сферах — в целом инструмент концептуально один, но есть много его разновидностей. Если мне позволите пример с рынка Форекс, то вы можете торговать с плечом или без, а можете выбрать основные или экзотические валютные пары или даже цифровые валюты. Разные риски, разные потенциальные доходности. Разным инвесторам подходят разные инструменты. В случае с крауд-сегментом: есть неинвестиционный краудфандинг как предзаказ чего-либо, а есть инвестиционный в виде займов или покупки долей в действующем бизнесе.

— До недавнего времени инвестиционные интернет-платформы никак не регулировались законом, но 1 января 2020 г. вступил в силу Федеральный закон № 259-ФЗ «О привлечении инвестиций с использованием инвестиционных платформ и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Какую цель он преследует?

— Нельзя сказать, что до 1 января 2020 г. инвестиционные интернет-платформы вообще никак не регулировались, потому что они работали на основании определенных норм Гражданского кодекса РФ. Другой вопрос, что не было специального регулирования, и вот его целью было ввести данный достаточно активно растущий сектор в регуляторное поле. Могу предположить, так как не являюсь соавтором, что главной целью было не допустить на-

копления рисков для клиентов в этой отрасли, а это можно было сделать за счет надления формального статуса инвестиционных платформ как участника финансового рынка, закрепления их обязанностей, а также прав клиентов.

— Согласно этому же закону, с 1 июля все краудлендинговые платформы должны войти в специальный реестр Банка России. Как это требование отразится на рынке? Не получится ли так, что инвестор окажется в более уязвимом положении, нежели чем прежде?

— Мы видим, что пока не сильно отразилось, к счастью, во многом за счет того, что данный срок был перенесен еще на один год (в основном в связи с пандемией). Это дает время платформам и Банку России без ущерба для качества работы подготовиться в полной мере к новому регулированию и надзору. Думаю, что инвесторы в данной ситуации не почувствуют нарушения прав, потому что платформы продолжают работать в обычном режиме, с одной стороны, а с другой — Банк России в любом случае, насколько я знаю, реагирует на случаи нарушения прав и жалобы оперативно. Хотя все платформы понимают, что недовольный клиент — не в их интересах, и с учетом этого участники рынка по большей части стараются до начала работы убедиться, что клиенты понимают инструмент и в случае наличия спорных вопросов их стремятся решить.

— Предусмотрена ли защита инвесторов на рынке краудфандинга?

— Есть отдельные добровольные механизмы защиты капитала в форме гарантирования и страхования, и это, кстати, следует мировому опыту. Какого-либо системного централизованного механизма гарантирования вводить нецелесообразно, потому что природа инструмента концептуально отличается от банковского вклада.

— Как стать инвестором на инвестиционной платформе? С какими рисками он может столкнуться?

— Если почитать декларации рисков крауд-платформ, то можно увидеть довольно обширный перечень того, с чем можно потенциально столкнуться, начиная от неплатежеспособности предпринимателя — заемщика и заканчивая сбоями в платежах или на сайте. Здесь нужно понимать следующее: платформы, во-первых, заинтересованы в том, чтобы клиент оставался на обслуживании (как инвестор, так и заемщик), а во-вторых, не все риски высоко-

вероятны и компенсируются довольно высокими ставками доходности (в 2–3 раза превышающими ставки по депозитам).

— Чему равен размер российского рынка краудфандинга? Сильно ли он отличается от объема в других странах?

— Точный размер рынка не измерялся в связи с тем, что отсутствовала обязательная отчетность. Наши оценки рынка — 10–20 млрд руб. в год профинансированных проектов через крауд-платформы. Начиная с конца года мы будем иметь точные оценки. В разных странах размер рынка краудфандинга значительно отличается. Наиболее он развит в Китае, США, Великобритании, Франции и ряде иных европейских стран. С точки зрения объемов бизнеса наиболее популярных зарубежных крауд-платформ, нам есть к чему стремиться.

— Пандемия коронавируса нанесла сокрушительный удар практически по всем сферам экономической жизни, отчеты международных организаций свидетельствуют о сильнейшем сокращении мировой экономики со времен Великой депрессии. В частности, согласно последнему прогнозу Всемирного банка, ВВП России в 2020 г. ожидает спад на 6%. Это станет самым глубоким снижением деловой активности за последние 11 лет. Отразился ли коронавирус на крауд-секторе? Много ли потеряли инвестиционные платформы в связи с пандемией?

— Как ни странно, у платформ в связи с пандемией стало больше клиентов. Главным образом это объясняется снижением доступности получения финансирования в банках и в прочих источниках. Однако платформы, как и все организации, столкнулись с остановкой офлайн-процедур, были вынуждены в ручном режиме проводить реструктуризацию графиков платежей и согласовывать эти вопросы с клиентами. Были сложности с подготовкой к вступлению в реестр ЦБ, но, как я уже говорил, дедлайн был в итоге перенесен. Конечно, много компаний, прежде всего микро- и малого бизнеса, пострадали в связи с пандемией. Это привело к тому, что и в качестве заемщиков на крауд-платформах они стали более рискованные. Платформы как посредники действуют и в интересах инвестора, который хочет приумножить свои средства, и в интересах заемщика, который хочет получить более низкую ставку и комфортный график погашения. В поиске этого баланса достижения интересов обеих сторон и рабо-

тают платформы, и, конечно, пандемия осложнила, но не остановила работу.

— Каковы ожидания участников рынка относительно дальнейшего развития ситуации?

— Участники рынка рассчитывают, что с введением регулирования государство будет заниматься не чисто надзором и контролем, но и развитием финансовой грамотности, продвижением инструментов краудфандинга среди предпринимателей, населения, потому что это очень интересный способ и вложить средства, и получить услугу микробизнеса: например, поддержать проект в обмен на последующую услугу или товар, а где-то приумножить свои сбережения.

Также есть ожидания и пожелания, чтобы краудфандинг стал полноценным механизмом поддержки предпринимательства и использовался в соответствующих программах государственного развития. Помните, вы вначале спросили о принципах? Такие принципы краудфандинга, как прозрачность и коллективность, позволяют верифицировать реальный спрос и потребности клиентов конкретной организации. В этом контексте краудфандинг может модернизировать часть субсидий и грантов, а государство таким образом получит прослеживаемость бюджетных средств в привязке к тем фирмам, которые гарантированно могут продать свою продукцию.

— На Ваш взгляд, какие перспективы развития рынка краудфандинга?

— Созданы предпосылки в виде законодательной базы и в виде реального интереса в построении специализированных крауд-платформ под нужды разных сегментов бизнеса. Крауд-платформы созданы в таких крупных экосистемах, как Альфа-банк, Сбербанк, Озон, поэтому мы ожидаем очень хороших темпов роста рынка. Помимо этого, будут развиваться специализированные крауд-площадки, например, сейчас уже действует в сфере школьного образования, книгоиздательства и пилотируется довольно много проектов инвестиционного краудфандинга. Краудфандинговые платформы продолжают активно развиваться, и я призываю читателей подписаться и на страницу ассоциации в социальных сетях: @ruscrowdfunding, а также следить за новыми краудфандинговыми проектами, в которых каждый для себя найдет что-то интересное.

*Беседу вела
Мария Савина*

О состоянии уголовной преступности в 1946–1947 гг. и методах борьбы с нею в СССР на примере Кировской области

Вахрушева Виктория Юрьевна,
магистрант 1-го курса кафедры истории и политических наук
Вятского государственного университета
vzv12129696@yandex.ru

О динамике послевоенной преступности можно судить по следующим цифрам: в 1944 г. органами внутренних дел было зарегистрировано 7131 убийство, в 1945 г. уже 7969, а в 1946 г. — 10 218. Кроме того, за указанные два года число разбоев выросло в 2 раза, число грабежей — на 20%, а также повысился уровень хулиганства¹.

Большой рост преступности в данный период отмечают многие историки, например, Д. Бурде отмечает, что с 1940 по 1947 г. уровень вооруженных ограблений вырос в СССР на 23%, случаев бандитизма — 547%. Е.М. Ковалева указывает, что в 1946 г. количество зарегистрированных преступлений составило 1 014 247 — это на 20% больше, чем в 1945 г., а в 1947 г. — 1 234 377 преступлений, что на 46% больше, чем в 1945 г.² Всего за уголовные преступления в 1947 г. было осуждено 1,3 млн человек³.

Рассматривая статистику развития преступности в послевоенное время, можно отметить, что пик уровня преступности приходится на 1946–1947 гг., а начиная с 1948 г. идет снижение уровня преступности по СССР в целом.

15 марта 1946 г. V сессия Верховного Совета СССР приняла Закон о преобразовании Совета Народных Комиссаров СССР в Совет Министров СССР, а народных комиссариатов — в министерства. НКВД СССР преобразовывается в Министерство внутренних дел СССР (МВД СССР).

В 1947 году власть начала проводить ответные меры в отношении преступности: 4 июня 1947 г. были изданы указы Президиума Верховного Совета

СССР «Об усилении охраны личной собственности граждан» и «Об уголовной ответственности за хищение государственного и общественного имущества». В обоих указах, по сравнению с действовавшим тогда уголовным законодательством, регулирующим ответственность за хищения имущества (УК РСФСР 1926 г.), более тщательно с юридической точки зрения были разработаны составы соответствующих преступлений и значительно усилено наказание (например, за особо квалифицированное хищение личного имущества путем разбоя по указу предусматривалось лишение свободы на срок до 20 лет, а ранее было до 10 лет)⁴.

В Кировской области наиболее острая ситуация сложилась в 1947 г.: всего за этот год было возбуждено 14 374 уголовных дела, по ним было арестовано 8082 человека⁵. Здесь значительную часть составляли крестьяне, которые были арестованы за кражу хлеба и овощей. Самое большое количество приходилось на июль и август, что было связано с ужесточением уголовного законодательства, о котором говорилось выше. Жестокие меры властей имели свой эффект: уже к осени наблюдалось снижение количества преступлений и числа арестованных. Кроме того, на территории области действовали и организованные преступные группы. Например, в январе 1947 г. было совершено 37 грабежей и 14 умышленных убийств⁶.

Борьба с преступностью на территории Кировской области велась областным отделом уголовного розыска. В 1946 году, после преобразования НКВД в МВД, начальником отдела стал М.И. Медведев. Численность областного уголовного розыска со-

¹ Привод. по: Упоров И.В. Послевоенная преступность в СССР: общая характеристика и статистика // Инновационное развитие. 2017. № 3 (7). С. 17.

² Ковалева Е.М. Организационно-правовые основы деятельности Советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ, 1945–1960 гг. : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. С. 11.

³ Упоров И.В. Указ. соч. С. 18.

⁴ Носик Н.А. Уголовно-правовые меры по борьбе с преступностью в послевоенном СССР // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 130.

⁵ 300 лет на страже правопорядка / ред. совет : Г. А. Мамаев [и др.] ; редкол. : В.Т. Юнгблюд (отв. ред.) [и др.]. Киров : Киров. обл. тип., 2018. Т. 2. С. 25.

⁶ Там же. С. 26.

ставляла всего 35 человек, которым было крайне сложно выполнять огромный объем работы в таких тяжелых условиях. Подобная негативная ситуация тяжело сказалась на здоровье М.И. Медведева — в 1948 г. прямо на рабочем месте его настиг сердечный приступ, и он умер. Новым начальником стал Н.Ф. Кандалов, который стал активно не только реформировать кадровую политику, но и совершенствовать методы борьбы с уголовной преступностью в Кировской области.

Более подробно о деятельности кировского УМВД можно судить по отчету, направленному в Кировский областной комитет ВКП(б), — «Об итогах работы УМВД по Кировской области за 1 квартал 1947 г.». В нем отмечается, что основное внимание в отчетном квартале было сосредоточено на усилении борьбы с уголовной преступностью, увеличении негласного аппарата, сети доверенных лиц, групп охраны общественного правопорядка. Например, в течение первого квартала 1947 г. органами УМВД приобретено 1382 доверенных человека, создано 1482 группы охраны общественного порядка, в которые вовлечено 11 292 человека. При раскрытии преступлений широко применялись научно-технические средства, аппарат разведки и служебно-разыскные собаки⁷.

В целях профилактики отделениями милиции проведены совещания и беседы с ответственными лицами за прием и увольнение рабочей силы, управдомами, комендантами и ответственными за прописку и выписку, на которых разъяснен закон о паспортах, порядок учета военнообязанных и ответственность за нарушение паспортного закона. Кроме того, были проведены проверки сторожей, охраняющих магазины, ларьки, базы, склады и другие хранилища, имеющие материальные ценности.

В отчетном квартале с целью проверки соблюдения паспортного закона проверено 254,5 тыс. домовладений, общежитий предприятий и учреждений. Проверками и по сообщениям доверенных лиц выявлено 2920 нарушителей паспортного закона. На нарушителей паспортного режима наложено 143 860 руб. штрафов, из них взыскано 115 185 руб.⁸.

В целях предупреждения преступлений в отчетном квартале, по предложению МВД СССР, впервые проводилась работа по разложению лиц, склонных к совершению преступлений; было вызвано для бесед и допросов 1181 человек, ведущих сомнительный образ жизни⁹.

В городах области (Кирове, Слободском, Котельниче, Зуевке, Омутнинске) за счет аппарата ОУР и отделений милиции созданы постоянные оперативные группы для наведения порядка на рынках и изъятия уголовно-преступного элемента. Только в городе Кирове в течение отчетного квартала опергруппами задержано 574 человека, предупреждено огромное количество преступлений.

Таким образом, внимание областной милиции было направлено не только на борьбу с уголовной преступностью, но и на предотвращение роста преступности. Под особый контроль были взяты места скопления людей, ведущих сомнительный образ жизни (проверкам подверглись заводы, рынки), а также тщательно проверялось исполнение паспортного закона.

В отчете также отражено состояние уголовной преступности в области в 1946-1947 гг. и приведены некоторые сравнения (табл. 1).

Из приведенной таблицы видно, что в отчетном квартале 1947 г. уголовная преступность по сравнению с I кварталом 1946 г. в целом по области увеличилась на 122 проявления, или на 7,4%. Раскрываемость уголовных преступлений в отчетном квартале составила 82,4%¹⁰. Большую долю преступлений составляют кражи.

Анализ следственных дел, проведенных в отчетном квартале, показывает, что из 1882 человек, привлеченных к уголовной ответственности, 6 человек — военнослужащие, 3 — дезертиры из Советской Армии, 10 — дезертиры оборонной промышленности и транспорта, 19 — бежавшие из тюрем и лагерей, 205 — преступники-гастролеры, 298 — местные преступники, состоящие на оперативном учете, 137 — местные преступники, не состоящие на оперативном учете, 199 — лица ранее не судимые и нигде не работающие, 961 — ранее не судимые и работающие в советских учреждениях, 44 — инвалиды Отечественной войны¹¹. Эти данные показывают, что 10,9% к общему числу привлеченных составляют преступники-гастролеры, и 51,1% — лица, занятые общественно полезным трудом, которые в прошлом не были ничем опорочены.

Особое внимание уделялось борьбе с преступностью в городе Кирове. С помощью общественности была организована самоохрана в 2727 домах города, проводились совещания с руководителями предприятий и учреждений. Была усилена охрана товарно-материальных ценностей, подчеркивалась важность соблюдения паспортного закона, и призывали к повышению общей бдительности.

⁷ ЦГАКО. Ф. П-1290. Оп. 13. Д. 64. Л. 11.

⁸ Там же. Л. 12.

⁹ Там же. Л. 13.

¹⁰ Там же. Л. 15.

¹¹ Там же. Л. 16.

Состояние уголовной преступности в Кировской области в 1946–1947 гг.

Наименование преступления	Зарегистрировано преступлений		Раскрыто из числа совершенных в отчетном квартале		Кроме того, раскрыто из числа совершенных ранее
	В I квартале 1946 года	В отчетном квартале	Всего	Из них по агент. данным	
Разбои с убийством	2	8	7	2	-
Разбои без убийства	-	2	2	1	2
Грабежи	68	42	34	21	1
Раздевание пьяных	12	13	5	3	-
Раздевание детей	15	2	2	-	-
Рывки	13	24	16	1	-
Убийства	14	18	16	6	-
Кражи квалифицированные	295	277	207	124	26
Кражи простые	656	830	684	239	35
Кражи карманные	96	143	84	51	-
Скотокрадство	23	13	5	3	2
Хулиганство	49	25	25	3	-
Мошенничество	21	24	24	8	-
Половые преступления	2	5	5	-	-
Кримин. аборты	22	28	28	19	-
Самогонование	6	9	9	5	-
Прочие преступления	351	304	302	53	3
ИТОГО	1645	1767	1455	539	69

В местах массового скопления людей усилено было патрулирование, охрана общественного порядка. В течение квартала в г. Кирове проведено 54 операции по изъятию уголовного элемента, проверены люди, ведущие сомнительный образ жизни. В феврале и марте в городе было обнаружено 13 новых притонов, 26 ликвидировано, из них арестовано 45 человек, 33 из которых занимались воровством.

Состояние уголовной преступности по г. Кирову также отражено в отчете о состоянии преступности в I квартале 1947 г. (табл. 2).

Удельный вес преступности по г. Кирову к общему числу преступлений, совершенных в области, составил 32,1% против 30,3% в I квартале 1946 г.¹² Как и по всей области, в г. Кирове большую долю преступлений составляют кражи.

В отчетном квартале по области за уголовные преступления привлечено к ответственности 1882 человека. Из них: арестовано — 989 человек, в том

числе по г. Кирову — 269. Кроме того, привлечено к ответственности за дезертирство из Советской Армии — 6, дезертирство с промышленных предприятий — 76, нарушение паспортного режима — 84¹³.

Исходя из всего вышеперечисленного можно сделать вывод, что в 1946–1947 гг. уровень преступности в г. Кирове и всей области в целом находился на очень высоком уровне. Это совпадает с ситуацией по стране в целом: пик преступности в СССР пришелся на 1946–1947 гг. Кадровый состав кировского УМВД, несмотря на нехватку рабочей силы, принимал все возможные меры по снижению уровня уголовной преступности в регионе. Самым распространенным видом преступления были кражи, которые в отчетах подразделяли на квалифицированные, карманные и простые, именно этот вид уголовного преступления составлял 71% от общего числа преступлений в Кировской области и 81% — в г. Кирове.

¹² Там же. Л. 19.

¹³ Там же. Л. 20.

Состояние уголовной преступности по г. Кирову в 1946–1947 гг.

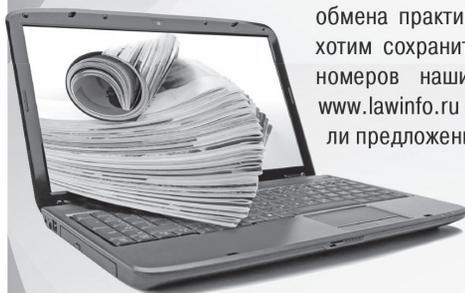
Наименование преступления	Зарегистрировано преступлений		Раскрыто из числа совершенных в отчетном квартале		Кроме того, раскрыто из числа совершенных ранее
	В I квартале 1946 года	В отчетном квартале	Всего	Из них по агент. данным	
Разбой с убийством	-	1	-	-	-
Грабежи	26	16	10	5	-
Раздевание пьяных	3	7	3	-	-
Раздевание детей	15	2	2	-	-
Рывки	11	21	14	-	-
Убийства	-	1	-	-	-
Кражи квалифицированные	98	80	52	38	9
Кражи простые	188	289	199	33	6
Кражи карманные	75	94	41	29	-
Скотокрадство	4	3	1	1	-
Дерзкие формы хулиганства	1	1	1	-	-
Мошенничество	8	10	1	3	-
Кримин. аборт	14	13	13	11	-
Прочие преступления	55	32	32	2	-
ИТОГО	498	570	378	122	15

Литература

1. Ильин Д.В. 300 лет на страже правопорядка. В 2 томах. Т. 2 / Д.В. Ильин, А.А. Машковцев, А.В. Семенов, В.Т. Юнгблюд ; ответственный редактор В.Т. Юнгблюд [и др.]. Киров : Кировская областная тип., 2018. 295 с.
2. Ковалева Е.М. Организационно-правовые основы деятельности Советской милиции по борьбе с преступностью в послевоенный период восстановления народного хозяйства и либерализации политического режима, социально-экономических реформ, 1945–1960 гг. : автореферат диссертации кандидата юридических наук / Е.М. Ковалева. Москва, 2002. 22 с.
3. Носик Н.А. Уголовно-правовые меры по борьбе с преступностью в послевоенном СССР / Н.А. Носик // Общество и право. 2009. № 3 (25). С. 129–132.
4. Упоров И.В. Послевоенная преступность в СССР: общая характеристика и статистика / И.В. Упоров // Инновационное развитие. 2017. № 3 (7). С. 17–20.

Дорогой читатель!

Мы издаем научные журналы уже более 25 лет для нашего общего вклада в развитие российской юридической науки, формирования правовой мысли и обмена практическим опытом. Мы благодарим Вас за интерес к журналам и хотим сохранить наше сотрудничество. Для Вашего удобства часть архивных номеров наших журналов представлены в открытом доступе на сайте www.lawinfo.ru и на сайте наших партнеров. Для Вашей экономии мы разработали предложения о долгосрочной подписке!



- При оформлении годовой подписки на любой журнал на 2021 год скидка составит 25 %.
- При оформлении подписки на второе полугодие 2020 года + годовой подписке на 2021 год скидка составит 35 % на любой журнал по Вашему выбору.

*Мы вместе с Вами
в любой ситуации!*



Проблемы конституционно-правового регулирования в сфере охраны окружающей среды

Гамзаев Павел Родионович,
магистр Института государственной службы и управления (ИГСУ)
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС)
pollight@yandex.ru

Важнейшей задачей Российской Федерации как демократического государства является приоритет обеспечения повышения благосостояния граждан при помощи обоснованных и законных методов и форм. Одним из вариантов повышения благосостояния российского народа является обеспеченность природными ресурсами и их рациональное использование.

Правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды и природопользования способствуют сбалансированному решению социально-экономических задач, сохранению благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природного в целях удовлетворения потребностей настоящего и будущего поколений, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Право граждан на благоприятное состояние окружающей среды сегодня является нерушимой социальной ценностью, устойчивость которой гарантируется Конституцией России. Вместе с тем данное право закрепляется и Федеральным законом «Об охране окружающей среды», оно провозглашено в качестве цели государственной политики в области экологического развития.

Охрана окружающей среды основана на деятельности органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, ориентированной на поддержание и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного влияния хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также устранение ее последствий.

В Конституции Российской Федерации, главном законе страны, определены основные положения экологической стратегии государства:

— Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории;

— граждане и их объединения вправе иметь в частной собственности землю;

— владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если при этом не наносится вред окружающей среде и не нарушаются права и законные интересы иных лиц;

— каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение вреда, нанесенного его здоровью или имуществу в результате экологического правонарушения;

— каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам.

Более подробно положения об охране окружающей среды в Российской Федерации изложены в Федеральном законе РФ «Об охране окружающей среды».

Законодательное регулирование вопросов природопользования и охраны окружающей среды в Российской Федерации осуществляется на федеральном и региональном уровнях. Регулирование вопросов охраны окружающей среды в Российской Федерации на федеральном уровне реализуется посредством следующих правовых документов:

— Конституции Российской Федерации;

— федеральных законов и нормативно-правовых актов Российской Федерации в области природопользования и охраны окружающей среды (Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ

«Об охране окружающей среды», Федеральный закон от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», Земельный кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Лесной кодекс РФ, Федеральный закон от 24 апреля 1995 г. № 52-ФЗ «О животном мире» и др.;

— указов и распоряжений Президента РФ, постановлений Правительства РФ (Указ Президента РФ от 30 апреля 2013 г. «Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации до 2030 года», Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 326 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Охрана окружающей среды”»);

— нормативных актов министерств и ведомств, издаваемых по вопросам рационального использования и охраны окружающей природной среды в виде постановлений, инструкций, приказов и т.д., являющихся обязательными для других министерств и ведомств, физических и юридических лиц.

Регулирование вопросов в области охраны окружающей среды и природопользования в субъектах РФ осуществляется посредством таких документов, как:

— конституции субъектов РФ (при условии, что данный субъект имеет статус республики). К примеру, Конституция Республики Карелия (с изм. на 01.07.2019 № 2381-ЗРК, Конституция Республики Саха (Якутия) (ред. от 15.06.2016 1651-3 № 859-V);

— уставы субъектов РФ (Устав Брянской области, Устав Калужской области);

— экологические кодексы, имеющиеся в некоторых субъектах РФ, таких как Республика Татарстан, г. Санкт-Петербург;

— законы (Закон Московской области от 22 декабря 2006 г. № 240/2006-ОЗ «Об охране окружающей среды в Московской области» (ред. от 09.07.2019), Закон Калужской области от 28 февраля 2011 г. № 121-ОЗ «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с охраной окружающей среды, на территории Калужской области» (ред. от 19.02.2019 № 439-ОЗ).

Все вышеперечисленные нормативно-правовые акты разработаны на основе Конституции Российской Федерации, Федерального закона «Об охране окружающей среды», других федеральных законов и направлены на реализацию государственной политики в области охраны окружающей среды в субъектах РФ в целях укрепления правопорядка,

обеспечивающего сбалансированное решение социально-экономических задач и проблем сохранения благоприятной окружающей среды и экологическую безопасность на территории субъектов РФ и государства в целом.

Особое положение в регулировании экологических и иных прав граждан Российской Федерации занимает Конституционный Суд Российской Федерации. Как установлено Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии Конституции федеральных законов, нормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов РФ.

Среди постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, затрагивающих вопросы охраны окружающей среды, можно отметить следующие: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 мая 2004 г. № 10-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 16 Закона Псковской области «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» в связи с запросом Администрации Псковской области, постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и др.

Организационно-правовой механизм, действующий в области охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации, в настоящее время не решает все поставленные перед ним задачи, и, соответственно, возникают различные правовые проблемы. Реализация прав российских граждан на благоприятную окружающую среду и защиту экологических прав на сегодняшний день слабо претворяется в жизнь.

Как уже отмечалось ранее, в ст. 42 Конституции России закреплено право каждого на благоприятную окружающую среду, достоверные сведения о ее состоянии и на возмещение вреда, нанесенного его здоровью или имуществу в результате экологического правонарушения. Но следует обратить внимание на то, что права «на бумаге» отнюдь не всегда воплощаются в поведение участников правоотношений, так, по нашему мнению, происходит

и при реализации прав в сфере охраны окружающей среды и природопользования.

Для эффективной реализации прав граждан, содержащихся в ст. 42 и ч. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации, предусматривающих прямую обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, их должностных лиц следить за обеспечением возможности для каждого ознакомиться с данными, касающимися его прав и свобод, ч. 4 ст. 29 Конституции России, в рамках которой каждый вправе свободно находить и получать нужные сведения любого рода, в частности и экологическую информацию, необходимо соблюдение ряда условий, а именно:

— полнота предоставляемых сведений (достаточность предоставляемых данных для решения необходимых в настоящее время задач);

— достоверность информации (соответствие данных реальным фактам);

— своевременность предоставления сведений (актуальность данных касательно момента их получения).

На наш взгляд, не всегда граждане имеют возможность получения информации, отвечающей всем вышеуказанным требованиям. Этому содействует ряд причин. К примеру, полноту получения информации ущемляют юридически, поскольку существует ряд сведений, характеризующихся как государственная и иная тайны, которые не доступны обществу.

Что касается достоверности и своевременности предоставляемых гражданам сведений, можно заметить, что на деле имеются случаи сознательного искажения и сокрытия информации относительно экологической обстановки. Примером может стать ситуация, сложившаяся в период и после аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 г. Умалчивание властью реальных фактов присутствия радиоактивных изотопов йода на всей территории Брянской области привело к тому, что территория Брянской области лидирует по числу случаев рака щитовидной железы, в особенности у детей.

Возможно, ситуация сложилась бы иным образом, если бы население Брянской области и других приближенных к аварии областей было бы предупреждено о простейших мерах осторожности: не выходить без острой необходимости из дома, употреблять препараты с йодом и др. мер.

Полагаем, что причинами возникновения сложившихся проблем в исследуемой области являются в значительной степени пренебрежительное отношение к правам граждан со стороны уполномоченных органов, а также недостаточные знания

граждан о своих правах на получение достоверных сведений об окружающей среде, что представляет собой большую проблему, поскольку право на получение сведений о состоянии экологической среды дает возможность реализовывать и другие важные права человека, такие как право на благоприятную окружающую среду, на возмещение вреда, нанесенного здоровью или имуществу в результате экологического правонарушения.

Следующей проблемой в реализации прав российских граждан в сфере охраны окружающей среды и природопользования является сам механизм защиты этих прав. Так, согласно ст. 18 Конституции России, права и свободы человека и гражданина обеспечиваются правосудием. Закон говорит о существовании дисциплинарной, административной и уголовной ответственности при нарушении норм экологического законодательства.

Что же происходит на практике? Данный механизм защиты прав граждан неэффективен, что связано в основном с неверием в силу закона гражданами России, с низкой правовой культурой граждан и отрицанием права как социального института. В настоящее время практика участия граждан, а также общественных объединений в правотворчестве встречается довольно-таки редко на этапе подготовки актов, затрагивающих вопросы экологического права и интересов граждан в этой сфере. Хотя принятие участия граждан в данном процессе могло бы привить им экологическую культуру, привело бы к возможности учета интересов граждан и реализации их защиты, а также к балансу между реальным использованием природных ресурсов и конституционными правами российских граждан.

Право на возмещение ущерба, нанесенного в результате экологического правонарушения гражданину, осуществляется посредством обращения пострадавшего лица с исковым заявлением в суд согласно порядку, установленному ст. 75–80 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Вместе с тем обратиться с исковым заявлением может не только пострадавший, но и любое заинтересованное лицо, в том числе с целью защиты неограниченного круга лиц. Однако механизм возмещения ущерба недостаточно проработан, а именно рассмотрение искового заявления в отношении неопределенного круга лиц нередко делает невозможным установление лиц, которым непосредственно был нанесен ущерб в результате экологического правонарушения и которым должна быть выплачена компенсация. К тому же на сегодняшний день наблюдается отсутствие методики

определения размера нанесенного ущерба, для доказательства причинения вреда требуется проведение дорогостоящей экспертизы.

Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» определяет понятие благоприятной окружающей среды, под которой подразумевается «окружающая среда, качество которой обеспечивает устойчивое функционирование естественных экологических систем, природных и природно-антропогенных объектов».

Но в законодательстве Российской Федерации критерии, характеризующие качество окружающей среды, не прописаны.

Такой ученый, как А.Ю. Хворостов, в качестве критерия благоприятной окружающей среды предлагает применять уровень здоровья населения¹.

М.В. Светличная в качестве критериев указывает соответствие среды требованиям незагрязненности, ресурсоемкость, экологическую устойчивость, видовое разнообразие и сохранение естественных экосистем.

В связи с этим право на благоприятную окружающую среду на сегодняшний день является скорее формально закрепленным, чем имеющим место в действительности. Так, согласно данным Обзора состояния и загрязнения окружающей среды в Российской Федерации за 2018 г., в 46 городах (21% городов) качество атмосферного воздуха характеризовалось высокой или очень высокой степенью загрязнения, при этом около 60% городов находятся в Сибирском федеральном округе. В 37 городах России с населением 12,6 млн человек были зарегистрированы максимальные концентрации примесей в воздухе — выше 10 ПДК.

К тому же не отмечается динамика снижения степени загрязнения окружающей среды, число населенных пунктов с очень высокой степенью загрязнения атмосферного воздуха остается практически неизменным. Данный фактор связан прежде всего с отсутствием эффективного механизма предотвращения загрязнения, который бы стимулировал субъекты хозяйствования снижать выбросы и сбросы загрязняющих веществ в окружающую среду².

Также в связи с множеством законодательных актов в области охраны окружающей среды эколо-

гическое право гражданина Российской Федерации реализуется не в полной мере, нормативная правовая база Российской Федерации характеризуется наличием внутренних противоречий, нецелостностью и несбалансированностью экологического законодательства, низкой его эффективностью, отсутствием комплексного подхода в правовом регулировании экологических отношений, что, в свою очередь, создает барьеры для защиты общественных и государственных экологических интересов как важнейшего вида охраняемых правом публичных интересов.

В процессе реализации экологических прав в Российской Федерации граждане сталкиваются с такими проблемами, как: отсутствие в Российской Федерации системы экологических прав граждан; положения законов являются несогласованными, неполными, нередко, права просто перечисляются (без детального разбора их содержания и механизма реализации); сложность в получении достоверных сведений о состоянии окружающей среды; низкий уровень влияния на принятие нормативно-правовых актов в области экологии и контроля за их выполнением; отсутствие эффективного механизма в защите экологических прав граждан.

Для разрешения представленных выше проблем необходимо вначале внести соответствующие поправки в законодательство Российской Федерации.

В условиях правовой реформы, проводимой сегодня в Российской Федерации, совершенствование законодательства в области охраны окружающей среды предлагаем провести путем внесения поправок в Конституцию России.

Поправки Конституции Российской Федерации должны касаться непосредственно имеющих проблем, а именно важности охраны окружающей среды, сохранения экологии, экологического воспитания, формирования экологической культуры граждан России, установления критериев благоприятной окружающей среды, закрепления гарантии предоставления достоверной информации об окружающей среде и механизма получения данной информации, установления порядка определения размера вреда, нанесенного в результате экологического правонарушения, и других вопросов.

Перспективами развития законодательства в области охраны окружающей среды и природопользования Российской Федерации также являются:

— разработка и принятие Федерального закона «Об экологической культуре», направленного на формирование в общественном сознании

¹ Хворостов А.Ю. Экологические права человека и гражданина: преодоление трудностей реализации // Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов : сб. науч. тр. / сост. В.Ю. Планченко, А.А. Петров. Красноярск : Центр информации, 2015. С. 245–255.

² Шульгач Ю.А. Проблемы реализации экологических прав граждан / Ю.А. Шульгач, К.Б. Куликова, К.И. Сорокина, А.А. Попова // Молодой ученый. 2019. № 44 (282). С. 268–270.

и поведении людей на протяжении жизни и деятельности поколений непрерывного экологического образования и просвещения, способствующего здоровому образу жизни, духовному росту общества, устойчивому социально-экономическому развитию, бережному отношению к природным ресурсам, экологической безопасности страны и каждого человека;

— разработка и принятие Федерального закона «О доступе к качественной экологической информации», ориентированного на регулирование отношений, связанных с экологической информацией и ее обращением, которые возникают в процессе природопользования и охраны окружающей среды;

— принятие специального федерального закона по закреплению прав на возмещение вреда, нане-

сенного здоровью и имуществу граждан в результате экологического правонарушения, который будет способствовать налаживанию правового механизма защиты прав граждан *при нарушении норм экологического законодательства*.

Совершенствование законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования в Российской Федерации способствовали бы систематизации и конкретизации действующего законодательства, урегулированию правоотношений в области охраны окружающей среды и природопользования, повышению уровня правосознания и правовой культуры граждан России, а также сохранению природного богатства и биологического разнообразия России, снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Литература

1. Баринаева Я.И. Экологическое образование как один из факторов повышения эффективности реализации права на благоприятную окружающую среду / Я.И. Баринаева // Современное образование: актуальные вопросы, достижения и инновации : материалы XVII Международной научно-практической конференции (г. Пенза, 25 мая 2018 г.) / ответственный редактор Г.Ю. Гуляев. Пенза : Наука и просвещение, 2018. С. 18–20.
2. Батычко В.Т. Экологическое право : краткий конспект лекций / В.Т. Батычко. Таганрог : ТТИ ЮФУ, 2009. 77 с.
3. Боголюбов С.А. Основы экологического права. Практикум : учебное пособие / С.А. Боголюбов. Москва : Юрайт, 2017. 258 с.
4. Боголюбов С.А. Реализация экологической политики посредством права : монография / С.А. Боголюбов. Москва : ИНФРА-М, 2016. 320 с.
5. Бринчук М.М. Конституция и экологические права в Российской Федерации / М.М. Бринчук // Государство и право. 2018. № 12. С. 83–92.
6. Гейт Н.А. Значение Конституции Российской Федерации в обеспечении права на благоприятную окружающую среду / Н.А. Гейт // Юридическая мысль. 2013. № 5. С. 21–28.
7. Гейт Н.А. Правовое закрепление принципов государственного экологического управления / Н.А. Гейт // Определенность и неопределенность права как парные категории: проблемы теории и практики : материалы XII Международной научно-практической конференции (г. Москва, 17–21 апреля 2017 г.). В 3 частях. Ч. 1. Москва : РГУП, 2018. С. 424–429.
8. Гейт Н.А. Роль государственной власти в обеспечении права человека и гражданина на благоприятную окружающую среду / Н.А. Гейт // Вестник Евразийской академии административных наук. 2014. № 1 (26). С. 78–83.
9. Хворостов А.Ю. Экологические права человека и гражданина: преодоление трудностей реализации / А.Ю. Хворостов // Юридические препятствия в реализации и защите прав и законных интересов : сборник научных статей / составители В.Ю. Панченко, А.А. Петров. Красноярск : Центр информации, 2015. С. 245–255.
10. Шульгач Ю.А. Проблемы реализации экологических прав граждан / Ю.А. Шульгач, К.Б. Куликова, К.И. Сорокина, А.А. Попова // Молодой ученый. 2019. № 44 (282). С. 268–270.

Уважаемые авторы!

При возникновении вопросов, связанных с оформлением материалов,

можно обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08

или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Актуальные проблемы содержания осужденных лиц при достижении ими совершеннолетнего возраста

Терентьева Наталья Андреевна,
студент Челябинского государственного университета (ЧелГУ)
natalya.terenteva.99@mail.ru

Каждый человек при рождении становится частью своего определенного социума. Ребенок, первоначально воспитываясь в семье, развивается как личность, но зачастую недостаточное воспитание приводит его к совершению преступления, которое он может совершить, как явно по прямому умыслу, так и неопределенному стечению обстоятельств. В период нахождения ребенка в воспитательной колонии он не подвергается никаким законам преступного мира. Есть большая вероятность, что при соответствующем надзоре и воспитании несовершеннолетний может преобразоваться в социальную личность, достойную гражданского общества. Актуальность проблемы содержится в том, что при достижении 19 лет осужденного переводят в исправительную колонию для взрослых с их установленными законами поведения, где во главу угла ставится идеология отрицания всех норм общества. Именно эта идеология преступного мира, когда подростка превращают в матерого преступника, требует радикального изменения в законодательстве, с разработкой норм, позволяющих подросткам до полного окончания срока содержания находиться в воспитательных колониях.

Определяя возраст привлечения к уголовной ответственности, законодатель исходит из того, что лицо только по достижении определенного возраста способно в полной мере осознавать характер своих действий и общественную опасность совершаемого им деяния. За совершение наиболее опасных деяний уголовная ответственность наступает с 14 лет. Для других видов преступлений законодатель считает, что уголовная ответственность может наступить по достижении 16 лет.

Наказание в виде лишения свободы назначается несовершеннолетним осужденным, совершившим преступления в возрасте до шестнадцати лет, на срок не свыше шести лет. Этой же категории несовершеннолетних, совершивших особо тяжкие преступления, а также остальным несовершеннолетним осужденным наказание назначается на срок не свыше десяти лет и отбывается в воспитательных колониях. Воспитательные колонии — это вид исправительного учреждения, которое специально предназначено для исполнения наказания в виде лишения свободы

в отношении несовершеннолетних осужденных. Отбывание наказания в воспитательных колониях определяется тем несовершеннолетним, которые не достигли на момент вынесения приговора восемнадцатилетнего возраста.

Порядок отбывания наказания осужденными в воспитательных колониях и осуществление с ними воспитательной работы регламентируются Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации¹ (далее по тексту — УИК РФ).

Для отбывания наказания в воспитательной колонии предусмотрены более облегченные условия отбывания наказания, чем, например, для колоний общего режима. Осужденные проживают в общежитиях. Им разрешается иметь достаточно большое количество свиданий (до 12 в год), получать посылки, расходовать средства, находящиеся на их личных счетах.

Понятие, формы и порядок воспитательной работы с осужденными установлены гл. 15 УИК РФ. Значение воспитательной работы заключается в том, что посредством ее проведения решается несколько задач процесса исправления осужденного. В соответствии с ч. 1 ст. 109 УИК РФ воспитательная работа с осужденными к лишению свободы направлена на их исправление, формирование у осужденных уважительного отношения к человеку, обществу, труду, нормам, правилам и традициям человеческого общежития, на повышение их образовательного и культурного уровней. Указанные направления составляют задачи исправительной работы с осужденными.

Человек, совершивший преступление, отличается пренебрежительным отношением к нормам права и морали, он пренебрегает важностью и значимостью общественных отношений и сознательно наносит им вред. В его сознании формируются искаженные морально-нравственные установки и ценности. Задача воспитательной работы с осужденными в формировании у них уважительного отношения к общепризнанным ценностям, особенно к человеку, его правам и свободам. Повышение образовательного и культурного уровней также играет важную роль в исправлении осужденного, поскольку совершение

¹ СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

преступления может также объясняться и низким уровнем культурного развития. По нашему мнению, в ходе воспитательной работы у осужденного должны быть сформированы новые ценности, которые в конечном итоге приведут к предотвращению совершения им новых преступлений. Обращая внимание на позицию В.Б. Малинина и Л.Б. Смирнова, необходимо сказать, что одной из главных задач является исправление осужденных и предупреждение совершения ими новых преступлений. Конечная цель воспитательной работы состоит в воспитании полезного члена общества, исполняющего законы, правила поведения, свой долг человека и гражданина². Но необходимо также отметить, что подобные задачи воспитательной работы не всегда достижимы на практике и воздействие воспитательных мер на конкретного человека может быть различным и даже не возыметь действия, но по крайней мере законодательством такие задачи поставлены.

Следовательно, в ходе проведения воспитательной работы у осужденного осуществляется формирование правосознания. Формы воспитательной работы определены ст. 110 УИК РФ. Они могут быть применены также и к несовершеннолетним осужденным. В соответствии с ч. 1 ст. 110 УИК РФ в исправительных учреждениях осуществляется нравственное, правовое, трудовое, физическое и иное воспитание осужденных к лишению свободы, способствующее их исправлению и формированию модели поведения, навыков общения, работы в коллективе и развития уровня правосознания.

Как правильно считает А.Н. Кимачев, данное обстоятельство негативно сказывается на поведении воспитанников. Они, предполагая последующий перевод в исправительное учреждение, предназначенное для содержания совершеннолетних осужденных, зачастую нарушают установленный порядок отбывания наказания, стараясь тем самым заслужить криминальный авторитет. Кроме того, перевод осужденных из одного учреждения в другое всегда негативным образом отражается на исправительном процессе, нарушая важный педагогический принцип непрерывности воспитания³.

В исправительных колониях общего режима они отбывают наказание на одинаковых условиях

с остальными осужденными и в силу этого испытывают негативное воздействие со стороны взрослых осужденных. Они испытывают воздействие жесткой, аморальной, антисоциальной среды, нагнетаемой отдельными авторитетными группами осужденных, исповедующих «воровской закон» и иные негативные, противоправные принципы и манеры поведения. Отсюда все усилия воспитательной работы с несовершеннолетними осужденными, которые предпринимались в воспитательной колонии, могут сойти на нет. Осужденные, совершившие преступление в несовершеннолетнем возрасте, испытывают влияние преступной среды, и отсюда возрастает шанс совершения новых преступлений и, как следствие, рецидивной преступности.

Мы считаем, что в целях сохранения достигнутых результатов воспитательной работы с несовершеннолетними следовало бы обеспечить отбывание ими наказания вплоть до окончания срока без перевода в исправительную колонию общего режима. Тем более что такая возможность предусмотрена ст. 140 УИК РФ. Согласно данной статье отрицательно характеризующиеся осужденные к лишению свободы, достигшие возраста 18 лет, переводятся для дальнейшего отбывания наказания из воспитательной колонии в изолированный участок воспитательной колонии, функционирующий как исправительная колония общего режима. Где имеется возможность на базе имеющихся колоний создать участки, функционирующие как колонии общего режима, и обойтись без перевода несовершеннолетних осужденных. Такая практика позволила бы достичь целей наказания и предупреждения совершения новых преступлений, поскольку лица, совершившие преступление в несовершеннолетнем возрасте, были бы ограждены от негативного влияния взрослых преступников.

В заключение отметим, что, несмотря на все установленные уголовным законодательством особенности привлечения несовершеннолетних лиц к ответственности, включая возможность освобождения от уголовной ответственности и наказания, проблема преступности несовершеннолетних стоит достаточно остро. В частности, практика показывает недостаточность профилактической и воспитательной работы с несовершеннолетними. В силу особенностей психологического характера, неблагоприятных условий окружающей среды большинство несовершеннолетних допускают повторное совершение преступления. В этой связи следует повышать эффективность работы органов, исполняющих наказания, с несовершеннолетними.

² Малинин В.Б., Смирнов Л.Б. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации : науч.-практ. коммент. (постатейный). М., 2015. С. 227.

³ Кимачев А.Н. К вопросу об оставлении в воспитательных колониях осужденных к лишению свободы, достигших совершеннолетия // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 3 (35). С. 40.

Литература

1. Кимачев А.Н. К вопросу об оставлении в воспитательных колониях осужденных к лишению свободы, достигших совершеннолетия / А.Н. Кимачев // Вестник института: преступление, наказание, исправление. 2016. № 3 (35). С. 40–46.
2. Малинин В.Б. Комментарий к Уголовно-исполнительному кодексу Российской Федерации : научно-практический комментарий (постатейный) / В.Б. Малинин, Л.Б. Смирнов. Москва : Контракт : Волтерс Клувер, 2015. 384 с.

Проблемы изменения категории земельных участков сельскохозяйственного назначения при недропользовании

Семенова Светлана Анатольевна,
студент-магистрант 2-го курса
Красноярского государственного аграрного университета
svetlana_semen@mail.ru

Добыча полезных ископаемых, в том числе углеводородного сырья, давно является значимой доходной статьей для государственного бюджета.

Специфика деятельности по недропользованию такова, что полезные ископаемые возможно добывать только там, где они фактически есть. Согласно нормам действующего законодательства, все виды пользования недрами, указанные в ст. 6 Федерального закона от 21 февраля 1992 г. № 2395-1 «О недрах», предусматривают оформление прав доступа к земной поверхности и соответствующее приобретение права на земельный участок¹.

Отсутствие надлежащим образом оформленных прав на земельный участок является основанием для прекращения права пользования недрами, в связи с тем что данное обстоятельство является одним из существенных условий лицензии на право пользования недрами.

Зачастую земельные участки, необходимые для расширения деятельности нефтяных компаний, находятся на землях сельскохозяйственного назначения. Специфика деятельности в области добычи полезных ископаемых такова, что земельный участок будет выведен частично или полностью из сельскохозяйственного оборота.

В то же время земли сельскохозяйственного назначения, согласно ст. 7 Земельного кодекса РФ (далее — ЗК РФ), относятся к отдельной категории земель Российской Федерации, и нормами действующего законодательства определяется их приоритетная социально-экономическая значимость в обеспечении продовольственной безопасности страны.

Таким образом, в настоящее время правовое регулирование земельных отношений и правовые средства реализации данных отношений зачастую вступают в противоречия. К примеру, одним из обеспечительных правовых инструментов реализации стратегии продовольственной безопасности выступает законодательно закрепленное ограничение перечня случаев, когда возможен перевод сельскохозяйственных угодий в земли других категорий.

Отношения, связанные с владением, использованием, распоряжением земельными участками из земель сельскохозяйственного назначения, находятся в сфере

приоритетного действия Федерального закона от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» — как обеспечительного правового инструмента реализации стратегии продовольственной безопасности. Положениями данного акта использование сельскохозяйственных земель для добычи полезных ископаемых **не предусматривается**.

Режим охраны сельскохозяйственных земель обусловлен наличием острых проблем в состоянии земельных ресурсов как составной части природных ресурсов: наличие значительных площадей земель сельскохозяйственного назначения, которые имеют признаки существенного снижения плодородия, наличие неиспользуемых сельскохозяйственных земель и значительного ухудшения экологической обстановки.

Поэтому земельный участок сельскохозяйственного назначения может быть использован для добычи полезных ископаемых **лишь после перевода** участка из категории сельскохозяйственных земель в другую категорию: в земли промышленности — в порядке, установленном Федеральным законом от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» (далее — Закон о переводе земель).

До этого момента его правовой режим использования в силу ст. 42, 78 ЗК РФ ограничен его целевым назначением. Добыча полезных ископаемых на землях сельскохозяйственного назначения вступает в противоречие с принципом приоритетности охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сфере сельского хозяйства.

Согласно ст. 42 ЗК РФ собственники земельных участков и лица, не являющиеся собственниками земельных участков, обязаны использовать земельные участки в соответствии с их целевым назначением и принадлежностью к той или иной категории земель, разрешенным использованием, в соответствии с классификатором видов разрешенного использования земельных участков, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 г. № 540, способами, которые не должны наносить вред окружающей среде, в том числе земле как природному объекту.

При намерении использовать земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения для добычи полезных ископаемых необходимо изменение категории

¹ Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недрами // Lex Russica. 2016. № 6. С. 203.

такого земельного участка на категорию «земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиовещания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космической деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специального назначения» (ст. 7 ЗК РФ) с установлением вида разрешенного использования земельного участка «недропользование».

В соответствии с положениями ст. 1 Закона о переводе земель, перевод земель сельскохозяйственных угодий или земельных участков в составе таких земель из земель сельскохозяйственного назначения в другую категорию допускается в случаях, связанных с добычей полезных ископаемых, при наличии утвержденного проекта рекультивации земель (подп. 8 п. 1 ст. 7 Закона о переводе земель). Следовательно, обязательна предварительная разработка и утверждение проекта рекультивации, в соответствии с которым после выработки месторождения обеспечивается восстановление нарушенных земель.

Коллизия заключается в том, что предоставление в пользование лицензионного участка для недропользования изначально предполагает промышленный характер его использования. Данная позиция сталкивается с государственной заинтересованностью в сохранении сельскохозяйственных угодий, поскольку они являются основой обеспечения продовольственной безопасности. Поэтому в настоящее время правовое регулирование изменения разрешенного использования (конкретного вида использования) земельных участков из состава сельскохозяйственных угодий представляет собой чрезвычайно сложную задачу.

Следует отметить, что решение о переводе/отказе в переводе земель сельскохозяйственного назначения, принятое уполномоченным органом власти, может быть обжаловано в судебном порядке (п. 8 ст. 3 Закона о переводе земель). Существующие положения являются обременительными для недропользователя как в экономическом, так и во временном эквиваленте.

Но устоявшаяся за последние годы судебная практика не допускает варианты в данном вопросе, подтверждая единственный законный выход из создавшейся проблемы исключительно как перевод земельного участка для добычи полезных ископаемых в категорию земель промышленности.

Но между тем следует отметить, что в законодательстве наметился более гибкий подход к сохранению земель сельскохозяйственного назначения в данной категории. В соответствии с положениями Постановления

Правительства РФ от 10 июля 2018 г. № 800 «О проведении рекультивации и консервации земель» (вместе с «Правилами проведения рекультивации и консервации земель») рекультивация земель должна обеспечивать восстановление земель до состояния, пригодного для их использования в соответствии с целевым назначением и разрешенным использованием. Таким образом, напрашивается вывод о том, что, если в соответствии с требованием земельного законодательства, подкрепленными судебными решениями, все земельные участки сельскохозяйственного назначения для добычи общераспространенных полезных ископаемых переводить в земли промышленности, размывается вопрос: каким должен быть обязательный проект рекультивации — сообразно целевому назначению и виду разрешенного использования при условии, если перевод уже произведен? Сокращение площадей земель сельскохозяйственного назначения в результате перевода данных земель в земли промышленности ведь уже произведено.

Так, к примеру, бурение скважин на территории месторождения не всегда завершается промышленной разработкой на конкретном земельном участке. Соответственно, перевод сельскохозяйственных земель в земли промышленности не всегда в итоге обоснован. Эффективнее было бы принятие особого порядка использования земельного участка в составе земель сельскохозяйственного назначения, в том числе и сельскохозяйственных угодий, для целей недропользования, с учетом всех требований эффективного недропользования, с учетом специфики деятельности. При неполучении подтверждений объемов добычи на конкретном земельном участке экономически обоснованным было бы рациональное использование и последующее возвращение нарушенных земель сельскохозяйственного назначения в прежнее состояние, не прибегая к процедуре перевода земель, и одновременная актуализация проектного документа к лицензии на добычу. В настоящее время нормами ст. 78 ЗК РФ данный режим использования участка сельскохозяйственных земель не предусмотрен.

Полагаем, что сложившаяся ситуация с переводом земель сельскохозяйственного назначения в земли промышленности при недропользовании нуждается в дальнейшей законодательной проработке: снятие противоречий возможно путем пересмотра существующих прямых законодательных норм и предписаний и последующего принятия более четких правил и процедур, с учетом специфики данного вида деятельности.

Литература

1. Абанина Е.Н. Актуальные проблемы теории земельного права России : монография / Е.Н. Абанина [и др.] ; под общей редакцией А.П. Анисимова. Москва : Юстицинформ, 2020. 800 с.
2. Волков Г.А. Гарантии прав на землю при предоставлении или использовании земельных участков для проведения работ, связанных с использованием недр / Г.А. Волков // Lex Russica (Русский закон). 2016. № 6 (115). С. 203–211.
3. Сапоткина Т.И. Споры в отношении земель сельскохозяйственного назначения, земель особо охраняемых территорий и объектов, земель лесного фонда / Т.И. Сапоткина // Арбитражные споры. 2016. № 4. С. 47–82.
4. Тоточенко Д.А. Изменение категории земельных участков сельскохозяйственного назначения / Д.А. Тоточенко // Нотариус. 2019. № 4. С. 38–42.

Конституционно-правовой статус прокуратуры

Кузнецов Дмитрий Алексеевич,
студент Санкт-Петербургского государственного экономического университета
79818103325@yandex.ru

Прокуратура, как орган государственной власти, исполняющий функции общего надзора за законностью, имеет крайне важное общеправовое и конституционно-правовое значение: достижение целей обеспечения законности, становления правового государства и гражданского общества невозможно без качественного функционирования органов надзора за законностью, защиты прав граждан и обеспечения самим государством контроля за государственными органами и надлежащим функционированием государственных органов. На данный момент вопрос конституционно-правового статуса прокуратуры в Российской Федерации не определен в полной мере, а значение и содержание института прокуратуры, на наш взгляд, недостаточно развито и не реализует весь возможный потенциал данного института. В связи с этим данный вопрос, на наш взгляд, представляется весьма актуальным. Начнем рассмотрение с положений основного закона нашей страны и Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

Конституция Российской Федерации¹ в гл. 7 «Судебная власть и прокуратура» закрепляет основы конституционно-правового статуса прокуратуры как важного государственного органа, однако вместе с этим косвенно объединяет прокуратуру и судебную власть, в ст. 129 закрепляет конституционно-правовой статус органа непосредственно. Надо заметить, что в Конституции уделено недостаточное внимание органам прокуратуры, а выделение всего одной статьи и объединение с судебной властью, на наш взгляд, необоснованно в полной мере. Так, ст. 129 предусматривает: порядок назначения прокуроров, а также указание на раскрытие содержания и института в федеральном законе, в виде отсылочной нормы. На этом все непосредственно предусмотренное, к сожалению, заканчивается. Далее рассмотрим содержание Федераль-

ного закона № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»².

Федеральный закон № 2202-1 в ст. 1 предусматривает следующее определение прокуратуры: «Прокуратура Российской Федерации — единая, централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации». Из данного определения видно, что прокуратура исполняет в качестве органа государственной власти защиту основ конституционного строя и контроль за исполнением положений основного закона. Часть 2 ст. 1 федерального закона устанавливает полномочия прокуратуры в сферах надзора за соблюдением законности государственными органами исполнительной власти, законодательной власти субъектов РФ, законности уголовного преследования и защиты прав человека и гражданина, общего надзора за законностью уголовного преследования лица Российской Федерации, надзора за законностью деятельности органов, осуществляющих ОРД, координации деятельности правоохранительных органов, возбуждения дел об административных правонарушениях. Показательны принципы деятельности органов прокуратуры, изложенные в ст. 4. Так, прокуратура действует на основе принципов гласности, независимости, законности, невозможности совмещения должности прокуратуры и иных должностей, независимости от общественных организаций. Кроме того, ст. 7 установлено право прокурора на участие в заседаниях ОГВС и органов законодательной власти; ст. 9 предусмотрено право на участие в правотворчестве, ст. 9.1 предусмотрено право на проведение антикоррупционной экспертизы.

На наш взгляд, необходимо прояснить понятие надзора: так, в Толковом словаре С.И. Ожегова,

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1691.

² Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. Вып. 8. Ст. 366.

Н.Ю. Шведовой³ «надзирать — наблюдать с целью присмотра, проверки...». При этом надзор определяется как исполнение надзора, то есть осуществление действий по присмотру, контролю. Но при этом необходимо отметить, что надзор и контроль — два разных понятия, которые не следует смешивать: контроль осуществляют многие ОГВС, в то время как непосредственно надзор осуществляет исключительно прокуратура. Так, Р.С. Абдулин дал следующее определение прокурорскому надзору: «Под прокурорским надзором понимается осуществляемая от имени государства деятельность специально уполномоченных должностных лиц (прокуроров) по обеспечению верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства»⁴. И.И. Сыдорук, А.В. Кикоть, О.В. Химичева под предметом прокурорской деятельности понимают «совокупность предметов каждой из составляющих ее деятельность функций, которые должны рассматриваться исходя из приоритета того, в какой сфере осуществляется эта деятельность и каким обособленным конкретным целям/цели она подчинена»⁵. Те же авторы приводят перечень функций прокуратуры: уголовное преследование, надзор за исполнением законов, участие в правотворческой деятельности, координация действий правоохранительных органов в борьбе с преступностью, участие в заседаниях государственных органов, международное сотрудничество, участие прокурора в рассмотрении дел судом⁶. В.Н. Галузо дает тот же перечень функций прокуратуры, не предлагая при этом конкретного определения прокурорскому надзору⁷. Р.С. Абдулин, помимо указанных в законе о прокуратуре, добавлял функции административного расследования, участия в контроле за расходами лиц, замещающих государственные должности, и «пропаганду права, т.е. деятельность, направленную на разъяснение законодательства и правового нигилизма...»⁸. В.Р. Макаров⁹ также указывал на особый статус органов прокуратуры в современном демократическом государстве, который обусловлен спецификой обще-

ственных отношений, поднадзорных прокуратуре, и видом деятельности, на которой строится работа прокуратуры, — прокурорским надзором. На особый конституционно-правовой статус указывал также и М.А. Савелов¹⁰.

Все это позволяет говорить о ряде функций прокуратуры как органа государственной власти: 1. Надзор за исполнением законов. 2. Контроль за законотворческой деятельностью субъектов РФ. 3. Защита прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. 4. Охрана конституционного строя. 5. Обеспечение законности и правопорядка. 6. Участие в отправлении правосудия. 7. Уголовное преследование от имени РФ. Надо пояснить, что ряд функций прокуратуры уникален: так, надзор в целом как таковое явление применим только к прокуратуре, так как прочие органы ведут скорее контрольную деятельность, нежели надзорную; участие в отправлении правосудия (в той форме, в которой осуществляет прокуратура) — непосредственная основная задача в виде защиты конституционных прав и свобод человека и охраны конституционного строя. Ни один орган законодательной, исполнительной или судебной власти не совмещает в себе таких полномочий непосредственно, в совокупности, не относясь при этом ни к одной из ветвей власти¹¹. И при всем при этом в Конституции уделяется крайне малое внимание столь важному государственному органу, обеспечивающему защиту прав и свобод, а также законных интересов граждан Российской Федерации, защиту конституционного строя, основ государственности. Автор считает это неправильным, необоснованным и несправедливым. Давайте обратимся к Конституции РСФСР 1978 г. и рассмотрим положения о прокуратуре, содержащиеся в ней, а также проведем сравнительный анализ данных положений.

Конституция РСФСР 1978 г.¹², так же как и действующая, объединила прокурорский надзор и судебную власть в одном разделе (раздел 9), но при этом выделяла их в отдельные гл. 22 и 21 соответственно. При этом количество статей столь же невелико (со ст. 176 по ст. 179 включительно). Однако существует существенное различие — порядок назначения прокурора. На данный момент генерального

³ Толковый словарь С.И. Ожегова, Н.Ю. Шведовой. М., 1996. С. 371.

⁴ Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебное пособие. Курган, 2016. С. 43.

⁵ Прокурорский надзор / под ред. И.И. Сыдорук, А.В. Кикоть, О.В. Химичевой. М., 2018. С. 11.

⁶ Там же. С. 141.

⁷ Галузо В.Н. Прокурорский надзор. М., 2019. С. 114.

⁸ Абдулин Р.С. Указ. соч. С. 104.

⁹ Макаров В.Р. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

¹⁰ Савелов М.А. Особый конституционно-правовой статус органов прокуратуры и особая природа прокурорской власти // Бизнес в законе. 2014. № 4. С. 42–45.

¹¹ Галузо В.Н. Указ. соч. С. 13.

¹² Конституция Российской Советской Федеративной Социалистической Республики : принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета РСФСР девятого созыва 12 апреля 1978 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/CGI/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3136#07227594147598313> (дата обращения : 13.05.2020).

прокурора и его заместителей назначает президент по представлению Совета Федерации по ч. 2 ст. 129 Конституции РФ. В соответствии со ст. 177 Основного Закона РСФСР, Генеральный прокурор избирается Верховным Советом РСФСР (п. 4 ст. 109 КС РСФСР 1978 г.), утверждается Съездом народных депутатов (п. 11 ст. 104 КС РСФСР 1978 г.). По статье 19.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» определяется срок полномочий прокурора — 5 лет, с момента назначения, при этом есть оговорка о применении данного пункта к лицам, назначенным до принятия поправок к Конституции Федеральным конституционным законом № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации», которой срок должен быть установлен данным ФКЗ, однако во вступивших в силу поправках о сроке речи не идет. В Конституции РСФСР ст. 179 предусматривала срок полномочий 5 лет. Положения ст. 179 Конституции 1978 г. совпадают с действующими положениями Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в части полной независимости прокуратуры. О порядке избрания Генерального прокурора РСФСР указано в ст. 58 регламента ВС РСФСР: «Председатель Верховного Суда РСФСР считается избранным, а Прокурор РСФСР и Главный государственный арбитр РСФСР — назначенными на должность, если за них проголосовало более половины от общего числа членов Верховного Совета РСФСР. Об избрании и назначении на должности указанных лиц Верховный Совет РСФСР принимает постановления общим голосованием членов обеих палат. В случае если кандидат на должность не получил поддержки Верховного Совета РСФСР, Председатель Верховного Совета РСФСР предлагает Верховному Совету РСФСР другую кандидатуру на эту должность. При этом проводится новое обсуждение кандидатуры и голосование»¹³. Если учесть, что сам Верховный Совет избирается по ст. 105 Конституции 1978 г. населением РСФСР, а кандидатуру Генерального прокурора представляет председатель ВС РСФСР, то получается, что прокурор вновь не в полной мере избираем, а утверждается голосованием, так же как и сейчас Советом Федерации, но по представлению президента.

Таким образом, все вышеизложенное дает возможность автору утверждать, что в Конституции 1978 г. и в действующей Конституции внимание институту прокуратуры уделялось недостаточно, а

содержание данного института в целом одинаково с содержанием новой конституции практически в полной мере, хотя и с другим порядком назначения прокурора. Автор считает возможным предложить ряд поправок в законодательство, позволяющих усовершенствовать конституционно-правовой статус прокуратуры.

Так, необходимо выделить в отдельную гл. 9.1 положения о прокуратуре «Прокуратура Российской Федерации» и расширить количество статей. Статью 129 изложить в следующей редакции: «Ч. 1. Генеральный прокурор и прокуратура Российской Федерации осуществляют надзор за законностью, защиту конституционного строя, прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации. Ч. 2. Генеральный прокурор обеспечивает защиту конституционного строя, охрану незыблемости основ государственности Российской Федерации, предотвращает нарушения конституционных прав, свобод человека и гражданина, обеспечивает законность и правопорядок деятельности государственных органов Российской Федерации». Главу необходимо дополнить рядом статей. Статью 129.1 необходимо изложить следующим образом: «Порядок назначения Генерального прокурора состоит в проведении выборов Советом Федерации и Государственной Думой из кандидатур, представленных от Генерального прокурора, президента, обеих палат парламента, а также Верховного и Конституционного судов. Каждый представляет не менее 2 кандидатов. Выборы организует ЦИК, открыто и максимально прозрачно для граждан Российской Федерации. ЦИК предоставляет всю информацию населению о порядке и ходе выборов Генерального прокурора и всю информацию о кандидатах. Ч. 2. Назначение на должность Генерального прокурора производится тайным голосованием членов Совета Федерации и Государственной Думы, решение принимается простым большинством голосов». Следующая статья должна быть изложена так: 129.2. «Президент по представлению главы правительства или заявления председателей Конституционного и Верховного судов вправе отстранить от должности Генерального прокурора при наличии обоснованности заявления. Заявление принимается тайным голосованием президиумами Верховного и Конституционного судов простым большинством голосов и подписывается председателями судов совместно. Заявление председателя правительства принимается тайным голосованием членов правительства в полном составе, подписывается председателем и принимается простым большинством голов. Ч. 2. Федеральное собрание вправе отстранить от долж-

¹³ Регламент Верховного Совета РСФСР (в ред. от 21.07.1993) (не действует с 25.12.1993 на основании Указа Президента РФ от 24.12.1993 № 2288) // докс.цнтд.ру. URL: <http://docs.cntd.ru/document/901700029> (дата обращения: 13.05.2020).

ности прокурора в порядке голосования квалифицированным большинством голосов: не менее 50% состава депутатов Государственной Думы и не менее 50% состава членов Совета Федерации плюс один голос. Голосование производится в порядке совместного заседания обеих палат парламента». Статью 129.3 изложить в такой редакции: «Генеральный прокурор при наличии представления Федерального Собрания или совместного представления Конституционного и Верховного судов вправе отрешить Президента Российской Федерации от должности при наличии достаточных оснований, а равно при наличии аналогичного представления хотя бы от правительства и/или Конституционного и Верховного судов или Правительства и Федерального Собрания. Вопрос о принятии представления решается порядком, установленным ст. 129.2». Статья 129.4 должна быть изложена следующим образом: «Требования к кандидату на должность Генерального прокурора Российской Федерации состоят в следующем: возраст не менее 35 лет, стаж работы в сфере юриспруденции не менее 15 лет, наличие степени магистра права, безупречная биография, отсутствие судимости и общепризнанный авторитет в области юриспруденции как специалиста. Кандидат на должность Генерального прокурора должен обладать высокими моральными качествами для несения службы по защите конституционного строя и правопорядка Российской Федерации». Также необходимо предусмотреть принятие Генеральным прокурором присяги в ст. 129.5: «Присяга приносится Генеральным прокурором Российской Федерации в течение 10 дней с момента назначения. Присяга приносится в присутствии председателей Верховного, Конституционного судов во время совместного заседания палат парламента. Текст присяги изложен следующим образом: “Я, Генеральный прокурор Российской

Федерации... (ФИО), властью, данной мне народом Российской Федерации, обязуюсь защищать закон и правопорядок, охранять конституционный строй и предотвращать произвол государственной власти в отношении граждан, защищать правосудие и конституционные права человека и гражданина Российской Федерации, обеспечивать национальную безопасность и правопорядок”. Прокурор приносит присягу положив одну руку на Конституцию, а председатели Верховного, Конституционного судов и Председатель Правительства, а также парламентарии принимают присягу». Статью 129.6 изложить следующим образом: «Срок полномочий Генерального прокурора составляет 5 лет, срок полномочий прочих прокуроров устанавливается федеральным законом, при этом предельный срок полномочий без переназначения не может превышать 10 лет. Одно и то же лицо не может становиться генеральным прокурором более двух раз, а также не может занимать данный пост два срока подряд».

Автор надеется, что внесение данных изменений приведет к закреплению конституционно-правового статуса прокуратуры как четвертой ветви власти, контрольной, обеспечивающей законность, правопорядок, сдерживающей исполнительную власть от произвола и нарушения законов, помогающей судебной власти исполнять свои функции, а законодательной — принимать наиболее совершенные и качественные нормативные акты, при этом обеспечивающей неукоснительное и безоговорочное уголовное преследование лиц, совершивших преступление на государственной службе в особенности, вне зависимости от ветви власти. Однако необходимо грамотное включение прокуратуры в систему сдержек и противовесов для обеспечения наличия контроля другими ветвями власти за деятельностью прокурора, недопущения злоупотреблений с его стороны.

Литература

1. Абдулин Р.С. Прокурорский надзор в Российской Федерации : учебное пособие / Р.С. Абдулин. Курган : Курганский государственный университет, 2016. 220 с.
2. Галузо В.Н. Прокурорский надзор : учебник / В.Н. Галузо. Москва : Юнити, 2019. 383 с.
3. Макаров В.Р. Конституционно-правовой статус прокуратуры в Российской Федерации и зарубежных государствах: сравнительно-правовое исследование : автореферат диссертации кандидата юридических наук / В.Р. Макаров. Москва, 2012. 26 с.
4. Савелов М.А. Особый конституционно-правовой статус органов прокуратуры и особая природа прокурорской власти / М.А. Савелов // Бизнес в законе. 2014. № 4. С. 42–45.
5. Прокурорский надзор : учебник / И.И. Сыдорук [и др.] ; под ред. И.И. Сыдорука, А.В. Кикотя, О.В. Химичевой. 9-е изд., перераб. и доп. Москва : Закон и право, 2018. 455 с.

Выборка из Обзора практики рассмотрения судами дел по спорам, связанным с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 17 июня 2020 г.)

Верховным Судом Российской Федерации проведено изучение практики рассмотрения судами в 2017–2019 годах споров, связанных с реализацией мер социальной поддержки отдельных категорий граждан.

Конституцией Российской Федерации провозглашено, что Российская Федерация — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В Российской Федерации охраняется труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (статья 7 Конституции Российской Федерации).

Объем, размер и порядок предоставления гражданам мер социальной поддержки определены законами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, постановлениями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Базовыми нормативными правовыми актами в указанной сфере являются, в частности, Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (далее — Закон Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»), Федеральный закон от 17 июля 1999 г. № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (далее — Федеральный закон «О государственной социальной помощи»), Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»), Федеральный закон от 12 января 1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» (далее — Федеральный закон «О ветеранах»), Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»), Федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

Приведенное федеральное законодательство корреспондирует соответствующим международным актам.

К ним относятся, в частности: Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 г.; Европейская социальная хартия от 3 мая 1966 г.; Конвенция о правах инвалидов от 13 декабря 2006 г.; Конвенция о правах ребенка от 20 ноября 1989 г.

Как следует из изученных материалов судебной практики, судами рассматривались дела по искам инвалидов, законных представителей детей-инвалидов, ветеранов, пенсионеров, иных граждан Российской Федерации, имеющих право на получение мер социальной поддержки, к федеральным органам исполнительной власти, их территориальным подразделениям, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, реализующим полномочия в сфере здравоохранения, лекарственного обеспечения, социальной защиты населения и социального обслуживания, фармацевтическим организациям, лечебно-профилактическим медицинским организациям, организациям социального обслуживания, государственным внебюджетным фондам, многофункциональным центрам предоставления государственных и муниципальных услуг об обеспечении техническими средствами реабилитации, лекарственными препаратами; о компенсации расходов (убытков) в случае самостоятельного приобретения лекарственных средств (медицинских препаратов); об оплате стоимости проезда к месту лечения и обратно; о возмещении затрат на проведение медицинского обследования; о признании права на получение денежной компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида; об обязанности предоставить детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, меры социальной поддержки; о признании незаконными действий по удержанию сумм предоставленной ежемесячной денежной компенсации или субсидии на оплату жилищных и коммунальных услуг; о признании незаконными действий по прекращению выплаты компенсации или субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг; об обязанности предоставить социальные услуги в стационарной форме социального обслуживания в соответствии с требованиями закона; о признании отказа инвалиду в трудоустройстве на работу незаконным, обязанности принять на работу и др.

Судами также рассматривались дела по искам органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Федерации о взыскании с граждан социальных выплат на строительство (приобретение) жилья, на возмещение части процентных ставок по кредитам, единовременной компенсационной выплаты медицинским работникам, субсидии безработным гражданам на организацию самозанятости, суммы переплаты региональной социальной доплаты к пенсии, а также по искам организаций социального обслуживания об обязанности граждан (получателей социальных услуг в стационарной форме социального обслуживания) вносить плату за предоставление социальных услуг и по иным спорам.

По делам, связанным с реализацией мер социальной поддержки, с соответствующими исками в защиту прав, свобод и законных интересов перечисленных граждан обращались также прокуроры в порядке статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Дела по спорам, связанным с предоставлением мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, разрешаются судами в порядке искового производства. Подсудность таких споров определяется по общим правилам, установленным статьями 24, 28 и 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

В целях обеспечения единообразного подхода к разрешению судами указанной категории споров и принимая во внимание, что судами при их рассмотрении допускаются ошибки, для их устранения необходимо обратить внимание на следующие правовые позиции.

1. Действующим правовым регулированием предусмотрено обеспечение детей-инвалидов всеми лекарственными препаратами по рецептам врачей бесплатно, в том числе лекарственными препаратами, не входящими в перечень жизненно необходимых и важнейших препаратов для медицинского применения.

По жизненным показаниям решением консилиума врачей федеральной специализированной медицинской организации к индивидуальному применению пациентом может быть назначен лекарственный препарат, не зарегистрированный на территории Российской Федерации.

К., действующий в интересах несовершеннолетней дочери А., обратился в суд с иском к Министерству здравоохранения Пензенской области о признании за А. права на бесплатное обеспечение лекарственным препаратом «Ц» по жизненным показаниям, возложении на ответчика обязанности обеспечить А. данным лекарственным препаратом в дозе, рекомендуемой медицинской организацией.

В обоснование предъявленных требований истец указал, что его дочь А. является ребенком-инвалидом, страдает жизнеугрожающим наследственным редким (орфанным) заболеванием. Консилиумом врачей и врачебной комиссией ФГБУ «Российская детская клиническая больница» и консилиумом врачей областной детской клинической больницы ей был разрешен к индивидуальному применению по жизненным показаниям не зарегистрированный на территории Российской Федерации лекарственный препарат «Ц» как единственный возможный вариант лечения с учетом быстро прогрессирующего характера заболевания. Министерством здравоохранения Пензенской области было отказано в обеспечении А. названным лекарственным препаратом со ссылкой на то, что диагноз заболевания А. отсутствует

в перечне жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности.

Решением суда первой инстанции искивые требования К. удовлетворены.

Разрешая спор и удовлетворяя искивые требования К., суд первой инстанции исходил из того, что обеспечение А. лекарственным препаратом, назначенным ей врачебной комиссией и консилиумами врачей по жизненным показаниям, нарушает фундаментальное право ребенка на жизнь и здоровье. Отсутствие лекарственного препарата «Ц» в перечне жизненно необходимых и важных лекарственных препаратов для медицинского применения не может являться основанием для снижения уровня государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда решение суда первой инстанции отменено с принятием нового решения об оставлении без удовлетворения искивых требований К. Суд апелляционной инстанции указал, что назначенный А. лекарственный препарат не зарегистрирован на территории Российской Федерации, не предусмотрен стандартом медицинской помощи и не входит в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов и лекарственных препаратов, отпускаемых населению при амбулаторном лечении по рецептам врачей бесплатно.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу о том, что при рассмотрении дела судом апелляционной инстанции были допущены существенные нарушения норм материального права и они выразились в следующем.

Согласно Конвенции о правах ребенка, одобренной Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 г. (далее — Конвенция о правах ребенка, вступила в силу для СССР 15 сентября 1990 г.), государства-участники признают, что каждый ребенок имеет неотъемлемое право на жизнь. Государства-участники обеспечивают в максимально возможной степени выживание и здоровое развитие ребенка (статья 6 Конвенции о правах ребенка).

Государства-участники признают право ребенка на пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения и средствами лечения болезней и восстановления здоровья. Государства-участники стремятся обеспечить, чтобы ни один ребенок не был лишен своего права на доступ к подобным услугам системы здравоохранения (пункт 1 статьи 24 Конвенции о правах ребенка).

Государства — участники Конвенции о правах инвалидов (принята Генеральной Ассамблеей ООН 13 декабря 2006 г., ратифицирована Российской Федерацией 25 октября 2012 г.), признавая, что дети-инвалиды должны в полном объеме пользоваться всеми правами человека и основными свободами наравне с другими детьми, и напоминая в этой связи об обязательствах, взятых на себя государствами — участниками Конвенции о правах ребенка (пункт «г» преамбулы), согласились с тем, что они принимают все необходимые меры для обеспечения полного осуществления детьми-инвалидами всех прав человека и основных свобод наравне с другими детьми. Во всех действиях в отношении детей-инвалидов

первоочередное внимание уделяется высшим интересам ребенка (пункты 1, 2 статьи 7 данной конвенции).

В соответствии с частью 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации).

В целях обеспечения прав детей на охрану здоровья в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, в медицинских организациях государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения осуществляются мероприятия по оказанию детям бесплатной медицинской помощи, предусматривающей оздоровление детей, профилактику, диагностику и лечение заболеваний, в том числе диспансерное наблюдение, медицинскую реабилитацию детей-инвалидов и детей, страдающих хроническими заболеваниями, и санаторно-курортное лечение детей (статья 10 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»).

Исходя из приведенных норм международного права, Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», право на жизнь и охрану здоровья относится к числу общепризнанных, основных, неотчуждаемых прав и свобод человека, подлежащих государственной защите. Политика Российской Федерации как социального государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь человека, возможность реализации им своих прав, в том числе и на охрану здоровья. При этом приоритетной является защита права ребенка и особенно ребенка-инвалида на доступ к наиболее совершенным услугам системы здравоохранения, средствам лечения болезней и восстановления здоровья.

Государство признает охрану здоровья детей как одно из важнейших и необходимых условий физического и психического развития детей. Дети независимо от их семейного и социального благополучия подлежат особой охране, включая заботу об их здоровье и надлежащую правовую защиту в сфере охраны здоровья, и имеют приоритетные права при оказании медицинской помощи (части 1 и 2 статьи 7 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

В силу части 15 статьи 37 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» назначение и применение лекарственных препаратов, медицинских изделий и специализированных продуктов лечебного питания, не входящих в соответствующий стандарт медицинской помощи, допускаются в случае наличия медицинских показаний (индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям) по решению врачебной комиссии.

Источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, средства обязательного медицинского страхования, средства организаций и граждан, средства, поступившие от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования, и иные не запрещенные законодательством Российской Федерации источники (статья 82 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации»).

Пунктом 3 Порядка применения лекарственных средств у больных по жизненным показаниям, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 9 августа 2005 г. № 494, определено, что в случае необходимости индивидуального применения по жизненным показаниям лекарственного средства, не зарегистрированного на территории Российской Федерации, решение о назначении указанного препарата принимается консилиумом федеральной специализированной организации, оформляется протоколом и подписывается главным врачом или директором федеральной специализированной медицинской организации.

Пунктом 2 части 3 статьи 80 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» установлено, что при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и территориальных программ государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи не подлежат оплате за счет личных средств граждан назначение и применение по медицинским показаниям лекарственных препаратов, не входящих в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов, медицинских изделий, не входящих в перечень медицинских изделий, имплантируемых в организм человека, — в случаях их замены из-за индивидуальной непереносимости, по жизненным показаниям по решению врачебной комиссии.

Программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2017 г. № 1492 (далее — Федеральная программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи).

Федеральной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, в частности, установлены: перечень заболеваний и состояний, оказание медицинской помощи при которых осуществляется бесплатно, и категории граждан, оказание медицинской помощи которым осуществляется бесплатно, а также требования к территориальным программам в части определения порядка, условий предоставления медицинской помощи, критериев доступности и качества медицинской помощи.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения» утвержден Перечень групп

населения и категорий заболеваний, при амбулаторном лечении которых лекарственные средства и изделия медицинского назначения отпускаются по рецептам врачей бесплатно, согласно которому право на получение всех лекарственных средств по рецептам врачей бесплатно имеют дети-инвалиды в возрасте до 18 лет.

Территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи Пензенской области (утверждена постановлением Правительства Пензенской области от 22 декабря 2017 г. № 627-пП) предусмотрено, что за счет средств бюджетных ассигнований бюджета Пензенской области осуществляется, в частности, обеспечение граждан зарегистрированными на территории Российской Федерации лекарственными препаратами для лечения заболеваний, включенных в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или к их инвалидности, а также обеспечение лекарственными препаратами бесплатно или с пятидесятипроцентной скидкой отдельных категорий граждан при амбулаторном лечении в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890 «О государственной поддержке развития медицинской промышленности и улучшении обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения», Перечнем жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения на 2018 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2017 г. № 2323-р, и пунктом 2 части 3 статьи 80 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Из приведенных нормативных положений федерального законодательства, а также из содержания Федеральной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи и регионального законодательства Пензенской области в их системной взаимосвязи следует, что одним из принципов охраны здоровья граждан в Российской Федерации является соблюдение прав граждан в сфере охраны здоровья и обеспечение реализации этих прав государственными гарантиями. К числу таких гарантий относятся обеспечение за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации (в данном случае за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации — Пензенской области) зарегистрированными на территории Российской Федерации лекарственными препаратами граждан, страдающих заболеваниями, включенными в перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или к их инвалидности, а также обеспечение за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации детей-инвалидов всеми лекарственными средствами по рецептам врачей бесплатно, в том числе лекарственными препаратами, не входящими в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения. По жизненным показаниям решением консилиума врачей федеральной специализированной медицинской организации к индивидуальному

применению пациентом может быть назначено лекарственное средство, не зарегистрированное на территории Российской Федерации. Источниками финансового обеспечения в сфере охраны здоровья являются в том числе средства федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов.

Разрешая спор, суд первой инстанции установил совокупность юридически значимых обстоятельств, а именно: наличие у А. редкого (орфанного) наследственного заболевания и статуса ребенка-инвалида вследствие этого заболевания, нуждаемость А. по жизненным показаниям в лечении лекарственным препаратом, не зарегистрированным на территории Российской Федерации, назначение данного препарата как единственно возможного варианта лечения решением врачебной комиссии и консилиумом врачей Российской детской клинической больницы, а также консилиумом врачей областной детской клинической больницы.

Не соглашаясь с выводами суда первой инстанции, суд апелляционной инстанции не учел, несмотря на невключение имеющегося у А. редкого (орфанного) наследственного заболевания в Перечень жизнеугрожающих и хронических прогрессирующих редких (орфанных) заболеваний, приводящих к сокращению продолжительности жизни граждан или к их инвалидности (утвержденный Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 апреля 2012 г. № 403), именно в связи с этим заболеванием ей с трехлетнего возраста установлена инвалидность. Вследствие этого А. как ребенок-инвалид в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 1994 г. № 890, а также Федеральной и Территориальной программами государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи имеет право на обеспечение за счет бюджетных ассигнований бюджетов субъекта Российской Федерации всеми лекарственными средствами по рецептам врачей бесплатно, в том числе лекарственными препаратами, не входящими в перечень жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов для медицинского применения.

Более того, Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не предполагает установления каких-либо ограничительных перечней лекарственных препаратов для обеспечения больных, страдающих редкими (орфанными) заболеваниями.

Суд апелляционной инстанции не применил положения статьи 41 Конституции Российской Федерации о праве каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь во взаимосвязи с нормами действующего в Российской Федерации законодательства в сфере охраны здоровья граждан, а также с нормами международного права — Конвенции о правах ребенка и Конвенции о правах инвалидов, устанавливающих, что государствами — участниками Конвенций, к которым относится и Российская Федерация, принимаются все необходимые меры для обеспечения детям права на жизнь и на охрану здоровья, первоочередное внимание уделяется высшим интересам ребенка-инвалида.

Суд апелляционной инстанции также оставил без внимания, что не зарегистрированный на территории Российской Федерации препарат был назначен А. по жизненным показаниям решением консилиума врачей

федеральной специализированной медицинской организации в соответствии с пунктом 3 Положения о порядке применения лекарственных средств у больных по жизненным показаниям, утвержденного приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 9 августа 2005 г. № 494, то есть в данном случае имеется медицинский документ, содержащий назначение лекарственного препарата, выданный медицинскими работниками и являющийся основанием для приобретения этого препарата. Отсутствие рецепта врача не может умалять право ребенка-инвалида, страдающего редким (орфанным) заболеванием, на бесплатное обеспечение лекарственным препаратом, назначенным ему решением консилиума врачей по жизненным показаниям.

Судом апелляционной инстанции также не было учтено, что препарат, назначенный А. консилиумом врачей, был единственно возможным вариантом лечения. Отказ Министерства здравоохранения Пензенской области в обеспечении ее этим препаратом за счет бюджетных ассигнований бюджета субъекта Российской Федерации нарушает ее право на жизнь и охрану здоровья, гарантированное государством, на что правильно указал суд первой инстанции, удовлетворяя искивые требования К. о признании за А. права на бесплатное обеспечение препаратом «Ц. ».

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение суда апелляционной инстанции и оставила в силе решение суда первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 12 августа 2019 г. № 29-КГ19-1)

Аналогичная правовая позиция изложена в определениях Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 7 октября 2019 г. № 14-КГ19-10 и от 2 декабря 2019 г. № 11-КГ19-24.

5. Достижение ребенком-инвалидом совершеннолетия до окончания получения им основного общего образования не является основанием для отказа в выплате одному из родителей такого ребенка компенсации затрат на его обучение, организованное на дому в связи с невозможностью посещать им образовательное учреждение по состоянию здоровья.

К., действующая в интересах своей дочери В., обратилась в суд с иском к Министерству образования Омской области, Управлению образования администрации муниципального района Омской области о признании права на получение денежной компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида.

В обоснование заявленных требований К. указала, что ее дочь В., 20 апреля 1998 года рождения, является инвалидом II группы, инвалидом с детства и проходит обучение на дому по программе специального (коррекционного) образовательного учреждения. В соответствии с постановлением Правительства Омской области от 5 декабря 2013 г. № 316-п «Об отдельных вопросах предоставления мер социальной поддержки» (далее также — постановление Правительства Омской области от 5 декабря 2013 г. № 316-п) К. получала компенсацию затрат на обучение дочери за 2015–2016 учебный год.

Постановлением врачебной комиссии от 26 мая 2016 г. В. признана нуждающейся в обучении на дому по программам специального (коррекционного) образовательного учреждения VIII вида, 9 класс, на 2016–2017 учебный год, в связи с чем К. обратилась в Министерство образования Омской области с заявлением о назначении компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида на 2016–2017 учебный год. Распоряжением Министерства образования Омской области от 13 мая 2016 г. К. было отказано в назначении компенсации затрат на обучение в связи с достижением ее дочерью совершеннолетия.

Решением районного суда искивые требования К. удовлетворены.

Суд первой инстанции исходил из того, что индивидуальной программой реабилитации инвалида и заключением врачебной комиссии установлена нуждаемость В. в организации обучения на дому (9 класс) до окончания получения ею основного общего образования, в связи с чем К., как мать В. и ее опекун, имеет право на получение денежной компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида в соответствии с постановлением Правительства Омской области от 5 декабря 2013 г. № 316-п и после достижения В. в процессе обучения 18-летнего возраста.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым в удовлетворении искивых требований К. отказано. Суд апелляционной инстанции пришел к выводу о том, что В. по достижении возраста 18 лет утратила статус ребенка-инвалида и перестала относиться к категории предусмотренных названным постановлением граждан, имеющих право на указанную меру социальной поддержки.

По мнению суда апелляционной инстанции, необходимость обеспечить право В. на образование сама по себе не является достаточным основанием для назначения спорной денежной компенсации, поскольку образование В. на дому было организовано независимо от назначения компенсации родителю затрат на ее обучение и независимо от достижения В. совершеннолетия.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы суда апелляционной инстанции основанными на неправильном толковании и применении норм материального права.

Одной из функций Российской Федерации как социального государства является обеспечение права каждого на образование, в том числе основного общего образования, доступность и бесплатность которого в государственных или муниципальных образовательных учреждениях гарантируется (части 1 и 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации).

Пунктом 1 статьи 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, принятого 16 декабря 1966 г. Резолюцией 2200 (XXI) на 1486-м пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, установлено, что участвующие в Пакте государство признают право каждого человека на образование. Образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и сознания ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам (документ вступил в силу для СССР с 3 января 1976 г.).

Статьей 24 Конвенции о правах инвалидов (заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г., была ратифицирована

Российской Федерацией 25 октября 2012 г.) признано право инвалидов на образование. В целях реализации этого права без дискриминации и на основе равенства возможностей государства-участники обеспечивают инклюзивное образование на всех уровнях и обучение в течение всей жизни. При реализации данного права государства-участники обеспечивают условия, чтобы инвалиды не исключались по причине инвалидности из системы общего образования, а дети-инвалиды — из системы бесплатного и обязательного начального или среднего образования; инвалиды имели наравне с другими доступ к инклюзивному, качественному и бесплатному начальному образованию и среднему образованию в местах своего проживания; обеспечивалось разумное приспособление, учитывающее индивидуальные потребности; инвалиды получали внутри системы общего образования требуемую поддержку для облегчения их эффективного обучения.

Согласно части 3 статьи 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органы, осуществляющие управление в сфере образования, и образовательные организации совместно с органами социальной защиты населения и органами здравоохранения обеспечивают получение инвалидами общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего общего образования и среднего профессионального образования, а также бесплатного высшего образования.

При невозможности обучения детей-инвалидов по основным общеобразовательным программам в организациях, осуществляющих образовательную деятельность, органы, осуществляющие управление в сфере образования, с согласия родителей (законных представителей) детей-инвалидов обеспечивают организацию обучения детей-инвалидов по основным общеобразовательным программам на дому (часть 8 статьи 19 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Частью 5 статьи 66 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» установлено, что требование обязательности среднего общего образования применительно к конкретному обучающемуся сохраняет силу до достижения им возраста восемнадцати лет, если соответствующее образование не было получено обучающимся ранее.

В соответствии с приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1897 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта основного общего образования» срок получения основного общего образования составляет пять лет, а для лиц с ограниченными возможностями здоровья и инвалидов при обучении по адаптированным основным образовательным программам основного общего образования, независимо от применяемых образовательных технологий, увеличивается не более чем на один год.

Из приведенных нормативных положений следует, что в целях реализации права инвалидов на получение образования, в том числе основного общего образования, и создания инвалидам равных с другими гражданами возможностей для получения качественного образования, развития личности, индивидуальных способностей и возможностей, их интеграции в общество,

государство гарантирует создание таким гражданам необходимых условий для его получения, включая обеспечение возможности получения образования на дому в тех случаях, когда по состоянию здоровья инвалиды не могут посещать образовательные организации.

Одной из мер социальной поддержки детей-инвалидов, обучение которых по основным общеобразовательным программам организовано на дому, и их родителей (законных представителей) является компенсация затрат родителям (законным представителям) детей-инвалидов на их обучение, размер и порядок выплаты которой устанавливаются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Омской области от 5 декабря 2013 г. № 316-п «Об отдельных вопросах предоставления мер социальной поддержки» утверждено Положение о размере и порядке выплаты компенсации затрат на обучение одному из родителей (законных представителей) ребенка-инвалида, обучение которого по основным общеобразовательным программам организовано на дому (далее также — Положение). Данным нормативным документом предусмотрена выплата ежемесячной компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида одному из родителей (законному представителю) ребенка-инвалида, обучение которого организовано на дому, при освоении таким ребенком образовательных программ начального, общего, основного общего, среднего общего образования. Эта компенсация назначается не ранее дня начала периода, когда организовано обучение ребенка-инвалида, и вплоть до окончания указанного периода.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации и международных актов, а также по смыслу приведенных нормативных положений законодательства субъекта Российской Федерации — Омской области — в их взаимосвязи с положениями федерального законодательства, ежемесячная денежная компенсация, выплачиваемая одному из родителей (законному представителю) ребенка-инвалида, обучение которого по основным общеобразовательным программам организовано на дому, направлена на возмещение родителям (законным представителям) ребенка-инвалида затрат, связанных с организацией такого обучения на дому, и эта компенсация по своей правовой природе является необходимым условием реализации права на образование детей-инвалидов. Следовательно, достижение ребенком-инвалидом до окончания получения им основного общего образования 18-летнего возраста не может служить основанием для отказа в выплате одному из родителей (законному представителю) такого ребенка компенсации затрат на его обучение, организованного на дому. Иное противоречило бы закрепленным в законе гарантиям общедоступности и бесплатности в соответствии с федеральными государственными стандартами основного общего образования.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала следующее: суждение суда апелляционной инстанции о том, что необходимость обеспечения права В. на образование само по себе не является достаточным основанием для назначения спорной выплаты, является ошибочным, поскольку реализация права инвалида, в том числе

ребенка-инвалида, на образование возлагает на государство в лице соответствующих органов, а также на родителей (законных представителей) такого ребенка обязанность по организации его образования с учетом состояния здоровья ребенка-инвалида. Выплата же компенсации затрат на обучение ребенка-инвалида в случае, если его обучение по основным общеобразовательным программам организовано на дому, направлена на возмещение его родителям (законным представителям) затрат при организации непосредственно самого процесса обучения в целях получения ребенком-инвалидом качественного образования.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда и оставила в силе решение суда первой инстанции, правильно разрешившего спор.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 3 декабря 2018 г. № 50-КГ18-23)

9. Получение уполномоченным органом, предоставляющим гражданину в качестве меры социальной поддержки компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, информации о наличии у получателя такой компенсации задолженности по этим платежам не может служить достаточным основанием для приостановления предоставления данной меры социальной поддержки, если информация о задолженности не была проверена уполномоченным органом и не выяснены причины ее образования.

Р. (ветеран труда) обратилась в суд с иском к Департаменту труда и социального развития Приморского края (далее также — Департамент, уполномоченный орган) о возложении обязанности возобновить предоставление мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и другими исковыми требованиями.

В обоснование заявленных требований Р. указала, что уполномоченным органом ей приостановлена выплата ежемесячной денежной компенсации на оплату жилых помещений и коммунальных услуг ввиду наличия у нее задолженности по оплате коммунальных услуг. Информация о наличии у Р. задолженности предоставлена Департаменту краевым государственным унитарным предприятием «Примтеплоэнерго» и обществом с ограниченной ответственностью «Горжилуправление 4» в рамках информационного обмена данными. Однако такой задолженности у Р. не имеется.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционным определением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении иска Р. отказано.

Судом установлено, что после приостановления Департаментом труда и социального развития Приморского края выплаты ежемесячной денежной компенсации на оплату жилых помещений и коммунальных услуг Р. обратилась к ответчику с заявлением о возобновлении выплаты ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг в связи с отсутствием у нее задолженности по оплате этих услуг.

Письмом Департамента труда и социального развития Приморского края от 31 августа 2017 г. истцу было сообщено, что выплата ежемесячной денежной компенсации

будет возобновлена в случае полного погашения получателем выплаты задолженности на основании заявления о возобновлении ежемесячной выплаты и документов, подтверждающих фактически объемы потребленных и оплаченных коммунальных услуг, определенных по показаниям приборов учета, и оплату жилого помещения в течение периода приостановления.

Разрешая спор и отказывая Р. в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции исходил из того, что, поскольку до разрешения дела по существу выплата Р. ежемесячной денежной компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг была возобновлена Департаментом, оснований для удовлетворения требований Р. не имеется.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судов первой и апелляционной инстанций основанными на неправильном толковании и применении норм материального права, регулирующих спорные отношения.

Согласно нормативным положениям Федерального закона «О ветеранах», статьи 160 Жилищного кодекса Российской Федерации, регионального законодательства (постановление губернатора Приморского края от 16 июля 2008 г. № 63-пг, которым утверждены Порядок и условия предоставления мер социальной поддержки по оплате жилых помещений и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Приморского края), разъяснениям, содержащимся в пункте 47 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности», наличие у уполномоченного органа, предоставляющего гражданину в качестве меры социальной поддержки компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, информации о задолженности у получателя такой компенсации само по себе не может служить безусловным основанием для приостановления предоставления этой меры социальной поддержки.

Действующее правовое регулирование отношений по предоставлению гражданам компенсации на оплату жилых помещений и коммунальных услуг, определяющее механизм реализации гражданами права на получение такой выплаты, не предполагает возможности произвольного применения его норм уполномоченным органом, который обязан проверить все предусмотренные нормативными положениями условия, необходимые для принятия решения о приостановлении предоставления компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в частности, до принятия такого решения проверить поступившую к нему информацию о наличии задолженности, установить, соответствует ли информация о наличии у гражданина задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг действительному положению дел, и, если такая задолженность имеет место, установить причины ее возникновения.

Принятие решения уполномоченным органом о приостановлении предоставления гражданину такой меры

социальной поддержки, как компенсация расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, допускается только в случае, если уполномоченным органом будет выяснено, что отсутствуют уважительные причины образования задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг или имеет место невыполнение гражданином условий соглашения по погашению этой задолженности. При возникновении спора между получателем компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг и уполномоченным органом по вопросу о наличии у получателя этой меры социальной поддержки задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и причинах ее возникновения правомерность действий по приостановлению предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг получателю этой меры социальной поддержки должен доказать уполномоченный орган.

При наличии уважительных причин образования (непогашения) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг уполномоченный орган не вправе отказать гражданину в предоставлении мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

При отсутствии у гражданина задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг приостановление уполномоченным органом предоставления гражданину мер социальной поддержки не допускается.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что судебными инстанциями не учтены положения норм федерального и регионального законодательства в их системной взаимосвязи, не допускающих приостановление предоставления мер социальной поддержки при отсутствии у гражданина задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и не предусматривающих возможность приостановления предоставления названной меры социальной поддержки, если задолженность имеет место, но она образовалась по уважительной причине.

Судебными инстанциями не принято во внимание, что приостановление уполномоченным органом предоставления Р. ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг было обусловлено полученной ответчиком в рамках информационного обмена информацией о наличии у Р. задолженности по оплате коммунальных услуг, однако соответствует ли действительному положению дел эта информация — уполномоченным органом проверено не было, несмотря на обращения Р. с соответствующими заявлениями и указанием на то, что задолженность по оплате жилищно-коммунальных услуг у нее отсутствует. Каких-либо действий, связанных с проверкой, изложенной в обращениях Р. информации об отсутствии у нее задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, уполномоченным органом предпринято не было.

Между тем истцом были представлены документы (квитанции на оплату жилого помещения и коммунальных услуг за период с января по июнь 2017 г., справка центра приема платежей от населения от 9 ноября 2017 г.) в подтверждение заявленных исковых требований об отсутствии у нее задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг и того, что оплата за жилое

помещение и коммунальные услуги производилась ею ежемесячно, задолженность по оплате отсутствует, по состоянию на 1 июня 2017 г. (дата приостановления предоставления Р. уполномоченным органом выплаты ежемесячной денежной компенсации) имеется переплата.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 4 февраля 2019 г. № 56-КГ18-38)

10. В случае возникновения спора между гражданином и уполномоченным органом по вопросам предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ее размера, отказа в предоставлении, приостановлении, возобновлении или прекращении предоставления субсидии уполномоченный орган обязан представить суду доказательства, свидетельствующие о правомерности его действий по отношению к гражданину при реализации им права на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

П. обратилась в суд с иском к Городскому центру жилищных субсидий г. Москвы о нарушении права на получение субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (далее также — субсидия), продолжении начисления субсидии.

В обоснование заявленных требований П., 1937 года рождения, указывала, что она является одиноко проживающим пенсионером, получаемая ею пенсия расходуетя на оплату жилищно-коммунальных услуг, лечение, мелкий ремонт квартиры и выплату долга в сумме 86 200 руб. за медицинскую операцию. До февраля 2017 г. П. получала субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, с февраля 2017 г. городской центр жилищных субсидий прекратил выплату ей данной субсидии в связи с неуплатой взносов на капитальный ремонт.

По мнению П., действия ответчика по прекращению выплаты субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг являются неправомерными, поскольку она не могла оплачивать взносы на капитальный ремонт из-за своего материального положения, кроме того, П. является одиноко проживающим неработающим пенсионером, достигшим возраста 80 лет, и ей должны быть предоставлены меры социальной поддержки по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в виде 100-процентной скидки.

Решением районного суда, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам городского суда, в удовлетворении исковых требований П. отказано.

Отказывая в удовлетворении исковых требований П., суд первой инстанции указал, что приостановление, а затем прекращение выплаты П. субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг Городским центром жилищных субсидий произведено правомерно в связи с наличием у П. задолженности по оплате взносов на капитальный ремонт, которые входят в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции.

Отклоняя доводы апелляционной жалобы П. о том, что у нее отсутствует задолженность по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме, поскольку она как лицо, достигшее возраста 80 лет, имеет право на скидку в размере 100 процентов на оплату за капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в г. Москве, суд апелляционной инстанции указал, что задолженность П. по оплате взносов на капитальный ремонт сформировалась за предшествующий период, поэтому данные доводы не дают оснований для отмены решения суда первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судов первой и апелляционной инстанций основанными на неправильном применении норм материального права, регулирующих спорные отношения сторон.

Право определенных категорий граждан на получение меры социальной поддержки в форме субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предусмотрено статьей 159 Жилищного кодекса Российской Федерации. Порядок и условия предоставления субсидии, источники финансирования этой меры социальной поддержки, а также порядок расчета субсидии установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации (в г. Москве — постановление Правительства г. Москвы от 19 сентября 2006 г. № 710-ПП), которые, находясь в системной взаимосвязи с нормами жилищного законодательства, регулирующими вопросы оплаты жилого помещения и устанавливающими обязанность граждан своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги (статьи 153, 155 Жилищного кодекса Российской Федерации), имеют целевое назначение — уменьшение фактических затрат граждан, в том числе собственников жилых помещений, на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

По общему правилу (часть 5 статьи 159 Жилищного кодекса Российской Федерации) субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предоставляется гражданам, имеющим право на такую меру социальной поддержки, при отсутствии у них задолженности по оплате жилых помещений и коммунальных услуг или при заключении и (или) выполнении гражданами соглашений по ее погашению. Наличие у гражданина задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, отсутствие соглашения по погашению указанной задолженности и (или) невыполнение гражданином условий такого соглашения могут являться основанием для приостановления или прекращения предоставления гражданину уполномоченным органом субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Решение уполномоченного органа об отказе в предоставлении гражданину субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг допускается только в случае, если им будет выяснено, что отсутствуют уважительные причины образования задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, или в случае невыполнения гражданином условий соглашения по погашению этой задолженности. При наличии уважительных причин образования (непогашения) задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг

уполномоченный орган не вправе отказать гражданину в предоставлении субсидии. Примерный перечень таких причин содержится в пункте 58 Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (утверждены Постановлением Правительства Российской Федерации от 14 декабря 2005 г. № 761): стационарное лечение, смерть близких родственников, невыплата заработной платы в срок и др.

Действующее правовое регулирование отношений по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, определяющее механизм реализации гражданами права на получение такой субсидии, не предполагает возможности произвольного применения его норм уполномоченным органом, который обязан проверить все предусмотренные нормативными положениями условия, необходимые для принятия соответствующего решения в сфере оказания гражданам мер социальной поддержки (о предоставлении субсидии или об отказе в ее предоставлении, приостановлении, возобновлении или прекращении предоставления субсидии).

В случае возникновения спора между гражданином и уполномоченным органом по вопросам предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, ее размера, об отказе в предоставлении, о приостановлении, возобновлении или прекращении предоставления субсидии уполномоченный орган обязан представить суду доказательства, свидетельствующие о правомерности его действий по отношению к гражданину при реализации им права на меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

Нормы права, регулирующие отношения по предоставлению гражданам субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, разъяснения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2017 г. № 22 «О некоторых вопросах рассмотрения судами споров по оплате коммунальных услуг и жилого помещения, занимаемого гражданами в многоквартирном доме по договору социального найма или принадлежащего им на праве собственности» по их применению судами первой и апелляционной инстанций при рассмотрении исковых требований П. не применены. Вследствие этого спор по иску П. разрешен неправильно, обстоятельство, имеющие значение для дела, судебными инстанциями не установлены, а ответчик фактически освобожден от обязанности доказать правомерность своих действий в отношении П.

Из материалов дела усматривается, что П. с 1 февраля 2017 г. городским центром жилищных субсидий была приостановлена, а затем прекращена выплата субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в связи с наличием у нее задолженности по оплате взносов на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (далее также — взнос на капитальный ремонт) за 18 месяцев.

Взнос на капитальный ремонт, согласно части 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, включен в структуру платы за жилое помещение и коммунальные услуги для собственника помещения в многоквартирном доме.

Для одиноко проживающих неработающих собственников жилых помещений в г. Москве, являющихся получателями субсидии на оплату жилого помещения

и коммунальных услуг и иных социальных выплат и достигших возраста 70 лет и 80 лет, законодательством г. Москвы предусмотрены меры социальной поддержки в виде скидки в размере 50 процентов и 100 процентов соответственно по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирных домах, расположенных на территории города Москвы, которые предоставляются таким собственникам жилых помещений в беззаявительном порядке. На городской центр жилищных субсидий возложена обязанность по передаче сведений о названных собственниках жилых помещений организациям и индивидуальным предпринимателям, осуществляющим деятельность по управлению многоквартирными домами и формирующим платежные документы, в целях формирования платежных документов с учетом указанных мер социальной поддержки. Меры социальной поддержки по оплате взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме в городе Москве предоставляются собственникам жилых помещений, имеющим право на такие меры социальной поддержки, с 1 января 2016 г.

Однако в нарушение статей 56, 67, 196 и 198 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2003 г. № 23 «О судебном решении» судебными инстанциями не были установлены юридически значимые обстоятельства, имеющие значение для дела, а именно: к какой категории лиц, имеющих право на предоставление субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, относилась П. и с какой даты, в каком размере ей была назначена и выплачивалась данная мера социальной поддержки; принимались ли Городским центром жилищных субсидий решения о приостановлении, а затем о прекращении П. предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг (даты этих решений); была ли П. в установленный срок в надлежащей форме уведомлена о данных решениях с указанием оснований их принятия; период, за который у П. образовалась задолженность по оплате взноса на капитальный ремонт, размер этой задолженности; устанавливал ли Городской центр жилищных субсидий до принятия решения о приостановлении предоставления П. субсидии причины возникновения (уважительные или неуважительные) у нее задолженности по оплате взноса на капитальный ремонт с учетом права П., одиноко проживающего пенсионера, достигшего в 2015 году возраста 78 лет, а в 2017 году — 80 лет, на меры социальной поддержки по оплате взноса на капитальный ремонт; предлагалось ли П. органом социальной защиты погасить задолженность по оплате взноса на капитальный ремонт и в какие сроки или заключить соглашение о ее погашении; учитывались ли Городским центром жилищных субсидий при принятии решения о приостановлении, а затем о прекращении П. предоставления субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг причины (уважительные или неуважительные) возникшей задолженности по оплате взноса на капитальный ремонт, материальное положение П. и наличие у нее возможности по погашению указанной задолженности.

Вместо выяснения всех обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения дела, суд первой инстанции ограничился лишь указанием на правомерность

действий ответчика по приостановлению предоставления П. субсидии из-за наличия задолженности по оплате взносов на капитальный ремонт, тем самым произвольно применил статьи 56, 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и нарушил требования процессуального закона, касающиеся доказательства и доказывания в гражданском процессе.

Суд апелляционной инстанции не исправил нарушений, допущенных судом первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные акты и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 21 октября 2019 г. № 5-КГ19-157)

12. Удержание органом социальной защиты населения излишне выплаченных гражданину сумм компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг в отсутствие согласия гражданина не допускается. В случае отказа гражданина добровольно возратить излишне полученные денежные средства вопрос о возможности их взыскания органом социальной защиты подлежит разрешению в судебном порядке.

Прокурор в интересах Ц. обратился в суд с иском к Управлению социальной защиты населения г. Таганрога о признании незаконными действий по удержанию с Ц. причитающихся ей сумм ежемесячной денежной выплаты по оплате за жилищные и коммунальные услуги, удержанию сумм ежемесячной денежной выплаты, обязанности выполнить перерасчет сумм ежемесячной денежной выплаты, выплатить удержанные суммы.

В обоснование заявленных требований прокурор указал, что Ц., 1940 года рождения, состоит на учете в Управлении социальной защиты населения г. Таганрога как ветеран труда и инвалид II группы. Ц. как ветерану труда предоставляются меры социальной поддержки по оплате жилищных услуг на основании Областного закона Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 175-ЗС «О социальной поддержке ветеранов труда» и как инвалиду по оплате коммунальных услуг на основании Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в виде ежемесячной денежной выплаты.

В связи с ухудшением состояния здоровья Ц. переехала на новое место жительства к сыну, где была зарегистрирована с 3 сентября 2013 г. По заявлению Ц. Управлением социальной защиты населения по новому адресу с 1 января 2015 г. ей была назначена ежемесячная денежная выплата в виде компенсации за жилищные и коммунальные услуги.

По мнению Управления социальной защиты населения, в связи с несвоевременным сообщением Ц. о снятии с регистрационного учета по прежнему месту жительства, ей в период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г. по месту предыдущей регистрации предоставлялись меры социальной поддержки в виде ежемесячной денежной выплаты по оплате жилищных и коммунальных услуг, в связи с чем образовалась переплата ежемесячной денежной выплаты в размере 22 253,32 руб., которая была полностью удержана Управлением социальной защиты населения из сумм ежемесячной денежной выплаты, полагающихся Ц. по новому месту регистрации.

Из-за удержания названной переплаты ежемесячной денежной компенсации с 1 января по 31 октября 2015 г. Ц. по новому месту жительства не получала ежемесячную денежную выплату, а переплата ежемесячной денежной компенсации по оплате жилищных услуг продолжала удерживаться Управлением социальной защиты населения с ежемесячных денежных выплат Ц. в размере 29,25 руб. на момент подачи прокурором в ее интересах искового заявления.

Прокурор обращал внимание на то, что фактически с Ц. были удержаны и продолжают удерживаться не переплата, а ранее выплаченные по прежнему месту жительства суммы ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату коммунальных и жилищных услуг (далее также — ежемесячная денежная выплата), что на нарушает принадлежащее Ц. как ветерану труда и инвалиду право на получение указанных мер социальной поддержки.

Решением городского суда иски требования прокурора в интересах Ц. удовлетворены частично. Суд признал незаконными действия Управления социальной защиты населения в отношении Ц. по удержанию с нее как излишне выплаченных сумм ежемесячной денежной выплаты за период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г. по оплате жилищных и коммунальных услуг по категории «Ветеран труда»; на Управление социальной защиты населения возложена обязанность произвести перерасчет ежемесячной денежной выплаты, причитающейся Ц. за период с 1 сентября 2013 г. по 31 декабря 2014 г. В удовлетворении остальной части исковых требований отказано.

Разрешая спор и частично удовлетворяя иски требования Ц., суд первой инстанции принял во внимание правовой статус Ц. (ветеран труда, инвалид II группы), ее возраст, перемену ее места жительства в пределах одного населенного пункта и пришел к выводу об отсутствии оснований для невыплаты Управлением социальной защиты населения ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилья и коммунальных услуг с 1 января 2015 г. Ц. по новому месту жительства и, соответственно, о незаконности действий Управления социальной защиты населения по удержанию с Ц. как излишне выплаченных сумм ежемесячной денежной компенсации по оплате жилищных и коммунальных услуг. Суд первой инстанции возложил на ответчика обязанность произвести перерасчет ежемесячной денежной выплаты, причитающейся Ц. за спорный период, указав на то, что полученные ею в этот период суммы ежемесячной денежной выплаты излишне выплаченными не являются, а перерасчет выплаты следует произвести исходя из разницы между выплаченными и причитающимися ей ежемесячными суммами.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований.

Суд апелляционной инстанции сослался на то, что при первичном обращении в Управление социальной защиты населения 10 августа 2011 г. с заявлением о предоставлении мер социальной поддержки Ц. была извещена о необходимости своевременно сообщить в орган социальной защиты населения о перемене своего места жительства и регистрации, однако данная обязан-

ность ею выполнена не была. Таким образом, получение Ц. ежемесячных денежных выплат по оплате жилищно-коммунальных услуг в период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г. по прежнему месту жительства является неправомерным, в связи с чем у ответчика имелись основания для удержания с Ц. излишне выплаченных сумм ежемесячных денежных выплат по оплате жилищно-коммунальных услуг за спорный период из сумм последующих ежемесячных денежных выплат, назначенных Ц. на основании ее заявления от 12 декабря 2014 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы суда апелляционной инстанции основанными на неправильном толковании и применении норм материального права.

Право инвалидов и ветеранов труда на получение мер социальной поддержки в форме компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг предусмотрено соответствующими федеральными законами (Федеральным законом «О ветеранах», Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»). Порядок и условия компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг указанной категории граждан (то есть возмещение произведенных ими расходов, связанных с оплатой жилого помещения и коммунальных услуг, за счет средств соответствующих бюджетов), источники финансирования этой меры социальной поддержки установлены федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг предоставляются гражданам уполномоченным органом на основании заявления и документов, подтверждающих их право на получение этих мер.

Для граждан Российской Федерации, проживающих на территории Ростовской области, имеющих статус ветерана труда, инвалида, порядок и условия компенсации расходов на оплату жилых помещений и коммунальных услуг определены нормативными правовыми актами Ростовской области, в частности, Областным законом Ростовской области от 22 октября 2004 г. № 175-ЗС «О социальной поддержке ветеранов труда». В нормативных правовых актах Ростовской области названы в том числе основания прекращения предоставления мер социальной поддержки граждан (среди них: снятие с регистрационного учета по месту жительства (месту пребывания), зачисление на полное государственное обеспечение или в организацию социального обслуживания и другие случаи, предусмотренные законодательством Российской Федерации), а также установлена обязанность гражданина-получателя мер социальной поддержки — в десятидневный срок извещать орган социальной защиты населения муниципального образования Ростовской области о перемене места жительства и иных обстоятельствах, имеющих отношение к реализации права на предоставление мер социальной поддержки.

Вместе с тем из нормативных положений законодательства Ростовской области в их системном единстве и взаимосвязи следует, что несвоевременное информирование гражданином-получателем мер социальной поддержки органа социальной защиты населения о перемене места жительства не может являться основанием для прекращения предоставления гражданину мер

социальной поддержки, что соответствует требованиям статьи 3 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которой регистрация или отсутствие таковой не может служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации.

Соответственно, в случае несвоевременного информирования гражданином органа социальной защиты населения о перемене места жительства и образования по этой причине переплаты ежемесячной денежной выплаты по прежнему месту жительства речь может идти о взыскании излишне выплаченных гражданину сумм компенсации расходов по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. При этом органу социальной защиты населения необходимо получить согласие гражданина на удержание из назначенной по новому месту жительства (пребывания) компенсации по оплате жилищных и коммунальных услуг излишне полученных сумм компенсации. Если гражданин отказывается добровольно возратить излишне полученные средства, то вопрос о возможности взыскания органами социальной защиты населения с гражданина излишне полученных средств подлежит разрешению в судебном порядке в соответствии с законодательством Российской Федерации, в том числе с обязательным выяснением причин несвоевременного информирования гражданином органа социальной защиты населения о перемене места жительства.

Приведенные нормативные положения федерального и регионального законодательства судом апелляционной инстанции к спорным отношениям применены неправильно.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что вывод суда апелляционной инстанции о наличии у ответчика оснований для удержания с Ц. в отсутствие ее согласия излишне выплаченных сумм ежемесячной денежной компенсации по оплате жилищных и коммунальных услуг за период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г. из сумм последующих ежемесячных денежных выплат, назначенных Ц. на основании ее заявления от 12 декабря 2014 г., является неправомерным и сделанным без учета подлежащих применению к спорным отношениям положений нормативных правовых актов.

Удержание Управлением социальной защиты населения с Ц. полученных ею за период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г. сумм ежемесячной денежной компенсации в полном объеме и в связи с этим неполучение ею с 1 января по 31 октября 2015 г. причитающихся ежемесячных денежных выплат можно расценивать как фактический отказ Управления социальной защиты населения в предоставлении ей мер социальной поддержки в виде ежемесячной денежной компенсации расходов на оплату жилищных и коммунальных услуг за спорный период, гарантированных ей федеральным законом и нормативными правовыми актами Ростовской области как ветерану труда и инвалиду.

Между тем суд первой инстанции при разрешении спора с учетом правового статуса Ц. как инвалида и ветерана труда пришел к правильному выводу о том, что она имела право на получение мер социальной поддержки, в том числе за период с 1 сентября 2013 г. по 30 сентября 2014 г., поэтому полученные ею в спорный период суммы денежной компенсации по оплате за жилищные и коммунальные услуги излишне выплаченными не являются.

Суд апелляционной инстанции в отличие от суда первой инстанции такие заслуживающие внимания обстоятельства для разрешения спора, как правовой статус Ц., перемену ее места жительства в пределах одного муниципального образования (населенного пункта), отсутствие ее согласия на удержание из назначенной по новому месту жительства компенсации на оплату жилищных и коммунальных услуг выплаченных сумм компенсации по прежнему месту жительства, не устанавливал, не выяснял причин несвоевременного информирования Ц. органа социальной защиты населения о перемене места жительства.

Суд апелляционной инстанции не принял во внимание пожилой возраст Ц., а также то, что при совершении регистрационных действий по снятию с учета и постановке на учет по новому месту жительства она обращалась в многофункциональный центр. При этом у органов социальной защиты населения в рамках межведомственного информационного взаимодействия с многофункциональными центрами имеется возможность получать информацию о совершении гражданами — субъектами мер социальной поддержки — названных действий без непосредственного обращения гражданина в орган социальной защиты, что особенно важно для ветеранов, инвалидов и пожилых граждан.

С учетом приведенных обстоятельств Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда отменила апелляционное определение суда апелляционной инстанции и оставила в силе решение суда первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2018 г. № 41-КГ17-45)

14. Получатель социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности, в связи с уважительными причинами досрочно расторгнувший трудовой договор, являвшийся обязательным условием получения социальной выплаты, не может быть лишен права на эту выплату.

Министерство сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области обратилось в суд с иском к Р. о взыскании социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья в сельской местности.

В обоснование заявленных требований указано, что в рамках реализации федеральной и региональной целевых программ развития сельского хозяйства Р. (имела статус молодого специалиста, а ее семья относилась к молодым семьям, проживающим в сельской местности) была предоставлена социальная выплата на строительство (приобретение) жилья в сельской местности (далее — социальная выплата) в размере 890 500 руб.

7 июня 2013 г. между Министерством сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области, Р. (далее — работник, получатель) и муниципальным бюджетным образовательным учреждением «Средняя общеобразовательная школа» (далее — средняя общеобразо-

вательная школа, работодатель) был заключен договор о предоставлении социальных выплат на строительство (приобретение) жилья в сельской местности молодым семьям и молодым специалистам (далее — договор). Р. приняла на себя обязательство работать у работодателя в течение 5 лет с даты выдачи свидетельства о предоставлении социальной выплаты. Социальная выплата была перечислена Р. с учетом членов ее семьи, признанных нуждающимися в улучшении жилищных условий, 20 июня 2013 г. С использованием данной выплаты Р. 31 июля 2013 г. в общую долевую собственность всех членов семьи по договору купли-продажи был приобретен земельный участок и жилой дом.

29 мая 2015 г. Р. уволилась из средней общеобразовательной школы на основании пункта 3 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (по инициативе работника), нарушив, по мнению Министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области, условия заключенного 7 июня 2013 г. договора.

Решением районного суда исковые требования Министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области оставлены без удовлетворения.

Судом установлено, что после увольнения 29 мая 2015 г. из средней общеобразовательной школы с должности повара по пункту 3 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (по инициативе работника) Р. 1 июня 2015 г. на условиях срочного трудового договора была принята на работу на должность повара к индивидуальному предпринимателю О., осуществляющему организацию питания в этой же средней образовательной школе; 22 июня 2015 г. трудовые отношения с Р. индивидуальным предпринимателем были прекращены на основании пункта 2 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (в связи с истечением срока трудового договора); в период с 7 июля по 24 декабря 2015 г. Р. состояла на учете в государственном казенном учреждении Ростовской области «Центр занятости населения» в качестве безработного. С 20 декабря 2015 г. Р. работает в государственном бюджетном учреждении социального обслуживания населения Ростовской области «Дом-интернат для престарелых и инвалидов».

Разрешая спор, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что право на социальную выплату на строительство (приобретение) жилья в сельской местности у Р. сохраняется, так как она продолжает работать в сельской местности в организации, оказывающей услуги в области социального обслуживания. При этом суд указал на то, что увольнение Р. с работы 29 мая 2015 г. являлось вынужденным.

Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам областного суда решение суда первой инстанции отменено, по делу принято новое решение, которым исковые требования Министерства сельского хозяйства и продовольствия Ростовской области удовлетворены.

Суд апелляционной инстанции сослался на то, что со стороны Р. имел место формальный факт нарушения заключенного трехстороннего договора в части расторжения трудового договора со средней общеобразовательной школой до истечения 5 лет с момента выдачи свидетельства о предоставлении социальной выплаты (свидетельство выдано Р. 7 июня 2013 г.), в связи с чем

социальная выплата на строительство (приобретение) жилья, предоставленная Р. на определенных названным договором условиях, подлежит возврату.

По мнению суда апелляционной инстанции, регистрация Р. в установленном законом порядке в качестве безработной, ее последующее трудоустройство в государственное бюджетное учреждение социального обслуживания населения Ростовской области «Дом-интернат для престарелых и инвалидов» не могут являться основанием для сохранения права на социальную выплату, поскольку в данном случае расторжение трудового договора произошло по инициативе Р. (получателя социальной выплаты).

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы суда апелляционной инстанции основанными на неправильном толковании и применении норм материального права.

Из положений Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» и Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности, в том числе молодых семей и молодых специалистов, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858, Областной долгосрочной целевой программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Ростовской области на 2010–2014 годы, утвержденной постановлением Администрации Ростовской области от 30 ноября 2009 г. № 633, следует, что формой обеспечения жилым помещением молодых семей, проживающих в сельской местности и не обладающих достаточными собственными средствами для приобретения жилого помещения, является предоставление им за счет бюджетных средств социальной выплаты на строительство (приобретение) жилья. Одним из условий предоставления этой выплаты является работа члена молодой семьи не менее 5 лет в организациях агропромышленного комплекса или социальной сферы в сельской местности. В случае же расторжения трудового договора до истечения установленного срока по инициативе члена молодой семьи в соответствии со статьей 80 Трудового кодекса Российской Федерации или по инициативе работодателя по предусмотренным статьей 81 Трудового кодекса Российской Федерации основаниям, связанным с нарушением членом молодой семьи положений трудового законодательства, уполномоченный орган вправе истребовать социальную выплату у получившего ее члена молодой семьи. При этом право члена молодой семьи на социальную выплату сохраняется в случае досрочного расторжения трудового договора не по инициативе члена молодой семьи (молодого специалиста) и по причинам, не связанным с нарушением трудового законодательства, если член молодой семьи (молодой специалист) в срок, не превышающий 6 месяцев, заключил трудовой договор с другим работодателем в сельской местности или обратился в орган местного самоуправления с просьбой о содействии в трудоустройстве в другие организации агропромышленного комплекса или социальной сферы.

Таким образом, само по себе досрочное расторжение трудового договора по инициативе члена молодой семьи — получателя социальной выплаты на приобретение (строительство) жилого помещения — без учета конкретных обстоятельств, приведших к увольнению, не может служить безусловным основанием для истребования у него этой выплаты, в случае если член молодой семьи в срок, не превышающий 6 месяцев, заключил трудовой договор с другим работодателем в сельской местности, то есть продолжил работу в организации агропромышленного комплекса или социальной сферы.

При наличии уважительных причин, явившихся основанием для досрочного расторжения трудового договора по инициативе члена молодой семьи (например, изменения организационной структуры и системы работы предприятия работодателя, невыплаты работодателем заработной платы в срок, необходимости ухода за тяжелобольным членом семьи и др.), член молодой семьи, постоянно проживающий в сельской местности и продолжающий осуществлять в сельской местности трудовую деятельность в организациях агропромышленного комплекса или социальной сферы, не может быть лишен права на социальную выплату на приобретение (строительство) жилого помещения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что суд апелляционной инстанции вследствие неправильного толкования приведенных норм материального права пришел к ошибочному выводу о том, что сам по себе факт расторжения трудового договора по инициативе члена молодой семьи (в данном случае Р.) служит формальным основанием для возврата полученной им социальной выплаты. Такой подход к правовой оценке спорных отношений противоречит сути государственной программы по улучшению жизненных условий молодых семей, проживающих в сельской местности, нуждающихся в улучшении жилищных условий и не обладающих достаточными собственными средствами для приобретения жилого помещения.

Между тем, как установлено судом, увольнение Р. по пункту 3 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации (по инициативе работника) из средней общеобразовательной школы, работавшей в этом учреждении поваром, было вызвано уважительными причинами и связано с изменением порядка организации питания в школе, осуществлявшегося с момента увольнения Р. индивидуальным предпринимателем, на работу к которому в качестве повара после увольнения из средней общеобразовательной школы была принята по срочному трудовому договору Р.

В связи с истечением срока трудового договора, заключенного Р. с индивидуальным предпринимателем, 22 июня 2015 г. Р. была уволена с работы в связи с истечением срока трудового договора по пункту 2 части 1 статьи 77 Трудового кодекса Российской Федерации, то есть не по собственной инициативе, и была трудоустроена 20 декабря 2015 г. (в течение 6 месяцев с момента увольнения от индивидуального предпринимателя) в государственное бюджетное учреждение социального обслуживания населения Ростовской области — в организацию социальной сферы.

Суд апелляционной инстанции не учел, что изменение Р. места работы не противоречило основным целям

и задачам как федеральной целевой программы, так и региональной программы по созданию надлежащих условий для закрепления молодых семей в агропромышленном комплексе и социальной сфере села, целевому назначению предоставленной Р. социальной выплаты на приобретение (строительство) жилья, с использованием которой ей и членами ее семьи было приобретено жилое помещение.

Ввиду приведенных обстоятельств Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам областного суда и оставила в силе решение районного суда, правильно разрешившего спор.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 26 ноября 2018 г. № 41-КГ18-47)

15. При наличии у медицинского работника, прибывшего на работу в сельскую местность для осуществления трудовой деятельности в учреждении здравоохранения, права на получение единовременной компенсационной выплаты произвольный отказ от исполнения субъектом Российской Федерации публично-правовых обязательств по материальной поддержке такого работника недопустим.

П. обратилась в суд с иском к Министерству здравоохранения Забайкальского края об обязанности заключить договор о предоставлении единовременной компенсационной выплаты в размере одного миллиона рублей.

В обоснование исковых требований П. ссылалась на то, что, трудоустроившись по медицинской специальности в учреждении здравоохранения, расположенное в сельской местности Забайкальского края, она в сентябре 2017 г. обратилась к ответчику с заявлением о получении единовременной компенсационной выплаты, предусмотренной частью 12.1 статьи 51 Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»), в заключении договора на получение выплаты ей было отказано по причине отсутствия лимитов бюджетных ассигнований на эти цели в бюджете Забайкальского края.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционным определением суда апелляционной инстанции, исковые требования П. удовлетворены.

Судебные инстанции исходили из того, что обязанность ответчика заключить с П. договор о предоставлении ей единовременной компенсационной выплаты следует из юридического факта заключения в 2017 году истцом трудового договора с государственным учреждением здравоохранения и ее переездом в сельскую местность с целью осуществления трудовой деятельности по основному месту работы на условиях нормальной продолжительности рабочего времени, в связи с чем пришел к выводу о наличии у П. права на предоставление ей единовременной компенсационной выплаты.

Судебные инстанции указали, что субъект Российской Федерации в лице Забайкальского края, не предусмотрев в бюджете Забайкальского края в 2017 году расходы на реализацию положений Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»

ской Федерации», произвольно отказался от исполнения государственных публично-правовых обязательств по осуществлению имеющей целевое назначение единовременной компенсационной выплаты медицинским работникам, прибывшим на работу в сельский населенный пункт, что является недопустимым.

Постановлением президиума краевого суда решение суда первой инстанции и апелляционное определение суда апелляционной инстанции отменены, по делу принято новое решение об отказе в удовлетворении исковых требований П.

Президиум краевого суда сослался на то, что Министерство здравоохранения Забайкальского края при рассмотрении заявления П. о заключении договора на предоставление единовременной компенсационной выплаты было обязано учитывать предельные объемы выделенных в 2017 году на эти цели денежных средств, и признал имеющими юридическое значение доводы ответчиков в обоснование отказа П. в заключении договора об исчерпании в 2017 году лимитов бюджетных обязательств, выделенных на осуществление единовременной компенсационной выплаты медицинским работникам из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования территориальному фонду обязательного медицинского страхования Забайкальского края.

Кроме того, президиум краевого суда привел доводы о том, что Порядком предоставления единовременных компенсационных выплат медицинским работникам (врачам, фельдшерам) в возрасте до 50 лет, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, утвержденным постановлением Правительства Забайкальского края от 27 февраля 2018 г. № 79, определено такое основание для отказа в заключении договора о предоставлении спорной выплаты, как недостаточность бюджетных ассигнований, предусмотренных на соответствующие цели уполномоченному органу в бюджетной росписи на текущий финансовый год.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы президиума краевого суда неправомерными.

По смыслу положений статьи 51 Федерального закона «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», а также Порядка заключения Министерством здравоохранения Забайкальского края договора с медицинским работником, утвержденного постановлением Правительства Забайкальского края от 13 февраля 2012 г. № 52, регулирующих отношения по предоставлению в 2017 году медицинским работникам в возрасте до 50 лет, имеющим высшее медицинское образование и прибывшим в 2017 году на работу в учреждение здравоохранения, расположенное в сельской местности на территории Забайкальского края, единовременной компенсационной выплаты в размере одного миллиона рублей, единовременная компенсационная выплата носит целевой характер, предоставляется медицинским работникам с целью стимулировать их переезд на работу в сельские населенные пункты, рабочие поселки, поселки городского типа, в данном случае расположенные на территории Забайкальского края, направлена на закрепление медицинских кадров в сельских населенных пунктах

и компенсацию связанных с переездом и обустройством затрат и неудобств, обусловленных менее комфортными условиями проживания по сравнению с иными (не сельскими) населенными пунктами. Данная выплата носит единовременный характер, то есть предоставляется медицинским работникам, переехавшим на работу в сельские населенные пункты, однократно в течение их трудовой деятельности.

Единовременная компенсационная выплата предоставляется медицинскому работнику, осуществляющему трудовую деятельность в сельской местности Забайкальского края, на основании заключенного договора между медицинским работником и Министерством здравоохранения Забайкальского края. Финансовое обеспечение единовременных компенсационных выплат медицинским работникам, прибывшим на работу в сельскую местность в 2017 году, осуществляется за счет иных межбюджетных трансфертов, предоставляемых бюджету территориального фонда обязательного медицинского страхования Забайкальского края из бюджета Федерального фонда обязательного медицинского страхования в соответствии с федеральным законом о бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на очередной финансовый год и на плановый период, и средств бюджета субъекта Российской Федерации — Забайкальского края.

Таким образом, при наличии у медицинского работника, прибывшего на работу в сельскую местность для осуществления на основании трудового договора трудовой деятельности в учреждении здравоохранения, права на получение единовременной компенсационной выплаты произвольный отказ от исполнения субъектом Российской Федерации публично-правовых обязательств по материальной поддержке таких работников является недопустимым.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что президиумом краевого суда приведенные нормы материального права к спорным отношениям применены неправильно.

Президиумом краевого суда не учтено, что право медицинских работников в возрасте до 50 лет, имеющих высшее медицинское образование, на предоставление им единовременной компенсационной выплаты в 2017 году связано с фактом прибытия медицинского работника в сельскую местность, расположенную на территории Забайкальского края, с целью осуществления в этой местности трудовой деятельности в учреждении здравоохранения на основании трудового договора, и обращения такого работника до 10 ноября текущего года с приложением необходимых документов в Министерство здравоохранения Забайкальского края с заявлением о заключении с ним договора о предоставлении единовременной компенсационной выплаты.

П. все установленные нормативными правовыми актами условия для получения спорной выплаты соблюдены, следовательно, она была вправе рассчитывать на получение спорной выплаты в 2017 году. Отсутствие у субъекта Российской Федерации (Забайкальского края) бюджетных средств на эти цели (исчерпание бюджетных средств) не может являться препятствием к реализации предоставленного истцу права на предоставление ей единовременной компенсационной выплаты и не освобождает субъект Российской Федерации от обязанности

принять необходимые меры по обеспечению П. такой выплатой путем заключения с ней соответствующего договора.

Кроме того, исходя из положений статей 1 и 152 Бюджетного кодекса Российской Федерации, гражданин не является субъектом бюджетных отношений, поэтому право П. на получение единовременной компенсационной выплаты, установленной Федеральным законом «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации» и нормативными правовыми актами Забайкальского края, не может быть поставлено в зависимость от распределения бюджетных средств, предусмотренных на реализацию в Забайкальском крае мероприятий по обеспечению такой выплатой медицинских работников, прибывших в 2017 году на работу на основании трудового договора в учреждение здравоохранения, расположенное в сельской местности на территории Забайкальского края.

Ввиду этого вывод суда кассационной инстанции об отсутствии оснований для возложения на Министерство здравоохранения Забайкальского края обязанности заключить с П. договор о предоставлении единовременной компенсационной выплаты является неправомерным.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила постановление президиума краевого суда и оставила в силе решение районного суда и апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам краевого суда, разрешившие исковые требования П. в соответствии с нормами закона и установленными по делу обстоятельствами.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 декабря 2019 г. № 72-КГ19-5)

16. Отказ работодателя в заключении трудового договора с инвалидом, направленным для трудоустройства службой занятости населения по квоте, не связанный с деловыми качествами работника, не допускается.

К. обратился в суд с иском к акционерному обществу «Институт Оргэнергострой» (далее также — организация, работодатель) о признании отказа в трудоустройстве на работу незаконным, проявлении дискриминации в сфере труда, об обязанности принять на работу.

В обоснование заявленных требований истец указал, что он является инвалидом III группы и состоит на учете в Центре занятости населения г. Москвы как безработный. После получения направления из указанного Центра занятости на работу в эту организацию на квотируемое рабочее место для инвалидов на должность ведущего инженера К. прибыл к работодателю, однако собеседования с ним не проводилось, вопросов, касающихся его профессиональной подготовки, ему не задавалось, в приеме на работу ему было отказано.

Истцом повторно получено направление Центра занятости населения г. Москвы на работу в ту же организацию на то же квотируемое рабочее место для инвалидов. Работодателем истцу в устной форме отказано в приеме на работу со ссылкой на отсутствие в организации вакантных рабочих мест. Причины отклонения кандидатуры К. для трудоустройства представителем организации в направлениях на работу центра занятости населения г. Москвы заполнены не были, письменный отказ в принятии на работу К. не выдавался.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционным определением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении исковых требований К. отказано.

Разрешая спор, судебные инстанции исходили из того, что отказ ответчика в заключении трудового договора с истцом не носит дискриминационный характер и не нарушает его права, а связан с недостаточным опытом работы К., несоответствием его личностных и деловых качеств требованиям, установленным в должностной инструкции ведущего инженера организации профессиональным стандартом для должности инженера-проектировщика.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судебных инстанций основанными на неправильном применении норм материального права и сделанными с существенным нарушением норм процессуального права.

Согласно абзацу пятому части второй статьи 16 Трудового кодекса Российской Федерации в случаях и порядке, которые установлены трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, или уставом (положением) организации, трудовые отношения возникают на основании трудового договора в результате направления на работу уполномоченными в соответствии с федеральным законом органами в счет установленной квоты.

В соответствии с абзацем шестым пункта 2 статьи 5 Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» государственная политика в области содействия занятости населения направлена на осуществление мероприятий, способствующих занятости граждан, испытывающих трудности в поиске работы, в частности, инвалидов. Статьей 13 этого же закона установлено, что государство обеспечивает дополнительные гарантии гражданам, испытывающим трудности в поиске работы, в том числе путем установления квоты для приема на работу инвалидов. Квота для приема на работу инвалидов устанавливается в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В силу абзаца третьего пункта 3 статьи 25 Закона «О занятости населения в Российской Федерации» работодатели обязаны ежемесячно представлять органам службы занятости информацию о наличии свободных рабочих мест и вакантных должностей, созданных или выделенных рабочих местах для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, включая информацию о локальных нормативных актах, содержащих сведения о данных рабочих местах, выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

При приеме на работу гражданина, направленного службой занятости, работодатель в пятидневный срок возвращает в службу занятости направление с указанием дня приема гражданина на работу. В случае отказа в приеме на работу гражданина, направленного службой занятости, работодатель делает в направлении службы занятости отметку о дне явки гражданина и причине отказа в приеме на работу и возвращает направление гражданину (пункт 5 статьи 25 Закона «О занятости населения в Российской Федерации»).

В пункте 2 части 1 статьи 20 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федера-

ции» предусмотрено, что инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда: установление в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов.

Статьей 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена ответственность за нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости. Так, неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов, а также отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей (часть 1 названной статьи).

Правовые, экономические и организационные основы квотирования рабочих мест в городе Москве для приема на работу инвалидов регламентируются Законом города Москвы от 22 декабря 2004 г. № 90 «О квотировании рабочих мест», а также Положением о квотировании рабочих мест в городе Москве, утвержденным постановлением Правительства Москвы от 4 августа 2009 г. № 742-ПП.

В силу пункта 2.10 Положения о квотировании рабочих мест в городе Москве в целях проверки выполнения работодателями условий квотирования рабочих мест для инвалидов Департаментом труда и социальной защиты населения г. Москвы осуществляется надзор и контроль за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов. Аналогичные полномочия закреплены за Департаментом труда и социальной защиты населения г. Москвы в пункте 4.11.1 Положения о Департаменте труда и социальной защиты населения г. Москвы, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 8 сентября 2015 г. № 566-ПП.

Обращаясь в суд, К. ссылался на то, что отказ работодателя в приеме его на работу является незаконным, ущемляет его права как инвалида, что недопустимо, и эти права подлежат защите.

Статьей 3 Трудового кодекса Российской Федерации запрещается дискриминация в сфере труда. Каждый имеет равные возможности для реализации своих трудовых прав.

Лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении материального вреда и компенсации морального вреда (часть четвертая статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации).

Нормам статьи 3 Трудового кодекса Российской Федерации корреспондируют требования статьи 64 Трудового кодекса Российской Федерации, запрещающей необоснованный отказ в заключении трудового договора.

Пункт 10 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2

«О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» содержит разъяснения, касающиеся запрещения дискриминации в сфере трудовых отношений.

При рассмотрении споров, связанных с отказом в приеме на работу, необходимо иметь в виду, что труд свободен и каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также иметь равные возможности при заключении трудового договора без какой-либо дискриминации, то есть какого бы то ни было прямого или косвенного ограничения прав или установления прямых или косвенных преимуществ при заключении трудового договора в зависимости от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства (в том числе наличия или отсутствия регистрации по месту жительства или пребывания), а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работников, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (статьи 19, 37 Конституции Российской Федерации, статьи 2, 3, 64 Трудового кодекса Российской Федерации, статья 1 Конвенции Международной организации труда № 111 1958 года о дискриминации в области труда и занятий, ратифицированной Указом Президиума Верховного Совета СССР от 31 января 1961 г.). При этом необходимо учитывать, что запрещается отказывать в заключении трудового договора по обстоятельствам, носящим дискриминационный характер.

Поскольку действующее законодательство содержит лишь примерный перечень причин, по которым работодатель не вправе отказать в приеме на работу лицу, ищущему работу, вопрос о том, имела ли место дискриминация при отказе в заключении трудового договора, решается судом при рассмотрении конкретного дела. Если судом будет установлено, что работодатель отказал в приеме на работу по обстоятельствам, связанным с деловыми качествами данного работника, такой отказ является обоснованным.

Под деловыми качествами работника следует, в частности, понимать способность физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации), личностных качеств работника (например, состояние здоровья, наличие определенного уровня образования, опыт работы по данной специальности, в данной отрасли).

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 9 ноября 2017 г. № 777 утверждены Методические рекомендации по выявлению признаков дискриминации инвалидов при решении вопросов занятости (далее — Методические рекомендации).

В соответствии с пунктом 3 Методических рекомендаций основными формами возможного проявления дискриминации являются, в частности, отказ в приеме на работу на основании наличия у претендента инвалидности; наличие при приеме на работу избыточных требований, не связанных с трудовой деятельностью инвалида и направленных на его исключение из числа претендентов на вакантную должность или работу.

Из приведенных нормативных положений, а также разъяснений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 17 марта 2004 г. № 2 «О применении судами Российской Федерации Трудового кодекса Российской Федерации» следует, что законодатель, предоставляя для инвалидов дополнительные гарантии занятости, которые обеспечиваются, в частности, путем установления квоты в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности для приема таких граждан на работу, закрепил определенный правовой механизм реализации этой гарантии, предусматривающий в том числе обязанность работодателя представить органам службы занятости информацию о выполнении квоты для приема на работу инвалида. В случае отказа в приеме на работу гражданина, направленного государственным учреждением службы занятости, работодатель обязан указать письменно в направлении службы занятости причину отказа в приеме на работу и возвратить это направление гражданину.

Действующим законодательством запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора. При заключении трудового договора не допускается какое бы то ни было прямое или косвенное ограничение прав или установление прямых или косвенных преимуществ, не связанных с деловыми качествами работника, под которыми понимаются способности физического лица выполнять определенную трудовую функцию с учетом имеющихся у него профессионально-квалификационных качеств (например, наличие определенной профессии, специальности, квалификации). Основными формами возможного проявления дискриминации при трудоустройстве инвалида являются, в частности, отказ в приеме на работу на основании наличия у претендента инвалидности или предъявление работодателем при приеме на работу инвалида избыточных к нему требований, не связанных с его квалификацией и направленных на его исключение из числа претендентов на вакантную должность или работу. За необоснованный отказ работодателя в приеме инвалида на работу в пределах установленной квоты предусмотрена административная ответственность соответствующего должностного лица. Контроль за обеспечением государственных гарантий в области занятости населения осуществляет государственная служба занятости населения.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что нормы права, регулирующие отношения по трудоустройству инвалидов на квотируемые рабочие места, судами первой и апелляционной инстанций при рассмотрении исковых требований К. не применены, а нормы Трудового кодекса Российской Федерации, устанавливающие запрет на необоснованный отказ в заключении трудового договора, и разъяснения постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу применены неправильно. Вследствие этого спор по иску К. разрешен с нарушением норм права, регулирующих спорные отношения, при неустановлении обстоятельств, имеющих значение для дела.

По данному делу для решения вопроса о том, являлся ли отказ в приеме К. на квотируемое рабочее место для инвалида на должность ведущего инженера организации неправомерным и не носил ли данный отказ дискриминационный характер, юридически значимыми,

подлежащими определению и установлению с учетом исковых требований истца, их обоснования, возражений на них ответчика и регулирующих спорные отношения норм материального права являлись следующие обстоятельства: какая информация о вакантных должностях была представлена ответчиком в центр занятости населения в счет установленной квоты для приема на работу инвалидов; какие квалификационные требования были предъявлены работодателем к вакантной должности ведущего инженера, на которую дважды направлялся К.; соответствовал ли К. предъявленным требованиям (квалификация, трудовой стаж, опыт работы) для трудоустройства на вакантную должность; проводил ли работодатель с истцом собеседования по направлениям Центра занятости на работу; были ли соблюдены работодателем в отношении К. требования законодательства о письменном информировании гражданина о причинах отказа в приеме на работу (в данном случае на квотируемое рабочее место для инвалида).

Судебные инстанции при разрешении спора по иску К. в результате неправильного применения норм материального права и нарушения норм процессуального права не определили и не установили названные обстоятельства, имеющие значение для дела, не дали оценки имеющимся по делу доказательствам, как это предписывает процессуальный закон (статья 67 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации), тем самым по существу исковые требования К. и доводы в обоснование этих требований не рассмотрели.

В нарушение норм процессуального закона (статей 43, 150 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) суд первой инстанции с учетом заявленного истцом требования о признании отказа в трудоустройстве на работу на квотируемое рабочее место для инвалида незаконным и других исковых требований, характера спорного правоотношения и его субъектов не рассмотрел вопрос о привлечении Департамента труда и социальной защиты населения г. Москвы и Центра занятости населения г. Москвы в качестве третьих лиц по делу.

Суд апелляционной инстанции допущенные судом первой инстанции нарушения норм процессуального права не устранил.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции, отметив недопустимость формального подхода к рассмотрению настоящего дела, связанного с реализацией инвалидом права на труд.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 июля 2019 г. № 5-КГ19-71)

17. Законодательством установлена обязанность работодателей независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности исходя из численности работников не только по созданию квотируемых рабочих мест (должностей) для инвалидов, но и по выполнению квоты, то есть обеспечению ее исполнения. Эта обязанность считается выполненной с момента выделения (создания) рабочих мест (в том числе специальных) и приема на них инвалидов организацией, которой установлена квота для приема на работу инвалидов.

Х. обратился в суд с иском к акционерному обществу «Кондитерское объединение “Любимый край”» (далее также — работодатель) о признании незаконным отказа в принятии на работу на должность укладчика, обязанности принять его на работу.

В обоснование заявленных требований истец ссылался на то, что является инвалидом II группы с детства, в соответствии с индивидуальной программой реабилитации ему доступен следующий труд: 1–2-й класс условий труда; в специально созданных условиях труда; с применением профессиональных навыков; легкий физический труд.

Х. состоит на учете в областном центре занятости населения (далее также — центр занятости) в целях поиска подходящей работы, признан безработным.

После получения направления центра занятости на работу к ответчику на квотируемое рабочее место для инвалидов — должность укладчика — истец прибыл к работодателю, однако в приеме на работу ему было отказано со ссылкой на невозможность создания для него специального рабочего места для трудоустройства. Истец считал свои права как инвалида, претендующего на квотируемое рабочее место, нарушенными, а отказ в приеме на работу проявлением дискриминации в сфере труда, нарушением его права на труд и социальную адаптацию в обществе.

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционным определением суда апелляционной инстанции, в удовлетворении исковых требований Х. отказано.

Как было установлено судом, общество направило в областной центр занятости населения сведения о наличии в обществе свободных рабочих мест, квотируемых для трудоустройства инвалидов, — двух вакантных должностей укладчика, с указанием на то, что специальных рабочих мест не имеется. Работодателю исходя из численности работающих была определена квота для приема на работу инвалидов — 11 рабочих мест, из них — 3 специальных рабочих места.

Разрешая спор и отказывая в удовлетворении исковых требований, суд первой инстанции пришел к выводу о том, что отказ истцу в приеме на работу является обоснованным, поскольку на момент его обращения к работодателю в целях трудоустройства на должность укладчика в счет квоты для инвалидов у ответчика не было специального рабочего места по данной должности и не имелось возможности создания такого места с учетом специфики заболевания истца. Суд отметил, что Х. в силу своего заболевания и индивидуальных условий реабилитации может осуществлять трудовую деятельность только на рабочем месте со специальными условиями труда, должность же укладчика входила в перечень вакантных должностей, выделенных в счет квоты для приема на работу инвалидов, а не в счет специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

По мнению суда первой инстанции, заключение трудового договора с конкретным лицом, ищущим работу, является правом, а не обязанностью работодателя, в том числе при обращении лица, ищущего работу, по направлению органа службы занятости.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводами суда первой инстанции и их правовым обоснованием.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судов первой и апелляционной инстанций основанными на неправильном применении норм материального права и сделанными с существенным нарушением требований процессуального закона.

Конвенцией о правах инвалидов (заключена в г. Нью-Йорке 13 декабря 2006 г., документ вступил в силу для Российской Федерации 25 октября 2012 г.) предусмотрено, что государства-участники признают право инвалидов на труд наравне с другими, оно включает право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который инвалид свободно выбрал или на который он свободно согласился, в условиях, когда рынок труда и производственная среда являются открытыми, инклюзивными и доступными для инвалидов. Государства-участники обеспечивают и поощряют реализацию права на труд, в том числе теми лицами, которые получают инвалидность во время трудовой деятельности, путем принятия, в том числе в законодательном порядке, надлежащих мер, направленных, в частности, на запрещение дискриминации по признаку инвалидности в отношении всех вопросов, касающихся всех форм занятости, включая условия приема на работу, найма и занятости, сохранения работы, продвижения по службе и безопасных и здоровых условий труда (подпункт «а» пункта 1 статьи 27 названной конвенции).

Государственную политику в области социальной защиты инвалидов в Российской Федерации определяет Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Целью такой политики является обеспечение инвалидам равных с другими гражданами возможностей в реализации гражданских, экономических, политических и других прав и свобод, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, а также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации (преамбула данного закона).

В пункте 2 части 1 статьи 20 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предусмотрено, что инвалидам предоставляются гарантии трудовой занятости путем проведения специальных мероприятий, способствующих повышению их конкурентоспособности на рынке труда: установление в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов.

В статье 22 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» дано определение специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов, под которыми понимаются рабочие места, требующие дополнительных мер по организации труда, включая адаптацию основного и вспомогательного оборудования, технического и организационного оснащения, дополнительного оснащения и обеспечения техническими приспособлениями с учетом индивидуальных возможностей инвалидов. Специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов оснащаются (оборудуются) работодателями с учетом нарушенных функций инвалидов и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с основными требованиями к такому оснащению

(оборудованию) указанных рабочих мест, определенными федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере труда и социальной защиты населения (часть 1 статьи 22 названного федерального закона).

Минимальное количество специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов устанавливается органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для каждого предприятия, учреждения, организации в пределах установленной квоты для приема на работу инвалидов (часть 2 статьи 22 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Согласно пунктам 1 и 2 части 2 статьи 24 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов обязаны создавать или выделять рабочие места для трудоустройства инвалидов и принимать локальные нормативные акты, содержащие сведения о данных рабочих местах; создавать инвалидам условия труда в соответствии с индивидуальной программой реабилитации или абилитации инвалида.

Работодатели в соответствии с установленной квотой для приема на работу инвалидов обязаны предоставлять в установленном порядке информацию, необходимую для организации занятости инвалидов (пункт 3 части 2 статьи 24 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Из нормативных положений, регулирующих спорные отношения, следует, что инвалидам предоставлены дополнительные гарантии занятости, которые обеспечиваются, в частности, путем установления в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и возложения на работодателей обязанности выделять или создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов, в том числе специальные рабочие места, которые должны оснащаться работодателями с учетом нарушенных функций организма инвалидов и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с основными требованиями к такому оснащению (оборудованию).

В целях реализации гарантий трудовой занятости инвалидов законодателем закреплен определенный правовой механизм, предусматривающий, в частности, обязанность работодателя представить органам службы занятости информацию о выполнении квоты для приема на работу инвалида, то есть о трудоустройстве инвалидов на квотируемые рабочие места.

Действующим законодательством запрещается необоснованный отказ в заключении трудового договора (статья 64 Трудового кодекса Российской Федерации). За необоснованный отказ работодателя в приеме инвалида на работу в пределах установленной квоты предусмотрена административная ответственность соответствующего должностного лица.

При разрешении вопроса об обоснованности отказа работодателя в приеме на работу на должность укладчика инвалида II группы X. судебным инстанциям следовало с привлечением специалистов в области специальной оценки условий труда и в области медико-социальной

экспертизы на основании статьи 188 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации установить: относятся ли условия труда по должности укладчика в обществе к 1-му или 2-му классу условий труда, предусмотренных статьей 14 Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 426-ФЗ «О специальной оценке условий труда»; какие конкретные меры по организации труда требуются для оборудования рабочего места по должности укладчика в обществе с учетом индивидуальных возможностей инвалида II группы X.; должно ли это быть специальное рабочее место.

Между тем судебные инстанции без установления названных обстоятельств, имеющих значение для правильного разрешения настоящего спора, сделали не основанный на подлежащих применению к спорным отношениям нормах права и с нарушением норм процессуального права вывод о том, что у общества не было возможности для создания специального рабочего места по должности укладчика для X. с учетом специфики его заболевания.

Кроме того, судебные инстанции не учли, что в силу взаимосвязанных нормативных положений части 1 статьи 22, части 2 статьи 24 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Закона «О занятости населения в Российской Федерации», статьи 3 Областного закона Ленинградской области от 15 октября 2003 г. № 74-оз «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов в Ленинградской области» именно на работодателя возлагается обязанность по выделению и созданию рабочих мест для трудоустройства инвалидов, в том числе специальных рабочих мест. Специальные рабочие места для трудоустройства инвалидов должны оснащаться работодателями с учетом нарушенных функций организма инвалидов и ограничений их жизнедеятельности в соответствии с основными требованиями к такому оснащению (оборудованию) указанных рабочих мест, поскольку федеральным законодательством установлена обязанность работодателей независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности исходя из численности работников не только по созданию квотируемых рабочих мест (должностей), но и по выполнению квоты, то есть обеспечению ее исполнения. Обязанность по квотированию рабочих мест считается выполненной с момента выделения (создания) рабочих мест (в том числе специальных) и приема на них инвалидов организацией, которой установлена квота для приема на работу инвалидов.

Суждение судебных инстанций о необязательности для работодателя трудоустройства на квотируемое рабочее место инвалида, направленного органом службы занятости, по сути, допускает необоснованный отказ в приеме инвалида на работу на такое рабочее место, что противоречит целям законодательства в сфере трудоустройства инвалидов.

Судами первой и апелляционной инстанций оставлено без внимания, что в рамках правового регулирования отношений по трудоустройству инвалидов предусмотрены гарантии их трудовой занятости, которые обеспечиваются возложением на работодателей обязанности выделять или создавать рабочие места для трудоустройства инвалидов, включая специальные рабочие места. За невыполнение этой обязанности работодатели несут

ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, в частности, административную ответственность по статье 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Не может быть признан правильным и вывод судебных инстанций о том, что истец не относится к категории лиц, которым запрещено отказывать в заключении трудового договора, и что факт дискриминации со стороны общества в отношении Х. отсутствует. Из-за неправильного применения норм материального права, регулирующих спорные отношения сторон, суды первой и апелляционной инстанций в нарушение норм процессуального права (часть 3 статьи 196 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации) фактически не рассмотрели доводы истца, приводимые им в исковом заявлении, о том, что отказ в приеме его на работу является проявлением дискриминации в сфере труда, нарушением его права на труд и социальную адаптацию в обществе.

Ввиду изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные постановления и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 сентября 2019 г. № 33-КГ19-6)

18. Отказ инвалида от получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, предусмотренного частью 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», не лишает его права на обеспечение техническими средствами реабилитации на основании Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» за счет средств федерального бюджета в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида, являющейся обязательной для исполнения.

П. обратился в суд с иском к Департаменту здравоохранения г. Москвы, Государственному бюджетному учреждению здравоохранения г. Москвы «Городская поликлиника» (далее — городская поликлиника) о признании незаконным отказа в выдаче технических средств реабилитации и об обязании Департамента здравоохранения г. Москвы обеспечить его техническими средствами реабилитации.

В обоснование заявленных требований П. указал, что он является инвалидом III группы по общему заболеванию, обращался к ответчикам с просьбой о предоставлении ему технических средств реабилитации в соответствии с индивидуальной программой реабилитации и абилитации инвалида. П. было разъяснено, что он не имеет права на обеспечение техническими средствами реабилитации ввиду того, что он отказался от предоставления набора социальных услуг в виде обеспечения необходимыми лекарственными препаратами для медицинского применения и медицинскими изделиями, предусмотренного частью 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи».

Решением суда первой инстанции, оставленным без изменения апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам городского суда, в удовлетворении исковых требований П. отказано.

При разрешении спора суд первой инстанции пришел к выводу о том, что поскольку П. воспользовался своим

правом на отказ от набора социальных услуг и получает их денежный эквивалент, то ответчиками правомерно отказано ему в обеспечении техническими средствами реабилитации.

Суд апелляционной инстанции согласился с выводом суда первой инстанции.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала выводы судебных инстанций основанными на неправильном применении норм материального права, регулирующих спорные отношения, в связи со следующим.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств и услуг, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета.

Частью 1 статьи 11 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлено, что индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида — комплекс оптимальных для инвалида реабилитационных мероприятий, включающий в себя отдельные виды, формы, объемы, сроки и порядок реализации медицинских, профессиональных и других реабилитационных мер, направленных на восстановление, компенсацию нарушенных функций организма, формирование, восстановление, компенсацию способностей инвалида к выполнению определенных видов деятельности.

К техническим средствам реабилитации инвалидов относятся устройства, содержащие технические решения, в том числе специальные, используемые для компенсации или устранения стойких ограничений жизнедеятельности инвалида. Решение об обеспечении инвалидов техническими средствами реабилитации принимается при установлении медицинских показаний и противопоказаний. Технические средства реабилитации предоставляются инвалидам по месту их жительства уполномоченными органами в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, Фондом социального страхования Российской Федерации, а также иными заинтересованными организациями (части 1, 3 и 14 статьи 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

В силу части 2 статьи 11 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» индивидуальная программа реабилитации или абилитации инвалида является обязательной для исполнения соответствующими органами государственной власти, органами местного самоуправления, а также организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности.

Индивидуальная программа реабилитации или абилитации имеет для инвалида рекомендательный характер, он вправе отказаться от того или иного вида, формы и объема реабилитационных мероприятий, а также от реализации программы в целом (часть 5 статьи 11 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»).

Частью 7 статьи 11 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»

предусмотрено, что отказ инвалида (или лица, представляющего его интересы) от индивидуальной программы реабилитации или абилитации в целом или от реализации отдельных ее частей освобождает соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности от ответственности за ее исполнение и не дает инвалиду права на получение компенсации в размере стоимости реабилитационных мероприятий, предоставляемых бесплатно.

Из приведенных нормативных положений следует, что государство гарантирует инвалидам получение технических средств реабилитации, предусмотренных федеральным перечнем технических средств реабилитации и предоставляемых им за счет средств федерального бюджета. Необходимость предоставления инвалиду технических средств реабилитации для компенсации или устранения стойких ограничений его жизнедеятельности устанавливается по медицинским показаниям и противопоказаниям и предусматривается в индивидуальной программе реабилитации инвалида, разработанной федеральным государственным учреждением медико-социальной экспертизы и являющейся обязательной для исполнения. При этом соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности освобождаются от ответственности за исполнение индивидуальной программы реабилитации инвалида только в случае отказа инвалида (или лица, представляющего его интересы) от индивидуальной программы реабилитации инвалида в целом или от реализации отдельных ее частей.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что П., являясь инвалидом III группы, от индивидуальной программы реабилитации инвалида, которой ему были рекомендованы технические средства реабилитации за счет средств федерального бюджета с возложением исполнения реабилитационных мероприятий с применением технических средств реабилитации на Департамент здравоохранения г. Москвы, не отказывался в целом, а также не отказывался от реализации отдельных ее частей. Данное обстоятельство ввиду неправильного определения судебными инстанциями характера спорных правоотношений не было учтено при разрешении спора.

Обоснование судебными инстанциями правомерности отказа ответчиками в обеспечении П. техническими средствами реабилитации ссылкой на то, что П. воспользовался правом на отказ от набора социальных услуг, предусмотренных частью 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», в том числе на обеспечение необходимыми медицинскими изделиями по рецептам, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации признала ошибочным.

Федеральный закон «О государственной социальной помощи», устанавливающий правовые и организационные основы предоставления государственной социальной помощи отдельным категориям граждан, не регулирует отношения, связанные с обеспечением инвалидов техническими средствами реабилитации в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида.

Статьей 6.1 Федерального закона «О государственной социальной помощи» определены категории граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. К числу таких граждан отнесены инвалиды (пункт 8 статьи 6.1 Федерального закона «О государственной социальной помощи»).

В силу части 1 статьи 6.2 названного федерального закона в состав набора социальных услуг включаются социальные услуги, в том числе обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи необходимыми медицинскими изделиями по рецептам на медицинские изделия.

Частью 3 статьи 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи» предусмотрено, что гражданин, имеющий право на получение социальных услуг в соответствии с этим федеральным законом, может отказаться от их получения, обратившись с заявлением в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации, осуществляющий ему ежемесячную денежную выплату.

По смыслу абзаца второго части 3 статьи 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи» допускается отказ гражданина от получения набора социальных услуг полностью либо частично.

Согласно изложенным нормам медицинские изделия, предоставляемые в рамках социальной услуги, предусмотренной пунктом 1 части 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», определены в Перечне медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 октября 2016 г. № 2229-р, действовавшим на дату обращения П. к ответчикам с письменным заявлением о предоставлении ему технических средств реабилитации. В этом перечне не указаны медицинские изделия, необходимые П., вместе с тем они отнесены к техническим средствам реабилитации и включены в пункт 21 Федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347-р.

Исходя из приведенного выше отказ П. от получения государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, предусмотренного частью 1 статьи 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи», не влияет на реализацию им права на обеспечение техническими средствами реабилитации на основании Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и не лишает его этого права.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации отменила состоявшиеся по делу судебные постановления как постановленные с существенным нарушением норм материального права и направила дело на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

(Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 18 февраля 2019 г. № 5-КГ18-290)