

**Федеральное государственное бюджетное образовательное  
учреждение высшего образования  
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА  
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ  
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

**ТЕОРИЯ ПРАВА И  
МЕЖГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ОТНОШЕНИЙ**

**Научный журнал**

**№ 2 (8).**

**Москва, 2018**

**Редакционная коллегия:**

**Главный редактор** – кандидат юридический наук

*Иглин Алексей Владимирович*

**Заместители главного редактора:**

*кандидат юридических наук Солодовникова Альбина Владимировна,*

*кандидат юридических наук Фиошин Александр Владимирович*

**Члены редакционной коллегии:**

*доктор юридических наук Владимир Евгеньевич Лукьяненко,*

*доктор исторических наук Лев Николаевич Лютов,*

*кандидат юридических наук Людмила Васильевна Мороз,*

*кандидат юридических наук Наталия Семеновна Бойко,*

*кандидат юридических наук Виктория Викторовна Филатова,*

*кандидат юридических наук Ольга Александровна Кашуро*

**Иглин, А.В.**

**Теория права и межгосударственных отношений. 2018.**

**№ 2(8) / А.В. Иглин. – Москва: РАНХиГС, 2018. – 150 с.**

Журнал посвящен вопросам развития права в России и за рубежом, а также межгосударственных отношений.

**© Иглин А.В., 2018**

**© РАНХиГС, 2018.**

## **СОДЕРЖАНИЕ**

**JUS GENTIUM:**

Иглин А.В. Особенности мусульманской правовой

семьи.....	<b>3</b>
Гридин Б.Н. Практика по жалобам против РФ в ЕСПЧ.....	<b>21</b>
Иглин А.В. Спортивный арбитражный суд на Олимпиаде в Турине-2006.....	<b>27</b>
 <b>JUS PUBLICUM:</b>	
Любавин М.В. Механизм осуществления контроля в сфере закупок на примере города Москвы.....	<b>35</b>
Душенко С.М. Реализация антикризисных мер, направленных на поддержание стабильности функционирования системы государственных закупок.....	<b>45</b>
Иглин В.В. Проблемы государственной социальной помощи в РФ.....	<b>49</b>
Песиков В.Н. Вопросы системы и принципов организации органов государственной власти г. Севастополь.....	<b>70</b>
Козлова Е.В. Сходство правового статуса государственных и муниципальных служащих в Российской Федерации.....	<b>104</b>
Иглин А.В. Рецензия на книгу О.А. Кашуро «Государственное управление в сфере спорта в Индии».....	<b>110</b>

**JUS PRIVATUM:**

Сысоева Е.А. Проблемы установления опеки и попечительства в Российском законодательстве.....	<b>116</b>
Фиошин А.В. О легальной дефиниции земельного участка.....	<b>123</b>
Хрущев Я.В. О реализации принципа гендерного равенства в родительских правоотношениях.....	<b>128</b>
Фиошин А.В. К вопросу об ответственности банка за предоставление недостоверной информации, касающейся завещательного распоряжения...	<b>133</b>

<b>Об</b>	
<b>авторах.....</b>	<b>137</b>

## **JUS GENTIUM**

Иглин А.В.

### **ОСОБЕННОСТИ МУСУЛЬМАНСКОЙ ПРАВОВОЙ СЕМЬИ**

В современном мире, несмотря на поступательное развитие общества во всех сферах жизнедеятельности, религия не исчерпала своей регулятивной роли. Религиозные нормы в той или иной степени продолжают оказывать воздействие на общественные отношения во всех государствах современного мира. Особую роль при этом в современном мире играют мировые религии, к которым относится ислам, который сформировал крупнейшую религиозную правовую систему, функционирующую во многих государствах.

Мусульманская правовая система охватывает страны Ближнего Востока, Африки, Азии (Индонезия, Сомали, Иран, Ирак, Судан, Сирия, Пакистан, Саудовская Аравия, Афганистан и др.), т.е., те государства, где официальной религией является Ислам.

Данная религия является морально-идеологическим течением и составляет образ жизни людей, придерживающихся религиозных догм.

Ислам возник в среде арабов, которые являлись одним из многих семитских коренных жителей Аравии. На рубеже VI-VII вв. в Аравии у племен существовали свои религиозные культы, что препятствовало объединению данных племен в одну страну. Вместе с развитием данной религии возникала и развивалась арабская государственность. В начале VII в. на территории распространения ислама возникла крупнейшая империя - Арабский халифат. Данное государство базировалось на религиозных устоях и принципах ислама, которые, в свою очередь, основывались на идеях пророка и его первых сподвижников. Для воплощения конкретных предписаний мусульманского права было государство, которым и явился халифат<sup>1</sup>.

Интересно отметить, что сторонники ислама выступали против беспорядка и анархии в государственных и общественных делах, опираясь на хадис: «Имам - деспот лучше смуты».

В мусульманском праве важную роль играют нормы, разработанные богословами - правоведами в процессе толкования при ликвидации пробелов в праве. Следует отметить, что мусульманские юристы (факихи), исходят из того, что в священных источниках имеются ответы на все вопросы, и их задача сводится только к тому, чтобы найти эти ответы. В этой связи Р. Давид справедливо отмечает, что для мусульманских юристов речь могла идти лишь о толковании, а не о создании права, но практически на основе Корана и Сунны им удалось разработать систему весьма детализированного права, состоящего преимущественно из казуальных норм.

Итак, одним из наиболее крупных явлений в средневековой цивилизации на Востоке стало мусульманское право (шариат). Эта правовая система, которая со временем приобрела мировое значение,

---

<sup>1</sup> Рассказов Л.П. Возникновение и развитие мусульманского права и его основных источников. влияние вестернизации на правовые системы мусульманских стран и исламизации на страны романо-германской и англосаксонской правовых семей//Политематический сетевой электронный научный журнал Кубанского государственного аграрного университета. 2015. № 111. С. 173-191.

возникла и оформилась в рамках Арабского халифата. Мусульманское право возникло как часть шариата, представляющего собой важнейший компонент исламской религии. История мусульманского права, нередко обозначаемого термином «фикх», начинается с пророка Мухаммеда, жившего в 570-632 гг. Мухаммед от имени Аллаха адресовал некоторые основные правила поведения, нормы верующим мусульманам. Эти нормы формулировались им главным образом в публичных проповедях<sup>2</sup>. Другая часть юридически значимых норм сложилась в результате жизнедеятельности, поведения Мухаммеда. Позднее и те, и другие нормы нашли отражение в первичных источниках мусульманской религии и права. Все же их было мало для системного регулирования всей совокупности правовых отношений мусульманской общины, а потому после смерти Мухаммеда его нормотворческую деятельность продолжили ближайшие сподвижники - «праведные» халифы Абу-Бакр, Омар, Осман и Али. Опираясь на Коран и сунну, они формулировали новые правила поведения, соответствующие, на их взгляд, воле Аллаха и Мухаммеда. В случае же «молчания» Корана и сунны нормы устанавливались совместным усмотрением либо единолично каноным халифом<sup>3</sup>.

После падения Арабского халифата мусульманское право не только не потеряло свое былое значение, но приобрело как бы «вторую жизнь» и стало действующим правом в целом ряде средневековых стран Азии и Африки, принявших в той или иной степени ислам. Мусульманское право вобрало в себя многие элементы

---

<sup>2</sup> Хахимзянова Л., Рахматуллин Р.С. Мусульманское право: вопросы теории и истории права//В сборнике: Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в современных условиях Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием): в 2 частях. Под общей редакцией: Р.Ф. Степаненко, И.Г. Гариной, А.В. Солдатовой. 2016. С. 124-129.

<sup>3</sup> Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в современных условиях: Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием) (г. Казань, 22 апреля 2016 года): В II ч. – Казань: УВО «Университет управления «ТИСБИ», 2016. С.124-129.

предшествующих правовых культур Востока, в частности правовые обычаи и традиции, действовавшие в доисламской Аравии и на завоеванных арабами территориях. Все эти источники оказали некоторое, хотя внешне и малозаметное, влияние на становление шариата, символизируя тем самым связь восточной и западной цивилизаций. Но не они определили, в конечном счете, неповторимость и своеобразие шариата как самостоятельной и оригинальной правовой системы. Исключительно важную роль в становлении шариата сыграла деятельность Мухаммеда и первых четырех так называемых праведных халифов, при которых путем толкования заповедей, высказываний и поступков пророка были составлены священные книги мусульман - Коран и Сунна<sup>4</sup>.

Шариат с самого начала сложился и развивался как строго конфессиональное право. Оно было органически слито с теологией ислама, пронизано его религиозно-этическими представлениями. Согласно исламу, правовые установления рассматриваются в качестве частицы единого божественного порядка и закона, которым управляется мир. Особенно на первых порах шариат в целом и его собственно доктринально-нормативная часть вобрали в себя не только правовые установления, но и религиозную догматику и мораль. Такая слитность шариата нашла свое специфическое выражение в том, что его нормы, с одной стороны, регулировали общественные отношения, а с другой - определяли отношения мусульман с Аллахом (ибадат). Введение в шариат божественного проведения и религиозно-нравственного начала нашло свое отражение в своеобразии правопонимания, а также оценке правомерного и неправомерного поведения. Так, тесная связь права с теологией ислама нашла свое выражение в установлении в шариате пяти видов действий

---

<sup>4</sup> Плахтий Е.В. Некоторые особенности мусульманской правовой системы//Проблемы обеспечения, реализации, защиты конституционных прав и свобод человека. 2014. № 3. С. 302-321.



мусульманина, которым придавался в равной мере правовой и морально-религиозный смысл: обязательные, рекомендуемые, дозволенные, предосудительные, но не влекущие за собой применения наказания, запрещенные и подлежащие наказанию. Признание божественного предопределения в шариате с неизбежностью породило и большую значимость вопроса о свободе воли мусульманина и ее пределах. Столкнувшись по этому поводу религиозно-философские школы заняли разную позицию. Так, одна из этих школ вообще отрицала свободу воли человека<sup>5</sup>.

Для шариата, особенно на первых стадиях его развития, характерно внимание не к правам мусульманина, а к его обязанностям по отношению к Аллаху. Нормы, содержащие такие обязанности, достаточно широко представлены в шариате, и они определяли всю жизнь правоверного мусульманина. Не случайно особенностью норм, составляющих шариат, является то, что они применяются только к мусульманам и в отношениях менаду мусульманами. Раннему исламу и шариату были присущи установления (нормы), восходящие еще к общинному строю, содержащие элементы коллективизма, милосердия, заботы о калеках и иных обездоленных. Но в шариате нашли свое отражение и представления о бессилии человека перед Богом, о вытекающей отсюда созерцательности и покорности.

Одной из характерных черт средневекового мусульманского права (особенно в первые века) была его относительная целостность. Вместе с представлениями о едином Боге - Аллахе - утвердилась идея единого правового порядка, имеющего универсальный характер. Более того, возникнув первоначально на Аравийском полуострове, мусульманское право по мере расширения границ халифата распространяло свое действие на новые территории.

---

<sup>5</sup> Варьяш И.И. Становление мусульманского права: размышления медиевиста//Исторический журнал: научные исследования. 2016. № 5. С. 503-511.

Но оно на первый план выдвигало не территориальный, а конфессиональный принцип. Мусульманин, находясь в любой другой стране (например, с торговыми целями), должен был соблюдать шариат, сохранять верность исламу. Постепенно с распространением ислама и превращением его в одну из основных религий мира шариат стал своеобразной мировой системой права. Это заметно отличало его от права западноевропейских средневековых государств, для которого были характерны такие черты, как партикуляризм, ограниченные сферы действия, внутренняя несогласованность и т.д.<sup>6</sup>

Мусульманское право - самостоятельная правовая система. Поэтому изучение его представляет не только исторический, но и общетеоретический интерес. Его анализ в сравнительном плане показывает, что некоторые понятия и выводы общей теории права, претендующие на характер общезначимых, нуждаются в дальнейшем развитии и уточнении с учетом особенностей основных правовых систем современности, одной из которых и является мусульманское право<sup>7</sup>.

Таким образом, система мусульманского права включает ряд институтов и отраслей, которые по своему составу отличаются большой спецификой. В частности, в нее входит и между народное право. Одновременно она отличается неопределенностью, запутанностью и противоречивостью. Такая черта во многом объясняется тем, что мусульманское право теоретически не знает принципа судебного прецедента. В силу этого со временем оно превратилось в собрание огромного множества самых разнообразных норм, возникших в различные исторические эпохи.

---

<sup>6</sup> Хакимзянова Л., Рахматуллин Р.С. Мусульманское право: вопросы теории и истории права//В сборнике: Общество, государство, личность: модернизация системы взаимоотношений в современных условиях Материалы XVI Всероссийской научно-практической конференции (с международным участием): в 2 частях. Под общей редакцией: Р.Ф. Степаненко, И.Г. Гараниной, А.В. Солдатовой. 2016. С. 124-129.

<sup>7</sup> Манна А.А.К. Некоторые аспекты становления доктрины среди источников мусульманского права//Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1 (38). С. 161-163.

Практика показывает, что в целом в идеологической борьбе мусульманское право выступает главным образом оружием в руках консервативных и даже прямо реакционных сил. Однако не исчерпан до конца и его положительный потенциал, демократические возможности. Прогрессивные силы в странах Востока и Запада сегодня заинтересованы в том, чтобы мусульманское право, и его идеология не были использованы для подрыва антиимпериалистической борьбы. Учитывая глубокое влияние мусульманской религии на широкие слои населения, эти силы обращаются к мусульманскому праву для разъяснения своей политики. Мусульманское право, и его идеология могут сыграть положительную роль на этапе радикальных общественных преобразований способствовать выбору пути демократической ориентации современных государств.

В настоящее время одной из наибольшей опасности для всего мира является исламский экстремизм, использующий в борьбе за власть тезис о том, что угрозы исламу исходят не только от стран Запада, но и из их «порочной» идеологии и культуры. Подлинные исламисты, по их утверждениям, должны стремиться к свержению существующих режимов и захвату власти в своих странах. Как они считают, в современных условиях хороши все средства борьбы за власть, включая различные формы подрывной деятельности вплоть до экстремизма и терроризма. В своей подрывной деятельности они используют миф о джихаде, священной войне против внешних врагов, особенно против «неверных»<sup>8</sup>.

В некоторых арабских странах это воспринимается не только как защита национальных интересов, но и как возвращение к истокам ислама, который в своей сущности не приемлет бессмысленного

---

<sup>8</sup> Мусхаджиев С.Х.Х. Политико-правовая доктрина ислама: теоретический аспект//Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2011. № 2. С. 54-59.

насилия. Возвращаясь к идеям священной войны, они гарантируют арабам окончательную победу над «неверными» с помощью Аллаха. Исламские идеологи экстремизма пытаются доказать, что, высшей доблестью для мусульман является война с неверными. Например, в 2016г. 53 саудовских духовных деятеля подписали онлайн-призыв, который призвал к джихаду против сирийских властей, присутствия России и Ирана. Вместе с тем главарь сирийской группировки «Фронт аль-Нусра», воюющей против президента Башара Асада, объявил вознаграждение за каждого взятого в плен военнослужащего российской армии в размере миллиона сирийских фунтов (примерно \$5300)<sup>9</sup>.

Решение о ведении войны принимается не индивидуально каждым мусульманином, а главой государства. Согласно Корану: «Кто идет прямым путем, тот идет для самого себя, а кто заблуждается, тот заблуждается во вред самому себе; не понесет носящая ноша другой, и мы не наказывали, пока не посылали посланца». Более того, Коран запрещает принуждение к религии: «Нет принуждения в религии...»<sup>10</sup>.

Мусульманские экстремисты в Алжире, Египте, Иордании, Ираке провозглашают джихад против «неверных» политиков в своих странах, создавая политическую напряженность, доводя ситуацию до гражданской войны. Детям с детства прививаются идеалы джихада, а матери «шахидов» гордятся ими. Так, палестинская политическая партия ХАМАС бескомпромиссно отстаивает идею исламского государства, рассматривая арабо-израильский конфликт как борьбу двух религий, в которой компромиссы невозможны. Эта партия явилась главным организатором многих террористических акций в государствах Ближнего Востока. Сохраняется достаточное количество

---

<sup>9</sup> <http://ru.reuters.com/> - «Рейтер Россия и СНГ» - информационное агентство.

<sup>10</sup> Коран. (Коран, Содержание Корана, Толкование Корана (Тафсир)). //Л. С. Васильев. История религий востока. - М., 2000.

исламских партий и групп, живущих надеждой на возвращение «золотого века» ислама. Так, например, в Египте существует почти сотня религиозных организаций различного толка с разной долей их политизации и агрессивности. В исламском же мире их тысячи<sup>11</sup>.

Наиболее крупной организацией, пользующейся авторитетом в арабском мире, является Ассоциация «Братьев-мусульман», возникшая в Египте в конце 20-х годов прошлого века. Основатель ассоциации, сельский учитель Хасан аль-Банна, разработал учение, в основу которого был положен лозунг: «Коран - наша конституция», что до настоящего времени с энтузиазмом повторяют его последователи и в начале двадцать первого века. Другая экстремистская группировка, существовавшая в Египте, «Аль-Гамаа аль-исламийя» вела борьбу против египетского государства и других стран, заключивших союз с «дьяволом». Аналогичную позицию занимает международная организация «Аль-Джихад», ступившая на путь террора с начала своего образования, создавая в арабском мире острую политическую напряженность.

Исламские экстремисты всегда появляются там, где для этого есть соответствующая основа и определенный «пробел» в государственной политике. Исламизм в Ираке никак себя не проявлял до тех пор, пока Саддам Хусейн был диктатором, но не был исламистом. В период его правления мусульманский радикализм в стране преследовался так же, как и все другие противники его режима - курды, шииты, коммунисты, демократы. Исламский терроризм пришел в Ирак вслед за победоносными войсками США и Великобритании. Сами того, возможно, не желая, американцы открыли новый фронт борьбы против терроризма. В освобожденном от Саддама Ираке последователи Усамы беи Ладена организуют

---

<sup>11</sup> Жаров С.Н., Кадири М. К вопросу об источниках исламского права//Вестник Челябинского государственного университета. Серия: Право. 2015. № 13 (368). С. 29-32.

террористическую пойму, которая, судя по всему, принимает затяжной характер<sup>12</sup>.

На сегодняшний день одной из самых влиятельных мусульманских террористических организация является «Исламское государство Ирака и Леванта» (ИГИЛ). Образовалась в Ираке в 2006 году во время оккупации этой страны армией США. Её основу составляют представители партии «Ба-ас», правившей в Ираке до свержения американцами её президента Саддама Хусейна, и бывшие сотрудники силовых структур хусейновского Ирака. Датой рождения ИГИЛ считается 15 октября 2006 года, основателем - гражданин Иордании Абу Мусаб аз-Заркави. ИГИЛ объединило вокруг себя мусульман-суннитов, воюет против мусульман-шиитов, Америки, официальных властей Ирака, Сирии, Ливии и вообще враг всей западной цивилизации. Ставит перед собой цель создания на Ближнем Востоке, а точнее на территории Ирака, Сирии и Ливана исламского государства, в котором законы Шариата были бы преобладающими. В войне ИГИЛ не стесняется использовать любые средства, в том числе химическое оружие и террор. Уничтожать врагов, иноверцев для членов организации кажется удовольствием.

В настоящее время сторонники ИГИЛ стараются заменить его название на ДАИШ, с тем, чтобы исключить его упоминания из названия террористической организации, так как у людей сформировались негативные ассоциации с исламом, который является религией, используемой в политической борьбе. ДАИШ это аббревиатура арабского названия Исламское государство Ирака и Шама (Леванта). В каких бы аспектах не рассматривался исламский экстремизм на арабском Востоке, следует помнить, что он стал

---

<sup>12</sup> Ризаев Р.Ш. Ислам - регулирование жизни мусульманина // Молодежный научно-технический вестник. 2015. № 6. С. 41.

формой политического терроризма и это не порождение XX века, так как корни его не столько религиозные, сколько политические<sup>13</sup>.

В настоящее время по всему миру проживает более миллиарда людей, исповедующих ислам (мусульман), который возник в VI в. в Аравии. После иудаизма и христианства, он явился третьей по порядку возникновения монотеистической религией, признающей единственного Бога. Основатель религии Мухаммед родился в 570 г. в Мекке, был торговцем, а в 40 лет стал выступать в качестве религиозного проповедника. В течении этих лет, до самой смерти (в 632 г.) каждый год в месяц рамадан Мухаммед повторял то, что ему было сообщено архангелом Джебраилом (Гавриилом). Отсюда и название священной книги Коран - то, что повторяют, произносят. В те же времена была создана Сунна (образец, пример) - собрание высказываний самого Мухаммеда. После смерти Мухаммеда власть перешла к халифам (преемникам).

Мусульманское право (шариат) стало одним из наиболее крупных явлений в средневековой цивилизации на Востоке. Эта правовая система, которая со временем приобрела мировое значение, возникла и оформилась в рамках Арабского халифата. Процесс ее развития был тесно связан с эволюцией арабской государственности от небольшой патриархально-религиозной общины в начале VII в. (при пророке Мухаммеде) до одной из крупнейших империй VIII-Xвв. при династиях Омейядов и Аббасидов. После падения Арабского халифата мусульманское право не только не потеряло свое былое значение, но приобрело как бы «вторую жизнь» и стало действующим правом в целом ряде средневековых стран Азии и Африки, принявших

---

<sup>13</sup> Зубец О.Р. Мусульманское право в современном мире: доктрина и практика//Современные тенденции развития науки и технологий. 2016. № 3-7. С. 57-60.

в той или иной степени ислам (Египет, Индия, Османская империя и т.д.)<sup>14</sup>.

Мусульманское право вообрало в себя многие элементы предшествующих правовых культур Востока, в частности правовые обычаи и традиции, действовавшие в доисламской Аравии и на завоеванных арабами территориях. Исключительно важную роль в становлении шариата сыграла деятельность Мухаммеда и первых четырех так называемых праведных халифов (Абу Бакар, Омар, Осман, Али), при которых путем толкования заповедей, высказываний и поступков пророка были составлены священные книги мусульман - Коран и Сунна.

Согласно мусульманско-правовой доктрине предписания Корана и сунны обладают высшей юридической силой, служат основными правилами поведения мусульман, так как были введены в оборот сподвижниками Пророка. В дальнейшем они развивались ведущими правоведами, основателями толкования норм мусульманского права, что требовало единодушного мнения (иджма) по обсуждаемым вопросам. В принципе положения Корана считаются вечными и неизменными. Однако динамика изменяющегося мира потребовала, чтобы на их основе были сформулированы конкретные правовые нормы, применяемые в новых условиях жизни человека и общества. Эти положения стабилизируют современное мусульманское право, которое получило возможность изменяться с учетом возникающих обстоятельств и проблем, что демонстрируют современные процессы, происходящие в мусульманском мире.

Безусловно, основополагающим источником мусульманского права признаются нормы, содержащиеся в Коране. Однако в нем как в ведущем источнике мусульманского права заметно преобладают

---

<sup>14</sup>Манна А.А.К., Букалерова Л.А. Источники мусульманского уголовного права//Административное и муниципальное право. 2013. № 12. С. 1174-1179.



общие предписания, которые облечены в форму религиозно-моральных ориентиров, что дает возможность правоведам истолковывать их с различных точек зрения. Немногочисленные правила поведения, которые встречаются в Коране, возникли в результате частных случаев решения пророком конкретных споров и конфликтов, поиска ответов на заданные вопросы. Нормативные предписания Сунны в большинстве случаев имеют казуальное происхождение, т. е. нормы возникали и наполняли ее содержание, поскольку возникала необходимость в разъяснении смысла положений, обязательных только для конкретного дела или спора. Смерть пророка Мухаммеда в 632 г. отчасти стала причиной того, что мусульманское право продолжило свое развитие казуальным путем, ведь все необходимые основы для этого в Коране уже были заложены<sup>15</sup>.

Если сначала решения по неурегулированным Кораном вопросам выносились единогласным мнением после соответствующих консультаций с авторитетными правоведами и мудрыми соратниками, то позже за каждым сподвижником пророка Мухаммеда закрепилось право на самостоятельное формулирование новых правил. За такими правилами закрепилось практически сразу новое название - «высказывания сподвижников».

Именно нормы Корана и признанные высказывания сподвижников рассматриваются как основа всего мусульманского права, включая и отдельные его отрасли, например уголовное право. Хотя далеко не все исследователи так считают.

Полагаем, что значение указанного источника мусульманского права несколько преувеличено, а отводить регулиющую роль только предписаниям Сунны достаточно рискованно, ведь Коран

---

<sup>15</sup> Манна А.А.К. Коран как источник мусульманского уголовного права//Евразийский юридический журнал. 2016. № 5 (96). С. 223-224.

признан священной книгой мусульман как с юридической, так и с морально-этической позиции. Более убедительной нам представляется точка зрения отдельных арабских ученых, которые подчеркивают, что Коран, содержит очень мало конкретных норм, полезных для мусульманского права

При необходимости решения большинства вопросов, касающихся уголовного, гражданского или государственного права, эти источники «хранят молчание», и в результате открывается широкий простор для казуального толкования их норм с целью поиска истинно правильного ответа.

Подобное мнение было высказано и крупными западными правоведами. Так, французский компаративист Р. Давид придерживался мнения о том, что положений юридического характера, содержащихся в Коране недостаточно для того, чтобы составить полноценный кодекс<sup>16</sup>.

В то же время в Коране присутствуют базовые принципы шариата.

Течение времени подтвердило нехватку и неполноту предписаний Корана. Сопровождаясь решениями сподвижников, данные источники не составляли единой системы правил поведения, поэтому не обеспечивали достаточной правовой регламентации общественных отношений. Не случайно в начале VIII в. вопросами ликвидации пробелов, которые наполняли мусульманское право, занялись основатели правовых школ во главе с авторитетными правоведами и их последователями. До наступления VIII в. в мусульманском праве доктрина не играла практически никакой роли, по крайней мере, она не рассматривалась в качестве источника права.

---

<sup>16</sup> Недилько Ю.В. Формирование основных способов и правил толкования Корана как источника мусульманского права в период средневековья//Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 1 (65). С. 21-25.

Возникновение доктрины в мусульманском праве подтвердило тот факт, что эффективность любой правовой нормы зависит от обоснованности ее создания и соблюдения. В связи с этим отказываться от концептуально-оформленных идей и принципов, разрабатываемых и предлагаемых юристами с целью совершенствования, а в случае с мусульманским правом - и с целью наполнения законодательства различных стран арабского мира, неразумно.

Одним из первых шагов на пути возникновения доктрины в мусульманском праве стал рай, который представлял собой свободное усмотрение, применяемое при толковании Корана, при создании и формулировании новых правил поведения, но лишь в том случае, если источники «молчали».

Иджтихад, или свободное усмотрение судьи, получил широкое распространение, поскольку воистину стал реальным способом для устранения существующих пробелов в мусульманском праве. Вплоть до конца X в. мусульманские судьи активно использовали иджтихад для решения насущных вопросов в спорах и конфликтах. В последующем правом иджтихада стали пользоваться не только судьи, но и ученые, рядовые юристы. Их авторитет был признан даже халифами, которые нередко обращались к ним за советами в сложных вопросах, особенно, если речь шла о необходимости толкований преданий о жизни пророка Мухаммеда, к тому времени еще несистематизированных. Разъяснения таких правоведов впоследствии были заключены в сборники хадисов, которые признавались школами мусульманского права в качестве полноценных источников<sup>17</sup>.

В период правления Омара из числа факихов отбирались специальные советники, которые помогали решать дела по не

---

<sup>17</sup> Манна А.А.К. Некоторые аспекты становления доктрины среди источников мусульманского права//Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1 (38). С. 161-163.

урегулированным Кораном и Сунной вопросам. Верное решение заключалось в поиске консенсуса. Такая традиция просуществовала в течение почти двух столетий и получила дальнейшее развитие. Так, судья имел право назначить лицо, которое будет руководствоваться не собственным усмотрением, а ориентироваться на мнения факихов, получая от них соответствующее заключение - фетву.

Иджма - единодушное мнение и решение, принятое авторитетными исламскими учеными-правоведами. Однако особенность ханбалитской религиозноправовой школы состоит в том, что его сторонники признают лишь иджму времен Мухаммада и его сподвижников, когда вопрос о допустимости продажи конского мяса в мусульманском обществе вообще не возникал. С расширением границ Халифата в VIII-X вв. в его состав вошли тюркские народы, у которых конина была традиционной едой.

Проживающий в Ираке богослов-правовед турецкого происхождения Абу-Ханифа (VIII в.), учитывая опасность для государства игнорирования норм обычного права тюрков, вырабатывает другой - ханафитский - мазхаб. В его основу был положен принцип «разрешено все, что не противоречит Корану». Это привело к тому, что именно ханафитский мазхаб оказался наиболее плодотворным в плане за-конотворчества. В ханбалитском же мазхабе, отличающемся консерватизмом, всякие нововведения (бидаа) запрещены.

Его основателя - Ахмада ибн Ханбаля (780- 855) - его сторонники называют спасителем ислама от нововведений. Заметим, что современными адептами Ахмада ибн Ханбаля и наиболее известного его последователя Ибн Таймии (1263-1328) являются ваххабиты (самоназвание - салафиты). Борьба с нововведениями составляет основной принцип ваххабизма как религиозной идеологии. Этим объясняется их радикализм, консерватизм и подозрительное

отношение ко всему новому и прогрессивному. Они полагают, что Коран и Сунна достаточны для объяснения, всего происходящего и регуляции общественных отношений. Как уже отмечалось, они допускают и иджму в качестве источника права, но при этом признают только те нормы, которые были получены при саляфах - первых трех поколениях мусульман, включая и тех, кто жил при Мухаммаде<sup>18</sup>.

Такие же разногласия между ханафитами и ханбалитами существуют и при оценке фетвы (фатвы) как источника права. Фетва представляет собой нормативно-правовой источник мусульманского права, служащий для оценки и регуляции общественных отношений, возникающих в связи с появлением в правовом пространстве нового феномена, затрагивающего жизнь людей и их вероубеждения. Провозглашать фетву имеет право лишь авторитетный в исламском мире ученый-богослов или совет, уполномоченный для принятия подобных решений. Например, в современной Саудовской Аравии правомочными считаются лишь фетвы, принятые «Комиссией по фетвам и исследованиям», которая является государственным органом.

Как правило, фетвы выносятся по вопросам, инициированным шариатскими судьями по вопросам, связанным с тем, что в арсенале мусульманского права отсутствуют нормы, регулирующие вновь возникающие отношения. Например, как оценивать с точки зрения фикха донорство спермы, феномен суррогатной матери, производство, продажу и употребление мусульманами безалкогольного пива? Или: допустим ли с точки зрения мусульманского права обязательный выходной день первого января? .

---

<sup>18</sup> Рахматуллин Р.Ю. Особенности мусульманского права//Вестник ВЭГУ. 2016. № 5 (85). С. 101-111.

Как уже отмечалось, ханбалиты признают в качестве источника права лишь фетвы, вынесенные во времена саляфов. Но в VII веке не было указанных феноменов, и сподвижники Мухаммада не могли принимать фетвы по этим вопросам. Поэтому современные ханбалиты, следуя совету основателя своего мазхаба Ахмада ибн Ханбаля, прибегают к методу аналогии (кияс), разыскивая решение возникшего вопроса с уже имеющимися решениями подобными проблемами. Например, продажу и употребление синтетических наркотиков, в соответствии с методом аналогии, они рекомендуют оценивать так же, как и действия с наркотиками, имеющими естественное происхождение. Ханафиты же, тоже признающие кияс в качестве источника права, используют также и метод ихтихсана, который позволяет изменять существующую норму, полученную при помощи кияса, на более приемлемую в современных условиях. Правда, это не означает, что они сторонники позитивного права. Придерживаясь доктрины естественного права, они призывают учитывать существующую обстановку в обществе, но не выходить при принятии правового решения за пределы требований Корана и Сунны. Мы называем такую позицию умеренным традиционализмом в праве. А.Г.Дугин называет это либеральным консерватизмом: «Для либеральных консерваторов «сегодня» — это разумный компромисс между «вчера» и «завтра»<sup>19</sup>.

Таким образом, в мусульманском праве существует принцип, направленный на снятие противоречий, вызванных различными правовыми решениями по одним и тем же вопросам: считать правомочными постановления шариатского суда, который руководствуется нормами другого мазхаба. Интересно, что подобный принцип стал завоевывать место и в правовом пространстве Западной

---

<sup>19</sup> Манна А.А.К. Некоторые аспекты становления доктрины среди источников мусульманского права//Вестник Владимирского юридического института. 2016. № 1 (38). С. 161-163.

Европы. Законодательство некоторых европейских стран считает правомочными решения действующих в стране шариатских судов по гражданским делам мусульман, если истец и ответчик сами выбрали этот суд для решения возникшей проблемы. Например, с 1982 года разрешены шариатские суды в Англии, где более ста лет действуют уже и иудейские суды. Правда, шариатские суды там рассматривают лишь гражданские дела, связанные, как правило, с бракоразводными и имущественными спорами, возникающими между мусульманами. В Голландии судья может принимать решение по нормам фикха, если истец и ответчик не возражают и принятое судом решение не противоречит законодательству страны. В 2011 году открылся первый шариатский суд в Бельгии, рассматривающий гражданские дела.

Заметим, что до 1917 года действовали шариатские суды и в мусульманских регионах России, но они имели полномочия применять только те нормы, которые не противоречили действующему российскому законодательству. После Октябрьской революции они постепенно ликвидировались: в 1920 году на территории России не осталось ни одного шариатского суда. Возможность появления таких судов допускает известный представитель Русской Православной церкви Всеволод Чаплин, который заявил буквально следующее: «Не стоит ограничивать исламскую общину в возможности жить по своим правилам. Именно такой путь, я думаю, актуален в будущем и для России, и для Западной Европы. Но очевидно, что нельзя навязывать эти правила другим вне своей общины» .

Мусульманское право содержит и детальную разработку механизма реализации своих норм. К примеру, в указанной выше работе по мусульманскому праву только вопросам уплаты налога с имущих (закята) посвящено девять страниц, в которых определяются понятия «имущий», «должник», «нуждающийся», «бедный»,

«путник»), связанные с выплатой этого вида налога, получением и распределением выплаченных средств. Здесь же даны пояснения по поводу того, с какой суммы выплачивается закят, установлены эквиваленты этой суммы в золоте, серебре, количестве верблюдов, коров, овец, лошадей, сельскохозяйственного урожая, указан процент облагаемого закятом налога, обозначен круг лиц, которым предназначены полученные от этого вида налога средства .

В другой книге, написанной еще в XII веке выдающимся исламским правоведом Бурханудином Маргинани, разъяснению этих же норм посвящено двадцать восемь страниц<sup>20</sup>.

И еще одна отличительная черта мусульманского права, как части шариата. В отличие от других религиозно-нормативных систем, ислам имеет хорошо разработанную классификацию норм, основанием которой является степень обязательности предписания. В шариате действия человека или общины делятся на четыре вида: 1) обязательные для исполнения; 2) рекомендуемые; 3) порицаемые; 4) нейтральные (безразличные). Эта классификация распространяется и на нормы права.

В заключении можно сделать вывод, что, мусульманское право представляет собой хорошо разработанную систему норм, регулирующих поведение мусульманина во всех сферах жизни. Сохраняя свою доктрину, она способна эволюционировать вместе с изменениями общества. Ислам сформировал крупнейшую религиозную правовую систему – мусульманское право. Ислам как мировую религию нельзя рассматривать без его правовой основы – мусульманского права, так как оно регулирует основные сферы общественных отношений мусульманской общины. Нужно отметить,

---

<sup>20</sup> Абдуразаков А.А. Религиозные источники мусульманского права//Вестник Академии Следственного комитета Российской Федерации. 2017. № 1 (11). С. 29-32.



что данная религия по сравнению с другими наиболее тесно связана с государством и правом.

Гридин Б.Н.

## **ПРАКТИКА ПО ЖАЛОБАМ ПРОТИВ РФ В ЕСПЧ**

Проблемы соотношения и взаимодействия прав человека и гражданина с государством, с его законодательными и иными правовыми актами, с деятельностью органов государственной власти и должностных лиц относятся к числу наиболее актуальных и острых.

Защита прав личности является одной из главных задач и международного сообщества. Конституция Российской Федерации гарантирует судебную защиту прав и свобод человека и гражданина. Права человека перестали быть только "внутригосударственным" делом. В части 3 статьи 46 Конституции говорится, что каждый гражданин вправе в соответствии международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты. Начало процессу интернационализации прав человека было положено Всеобщей декларацией прав человека 1948 г.

Международные и региональные организации провели большую работу по закреплению прав и свобод человека в международных соглашениях и конвенциях, а также по созданию механизмов контроля за их соблюдением. На международном уровне ООН было принято большое количество соглашений. Наиболее универсальными

являются международные Пакты о политических и гражданских правах, а также об экономических, социальных и культурных правах, принятые в 1966 г. и вошедшие в силу в 1976 г. Важным инструментом являются также Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации 1965 г. Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 г., Конвенция о пресечении преступления апартеида и наказания за него 1973 г.

Российская Федерация придерживается международного стандарта прав и свобод личности, установленного Всеобщей декларацией прав человека 1948 г., Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 г., Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. Присоединение России к Совету Европы, ратификация Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950 г. (далее - Конвенция) и Протоколов к ней предполагает не только приведение внутреннего законодательства в соответствие с положениями Конвенции, но и создание действительно функционирующего механизма соблюдения Конвенции, который будет служить целям правильного применения и дальнейшего совершенствования процессуального права. Количество индивидуальных жалоб, зарегистрированных в секретариате Европейского суда по правам человека в отношении Российской Федерации в особенности за период 2016-2018 годы, постоянно растет, а позиция Европейского суда по вопросу соблюдения национальными, включая российские суды, с правилами приемлемости заслуживает внимания.

На 1 января 2018 года в ЕСПЧ находятся 9777 жалоб против России, в отношении 7688 из них запущены судебные процедуры: 698 изучаются одним судьей, 2796 — комитетом из трех судей, 4182

поступили в палату ЕСПЧ, состоящую из семи судей, 17 жалоб — в Большую палату ЕСПЧ (17 судей).

В 2017 году ЕСПЧ рассмотрел 8042 заявления в отношении России, из которых 6886 были признаны неприемлемыми или исключены из рассмотрения. По 1156 жалобам было вынесено 305 судебных решений, в 293 из которых выявлено, по крайней мере, одно нарушение Европейской конвенции о правах человека.

Европейский суд по правам человека имеет довольно богатую практику в области защиты граждан от действий государства, посягающих на их права и законные интересы. Рассмотрим некоторые из этих случаев.

Так, рассмотрим решение против России касательно допустимости доказательств.

В пункте 36 Решения ЕСПЧ по делу «Полецук против России» Суд отмечает, что обязанность заключается в том, чтобы гарантировать соблюдение обязательств, взятых на себя государствами. В частности, его функция заключается не в том, чтобы выявлять ошибки, предположительно совершенные национальными властями при оценке фактов или применении законодательства. Более того, поскольку статья 6 гарантирует право на справедливое судебное разбирательство, она не содержит никаких требований к допустимости доказательств или способа их оценки. Эти вопросы должны регулироваться национальным законодательством<sup>21</sup>.

Таким образом, можно сделать вывод, что даже прямое требование ст. 6 Конвенции о праве обвиняемого знакомиться с доказательствами против него не является правилом о недопустимости доказательств. Несоблюдение этого требования может представлять собой несправедливое судебное разбирательство,

---

<sup>21</sup> Анохин Ю. В., Черепанова О. С. О значении решений Европейского суда по правам человека для правовой системы Российской Федерации // Вестник Воронежского института МВД России. 2015. № 1. С. 128-138.

и Европейский суд пришел к такому выводу во многих случаях. Но невозможно исключить доказательства на том основании, что они не соответствуют требованиям ст. 6. Вопрос о том, могут ли такие доказательства быть приняты во внимание судом в долгосрочной перспективе, является другим вопросом.

В российской действительности проблема возбуждения уголовных дел приобретает особую актуальность. Это подтверждается сложившейся практикой рассмотрения жалоб ЕСПЧ, предметом которых является «полицейская провокация». Анализ правовых положений ЕСПЧ, сформулированных в ходе рассмотрения жалоб в отношении Российской Федерации о провокации преступлений сотрудниками правоохранительных органов, позволяет нам заявить о существовании системной проблемы российского законодательства и правоприменительной практики, связанной с законностью проведения оперативно-розыскных мероприятий, свидетельствующих преступную деятельность и использование их результатов в процессе доказывания в уголовном деле.

Это, прежде всего, провоцирует преступления в сфере незаконного оборота наркотических средств. Известно, что продажа наркотических средств может быть подтверждена в виде так называемой контрольной закупки. В то же время защита часто ссылается на провокационные действия сотрудников правоохранительных органов, совершенные во время закупки, что впоследствии ставит под сомнение соответствие ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод – «Право на справедливое судебное разбирательство»<sup>22</sup>.

Как известно, ЕСПЧ не имеет права указывать государствам, какие общие меры следует принять для устранения выявленных

---

<sup>22</sup> См. подробнее: Иглин А.В. Региональная система защиты прав человека. Изд. Lambert, Лейпциг, Германия, 2016. С. 5-6.

системных недостатков и приведения их национальной системы в соответствие с требованиями Конвенции. Однако это не мешает ему показывать положительные примеры других государств, которые можно принять во внимание. Таким образом, в решении «Веселов и другие против России» Суд привел примеры процедуры лицензирования, установленной для контроля закупок в других государствах-членах Совета Европы. В большинстве этих стран разрешение на проведение аналогичной оперативной деятельности предоставляется либо судом, либо прокурором.

Анализ российской прецедентной практики, которая развивается в соответствующих категориях случаев, позволяет сказать, что если до закупки правоохранительные органы не имели оснований подозревать человека в распространении наркотических средств и продаже самого препарата, однако закупка была произведена, суды обычно признают наличие провокации. В то же время оправдательные приговоры по ст. 228 Уголовного кодекса редко принимаются. На примере материалов обзора судебной практики Барнаула<sup>23</sup> можно сказать, что судебная коллегия по уголовным делам Алтайского областного суда, как правило, согласна с выводами суда первой инстанции, что суды разумно признают в качестве доказательства виновность обвиняемого материала в срочном порядке. В то же время, если сотрудники правоохранительных органов после закупки препарата по отношению к одному и тому же лицу проводят повторную закупку, то это действие признается противоречащим задачам оперативно-розыскной деятельности. То есть повторная закупка является незаконной.

В целом следует отметить, что российские власти не приняли эффективных мер для противодействия провокации преступлений. В этой связи представляется целесообразным внести изменения в

---

<sup>23</sup> Официальный сайт Железнодорожного районного суда г. Барнаула [Электронный ресурс] // URL: <http://zheleznodorozhny.alt@sudrf.ru> (Дата обращения 06.06.2018).

законодательство Российской Федерации, которое могло бы помочь устранить вышеупомянутые системные недостатки, определенные ЕСПЧ.

Так, необходимо установить уголовную ответственность за провокацию преступлений в целом (в действующей редакции Уголовного кодекса Российской Федерации статья 304 устанавливает ответственность только за провокацию взяточничества или коммерческого подкупа). Также, учитывая, что результаты проверки покупки во многих случаях являются основанием обвинения и осуждения лица, его поведение непосредственно затрагивает такие конституционные права гражданина как право на жизнь, здоровье, свободу и личную неприкосновенность, защиту его чести и доброго имени. В этой связи в законе «Об оперативно-розыскной деятельности» целесообразно предусмотреть судебное решение в качестве условия для проведения проверки. Это обеспечило бы предварительный судебный контроль над законностью осуществления этой оперативно-розыскной деятельности. И, наконец, суды, рассматривающие уголовные дела, в которых обвиняемые говорят о провокации, должны иметь доступ ко всем материалам, связанным с уголовным процессом по данному делу. Суд должен решить, сохранять ли конфиденциальность этой информации или решить о возможности ее раскрытия для защиты лица<sup>24</sup>.

Проблема провокации преступлений не может быть решена путем принятия одного нормативного акта или акта судебного толкования. В то же время мы считаем, что реализация вышеуказанных мер послужит важным шагом на пути к тому, чтобы национальная система Российской Федерации соответствовала требованиям международного права.

---

<sup>24</sup> Правовые позиции Европейского суда по правам человека по проблеме провокации преступлений сотрудниками правоохранительных органов Российской Федерации // Современное общество и власть. 2016. № 2 (8). С. 138-141.

Таким образом, Европейский суд по правам человека требует, чтобы рассмотрение судами провокаций сопровождалось документацией соответствующих материалов, касающихся наличия «оперативной информации», указывающей на возможную преступную деятельность заявителей до проведения секретной операции. Судам необходимо проверить основания для проведения оперативно-розыскных мероприятий, степень участия сотрудников правоохранительных органов в совершении преступления, характер любого давления на заявителей. В то же время бремя доказывания провокации не должно возлагаться на заявителя, поскольку последний, не имея «оперативной информации», не может оспаривать его содержание.

По мнению Суда, отказ судов рассматривать заявления о провокации противоречит основным гарантиям справедливого судебного разбирательства (состязательность, равенство сторон), нанося непоправимый ущерб его результатам. Таким образом, ЕСПЧ считает недопустимым возбуждать уголовное дело исключительно по результатам проверки.

Очевидно, что проблема провокации преступлений не может быть решена путем принятия одного нормативного акта или акта судебного толкования. В то же время мы считаем, что реализация предлагаемых мер станет важным шагом на пути к тому, чтобы национальная система Российской Федерации соответствовала требованиям Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В целом, многие решения ЕСПЧ привели к изменениям в российском законодательстве и правоприменительной практике. Так, с 2010 года в России действует закон, позволяющий гражданам получить в российском суде компенсацию за необоснованно долгое рассмотрение дела или длительное неисполнение судебного решения. Он был принят после массовых жалоб в Страсбург на «волокиту» при

отправлении правосудия. В 2017 году комитет министров Совета Европы отметил, что меры, которые Россия принимает для соблюдения разумных сроков производства по делам, действительно помогают решать проблемы с «волокитой». После ряда решений Страсбурга Россия приняла поправки в Уголовно-процессуальный кодекс, связанные с возможностью подсудимого лично допросить свидетеля в суде, указывают авторы исследования. Также с подачи ЕСПЧ был пересмотрен порядок лишения дееспособности в рамках гражданского процесса. Представляется, что и указанные выше предложения и замечания будут восприняты положительно и приведут к модернизации системы защиты прав человека в нашей стране.

Иглин А.В.

### **СПОРТИВНЫЙ АРБИТРАЖНЫЙ СУД НА ОЛИМПИАДЕ В ТУРИНЕ-2006**

Олимпиада в Турине еще до старта была ознаменована конфликтными ситуациями. Так, 3 февраля 2006 года Международный союз конькобежцев (ISU) объявил о том, что ряд спортсменов, выполнивших отборочные нормативы, не будет допущен к Олимпиаде. ISU объяснил свои действия тем, что число заявленных конькобежцев (192) превысило квоту, выделенную МОК на данный вид спорта (170). Поэтому казахская, российская и украинская делегации подверглись сокращению. На Игры в Турине в результате не поехали члены сборной России Светлана Кайкан и Ольга Тарасова. Тем не менее, российская делегация решила не подавать в Спортивный арбитражный суд на ISU.



9 февраля, накануне открытия Олимпиады, Международная федерация лыжных гонок (FIS) на пять дней отстранила от участия в Играх восьмерых лыжников и двоеборцев. В их число попали россиянка Наталья Матвеева, белорусы Сергей Далидович и Александр Лазукин, американцы Киккан Рэндел и Лейф Циммерман, немка Эви Захенбахер-Штеле, канадец Шин Крукс и француз Жан-Марк Гейяр. FIS объяснила свое решение тем, что у этих спортсменов был обнаружен повышенный уровень гемоглобина в крови, что могло в случае их участия в соревнованиях представлять угрозу здоровью. Джованни Дзотта, министр здравоохранения Италии и представитель антидопинговой комиссии МОК, заявил, что у некоторых лыжников было выявлено наличие в крови эритропоэтина. 10 февраля FIS отстранила еще четверых спортсменов - россиян Павла Коростелева и Николая Панкратова, хорвата Алена Абрамовича и эфиопа Робела Теклемариама. Одновременно МОК официально опроверг информацию о положительных допинг-тестах отстраненных спортсменов. Дело в том, что высокий уровень гемоглобина, повышающий выносливость человека, может быть не только следствием применения допинга, но и реакцией на условия высокогорья. Повышением уровня гемоглобина организм компенсирует сокращение кислорода в воздухе. Чемпионка мира и олимпийская чемпионка немка Эви Захенбахер попыталась оспорить отстранение и подала апелляцию в Спортивный арбитражный суд в Лозанне, но получила отказ. 13 февраля она и несколько других спортсменов, кроме россиян, были допущены к соревнованиям<sup>25</sup>.

Итак, с 10 февраля по 20 февраля 2008 года Спортивный арбитражный суд (CAS) открывал свой офис в Турине для рассмотрения всех правовых конфликтов, которые могут возникнуть

---

<sup>25</sup> <https://www.ski.ru/az/blogs/post/olimpiiskie-volneniya/>

во время Олимпийских игр. Этот особый суд, называемый «Подразделение ad hoc CAS», уже действовал на предыдущих Олимпиадах, начиная с Игр в Атланте 1996 года. Такое же подразделение создавалось на Играх Содружества, Чемпионатах Европы и Мира по футболу. Подразделение ad hoc CAS предоставляет всем участникам Олимпиады свободно обращаться за разрешением споров, причем эти споры будут разрешаться в строгие сроки прохождения Олимпиады. CAS – постоянно действующий арбитражный орган, основанный в 1984 году и специализирующийся на разрешении спортивных споров. Он имеет штаб-квартиру в Лозанне, Швейцария, и подразделения в Нью-Йорке и Сиднее, а также Дополнительные представительства в Абу Даби, Шанхае, Куала-Лумпуре и Каире. CAS ежегодно рассматривает около 400 дел<sup>26</sup>.

По сложившейся практике Бюро Международного арбитражного совета в области спорта назначает того, кто будет осуществлять функции председателя палаты ad hoc, а также его заместителя. Председатель палаты и его заместитель являются членами Международного арбитражного совета в области спорта. Они должны быть независимы от сторон и в случае необходимости отвести свои кандидатуры в пользу других. Специальный список арбитров для палаты ad hoc также формируется Бюро Международного арбитражного совета в области спорта и включает арбитров, которые будут работать на Олимпийских играх, но в то же время входят в основной список арбитров Спортивного арбитражного суда. При назначении членов палаты ad hoc Международный арбитражный совет в области спорта руководствуется такими критериями, как географическое представительство, квалификация и опыт арбитров, отсутствие личных связей между судьями и спортивными

---

<sup>26</sup> См. подробнее: Иглин А.В. Спорт и право. М., 2012.

организациями, которые могут оказаться сторонами в каком-либо споре. Каждый арбитр обязан подписать декларацию о независимости до начала Олимпийских игр и раскрыть все возможные обстоятельства, способные скомпрометировать его независимость. Одним из важнейших представляется институт отвода арбитра. Арбитр должен взять самоотвод или его кандидатура может быть отведена одной из сторон спора, если обстоятельства позволяют законно усомниться в его независимости. Сторона спора может ходатайствовать об отводе перед председателем палаты *ad hoc*, который безотлагательно принимает решение после предоставления возможности высказаться сторонам и арбитру, об отводе которого идет речь, при условии что обстоятельства позволяют это сделать. Отвод может быть осуществлен, как только станет известным его мотив. Любой арбитр может быть освобожден от исполнения обязанностей председателем палаты *ad hoc*, если он мешает выполнению ее миссии или не выполняет своих функций в соответствии с Регламентом. В случае самоотвода, отвода или освобождения арбитра от исполнения обязанностей председатель палаты *ad hoc* незамедлительно назначает арбитра, заменяющего отведенного или освобожденного.

Все члены основного подразделения *ad hoc* CAS, которые работали в Турине во время Олимпиады, являются либо юристами, либо профессорами, специализирующимися в спортивном праве и арбитраже. Они работают на основе принципов внепартийности, справедливости и процессуальности.

Итак, в состав коллегии CAS в Турине-2008 вошли арбитры: Питер Ливер (Великобритания), Малколм Хоумс (Австралия), Кай Хобер (Швеция), Массимо Кочья (Италия), Мэйди Оливо (США), Дирк-Рейнер Мартенс (Германия), Ричард Макларен (Канада) и Акира

Котера (Япония). Президент и восемь членов выездной коллегии CAS были выбраны Международным советом по спортивному праву (ICAS) - независимым органом, под эгидой которого функционирует CAS. Офис CAS в Пекине возглавил генеральный секретарь CAS Мэтью Риб.

По правилам CAS, применяемым в Турине, если во время Олимпиады участник или спортивная команда желает передать спор на рассмотрение подразделения ad hoc согласно нормам Правила 59 Олимпийской Хартии, он/она должен оформить запрос в офис CAS в Турине, в том числе по электронной почте [info@tas-cas.org](mailto:info@tas-cas.org) непосредственно генеральному секретарю CAS.

Председатель основного подразделения ad hoc может учредить коллегия из 1 или 3 арбитров и незамедлительно открыть слушание дела, во время которого стороны, свидетели и потенциальные третьи лица, получают возможность представить свои правовые доводы и доказательства.

По правилам, подразделения ad hoc выносит решения в течение 24 часов. Это становится возможным ввиду специально предусмотренных и утвержденных организационных мер.

Среди дел, рассмотренных CAS в Турине были различные по содержанию и процессуальным особенностям споры. Проведем обзор этих дел<sup>27</sup>.

10 февраля, в день открытия Игр, Спортивный арбитражный суд в Лозанне принял решение дисквалифицировать лидера олимпийской сборной США по скелетону Зака Лунда на год. Ранее, в январе 2006 года, Американское антидопинговое агентство (USADA) лишь

---

<sup>27</sup> Здесь и далее приведены фабулы дел, переведенные автором из личной рассылки материалов Спортивным арбитражным судом.

вынесло Лунду публичное предупреждение, однако WADA не согласилось с решением американских коллег и обжаловало его в спортивном арбитраже. Причиной стал положительный результат допинг-теста спортсмена, полученный 10 ноября 2005 года на этапе Кубка мира в Калгари. Тогда у Лунда был обнаружен финастерид – вещество, позволяющее регулировать уровень тестостерона в организме и таким образом скрывать употребление допинга. Скелетонист, впрочем, заявлял, что финастерид входил в лекарство, которое он принимал для улучшения роста волос. По словам спортсмена, он не знал, что это вещество в 2005 году вошло в список запрещенных препаратов<sup>28</sup>.

10 февраля САС отклонил жалобу марокканского горнолыжника Самира Аззимани, а 12 февраля САС отклонил жалобу немецкой сноубордистки Адреа Шулер. Следует отметить, что подобных жалоб в САС становится все больше, но их судьба одинакова. В фабуле дел – не включение спортсменов в сборную команду для участия в Олимпиаде, несмотря на удовлетворение всем критериям допуска. Представляется очевидным, что МОК как любая самодостаточная организация, организующая собственное брендовое мероприятие (спортивные соревнования) вправе сама решать, кого приглашать для участия, а кого нет. В этом кроется автономия воли спортивной организации, ее независимость. Исходя из этого, в спорте нередки случаи участия в соревнованиях спортсменов, имеющих недостаточные рейтинг, результаты в текущем сезоне и т.п., но приглашенных организаторами для привлечения внимания зрителей, (популярные спортсмены как личности), дополнительных средств спонсоров (спортсмены-лица торговых марок) и т.д. В спортивной среде эти ситуации именуют Wild Card (специальное приглашение).

---

<sup>28</sup> <http://olimp-history.ru/node/379>

Следовательно, позиция САС в подобном вопросе по жалобе Андреа Шулер, логична.

16 февраля Олимпийский комитет Канады подал официальную жалобу в спортивный арбитраж в Лозанне на результат выступления в шорт-треке на дистанции 500 м болгарской спортсменки Евгении Радановой, которая в тот день завоевала серебряную медаль. НОК Канады заявил, что Раданова неправильно финишировала в финальном забеге, так как один из ее коньков в момент пересечения финишной линии находился в воздухе, а по правилам оба конька должны быть на льду. Интерес канадцев был обусловлен тем, что вслед за болгаркой финишировали две канадские спортсменки – АнуК Леблан-Буше и Калина Роберже. В случае дисквалификации Радановой они могли рассчитывать на серебро и бронзу. Однако на следующий день суд отклонил протест.

18 февраля итальянская сноубордистка Изабелла Даль Балкон подала в САС суд жалобу на национальную федерацию зимних видов спорта. Спортсменка посчитала, что ее несправедливо не включили в состав сборной Италии в состязаниях по параллельному слалому. В свою очередь, суд согласился с доводами спортсменки и обязал федерацию включить итальянскую сноубордистку в состав национальной команды.

Наконец, 20 февраля Олимпийский комитет Австралии подал жалобу в САС на Международную федерацию санного спорта относительно подозрений в использовании допинга целым рядом спортсменов во время Олимпиады, что САС не подтвердил и отклонил жалобу.

Всего основное подразделение САС в Турине рассмотрело 7 дел<sup>29</sup>.

---

<sup>29</sup> См. подробнее: <http://jurisprudence.tas-cas.org/Shared%20Documents/Forms/ByYear.aspx>

Необходимо отметить, что в своей практике САС сталкивается со множеством проблем современного спорта, таких как: допинг и иные медицинские средства улучшения спортивных результатов (например, смена пола спортсменом), ошибки судей-рефери на соревнованиях, влияние СМИ на спортсменов, зависимость от спонсоров, политическая конкуренция государств, проявляющаяся и в агрессии на спортивных соревнованиях, предвзятость и лояльность судейства (например, по отношению к спортсменам, представляющим страну-организатора соревнований), использование правовых инструментов (принятие в гражданство перспективного спортсмена - натурализация), тотализаторы, компьютерные и иные преступления с использованием современной аппаратуры и техники (например, для сбоя приборов, фиксирующей результат, ослепление спортсменов лазерными указками и т.п.). И как видно из приведенного обзора, он готов не только к квалифицированному рассмотрению этих споров, но и в интересах спортсменов и духа соревнований готов рассматривать их оперативно, особое внимание уделяя допинговым ситуациям как наиболее резонансным и сложным.

На наш взгляд, во избежание указанных скандальных ситуаций САС должен стать единственным органом по наказанию спортсменов, а иные спортивные организации (МОК, ВАДА, национальные олимпийские комитеты и спортивные федерации) служить первой инстанцией по рассмотрению спортивных конфликтных ситуаций.

Представляется, опыт организации подразделений САС на Олимпийских играх будет востребован и эффективно разрешит все возможные конфликты на предстоящих Олимпиадах.

## **JUS PUBLICUM:**

Любавин М.В.

### **МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ КОНТРОЛЯ В СФЕРЕ ЗАКУПОК НА ПРИМЕРЕ ГОРОДА МОСКВЫ**

Проверка обоснованности и эффективности расходов бюджета, направляемых на осуществление закупок, равно как и повышение их прозрачности, выступают в качестве приоритетных задач в деятельности органов власти всех уровней. Государственный контроль за средствами бюджета, выделяемыми на цели закупок товаров, работ, услуг, обладает возможностью применения мер принуждения к заказчикам, что в свою очередь «предопределяет его ведущую роль среди средств обеспечения предупреждения, выявления



и фиксации отклонений и ошибок в деятельности государственных заказчиков и их должностных лиц»<sup>30</sup>.

Контроль в сфере закупок имеет многоступенчатую структуру. В зависимости от способа определения поставщика, объекта закупки, цены контракта закупка подвергается рассмотрению различными уполномоченными на ведение данной деятельности органами. Остановимся на порядке контроля в сфере закупок, применяемом в рамках деятельности заказчиков города Москвы.

В соответствии с ч.5 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ) финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований осуществляют контроль за:

- соответствием информации об объеме финансового обеспечения, включенной в планы закупок, информации об объеме финансового обеспечения для осуществления закупок, утвержденном и доведенном до заказчика;
- соответствием информации об идентификационных кодах закупок и об объеме финансового обеспечения для осуществления данных закупок.

В городе Москве указанные полномочия возложены на Департамент финансов города Москвы, являющийся в соответствии с постановлением Правительства Москвы от 22.02.2011 № 43-ПП финансовым органом города Москвы.

Регулирование порядка осуществления контроля в сфере закупок, предусмотренного ч.5 ст.99 Федерального закона от

---

<sup>30</sup> Кабытов П.П. О направлениях совершенствования государственного (муниципального) контроля в сфере государственных и муниципальных закупок // Административное право и процесс. 2017. № 10. С. 70.

05.04.2013 № 44-ФЗ, закреплено положениями нормативных правовых актов, к числу которых относятся:

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 28.11.2013 № 1091<sup>31</sup>, устанавливающее единые требования к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок, подлежащие применению при взаимодействии региональных и муниципальных информационных систем в сфере закупок с единой информационной системой в сфере закупок. В городе Москве данные функции выполняет Единая автоматизированная информационная система торгов города Москвы (ЕАИСТ).

2. Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367<sup>32</sup>, определяющее правила осуществления данного контроля;

3. Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22.07.2016 № 120н<sup>33</sup>, уточняющий общие требования к порядку взаимодействия при осуществлении контроля;

4. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 29.06.2015 № 422<sup>34</sup>.

На региональном уровне Департаментом финансов города Москвы был издан также приказ<sup>35</sup>, дважды актуализированный в

---

<sup>31</sup> «О единых требованиях к региональным и муниципальным информационным системам в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>32</sup> «О порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Постановление Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367).

<sup>33</sup> «Об утверждении общих требований к порядку взаимодействия при осуществлении контроля финансовых органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органов управления государственными внебюджетными фондами с субъектами контроля, указанными в пунктах 4 и 5 Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2015 г. № 1367».

<sup>34</sup> «Об утверждении Порядка формирования идентификационного кода закупки».

<sup>35</sup> Приказ Департамента финансов города Москвы от 19.12.2016 № 287 «О порядке взаимодействия Департамента финансов города Москвы с государственными заказчиками города Москвы, бюджетными и автономными учреждениями города Москвы, государственными унитарными предприятиями города Москвы при осуществлении контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для

прошедшем году, регламентирующий порядок его взаимодействия с государственными заказчиками и заказчиками города Москвы при осуществлении контроля в рамках ч.5 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ.

Перечень субъектов, подлежащих контролю в сфере закупок в соответствии с Приказом Департамента финансов города Москвы от 19.12.2016 № 287 представлен:

- государственными заказчиками города Москвы, осуществляющими закупки от имени города Москвы за счет средств бюджета города Москвы;
- бюджетными, автономными учреждениями города Москвы, осуществляющими закупки в соответствии со ст.15 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ;
- государственными унитарными предприятиями города Москвы, осуществляющими закупки за счет средств субсидий, предоставленных им из бюджета города Москвы на осуществление капитальных вложений или приобретение объектов недвижимого имущества.

В соответствии с поименованным приказом при осуществлении взаимодействия с субъектами контроля Департамент финансов города Москвы проверяет информацию, которая содержится в следующих объектах контроля:

- плане закупок;
- плане-графике закупок;
- извещении об осуществлении закупки;
- приглашении принять участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя);

- проекте контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем);
- документации о закупке;
- протоколе определения поставщика (подрядчика, исполнителя);
- проекте контракта, направляемого участнику закупки (возвращаемого участником закупки);
- информации, включаемой в реестр контрактов, заключенных государственными заказчиками, бюджетными (автономными) учреждениями, государственными унитарными предприятиями.

Анализ сводных данных о согласовании документов, участвующих в планировании и размещении городского заказа, поступивших в Департамент финансов города Москвы на рассмотрение в 2017 году, показал, что финансовым органом было согласовано более 76,1 процента от всех рассмотренных документов в этот период (910 435 ед. из 1 186 826 ед.). Сведения о количестве рассмотренных документов, связанных с осуществлением закупок в 2017 году в городе Москве, в том числе данные о доле документов, результатом рассмотрения которых было получение отказа в согласовании финансовым органом, приведены в соответствующих Интернет-ресурсах г. Москвы.

Полномочия Департамента финансов города Москвы в части осуществления контрольных процедур в отношении объектов контроля реализуются в автоматизированном режиме посредством использования следующих городских информационных систем:

- Единой автоматизированной информационной системы торгов города Москвы (ЕАИСТ);

- Автоматизированной системы управления городскими финансами города Москвы (АСУ ГФ);
- Автоматизированной информационной системы управления бюджетным процессом (АИС УБП).

Все документы, которые попадают на контроль, формируются в ЕАИСТ, передача сведений происходит в электронном виде. Схема информационного взаимодействия заказчиков города Москвы с Департаментом финансов города Москвы при осуществлении контроля в сфере закупок выглядит следующим образом. Первоначально в ЕАИСТ заказчиками осуществляется формирование объектов контроля (план закупок, план-график, извещение об осуществлении закупки, документация о закупке, протокол определения поставщика, проект контракта, сведения о заключенном контракте), информация о которых в передается в АСУ ГФ (АИС УБП). Далее в течение одного рабочего дня<sup>36</sup> с момента направления в адрес заказчика (в данном случае субъекта контроля) уведомления о начале проведения контроля (составляется в течение одного дня после получения Департаментом финансов города Москвы сведений), содержащего сведения о дате и времени проведения контроля, осуществляет автоматизированная проверка сведений об объектах контроля. По результатам контроля Департаментом финансов города Москвы посредством АИС УБП направляется Протокол о несоответствии контролируемой информации требованиям, установленным ч.5 ст.99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ, либо Уведомление о соответствии контролируемой информации. В случае успешного прохождения процедуры проверки одобренный объект контроля размещается заказчиком в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС) одновременно с осуществлением финансовым органом – Департаментом финансов – процедуры

---

<sup>36</sup> За исключением зарытых объектов контроля.

принятия на учет бюджетных обязательств по согласованным, прошедшим проверку, закупкам в АСУ ГФ (АИС УБП).

Проверка каждого документа с момента поступления из ЕАИСТ до формирования результатов контроля занимает до 20 минут. Уведомление субъекта контроля о результатах проверки должно осуществляться в течение одного часа с момента формирования результатов контроля<sup>37</sup>.

Отметим, что в отличие от заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения федеральных нужд, для заказчиков, осуществляющих закупки для обеспечения государственных нужд субъектов Российской Федерации (муниципальных нужд), в том числе для заказчиков города Москвы в настоящее время Постановлением Правительства Российской Федерации от 20.03.2017 № 315<sup>38</sup> до 01.01.2019 приостановлено действие норм Постановления Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367, предусматривающего размещение в ЕИС данных о закупке только по результатам казначейского контроля. Это связано с тем, что на первоначальном этапе блокирующая функция обозначенной проверки стала «причиной закупочного коллапса в 2017 года»<sup>39</sup>, вызванного как несовершенством информационных систем, так и «человеческим фактором».

Осуществление контроля закупок в рамках полномочий Департамента финансов города Москвы способствует повышению эффективности расходов бюджета города Москвы. Кроме проведения проверок в рамках системы АСУ ГФ (АИС УБП) в целях усиления контроля за закупками действенными механизмами представляются

---

<sup>37</sup> Пункт 16 Приложения к приказу Департамента финансов города Москвы от 19.12.2016 № 287.

<sup>38</sup> «О внесении изменений в Правила осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

<sup>39</sup> Лобанова О.Л. Контроль закупок: проверка на соответствие информации // Советник бухгалтера государственного и муниципального учреждения. 2017. № 5. С.13.

процедуры согласования закупок на рабочих группах главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС), а также межведомственное согласование в рамках деятельности Межведомственной рабочей группой (далее – МРГ).

В Москве в случае, если размер сформированной начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК) равен или превышает 10,0 млн. рублей, проверка достоверности определения НМЦК, а также цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), осуществляют экспертные организации ГАУ «Московская государственная экспертиза» и ГБУ «ГАУИ».

Заявки на осуществление запланированных закупок с НМЦК свыше 100,0 млн. рублей проходят рассмотрение в рамках деятельности МРГ.

В состав группы по проверке обоснованности заявленных потребностей с НМЦК от 100 млн. рублей входят: заместитель Мэра Москвы в Правительстве Москвы по вопросам экономической политики и имущественно-земельных отношений, представители Департамента экономической политики и развития города Москвы, Департамента финансов города Москвы, Департамента города Москвы по конкурентной политике, Главного контрольного управления города Москвы, Управления Федеральной антимонопольной службы по Москве, а также представитель ГРБС (по вопросам осуществления закупок подведомственных учреждений и территориальных органов).

Деятельность заказчиков города Москвы, уполномоченных органов, коллегиальных структур, иных участников контрактной системы по повышению обоснованности и эффективности расходов бюджета города Москвы на осуществление закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, на этапах

планирования и осуществления закупок позволила в 2017 году оптимизировать расходы на осуществление закупок на общую сумму 140,1 млрд. рублей, в том числе, за счет<sup>40</sup>:

- мониторинга планов-графиков – 1,1 млрд. рублей;
- межведомственного согласования МРГ – 15,2 млрд. рублей;
- согласования на рабочих группах ГРБС – 23,9 млрд. рублей;
- экспертизы государственных закупок – 41,3 млрд. рублей;
- мониторинга размещенных закупок – 3,2 млрд. рублей;
- согласования единственного поставщика – 0,4 млрд. рублей;
- согласования дополнительных соглашений – 2,3 млрд. рублей.

Анализ сравнительных данных 2016-2017 годов по оптимизации расходов на осуществление закупок свидетельствует о следующем.

В 2017 году как и в 2016 году наибольший вклад в оптимизацию расходов на закупки был внесен на этапе планирования и согласования, а именно в результате согласования на рабочих группах ГРБС, межведомственного согласования на МРГ, а также экспертизы государственных закупок (совокупно 62,8 процента и 57,4 процента по итогам 2016 года и 2017 года соответственно). Экономия по результатам согласования закупок у единственного поставщика в 2017 году сократилась до 0,3 процента (4,1 процента в 2016 году). Динамика иных показателей оптимизации расходов на закупки как положительная, так и отрицательная, но в целом уровень изменений незначителен.

---

<sup>40</sup> Обобщенная информация Контрольно-счетной палаты Москвы о результатах аудита в сфере закупок за 2017 год.



В части совершенствования информационного обеспечения осуществления закупок в городе Москве в прошедшем году в ЕАИСТ были реализованы следующие функциональные возможности в части контроля закупок:

- автоматическое направление на согласование обоснованности включения в планы-графики закупок на сумму от 3,0 млн. рублей;
- автоматическое направление на согласование осуществления закупок на сумму от 100,0 млн. рублей;
- отраслевое согласование (например, закупки компьютерного оборудования), а также согласование расходов по финансовым средствам, доводимым префектурами административных округов города Москвы;
- автоматическая блокировка закупок от 500,0 млн. рублей при отсутствии решения Мэра Москвы.

Департаментом финансов города Москвы регулярно проводится анализ результатов осуществления контроля в сфере закупок.

Итоги анализа данных контроля за первое полугодие 2018 года показали наличие типовых нарушений подготовки заказчиками города Москвы документов планирования и размещения городского заказа в части соблюдения требований, установленных ч.5 ст.99 Федерального закона № 44-ФЗ.

Так из 50,3 тысяч планов закупок, поступивших в Департамент финансов города Москвы, по 10,8 тысячам планов закупок (21,5%) заказчикам направлены протоколы о несоответствии контролируемой информации установленным требованиям (далее - Протоколы) с указанием выявленных нарушений. Основными нарушениями при формировании заказчиками планов закупок являются:

- включение в план закупок процедур, не обеспеченных соответствующим финансовым обеспечением (лимитами бюджетных обязательств, показателями выплат на закупку товаров, работ, услуг, включенных в утвержденные планы финансово-хозяйственной деятельности);
- включение в план закупок процедур с указанием объема их финансового обеспечения на срок, превышающий срок действия доведенных лимитов бюджетных обязательств, без предоставления в соответствии с Порядком в Департамент финансов города Москвы информации о нормативных правовых актах, предусматривающих в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации возможность заключения государственного контракта на соответствующий срок;
- включение в план закупок процедур с финансовым обеспечением по кодам бюджетной классификации расходов, не предусмотренных бюджетной росписью.

Протоколы о результатах проведения Департаментом финансов города Москвы контроля в сфере закупок в автоматизированном режиме направляются в адрес заказчиков в ЕАИСТ для устранения заказчиками выявленных нарушений.

В соответствии с требованиями нормативных правовых актов в сфере закупок, с 01 января 2019 года, при наличии отрицательного результата контроля в сфере закупок, заказчики города Москвы до устранения выявленных нарушений не смогут публиковать в единой информационной системе закупок (ЕИС) документы планирования и размещения городского заказа.

В целях оптимизации работы заказчиков по устранению ошибок, выявленных в ходе проведения Департаментом финансов города Москвы процедур контроля в сфере закупок, в информационной

системе ЕАИСТ размещена информация по типовым ошибкам заказчиков, с перечнем мероприятий необходимых к проведению по их устранению.

В заключение отметим, что вопрос построения эффективной системы контроля за осуществлением заказчиками государственных закупок является актуальным в рамках действующего федерального и регионального законодательства о контрактной системе. Механизм осуществления процедуры контроля в сфере закупок в городе Москве позволяет сделать вывод о высокой степени эффективности функционирующей системы.

Душенко С.М.

**РЕАЛИЗАЦИЯ АНТИКРИЗИСНЫХ МЕР,  
НАПРАВЛЕННЫХ НА ПОДДЕРЖАНИЕ СТАБИЛЬНОСТИ  
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
ЗАКУПОК**

В статье 14 Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Федеральный закон № 44-ФЗ) закреплено, что в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации устанавливаются запрет на допуск товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными

лицами, и ограничения допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок.

По итогам анализа практических действий, предпринятых заказчиками города Москвы по реализации антикризисных мер<sup>41</sup>, направленных на поддержание стабильности функционирования системы закупок в 2016 году, установлено следующее.

Из пятидесяти девяти главных распорядителей бюджетных средств (далее – ГРБС) антикризисные меры в 2016 году не применялись семью ведомствами (Государственная инспекция по качеству сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, Мосгоризбирком, префектуры Северо-Восточного административного округа, Центрального административного округа, Юго-Западного административного округа, Южного административного округа, Комитет по архитектуре и градостроительству города Москвы).

Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 14.03.2016 № 190, предусматривающие обязанность заказчиков по предоставлению отсрочки уплаты неустоек (штрафов, пеней) и осуществлению списания заказчиком начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней), применили двадцать три ГРБС из пятидесяти девяти (тридцать девять процентов). Согласно представленным данным общий объем предоставленных отсрочек и произведенных списаний составил менее одного процента от общей суммы начисленных неустоек (штрафов, пеней)<sup>42</sup>, в том числе:

– положения Постановления Правительства Российской Федерации от 14.03.2016 № 190, предусматривающие обязанность заказчиков по предоставлению отсрочки по уплате неустоек (штрафов, пеней), применили восемь ГРБС (двенадцать процентов),

---

<sup>41</sup> Ст.14, 34, 95 и 96 Федерального закона № 44-ФЗ, постановления Правительства Российской Федерации от 14.07.2014 № 656 «Об установлении запрета на допуск отдельных видов товаров

<sup>42</sup> Предъявлено 2595 штрафных санкций (штрафы, пени) на общую сумму 530 781,7 тыс. рублей.

общая сумма начисленных неустоек с предоставлением отсрочек по уплате составила 9997,0 тыс. рублей;

– положения Постановления Правительства Российской Федерации от 14.03.2016 № 190, предусматривающие осуществление списания заказчиком начисленных сумм неустоек (штрафов, пеней), применили двадцать ГРБС (двадцать девять процента), общая сумма начисленных неустоек, в отношении которых произведено списание, составила 56 529,74 тыс. рублей.

Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 14.03.2016 № 191, предусматривающие возможность изменения срока и цены контрактов, исполнение которых по независящим от сторон обстоятельствам без изменения их условий невозможно, применили двадцать пять ГРБС (сорок два процента). При этом изменения в части увеличения сроков исполнения контрактов были внесены в сорок два контракта, в условия четырехста десять контрактов внесены изменения цены.

Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 11.03.2016 № 182, определяющие случаи и условия, при которых в 2016 году заказчик вправе не устанавливать требование обеспечения исполнения контракта на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд в извещении об осуществлении закупки и (или) проекте контракта, применили двадцать семь ГРБС, или сорок шесть процентов, в том числе:

– при проведении конкурсов, электронных аукционов, запросов предложений, в которых участниками закупок являются только субъекты малого предпринимательства, социально ориентированные некоммерческие организации (далее – СМП, СОНО), и в проектах контрактов которых не предусмотрена выплата аванса – предоставленное право не устанавливать требование обеспечения

исполнения контракта применили двадцать четыре ГРБС, или сорок один процент;

– при включении в проект контракта условия о банковском сопровождении контракта предоставленное право применили четыре ГРБС, или семь процентов (общая сумма контрактов составила 1 134 677,8 тыс. рублей);

– при включении в проект контракта условия о перечислении поставщику (подрядчику, исполнителю) авансовых платежей на счет, открытый финансовому органу субъекта Российской Федерации в учреждениях Центрального банка Российской Федерации – предоставленное право применили три ГРБС, или пять процентов (общая сумма контрактов составила 7 888 864,2 тыс. рублей);

– при включении в проект контракта условия по выплате авансовых платежей в размере не более пятнадцати процентов от цены контракта либо в ином размере, установленном высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также на проведение заказчиком расчета с поставщиком с оплатой в размере не более семидесяти процентов цены каждой поставки товара – предоставленное право применили два ГРБС или три процента (общая сумма контрактов составила 252 454,2 тыс. рублей);

– в случае, когда участник закупки является бюджетным учреждением или автономным учреждением и им предложена цена контракта, сниженная не более чем на двадцать пять процентов НМЦК – предоставленное право применили шесть ГРБС, или десять процентов (общая сумма контрактов составила 38 887,1 тыс. рублей).

Положения Постановления Правительства Российской Федерации от 18.03.2016 № 211 в части реструктуризации задолженностей коммерческих банков, возникших в связи с

предъявлением требований к исполнению банковских гарантий, не применялись.

В соответствии со ст.14 Федерального закона № 44-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 14.07.2014 № 656, проведенная шестью ГРБС шестьдесят одна закупка, содержала ограничение (запрет) допуска отдельных видов товаров машиностроения, происходящих из иностранных государств.

Департамент спорта и туризма города Москвы при осуществлении одной закупки воспользовался правом, предоставленным ст.14 Федерального закона № 44-ФЗ и Постановлением Правительства Российской Федерации от 05.02.2015 № 102 для отклонения заявки, содержащей предложение о поставке отдельных видов медицинских изделий, включенных в перечень и происходящих из иностранных государств.

В соответствии с ч.ч.6-8 ст.34 Федерального закона №44-ФЗ меры ответственности к исполнителям государственных контрактов применили тридцать семь ГРБС.

Таким образом, применение установленных законодательством в сфере закупок антикризисных мер имело в 2016 году фрагментарный характер, не было направлено на стимулирование конкуренции и системную поддержку отдельных секторов экономики и, как правило, использовалось заказчиками города Москвы в целях изменения срока и цены контрактов, реализации требований в части осуществления установленной законодательством части закупок среди СМП и СОНО, списания нереальной к взысканию кредиторской задолженности.

Однако, данные меры помогли поддержать малый бизнес в этот сложный период. Анализируя официальную статистику размещения закупок среди СМП и СОНО в 2016 году четко прослеживается снижение числа малых предприятий на пятьдесят три процента по

отношению к 2015 году при увеличении количества заключённых договоров с СМП и СОНО на сто шестьдесят четыре процента по отношению к предыдущему году. Снижение числа малых предприятий произошло в результате кризисной ситуации 2016 года вызванной экономическими санкциями и давлением на бизнес. Увеличение количества государственных контрактов произошло за счет ужесточения требований к государственным заказчикам по размещению закупок у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в объеме не менее чем пятнадцать процентов совокупного годового объема закупок в соответствии с статьей 30 Федерального закона № 44-ФЗ.

Иглин В.В.

## **ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ В РФ**

Формирование в России модели эффективного социального государства как справедливого общества свободных людей должно опираться на широкую демократическую основу, на национальный консенсус о соотношении императивов свободы и равенства, на реальные, а не мнимые интересы граждан, должно происходить в содержательном диалоге правовых культур и одновременно сообразовываться с этнонациональными, социально-политическими, экономическими и иными особенностями российского общества. Ведь сама идея социальной государственности, основанная на универсальной ценности достоинства личности, не может быть реализована без активной целенаправленной деятельности каждого гражданина в его конкретном национально-специфическом контексте. Следует учитывать также, что современное социальное государство призвано воплощать баланс между национально-всеобщим и



местным, специфичным и, соответственно, обеспечивать единство социально-правового статуса личности в общегосударственном масштабе с учетом реального разнообразия местных условий и особенностей. В этом плане оно должно строиться на синергии государственного и общественного начал, активно использовать для решения своих задач низовые институты демократического сотрудничества. В этих институтах национальные интересы органически переплетаются с местными, а отношения предполагают взаимную ответственность членов сообщества. Они наиболее чувствительны к актуальным запросам населения и способны реагировать на них своевременно, гибко и наиболее эффективно<sup>43</sup>.

Социальная защита населения выступает в качестве важнейшего направления социальной политики российского государства. Ее роль заключается в установлении и поддержании необходимого материального и социального положения всех членов общества, в обеспечении определенного уровня доходов для социально незащищенных слоев населения, утративших в силу разных причин способность самостоятельного обеспечения.

Право на социальную помощь представляет собой признанную международным сообществом и гарантированная со стороны государства возможность человека иметь средства существования в объеме установленного прожиточного минимума независимо от занятия какой-либо профессиональной деятельностью и участия в финансировании выплат и услуг<sup>44</sup>.

Государственная социальная помощь как самостоятельный вид социального обеспечения выделяется в России с 2000 года. Это связано с принятием и введением в действие федерального закона от

---

<sup>43</sup> Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Сильное местное самоуправление – сильное государство: история и современность // Конституционное и муниципальное право. - 2016. - №4. – С. 63.

<sup>44</sup> Кузьмина В.Е. Государственная социальная помощь неработающим пенсионерам // European Research. - 2014. - №1. – С. 98.

17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи»<sup>45</sup> (далее – Закон о социальной помощи).

В соответствии с Законом о социальной помощи государственная социальная помощь представляет собой предоставление малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в Федеральном законе, социальных пособий, социальных доплат к пенсии, субсидий, социальных услуг и жизненно необходимых товаров.

В некоторых субъектах РФ в нормативных правовых актах, регулирующих оказание государственной социальной помощи, дается аналогичное понятие. Например, в законе Пермской области от 30 ноября 2004 года №1832-389 «О государственной социальной помощи в Пермском крае»<sup>46</sup>, законе Приморского края от 6 июня 2005 года №255-КЗ «О государственной социальной помощи в Приморском крае»<sup>47</sup>, законе Краснодарского края от 9 июня 2010 года №1980-КЗ «О прожиточном минимуме и государственной социальной помощи в Краснодарском крае»<sup>48</sup>, законе Орловской области от 29 октября 2003 года №357-03 «О государственной социальной помощи в Орловской области»<sup>49</sup>.

В ст. 1 закона Кемеровской области от 8 декабря 2005 года №140-03 «О государственной социальной помощи малоимущим семьям и малоимущим одиноко проживающим гражданам» законодатель не дает своего определения, а ссылается на федеральное законодательство: «В целях настоящего Закона используются понятия, определенные Федеральными законами «О государственной социальной помощи», «О прожиточном минимуме в Российской

---

<sup>45</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - №29. - Ст. 3699.

<sup>46</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>47</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>48</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

<sup>49</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Федерации» и «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи»»<sup>50</sup>.

Принято выделять следующие признаки государственной социальной помощи:

Первым важным признаком, выделяемым многими учеными, является «нуждаемость», т.е. ее оказание всем лицам, находящимся в состоянии нужды. Данный признак состоит из трех элементов:

- 1) наличие связи с размером прожиточного минимума в субъекте РФ;
- 2) учет всех доходов и имущества лица;
- 3) учет причин нуждаемости, которые не должны зависеть от лица.

Вторым признаком государственной социальной помощи является источник ее финансирования. Данный вид социального обеспечения предоставляется из федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ.

Третьим признаком выступает безвозмездный характер предоставления. Оказание государственной социальной помощи не связано с необходимостью осуществлять какие-либо выплаты как в прошлом, так и в будущем.

Четвертый признак – особый субъектный состав. Получателями являются особые субъекты – малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане. К данной категории относятся лица в состоянии нуждаемости независимо от социального статуса, особых

---

<sup>50</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

заслуг, пола, возраста, наличия работы или детей, состояния здоровья<sup>51</sup>.

Пятый признак – предоставление государственной социальной помощи в виде денежных выплат и натуральных выплат одновременно.

Шестой признак – государственно-правовой характер, который выражается в закреплении права на этот вид обеспечения в законодательстве, финансировании и предоставлении его государственными органами.

В статье 3 указанного закона установлены и основные цели предоставления социальной помощи в России:

- поддержания уровня жизни малоимущих семей, а также малоимущих одиноко проживающих граждан, среднедушевой доход которых ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации;
- адресного использования бюджетных средств;
- усиления адресности социальной поддержки нуждающихся граждан;
- создания необходимых условий для обеспечения всеобщей доступности и общественно приемлемого качества социальных услуг;
- снижения уровня социального неравенства;
- повышения доходов населения<sup>52</sup>.

Исходя из определения, данного в законе, а также содержания самого закона в настоящее время выделяют такие виды государственной социальной помощи, как:

1. Государственная социальная помощь в связи с бедностью, в том числе социальная доплата к пенсии. Получателями такой помощи

---

<sup>51</sup> Сосновченко А.В. О некоторых аспектах развития государственной социальной помощи // Право и практика. Научные труды института Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина в г. Кирове. - 2016. - №1. – С. 189.

<sup>52</sup> Там же.

могут быть малоимущие семьи и малоимущие одиноко проживающие граждане, которые по независящим от них причинам имеют среднедушевой доход ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствующем субъекте Российской Федерации.

2. Государственная социальная помощь в связи с монетизацией льгот. Этот вид помощи предусматривается для отдельных категорий граждан: инвалидов войны, участников ВОВ, детей-инвалидов и т.д., которым в связи с принятием федерального закона от 22 августа 2004 года №122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>53</sup> «натуральные» виды социального обеспечения были заменены на ежемесячные денежные выплаты.

Государственная социальная помощь подразделяется на помощь, оказываемую в виде предоставления гражданам набора социальных услуг, а также государственную социальную помощь, оказываемую за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

Предоставляется она малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, а также иным категориям граждан, указанным в Законе о государственной социальной помощи, а именно:

Наиболее распространенной формой социальной помощи является предоставление набора социальных услуг. Право на

---

<sup>53</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - №35. - Ст. 3607.

получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг имеют следующие категории граждан:

- 1) инвалиды войны;
- 2) участники Великой Отечественной войны;
- 3) ветераны боевых действий
- 4) военнослужащие, проходившие военную службу в воинских частях, учреждениях, военно-учебных заведениях, не входивших в состав действующей армии, в период с 22 июня 1941 года по 3 сентября 1945 года не менее шести месяцев, военнослужащие, награжденные орденами или медалями СССР за службу в указанный период;
- 5) лица, награжденные знаком «Жителю блокадного Ленинграда) и др.

Также за счет средств бюджета Российской Федерации производится выплата социальных пособий. К ним можно отнести пособия по безработице, пенсии, стипендии, пособия многодетным матерям и другие. Они предоставляются гражданам безвозмездно в виде денежных выплат. Для полной или частичной оплаты некоторых социальных услуг за гражданина государством применяются субсидии.

Таким образом, принятие в 1999 году Закона о государственной социальной помощи и выделение государственной социальной помощи гражданам в качестве самостоятельного вида социального обеспечения способствует реализации положений о социальной направленности государства, закреплённых в ст. 7 Конституции РФ.

Нормативно-правовой основой государственного управления социальной защиты населения Российской Федерации выступает и Конституция РФ. Разновидности социального обеспечения

основываются на Конституции Российской Федерации<sup>54</sup> и разработаны в специальных нормативно-правовых актах.

Разновидностями социального обеспечения в Российской Федерации являются:

- 1) пенсионное обеспечение;
- 2) социальная поддержка инвалидов, семей с детьми и др. категорий граждан;
- 3) предоставление пособий, компенсаций, льгот;

Правовой основой социального обеспечения являются также акты, которые затрагивают компенсационные выплаты. Компенсационные выплаты как понятие, как юридическая категория используются не только в праве социального обеспечения. Данная категория в какой-то степени является универсальной, поскольку широко применяется и в других отраслях российского права. Так, в соответствии с ч. 2 ст. 164 Трудового кодекса Российской Федерации от 30 декабря 2001 года №197-ФЗ<sup>55</sup> (далее – ТК РФ) компенсации – денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных обязанностей, предусмотренных ТК РФ и другими федеральными законами.

Трудовое законодательство России делит все виды компенсационных выплат на две категории. Первая категория компенсационных выплат, связанных с условиями работы, на основании ст. 129 ТК РФ рассматривается как элемент труда работника, т.е. включается в его заработную плату. Вторая категория предусмотрена ч. 2 ст. 164 ТК РФ, где компенсации определяются как денежные выплаты, установленные в целях возмещения работникам затрат, связанных с исполнением ими трудовых или иных

---

<sup>54</sup> Российская газета. - №237. - 1993.

<sup>55</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - №1 (ч. 1). - Ст. 3.

обязанностей, предусмотренных ТК РФ и другими федеральными законами<sup>56</sup>.

Компенсациям посвящено достаточно много статей в ТК РФ (главы 24-28). В ст. 165 ТК РФ дается перечень случаев предоставления гарантий и компенсаций.

Действующее трудовое законодательство предусматривает компенсацию не только материальных затрат работника, но и морального вреда (ч. 4 ст. 3 ТК РФ; ч. 9 ст. 394 ТК РФ).

Как видим, важную роль в правовом регулировании компенсационных выплат играет трудовое законодательство.

В соответствии с нормой ст. 39 Конституции РФ возникновение права на получение гарантий социального обеспечения обуславливается наступлением в жизни человека определенных обстоятельств фактов-случаев.

На некоторые из таких случаев Конституция РФ прямо указывает. Это следующие обстоятельства (юридические факты):

- 1) наступление определенного (пенсионного) возраста,
- 2) болезнь,
- 3) инвалидность,
- 4) потеря кормильца,
- 5) наличие малолетних детей, нуждающихся в уходе и воспитании<sup>57</sup> и т.д.

Хотя наступление юридических фактов-случаев не зависит от воли человека, в жизни и (или) здоровье которого произошли данные факты, это совсем не означает, что на наступление указанных фактов волевой фактор не может оказывать вообще никакого влияния.

---

<sup>56</sup> Адриановская Т.Л. Компенсации в праве социального обеспечения и в трудовом праве // Социальное и пенсионное право. - 2014. - №4. – С. 27.

<sup>57</sup> Абузярова Н.А. Конституционные основы заработной платы и социального страхования в России // Журнал российского права. - 2016. - №7. – С. 14.



В теории права существует четкое деление всех событий на две группы:

1) события, которые не зависят от воли и действий людей (например, природное стихийное бедствие или наступление определенного возраста);

2) события, которые зависят от воли и действий людей (причинение вреда жизни и здоровью преступлением, рождение ребенка или, в определенных случаях, инвалидность)<sup>58</sup>.

Приведенная выше характеристика «случаев», указанных в ст. 39 Конституции России, позволяет данные случаи считать «социальными рисками», а механизмами их реализации могут быть бюджетное финансирование и источники обязательного социального страхования.

Решение вопроса о том, каково должно быть в России конкретное соотношение этих механизмов при реализации конституционного права на гарантии социального обеспечения, должно быть осуществлено в текущем законодательстве.

В настоящее время основным механизмом, в рамках которого реализуется право граждан на социальное обеспечение, является механизм обязательного социального страхования. Об этом свидетельствует как текущее законодательство, так и правовая позиция Конституционного Суда РФ, фактически признавшего страхование важнейшей организационно-правовой формой социального обеспечения, в рамках которой реализуется конституционное право граждан на гарантии социальной защиты (постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2016 года №27-П)<sup>59</sup>.

---

<sup>58</sup> Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник. – 9-е изд. – М.: Омега-Л, 2013. – С. 412.

<sup>59</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 12.12.2016. - №50. - Ст. 7170.

Позиция Конституционного Суда РФ относительно социального страхования как основной формы социального обеспечения основывается в первую очередь на том, что Российская Федерация – это социальное рыночное государство. Ввиду рискованного характера рыночной экономики, порождающего разнообразие социально-экономических условий, подобное государство должно обеспечивать своим гражданам и необходимое разнообразие видов и систем социальной защиты, а не ограничиваться только социальным вспомоществованием за счет государственных средств.

Социальная доплата является разновидностью социальной помощи. Главное назначение социальной доплаты к пенсии заключается в материальном обеспечении неработающего пенсионера не ниже величины прожиточного минимума пенсионера, который устанавливается в каждом субъекте Российской Федерации.

На размер социальной доплаты к пенсии влияет множество факторов:

Во-первых, величина прожиточного минимума в целом по России и в соответствующем субъекте Российской Федерации. Эти данные необходимы для определения социальной доплаты к пенсии – федеральной или региональной соответственно (далее – прожиточный минимум пенсионера);

Во-вторых, места жительства (места пребывания) пенсионера и срока проживания на определенной территории;

В-третьих, общей суммы материального обеспечения конкретного пенсионера.

Если общая сумма материального обеспечения меньше величины прожиточного минимума пенсионера в субъекте Российской Федерации, которая, в свою очередь, ниже величины прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации,

Федерации, то территориальные органы Пенсионного фонда РФ устанавливают федеральную социальную доплату к пенсии.

Федеральная социальная доплата к пенсии устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения с учетом доплаты достигла величины регионального прожиточного минимума пенсионера, но не ниже размера регионального прожиточного минимума пенсионера на 31 декабря предыдущего года (ч. 4 ст. 12.1 Закона о социальной помощи)<sup>60</sup>.

При подсчете общей суммы материального обеспечения неработающего пенсионера учитываются следующие виды доходов:

- все виды пенсий;
- ежемесячная денежная выплата, включая стоимость набора социальных услуг;
- срочная пенсионная выплата;
- дополнительное ежемесячное материальное обеспечение;
- иная социальная помощь, установленная законодательством субъектов РФ в денежном выражении, за исключением мер социальной поддержки, предоставляемых единовременно (ч. 2 ст. 12.1 Закона о социальной помощи).

При подсчете общей суммы материального обеспечения не учитываются меры социальной поддержки, предоставляемые пенсионеру в соответствии с законодательством РФ и субъектов РФ в натуральной форме. Исключение составляют денежные эквиваленты мер социальной поддержки по оплате пользования телефоном, жилых помещений и коммунальных услуг, проезда на всех видах пассажирского транспорта (городского, пригородного и междугородного), а также денежные компенсации расходов по оплате указанных услуг (ч. 3 ст. 12.1 Закона о социальной помощи).

---

<sup>60</sup> Тарасенкова А.Н. Льготные категории граждан: социальная помощь. – М.: Библиотечка «Российской газеты», 2014. – С. 25.

Чтобы определить размер доплаты, необходимо знать величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации, которая ежегодно устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на плановый период.

Региональная социальная доплата к пенсии устанавливается, если общая сумма вашего материального обеспечения меньше величины прожиточного минимума пенсионера в вашем регионе, превышающей величину прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации. Региональная социальная доплата к пенсии устанавливается в таком размере, чтобы общая сумма материального обеспечения с учетом доплаты достигла величины регионального прожиточного минимума пенсионера, но не ниже размера регионального прожиточного минимума пенсионера на 31 декабря предыдущего года (ч. 5 ст. 12.1 Закона о социальной помощи).

Для определения размера региональной доплаты к пенсии, как правило, вам необходимо знать величину прожиточного минимума пенсионера, установленную в вашем регионе на соответствующий финансовый год.

Отметим, что региональное законодательство может предусмотреть определенные условия получения региональной социальной доплаты к пенсии. Так, в г. Москве право на получение этой доплаты имеют неработающие пенсионеры (к которым отнесены также получающие пенсию дети, не достигшие возраста 18 лет), получающие пенсию или пожизненное содержание в г. Москве при наличии регистрации по месту жительства в Москве и на присоединенной к ней территории не менее 10 лет в общей сложности, включая время проживания на присоединенной к г. Москве территории. Доплата устанавливается, если общая сумма

материального обеспечения пенсионера не достигает величины городского социального стандарта, т.е. 14 500 руб. в 2017 г. (п. п. 5(1), 30 Порядка назначения и выплаты неработающим пенсионерам региональной социальной доплаты к пенсии, утвержденного постановлением Правительства Москвы от 17 ноября 2009 года №1268-ПП<sup>61</sup>; п. 3 постановления Правительства Москвы от 6 декабря 2016 года №816-ПП «Об установлении размеров отдельных социальных и иных выплат на 2017 год»)<sup>62</sup>. То есть сравнение в данном случае идет не с величиной прожиточного минимума, а с другим показателем.

Если же пенсионер зарегистрирован по месту жительства в Москве и на присоединенной к ней территории менее 10 лет (за исключением детей, не достигших 18 лет и имеющих право при определенных условиях на доплату до величины городского стандарта), доплата устанавливается, если общая сумма его материального обеспечения не достигает величины московского прожиточного минимума пенсионера на 2017 г. – 11 561 руб. (ст. 1 закона г. Москвы от 28 сентября 2016 года №29 «Об установлении величины прожиточного минимума пенсионера в городе Москве в целях определения региональной социальной доплаты к пенсии на 2017 год»<sup>63</sup>; п. п. 5(1).2, 7, 30(2) Порядка).

Сравнив общую сумму материального обеспечения и величину прожиточного минимума пенсионера в регионе, можно рассчитать размер доплаты, который равняется разнице между величиной прожиточного минимума в вашем регионе и общей суммой вашего материального обеспечения.

Социальная доплата к пенсии по старости устанавливается с 1-го числа месяца, следующего за месяцем обращения за ней с

---

<sup>61</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. - №67. - 2009.

<sup>62</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. - №68. - 2016.

<sup>63</sup> Вестник Мэра и Правительства Москвы. - №57. - 2016.

заявлением и со всеми необходимыми документами (ч. 6 ст. 12.1 Закона о социальной помощи). Информация, которая должна быть отражена в заявлении, содержится в п. 12 Правил обращения за федеральной социальной доплатой к пенсии, ее установления и выплаты, утвержденного приказом Минздравсоцразвития России от 30 сентября 2009 года №805н<sup>64</sup>.

Заявление о предоставлении социальной доплаты к пенсии представляется непосредственно в орган социальной защиты населения или территориальный орган ПФР по месту жительства или месту пребывания либо через многофункциональный центр (далее – МФЦ).

Кроме заявления компетентный орган имеет право затребовать другие документы, которые подтвердят основания для получения соответствующего вида государственной социальной помощи.

Орган социальной защиты населения либо территориальный орган ПФР принимают решение о предоставлении ему государственной социальной помощи или отказе в ее предоставлении в сроки, которые обозначены в порядке предоставления соответствующей разновидности государственной социальной помощи.

При назначении государственной социальной помощи, которая оказывается за счет средств бюджета субъекта РФ, орган социальной защиты населения направляет уведомление в течение 10 дней после обращения заявителя и представления им необходимых документов. При необходимости проведения дополнительной проверки представленных сведений окончательный ответ должен быть дан не

---

<sup>64</sup> Российская газета. - №229. - 2009.

позднее чем через 30 дней после подачи заявления (ч. 3 ст. 8 Закона о социальной помощи)<sup>65</sup>.

При этом если уполномоченный орган принял решение об отказе в назначении государственной социальной помощи, пенсионер имеет право обжаловать его правомерность в вышестоящий орган социальной защиты населения, территориальный орган ПФР и (или) ПФР, а также в судебном порядке.

Одним из видов государственной социальной помощи является предоставление набора социальных услуг определенным категориям граждан, например инвалидам (абз. 2 ст. 1, ст. 6.1 Закона о государственной социальной помощи). Для начала необходимо определиться с понятием социальной услуги.

Под социальной услугой ст. 3 федерального закона от 28 декабря 2013 года №442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»<sup>66</sup> понимает действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Интересной является позиция регионального законодателя. Так, в соответствии со ст. 5 Социального кодекса Ярославской области от 19 декабря 2008 года №65-з<sup>67</sup> под социальной услугой понимается полная или частичная оплата за счет средств областного бюджета стоимости товаров, работ или услуг, реализуемых коммерческими или некоммерческими организациями (включая протезно-ортопедическое обслуживание, лекарственное обеспечение, услуги медицинских,

---

<sup>65</sup> Тресков В.И. Пенсионное обеспечение граждан: основные вопросы. – М.: Редакция «Российской газеты», 2016. – С. 125.

<sup>66</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. - 2013. - №52 (часть I). - Ст. 7007.

<sup>67</sup> Губернские вести. - №116. - 2008.

транспортных и иных организаций), а также предоставление права обслуживания в указанных организациях (в том числе внеочередного и первоочередного). Таким образом, признак безвозмездности (или частичной возмездности) для получателя заложен в само понятие социальной услуги, что вряд ли можно считать существенным и необходимым ее признаком<sup>68</sup>.

Полагаем, что все социальные услуги объединяются следующими общими признаками:

– основанием предоставления социальной услуги является наступление предусмотренного законом случая – социального риска, то есть социально неблагоприятной ситуации, связанной с необходимостью поддержки гражданина со стороны государства и общества<sup>69</sup>;

– социальная услуга имеет «натуральный» характер;

– социальная услуга несет в себе материальную благо и обладает определенной денежной стоимостью;

– социальная услуга имеет своим назначением удовлетворение специфических потребностей нетрудоспособных членов общества в целях восстановления и повышения их трудоспособности, сохранения и развития ими социально-общественных, трудовых, бытовых и других отношений и связей с обществом<sup>70</sup>;

– посредством предоставления социальных услуг осуществляется удовлетворение и защита общественного интереса, что обуславливает публичность социальной услуги как составной части социальной политики государства, направленной на реализацию

---

<sup>68</sup> Барышникова Т.Ю. К вопросу о социальной услуге как предмете договорного регулирования в праве социального обеспечения // Вестник трудового права и права социального обеспечения. - 2016. - №10. – С. 102.

<sup>69</sup> Хомякова А.Д., Старополов В.А. Государственная помощь в системе социальной защиты населения Российской Федерации // Вестник Института мировых цивилизаций. - 2016. - №12. – С. 57.

<sup>70</sup> Шайхатдинов В.Ш. О современных правовых проблемах государственной социальной помощи в России // Электронное приложение к Российскому юридическому журналу. - 2016. - №4. – С. 15.



и защиту социальных прав граждан (прав «второго поколения»), и в силу этого притязание гражданина в конечном итоге обращено не к конкретному услугодателю, а к обществу и государству<sup>71</sup>.

Из ст.ст. 6.1 и 6.2 Закона о государственной социальной помощи следует, что гражданам, поименованным в ст. 6.1 этого закона, при наличии у них показаний предоставляются: путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний; необходимые лекарственные препараты для медицинского применения по рецептам на лекарственные препараты, медицинские изделия по рецептам на медицинские изделия, а также специализированные продукты лечебного питания для детей-инвалидов; бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. К гражданам, которые имеют право на получение набора социальных услуг, относятся:

- инвалиды войны;
- участники Великой Отечественной войны, члены семей погибших (умерших) инвалидов войны, участников Великой Отечественной войны и ветеранов боевых действий, члены семей погибших в Великой Отечественной войне лиц из числа личного состава групп самозащиты объектовых и аварийных команд местной противовоздушной обороны, а также члены семей погибших работников госпиталей и больниц г. Ленинграда;
- инвалиды;
- дети-инвалиды<sup>72</sup>.

Санаторно-курортное лечение предоставляется и другим категориям граждан, предусмотренным в законодательных актах, но

---

<sup>71</sup> Субботин Г.В. Социальная услуга как проблема общей теории государства и права // Адвокат. - 2011. - №2. – С. 53.

<sup>72</sup> Кухаренко Т.А., Гурина О.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» (постатейный) / Под ред. Э.Р. Курманова // СПС «КонсультантПлюс», 2013.

уже за счет средств бюджетов субъектов РФ. За счет средств федерального бюджета оплачивается санаторно-курортное лечение отдельных категорий граждан в соответствии с законодательством РФ. В рамках территориальных программ государственных гарантий за счет средств обязательного медицинского страхования осуществляется медицинская реабилитация, оказываемая в том числе в условиях санаторно-курортных организаций, как этап в общем процессе лечения отдельных заболеваний в соответствии с порядками оказания медицинской помощи и на основе стандартов медицинской помощи (п. 14 письма Минздрава России от 25 декабря 2012 года №11-9/10/2-5718 «О формировании и экономическом обосновании территориальной программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов»)<sup>73</sup>.

Для получения путевок лица, поименованные в ст. 6.1 Закона о государственной социальной помощи (инвалиды, дети-инвалиды, инвалиды войны и др.), обращаются к лечащему врачу лечебно-профилактического учреждения по месту жительства. При наличии медицинских показаний и отсутствии противопоказаний для санаторно-курортного лечения врач заполняет справку для получения путевки. Справка для получения путевки должна содержать название курорта, профиль санатория, рекомендуемый сезон (действительна шесть месяцев). С этой справкой и заявлением о предоставлении путевки лицо обращается в региональное отделение ФСС. Кроме того, для получения путевки на санаторно-курортное лечение необходимо представить документы, подтверждающие отнесение гражданина к категории граждан, которым положена данная социальная поддержка, и паспорт. Далее ФСС сообщает о возможности предоставления гражданину санаторно-курортной путевки, соответствующей

---

<sup>73</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

заявленному профилю лечения, с указанием даты заезда. То есть медицинское учреждение не участвует в предоставлении путевок гражданам, что нельзя сказать о ситуации отправления на долечивание (реабилитацию) больных из числа работающих граждан. В этом случае действует другой порядок предоставления санаторных путевок лицам, проходящим реабилитацию (долечивание) после длительного стационарного лечения<sup>74</sup>.

Таким образом, из содержания приведенных нормативных положений, регулирующих отношения по предоставлению отдельным категориям граждан меры социальной поддержки в виде предоставления путевки на санаторно-курортное лечение, следует, что они закрепляют механизм реализации права на санаторно-курортное лечение, определяют источник и объемы финансирования государственной социальной помощи в виде предоставления путевки на санаторно-курортное лечение, а также порядок реализации гражданами права на получение путевки на санаторно-курортное лечение.

Обращение гражданина, имеющего право на государственную социальную помощь в виде набора социальных услуг, с заявлением о предоставлении путевки на санаторно-курортное лечение, к которому приложены необходимые документы, подтверждающие нуждаемость в санаторно-курортном лечении по состоянию на соответствующий календарный период, является юридическим фактом, обуславливающим начало правоприменительной процедуры, в рамках которой путевки на санаторно-курортное лечение должны предоставляться таким гражданам в последовательности, определяемой датой регистрации их заявлений. Иными словами, не исключается установление очередности обеспечения граждан

---

<sup>74</sup> Обухова Т. Организация санаторно-курортного лечения граждан // Учреждения здравоохранения: бухгалтерский учет и налогообложение. - 2013. - №3. - С. 14.

путевками на санаторно-курортное лечение, что – при условии соблюдения указанной последовательности – согласуется с конституционными принципами справедливости и равенства, а также с требованиями ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, согласно которой осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 3 апреля 2014 года №686-О)<sup>75</sup>.

Право на получение государственной социальной помощи в виде предоставления при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение имеют в равной степени все указанные в ст. 6.7 Закона о государственной социальной помощи категории граждан, внеочередное или первоочередное обеспечение путевками на санаторно-курортное лечение кого-либо из этих категорий граждан данный Закон не предусматривает.

Положение части 2 ст. 6.3 Закона о государственной социальной помощи о том, что периодом предоставления гражданам социальных услуг является календарный год, само по себе не регулирует порядок и не устанавливает сроки предоставления им путевок на санаторно-курортное лечение, как в рамках указанного периода, так и за его пределами.

Соответственно, если гражданин в установленном порядке обратился в территориальные органы ФСС РФ либо органы социальной защиты населения, либо иные уполномоченные органы с заявлением о предоставлении ему путевки на санаторно-курортное лечение, подтвердив свое право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, наличие показаний и отсутствие противопоказаний для санаторно-курортного лечения, но в течение календарного года не был обеспечен такой

---

<sup>75</sup> Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. - 2014. - №5.

путевкой, данная услуга не считается предоставленной и гражданин сохраняет за собой право на ее предоставление.

Что касается финансирования государственной социальной помощи в виде предоставления отдельным категориям граждан путевок на санаторно-курортное лечение и его объемов, то оно осуществляется в рамках действующего правового регулирования.

К примеру, в определении Московского городского суда от 12 декабря 2016 года №4г-14216/2016 говорится, что из представленных документов следует, что Т., <...> года рождения, является инвалидом 2 группы по общему заболеванию с 15 июля 2003 года, установленной бессрочно, и согласно справке ГУ – ГУ ПФР №6 по городу Москве и Московской области от 6 декабря 2013 года имеет право на предоставление при наличии медицинских показаний путевки на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики заболеваний, и на бесплатный проезд на междугородном транспорте к месту лечения и обратно за период с 1 января 2014 года по 31 декабря 2014 года.

6 мая 2015 года ГБУЗ города Москвы ГП №107 Т. выдана справка формы №070/у-04 на получение путевки для санаторно-курортного лечения на Черноморском побережье в летнее время.

Из индивидуальной справки, представленной ответчиком, следует, что начиная с 2001 по 2004 годы, с 2009 по 2013 годы Т. ежегодно обеспечивалась путевками на санаторно-курортное лечение.

Также ответчиком представлены сведения о том, что при обращении Т. для получения санаторно-курортной путевки 29 июля 2014 года истец состояла на очереди 217, на 29 августа 2014 года – 205, на 17 июня 2015 года – 130, на 26 августа 2015 года – 112, на 09 ноября 2015 года – 102, на 31 декабря 2015 года – 86, на 26 августа 2016 года – 64.

Из пояснений представителя ответчика судом установлено, что в 2015 году для лечения в здравницы Черноморского побережья Кавказа были направлены граждане из числа лиц, имеющих группу инвалидности, имевшие аналогичные медицинские рекомендации, подавшие документы для постановки на учет в более ранние сроки, нежели чем Т.

Разрешая настоящее дело, суд первой инстанции, руководствуясь требованиями действующего законодательства, оценив в совокупности установленные обстоятельства и собранные по делу доказательства, пришел к выводу об отказе в удовлетворении исковых требований Т., при этом исходил из того, что непредоставление Т. путевки на санаторно-курортное лечение за 2015 год не свидетельствует о лишении ее права на обеспечение путевкой на санаторно-курортное лечение или об отказе в предоставлении ей государственной социальной помощи; путевка на санаторно-курортное лечение должна быть предоставлена Т. исходя из последовательности, определяемой датой регистрации ее заявления<sup>76</sup>.

Таким образом, в Законе о государственной социальной помощи раскрываются виды государственной социальной помощи в Российской Федерации. К ним относятся: социальные пособия и субсидии; социальные доплаты к пенсии; государственная социальная помощь, оказываемая в виде предоставления гражданам набора социальных услуг. Каждая разновидность государственной социальной помощи обладает определенной спецификой, показать которую и явилось целью данного исследования.

Песиков В.Н.

## **ВОПРОСЫ СИСТЕМЫ И ПРИНЦИПОВ ОРГАНИЗАЦИИ**

---

<sup>76</sup> Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

## ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ Г. СЕВАСТОПОЛЬ

Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации», (в соответствии с ч. 1 статьи 77 Конституции РФ), выявило, что федеральный законодатель весьма расширительно истолковал круг вопросов и принципов, относящихся к общим, продемонстрировав при этом субъективный подход, отнюдь не «базирующийся на объективных критериях»<sup>77</sup>. Это привело к тому, что в сфере регулирования вопросов организации системы государственной власти федеральный законодатель фактически не оставил субъектам Федерации каких-либо возможностей для самостоятельного регулирования.

В литературе отмечается, что в большинстве зарубежных федераций система и принципы организации власти в субъектах федерации не регулируются федеральными законами, поскольку эта сфера справедливо рассматривается как одна из немногих сфер исключительного ведения самостоятельности субъектов. В связи с этим регулирование вопросов организации государственной власти субъектов федерации специальным федеральным законом выглядит как определенный диссонанс в общей логике федеративного государственного устройства<sup>78</sup>, так как речь идет не только об общих принципах, но и о конкретных вопросах организации и деятельности органов государственной власти субъектов федерации. Примечателен в этом плане пример Республики Саха (Якутия), которая в свое время, когда в федеральный закон были внесены изменения, касавшиеся отмены выборов глав субъектов РФ, в попытке отстоять остатки

---

<sup>77</sup> Алехин А. П., Кармолицкий А. А. Административное право России: учебник. М., 2006. С. 453.

<sup>78</sup> Борисова М. М. Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. Саранск, 2005. С. 42.

самостоятельного установления системы органов власти, была вынуждена прибегнуть к такой сомнительной юридикотехнической уловке, как приостановление действия отдельных положений своей Конституции, устанавливавших порядок избрания высшего должностного лица республики (Действие отдельных статей Конституции Республики Саха (Якутия), устанавливающих выборность Президента Республики Саха (Якутия), было приостановлено на неопределенное время Конституционным Законом Республики Саха (Якутия) от 25 апреля 2006 года 3 № 675-III. Впоследствии Конституционным законом РС(Я) от 08.06.2012 1076-3 № 1033-IV, соответствующие нормы были признаны утратившими силу<sup>79</sup>.

При этом стоит напомнить, что, безусловно, после внесения изменений в федеральное законодательство субъекты федерации обязаны приводить свое законодательство в соответствие с измененным федеральным. Однако вплоть до вынесения решения Конституционным Судом РФ 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»<sup>80</sup> многие субъекты Федерации, в том числе и Саха (Якутия), заняв выжидательную позицию, не торопились с изменением своего законодательства, заняв выжидательную позицию.

---

<sup>79</sup> См.: Степанова А.А. О системе органов государственной власти России // Вестник северо-восточного федерального университета им. М.К. Аммосова. Серия: История. Политология. Право. 2017. № 3 (07). С. 32.

<sup>80</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 . № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // ВКС РФ. 2006. № 1.



Впрочем, ситуация в корне изменилась, когда в 2012 г. были внесены очередные изменения в федеральное законодательство, связанные с возвратом к выборам, хоть и модифицированным.

Система органов государственной власти города Севастополя установлена в ст. 11 Устава города Севастополя (далее – Устав)<sup>81</sup> в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом.

Так, согласно ч. 2 ст. 11 Устава государственную власть в г. Севастополе осуществляют:

- постоянно действующий высший и единственный законодательный (представительный) орган государственной власти г. Севастополя - Законодательное Собрание г. Севастополя,

- Губернатор г. Севастополя - высшее должностное лицо г. Севастополя,

- Правительство Севастополя - высший исполнительный орган государственной власти г. Севастополя.

При этом важно обратить внимание на то, что несмотря на провозглашенный в ч. 1 ст. 11 Устава принцип разделения власти в г. Севастополе на законодательную, исполнительную и судебную, однако в последующем в части второй и третьей указанной статьи Устава суды как органы государственной власти г. Севастополь не указаны. При этом Устав судебной власти в г. Севастополе уделяет отдельную главу VII - «Судебная власть и прокуратура г. Севастополя».

---

<sup>81</sup> Устав города Севастополя от 11.04.2014 г. (ред. от 29.11.2016 г.) [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 30.10.2017 г.).

Представляется, что данный пробел необходимо восполнить путем дополнения ч. 2 ст. 11 Устава словами судебные участи и должности мировых судей.

Принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и, в частности, г. Севастополь осуществляется на двух уровнях: на конституционном уровне (определяет стабильность системы с помощью закрепления основополагающих принципов организации органов государственной власти субъекта Федерации в Конституции РФ) и посредством федеральных закона, что закреплено в ч. 1 ст. 77, предусматривающей принятие соответствующего федерального закона, который должен определять принципы организации органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основополагающие принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации были обозначены Конституционным судом РФ в Постановлении от 18.01.1996 г. № 2-П<sup>82</sup>. В частности, Конституционный Суд РФ в качестве таковых выделил:

- принцип демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления, закрепленный в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ;

- принцип единства системы государственной власти закреплен в ч. 3 ст. 5 Конституции РФ;

- принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную вытекает из ст. 10 Конституции РФ.

Кроме того, к конституционным принципам организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации следует отнести:

---

<sup>82</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // ВКС РФ. 1996. № 1.

- принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ);

- принцип самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации в установлении органов государственной власти, который закреплен в ст. 77 Конституции РФ.

В ст. 1 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплены конкретно соответствующие принципы применительно именно к органам государственной власти субъектов Федерации, а именно:

1) принцип государственной и территориальной целостности Российской Федерации;

2) принцип распространения суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

3) принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всю территорию РФ. В соответствии со ст. 15 Конституции органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны соблюдать Конституцию и законы; законы и иные правовые акты, принимаемые в России, не должны противоречить Конституции РФ. Издаваемые во исполнение законов подзаконные акты должны соответствовать Конституции и законам, а также актам вышестоящих органов исполнительной власти. Они должны издаваться в пределах компетенции соответствующих органов и должностных лиц, с соблюдением установленного порядка и формы. Толкование и применение правовых актов должно быть единообразным.

Для обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъекта РФ осуществляется планомерное

совершенствование системы органов государственной власти, более четкое определение их правового статуса; регламентация должностных обязанностей и прав служащих органов государственной власти, сферы их ответственности; проработка административного и судебного порядка обжалования незаконных действий и решений и др.

Способами обеспечения законности являются также контроль и надзор за деятельностью органов государственной власти. Органы государственной власти осуществляют контроль за законностью и целесообразностью, полнотой и качеством осуществления другими подчиненными им органами государственной власти и их должностными лицами своих функций и полномочий. Формы контрольной деятельности разнообразны: от заслушивания отчетов, выдачи лицензии до проведения проверки. По результатам контроля могут применяться меры дисциплинарного и организационно-управленческого характера. Надзор, в свою очередь, предполагает оценку исключительно законности деятельности организационно неподчиненных субъектов, не допускает вмешательства в оперативно-хозяйственную деятельность поднадзорных объектов. Результатом осуществления надзора может быть выдача предписания об устранении выявленных нарушений законодательства<sup>83</sup>;

4) принцип единства системы государственной власти. Единство государственной власти в системе органов государственной власти субъекта РФ обеспечивается соблюдением следующих основополагающих положений:

- соответствие видов органов государственной власти субъекта РФ видам, обозначенным в Конституции РФ и учредительным документам субъекта Федерации;

---

<sup>83</sup> Правовое обеспечение государственного управления и исполнительная власть: учебник для магистров / Под ред. С.А. Старостина. М.: Проспект, 2017. С. 214.

- единообразный порядок образования соответствующих органов;

- органы государственной власти не подменяют полномочия друг друга, взаимодействуют на основе системы сдержек и противовесов. Все виды органов государственной власти органично и функционально структурированы, исключая возложение несвойственных функций, их дублирование;

- подчинение местных органов государственной власти решениям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах, установленных конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации;

- отсутствие права взаимной отмены актов, принимаемых элементами системы, решение спорных вопросов осуществляется посредством согласительных процедур либо в судебном порядке.

Согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти Российской Федерации обеспечивает Президент РФ (ст. 80 Конституции РФ);

5) принцип разделения властей;

6) принцип разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

7) принцип самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Федерации принадлежащих им полномочий. В соответствии со ст. 10 Конституции РФ в рамках разделения властей органы государственной власти самостоятельны. Органы государственной власти не находятся в иерархической соподчиненности с органами иных ветвей власти, наделены собственной компетенцией, т.е. совокупностью полномочий по закрепленным за ними предметам ведения. Вторжение в указанную

деятельность со стороны других государственных органов недопустимо.

Выделяют также и иные принципы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, как-то: народовластие, обеспечение прав и свобод человека и гражданина, ответственность, принцип профессионализма и компетенции и др. Все указанные принципы взаимосвязаны между собой. Их одновременный учет должен приводить к упорядочиванию деятельности соответствующих структур и обеспечивать их оптимальное функционирование в системе.

Как можно заметить все указанные в Федеральном законе принципы вытекают из рассмотренных выше норм Конституции РФ.

Региональные принципы организации органов государственной власти также не отличаются какой-либо спецификой и более того, не получили необходимой детальной регламентации в учредительных документах.

Так, в Уставе г. Севастополь данные принципы регламентированы минимально и в главе III, закрепляющей основы организации государственной власти г. Севастополя можно выделить такие принципы, как принцип разделения властей (ст. 11 Устава) и принцип делегирования полномочий в системе исполнительной власти (ст. 12 Устава). Исходя из содержания ч. 3 ст. 11 Устава можно сделать вывод о том, что организация и деятельность органов государственной власти г. Севастополь осуществляется в соответствии с конституционными принципами и общими принципами организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом.

Таким образом, система и принципы организации и деятельности органов государственной власти г. Севастополь

закреплены в Уставе и основываются на конституционных и общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, установленными федеральным законом.

Постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной (представительно) власти г. Севастополь является Законодательное Собрание г. Севастополя (ч. 1 ст. 13 Устава).

Образование, формирование, статус Законодательного Собрания г. Севастополя, его основные полномочия, порядок взаимодействия между органами государственной власти г. Севастополя и федеральными органами государственной власти, ответственность, экономическая основа деятельности Законодательного Собрания г. Севастополя основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными конституционными законами, ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иными федеральными законами, Уставом г. Севастополя, законами и иными нормативными правовыми актами города Севастополя.

ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определяет: основные полномочия Законодательного Собрания г. Севастополя; порядок принятия Законодательным Собранием г. Севастополя нормативных правовых актов города Севастополя; порядок обнародования и вступления в законную силу нормативных правовых актов г. Севастополя; порядок досрочного прекращения полномочий Законодательного Собрания г. Севастополя; принципы избрания Законодательного Собрания г. Севастополя; условия осуществления депутатами Законодательного Собрания г. Севастополя депутатской

деятельности, гарантии депутатской деятельности и неприкосновенности депутатов; взаимоотношения Законодательного Собрания г. Севастополя с Губернатором г. Севастополя, исполнительными органами государственной власти г. Севастополя; экономическую основу деятельности Законодательного Собрания г. Севастополя.

Законом города Севастополя «О Законодательном Собрании города Севастополя»<sup>84</sup> установлены состав, полномочия и формы деятельности, организация работы Законодательного Собрания города Севастополя.

Так, в соответствии с ч. 1 ст. 4 и ч. 1 ст. 5 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» и Уставом, Законодательное Собрание состоит из 24 депутатов, избираемых населением города Севастополя на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на срок 5 лет. Законодательное Собрание является правомочным, если в его состав избрано не менее двух третей от установленного числа депутатов Законодательного Собрания (ч. 1 ст. 6 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя»).

Структура законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ — обусловленное представительной природой и выполняемыми функциями внутреннее строение органа, закрепленное на основе федерального законодательства конституцией (уставом) и законодательством субъекта РФ. Элементами структуры указанных органов считаются: палаты (в двухпалатных представительных органах); внутренние руководящие органы (единоличные и коллегиальные); комитеты,

---

<sup>84</sup> Закон города Севастополя от 10.07.2014 № 35-ЗС «О Законодательном Собрании города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyul\\_2014/o\\_zakonodatelnom\\_sobranii\\_goroda\\_sevastopolya/](https://sevzakon.ru/view/laws/bank/iyul_2014/o_zakonodatelnom_sobranii_goroda_sevastopolya/) (дата обращения: 20.11.2017 г.).



комиссии; депутатские объединения (фракции и депутатские группы); аппарат, включая его структурные подразделения (управления, отделы, секретариат, канцелярия, архив и др.)<sup>85</sup>.

Федеральное законодательство в отношении правового регулирования структуры представительных органов субъектов РФ большую часть вопросов отдает на усмотрение регионов. Федеральный закон № 184-ФЗ лишь устанавливает возможность наличия второй палаты и обязательность создания фракций депутатами, избранными по пропорциональной избирательной системе. В остальном субъекты РФ имеют значительную свободу усмотрения. В большей или меньшей степени вопросы структуры регулируют конституции (уставы) субъектов РФ, но основную роль играют регламенты, принимаемые самими законодательными органами.

В ряде субъектов РФ конституции (уставы) достаточно подробно регламентируют полномочия председателя, в других — определяют лишь главные функции, в некоторых — только указывают на необходимость его избрания на первой сессии из состава депутатов. Так, Устав г. Севастополя содержит лишь норму о том, что Законодательное Собрание Севастополя избирает из своего состава Председателя Законодательного Собрания города Севастополя, двух его заместителей. Статус и полномочия указанных лиц регулируются Регламентом Законодательного Собрания, а также Законом «О Законодательном Собрании города Севастополя».

Статья 12 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» полномочия председателя Законодательного Собрания разделены на три группы:

---

<sup>85</sup> Садовникова Г.Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 65.

1) полномочия Председателя Законодательного Собрания во внешних отношениях;

2) полномочия Председателя Законодательного Собрания, направленные на осуществление общего руководства деятельностью Законодательного Собрания;

3) полномочия Председателя Законодательного Собрания, направленные на реализацию Законодательным Собранием прав юридического лица;

4) полномочия в сфере организации и деятельности аппарата Законодательного Собрания;

5) иные полномочия Председателя Законодательного Собрания, возложенные на него Уставом г. Севастополя, Законом «О Законодательном Собрании города Севастополя», иными законами г. Севастополя, Регламентом Законодательного Собрания<sup>86</sup>.

Значительную роль в отправлении функций представительных органов, включая законодательные органы субъектов РФ, играют комитеты и комиссии.

Каждый комитет и комиссия как структурные единицы взаимодействуют с другими структурными единицами в рамках единой целостной системы — органа народного представительства и придают присущие данному органу качественные особенности, выражающие его представительный характер.

Комитеты и комиссии создаются, как правило, по основным направлениям законодательной и иной деятельности региональных парламентов. Перечень комитетов, их статус и полномочия

---

<sup>86</sup> Постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 30.09.2014 № 15 «Об утверждении Регламента Законодательного Собрания города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: [https://sevzakon.ru/view/laws/postanovleniya\\_zs/2014\\_god/n\\_15\\_ot\\_30092014\\_g\\_ob\\_utverzhdenii\\_reglamenta\\_zakonodatelnogo\\_sobraniya\\_goroda\\_sevastopolya/tekst\\_postanovleniya/](https://sevzakon.ru/view/laws/postanovleniya_zs/2014_god/n_15_ot_30092014_g_ob_utverzhdenii_reglamenta_zakonodatelnogo_sobraniya_goroda_sevastopolya/tekst_postanovleniya/) (дата обращения: 20.11.2017 г.).

определяет сам законодательный орган в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Комитеты (комиссии) парламентов (их палат) обычно определяют как вспомогательные органы (учреждения), которые состоят из парламентариев и содействуют палатам в осуществлении их полномочий<sup>87</sup>.

Согласно ст. 17 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» Законодательное Собрание на срок полномочий Законодательного Собрания формирует из числа депутатов Законодательного Собрания постоянные комитеты и постоянные комиссии Законодательного Собрания, которые являются постоянно действующими органами Законодательного Собрания, подотчетными и подконтрольными ему и образуются для решения отдельных вопросов организации и деятельности Законодательного Собрания. Каждый депутат Законодательного Собрания, кроме председателя Законодательного Собрания, заместителей Председателя Законодательного Собрания, обязан быть членом постоянного комитета или постоянной комиссии Законодательного Собрания.

В отношении статуса и полномочий комитетов и комиссий законодательных органов субъектов РФ, как и в отношении руководящих органов, региональный законодатель сам определяет соотношение конституционного (уставного), законодательного и регламентного регулирования. В некоторых субъектах РФ представительные органы своими постановлениями утверждают общие Положения о постоянных комитетах, комиссиях и (или) Положения об отдельных комитетах, комиссиях. Субъекты РФ сами

---

<sup>87</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран : в 4 т. / Отв. ред. Б. А. Страшун. М., 1996. Т. 1—2. С. 454—455.

решают вопрос о необходимости принятия законов, регулирующих статус и полномочия комитетов и комиссий<sup>88</sup>.

В настоящее время в действуют следующие комитеты и комиссии Законодательного Собрания г. Севастополь:

- Постоянная комиссия по бюджету;
- Постоянная комиссия по законодательству и государственному строительству;
- Постоянный комитет по городскому хозяйству;
- Постоянный комитет по социально-гуманитарным вопросам;
- Постоянный комитет по экономике;
- Постоянный комитет по градостроительству и земельным вопросам;

К примеру, основными направления деятельности к постоянной комиссии по бюджету, являются:

- организация рассмотрения Законодательным Собранием проекта бюджета г. Севастополя, проекта бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования г. Севастополя;
- организация рассмотрения проекта программы экономического и социального развития г. Севастополя;
- организация контроля за исполнением бюджета города и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования г. Севастополя;
- организация проведения публичных слушаний по проекту бюджета Севастополя, проекту годового отчета об исполнении бюджета Севастополя;
- рассмотрение годовых, квартальных отчетов об исполнении бюджета и бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования г. Севастополя;

---

<sup>88</sup> Садовникова Г.Д. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: проблемы формирования и реализации представительной функции // Lex Russica. 2017. № 1 (122). С. 66.

- рассмотрение информации Правительства г. Севастополя о расходовании средств резервного фонда Правительства Севастополя и резервного фонда Севастополя;

- подготовка к рассмотрению Законодательным Собранием законов города Севастополя о внесении изменений в законодательство г. Севастополя о налогах и сборах, иных законов г. Севастополя, регулирующих бюджетные правоотношения;

- организация рассмотрения Законодательным Собранием проектов федеральных законов, регулирующих налоговые, бюджетные и (или) финансовые правоотношения;

- внесение на рассмотрение Законодательного Собрания проекта постановления об избрании на должность председателя Контрольно-счетной палаты г. Севастополя, предварительное рассмотрение списка кандидатов на должность председателя Контрольно-счетной палаты Севастополя и представленных ими документов.

Как можно заметить, на комитеты и комиссии кроме традиционных, характерных для комитетов и комиссий полномочий, возлагаются и полномочия контроля за соблюдением и исполнением региональных законов.

Роль комитетов и комиссий в реализации полномочий представительных органов трудно преувеличить. Законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов РФ приходится решать огромное количество вопросов, связанных с реализацией предметов ведения палат, и в законодательном процессе. Если каждый такой вопрос без предварительной проработки и подготовки, изучения поступивших предложений (что происходит в комитетах и комиссиях) выносить на обсуждение депутатского корпуса, это приведет к чрезмерному затягиванию решения вопроса и к снижению профессионализма.

Так, в 2016 году постоянными комитетами и постоянными комиссиями Законодательного Собрания проведено 44 расширенных заседаний, в том числе:

- 1) по рассмотрению плана приватизации;
- 2) о деятельности института общественной экспертизы;
- 3) о некоторых вопросах правового регулирования налоговых отношений в городе Севастополе;
- 4) по рассмотрению проектов законов города Севастополя (основной предмет расширенных заседаний).

Кроме расширенных заседаний, постоянными комитетами и постоянными комиссиями Законодательного Собрания проводятся совместные заседания и рабочие совещания. Так, в качестве примера можно привести совместное заседание постоянной комиссии по бюджету Законодательного Собрания и постоянного комитета по социально-гуманитарным вопросам Законодательного Собрания по рассмотрению проекта закона города Севастополя «Об условиях оплаты труда работников государственных учреждений города Севастополя». Рабочее совещание по обсуждению Закона города Севастополя от 5 мая 2015 года № 134-ЗС «О порядке ведения учета граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях и предоставлении жилых помещений по договорам социального найма в городе Севастополе» было проведено постоянным комитетом по социально-гуманитарным вопросам Законодательного Собрания<sup>89</sup>.

Кроме того, в течение 2016 года постоянными комитетами и постоянными комиссиями Законодательного Собрания активно использовалась такая форма работы, как «круглый стол».

Депутатскими объединениями в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ

---

<sup>89</sup> Доклад Законодательного Собрания города Севастополя «О состоянии законодательства города федерального значения Севастополя в 2016 году». Севастополь, 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 26.11.2017 г.).

являются также фракции и депутатские группы. Согласно ч. 1 ст. 24 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» депутатскими объединениями являются депутатские фракции и иные депутатские объединения. При этом, если в основе формирования комитетов и комиссий лежат профессиональные интересы, то в основе формирования фракций и депутатских групп — интересы политические.

Фракции — это депутатские объединения, сформированные по принципу партийной принадлежности; группы — объединения депутатов по интересам<sup>90</sup>.

По логике, к депутатским объединениям (или органам) должны относиться также комитеты и комиссии, поскольку они имеют общую с ними организационно-правовую природу. Принципиальное же отличие фракций и депутатских групп состоит в их политической направленности: и по способу формирования, и по характеру деятельности они призваны реализовывать аккумулированную политическую волю поддерживающих их избирателей<sup>91</sup>.

Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, и депутаты, избранные в составе списков кандидатов политических партий, прекративших свою деятельность. Депутаты, избранные не в составе партийного списка, а также избранные в составе списков партий, прекративших свою деятельность, вправе образовывать депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

---

<sup>90</sup> Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М., 2010. С. 338.

<sup>91</sup> Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г. Н. Комковой. Орел, 2004. С. 243.

Порядок деятельности фракций и порядок формирования и деятельности других депутатских объединений устанавливаются законом субъекта РФ и (или) регламентом либо иным актом законодательного органа субъекта РФ. Согласно п. 5 ст. 24 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» внутренняя деятельность депутатских фракций и иных депутатских объединений организуется ими самостоятельно на основании принимаемых ими положений. Депутатские фракции в Законодательном Собрании г. Севастополь и иные депутатские объединения самостоятельно определяют структуру и состав своих органов.

Необходимым структурным элементом любого законодательного (представительного) органа, осуществляющим организационно-техническое обеспечение его нормального функционирования, является аппарат. В соответствии с п. 1 ст. 48 Закона «О Законодательном Собрании города Севастополя» правовое, организационное, документационное, аналитическое, информационное, финансовое, материально-техническое, социально-бытовое обеспечение деятельности Законодательного Собрания, депутатов Законодательного Собрания, постоянных комитетов, постоянных комиссий Законодательного Собрания, депутатских фракций, председателя Законодательного Собрания, который обладает правами юридического лица, имеет печать с изображением Герба города Севастополя, а также собственные бланки и штампы, и его заместителей осуществляется аппаратом Законодательного Собрания.

Функции и порядок деятельности аппарата Законодательного Собрания и его структура определяются Положением об аппарате Законодательного Собрания, утвержденным Законодательным Собранием.

А.С. Автономов справедливо отмечает, что в целом структуры аппаратов парламентов (палат парламентов) различных субъектов РФ



сходны между собой и со структурами аппаратов палат Федерального Собрания. Обычно структура утверждается парламентом и ее составляют секретариаты председателя парламента и его заместителей, аппараты комитетов (комиссий), управления (отделы), причем в обязательном порядке — правовое, организационное, информационное<sup>92</sup>.

По мнению П.А. Астафичева, определение структуры аппарата представительного органа власти традиционно относится к «внутренним» вопросам его деятельности. В федеральных законодательных актах мы не найдем предписаний, каким-либо образом ограничивающих структурирование аппаратов представительных органов субъектов Федерации и муниципальных образований. Эти правоотношения не принято регулировать также в законах — предпочтение отдается подзаконным нормативным правовым актам или даже актам правоприменения. Отмеченная традиция имеет не только достоинства, но и недостатки. Есть высокая степень опасности, что новый состав депутатского корпуса будет проводить чрезмерно радикальную кадровую политику, меняя структуру и персональный состав сотрудников аппарата по своему произвольному усмотрению, нарушая преемственность и игнорируя накопленный опыт деятельности аппарата предыдущего созыва<sup>93</sup>.

От организации работы аппарата (в немалой степени — юридической службы) и профессионализма служащих во многом зависит эффективность работы самих представительных органов по реализации своих полномочий.

Анализ положений Устава г. Севастополя свидетельствует о том, что законодательные органы власти соответствующих субъектов

---

<sup>92</sup> Автономов А. С. Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 398.

<sup>93</sup> Астафичев П. А. Народное представительство и парламентаризм: конституционные проблемы / Под ред. Г. Н. Комковой. Орел, 2004. С. 256.

призваны выполнять представительные, законодательные и контрольные функции (ст. 20 Устава).

Следует заметить, что разработчики Устава г. Севастополя отказались от концепции региональной конституционной юстиции в данных субъектах. Поэтому деятельность по уяснению и разъяснению смысла предписаний региональных учредительных актов осуществляется в рамках не судебной, а законодательной власти. Кроме того, Устав г. Севастополь допускает выполнение парламентом иных полномочий, установленных Конституцией РФ, федеральными законами», что, безусловно, расширяет компетенцию законодательного и представительного органа.

В целом, если рассматривать деятельность Законодательного Собрания г. Севастополь, то следует отметить следующее.

Законотворческая деятельность Законодательного Собрания г. Севастополь в 2016 году была направлена, прежде всего, на совершенствование принятых ранее законодательных актов города Севастополя, приведение законов города Севастополя в соответствие с постоянно изменяющимся федеральным законодательством, а также на дальнейшую интеграцию города Севастополя в правовое пространство Российской Федерации, на продолжение создания нормативной правовой базы, обеспечивающей устойчивое развитие экономики города Севастополя и повышение качества жизни жителей города Севастополя.

Законодательное Собрание в 2016 году принимало законы города Севастополя в таких важных сферах правового регулирования, как: 1) конституционный строй; 2) основы государственного управления; 3) социальная поддержка отдельных категорий жителей города Севастополя; 4) финансовые отношения и бюджетный процесс; 5) природные ресурсы; 6) земельные и иные имущественные отношения; 7) государственная политика в сфере охраны семьи,

материнства и детства; 8) законодательное обеспечение стандартов демократии (в сфере избирательного права, социально-демографической политики, общественной безопасности).

В 2016 году в Законодательном Собрании было проведено 25 пленарных заседаний (из них 20 очередных и пять внеочередных), на которых было рассмотрено 292 вопроса, в том числе 119 проектов законов города Севастополя, 110 проектов постановлений Законодательного Собрания, 63 иных вопроса, включая вопросы, рассматриваемые в рамках контрольной деятельности Законодательного Собрания<sup>94</sup>.

По итогам правотворческой деятельности Законодательного Собрания в 2016 году было принято 85 законов, из них 17 базовых законов, 68 – о внесении изменений в действующее законодательство города Севастополя, 106 постановлений Законодательного Собрания.

В 2016 году в Законодательное Собрание города было внесено 132 проекта законов города Севастополя и 121 проект постановлений Законодательного Собрания. Из 132 внесенных в 2016 году проектов законов 26 проектов законов отозваны инициаторами, семь возвращены инициаторам проектов законов, четыре не приняты, на один закон города Севастополя было наложено вето Губернатора города Севастополя, три приняты в первом чтении, 75 приняты Законодательным Собранием и подписаны Губернатором города Севастополя, оставшиеся 16 перешли на 2017 год.

На пленарных заседаниях Законодательного Собрания заслушиваются отчеты Губернатора города Севастополя, исполнительных органов государственной власти города Севастополя, Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Севастополю, о деятельности члена Совета Федерации

---

<sup>94</sup> Доклад Законодательного Собрания города Севастополя «О состоянии законодательства города федерального значения Севастополя в 2016 году». Севастополь, 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 26.11.2017 г.).

Федерального Собрания Российской Федерации – представителя от Законодательного Собрания, о деятельности Контрольно-счетной палаты города Севастополя, об исполнении бюджета города Севастополя и другие).

В 2016 году в Законодательное Собрание поступило 12 обращений об официальном толковании норм, установленных законами города Севастополя, от исполнительных органов государственной власти города Севастополя, предприятий, учреждений, организаций и граждан, по каждому из которых Законодательным Собранием был дан ответ с запрашиваемыми разъяснениями.

Однако здесь необходимо отметить наличие проблемы, связанной с реализацией Законодательным Собранием полномочия по официальному толкованию законов города Севастополя. Так, в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 20 Устава Законодательное Собрание дает официальное толкование Устава города Севастополя и законов города Севастополя. Эта единственная правовая норма в составе законодательства города Севастополя, регулирующая вопрос официального толкования Устава города и законов города Севастополя. Закрепление такого полномочия за Законодательным Собранием вполне логично ввиду отсутствия в городе уставного суда. Однако при реализации Законодательным Собранием полномочия по официальному толкованию законов города Севастополя закономерно встает вопрос о форме, в которую такое толкование должно облекаться. В настоящее время этот вопрос остается неурегулированным городе Севастополе и не столько по причине игнорирования этой проблемы законодателем города, сколько по объективной причине невозможности, а правильнее было бы сказать, нецелесообразности выбора формы правового акта, соответствующей правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации,

выраженной в его постановлении от 17 ноября 1997 года № 17-П<sup>95</sup>, согласно которой официальное, имеющее силу закона разъяснение закона должно приниматься, подписываться и обнародоваться в том же порядке, который установлен для законов с участием тех же субъектов, которые принимают участие в законотворческом процессе (для города Севастополя – это Губернатор города Севастополя, подписывающий и обнародующий законы города Севастополя).

Из вышеизложенного следует, что возможность официального толкования законов города Севастополя в форме постановлений Законодательного Собрания как один из самых простых и логичных способов реализации вышеуказанного полномочия Законодательного Собрания является неприемлемым с позиций Конституционного Суда РФ, а официальное толкование, даваемое в том же порядке и субъектном составе, который характерен для законотворческого процесса, теряет свой смысл, поскольку в этом случае целесообразнее внести изменения или дополнить норму закона, используя обычную процедуру внесения изменений и дополнений в закон, устранив при этом его неопределенность.

Таким образом, институт официального толкования в городе Севастополе в настоящий момент не работает, разъяснения законов города Севастополя, запрашиваемые у Законодательного Собрания, даются им в форме письма.

Эта ситуация характерна не только для города Севастополя, но и для иных субъектов Российской Федерации, в системе государственных органов которых отсутствует конституционный либо уставной суд.

---

<sup>95</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1997 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. N 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации» // ВКС РФ. 1997. № 6.

В 2016 году Законодательное Собрание активно взаимодействовало с прокуратурой города Севастополя. Ее представители по приглашению Законодательного Собрания принимали участие практически во всех «круглых столах», проводимых в Законодательном Собрании, и активно высказывали свое мнение по обсуждаемым вопросам. Кроме того, прокуратурой города Севастополя проводилась правовая и антикоррупционная экспертизы проектов законов города Севастополя в рамках заключенного Законодательным Собранием соглашения о взаимодействии между Законодательным Собранием и прокуратурой города Севастополя в правотворческой деятельности и обеспечении единства правового пространства Российской Федерации<sup>96</sup>.

В 2016 году Законодательным Собранием были дважды проведены публичные слушания, целью которых явилась реализация в городе Севастополе принципа прозрачности (открытости) бюджетной системы Российской Федерации, обеспечение открытости для общества и средств массовой информации процедур рассмотрения и принятия решений по проекту бюджета города Севастополя, а также процедур рассмотрения и принятия решений о соответствии фактического исполнения бюджета города Севастополя закону города Севастополя о бюджете города Севастополя.

Законодательное Собрание в лице Председателя Законодательного Собрания принимает участие в работе Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации (далее – Совет законодателей). Так, Председатель Законодательного Собрания Алтабаева Е.Б. является членом двух комиссий Совета законодателей:

---

<sup>96</sup> Доклад Законодательного Собрания города Севастополя «О состоянии законодательства города федерального значения Севастополя в 2016 году». Севастополь, 2017 [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 26.11.2017 г.).

1) Комиссии Совета законодателей по координации законотворческой деятельности и мониторингу законодательства;

2) Комиссии Совета законодателей по вопросам интеграции Республики Крым и города федерального значения Севастополя в правовую систему Российской Федерации.

Данная деятельность Законодательного Собрания способствует совершенствованию федерального законодательства, а также оказывает влияние на процесс наполнения правовой системы Российской Федерации необходимым нормативным правовым материалом.

Важным элементом законотворческой деятельности Законодательного Собрания является оценка регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, которая проводится в целях выявления положений, вводящих избыточные обязанности, запреты и ограничения для субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности или способствующих их введению, а также положений, способствующих возникновению необоснованных расходов субъектов предпринимательской и инвестиционной деятельности и соответствующих бюджетов – региональных и местных.

Необходимость внедрения на региональном уровне процедур оценки регулирующего воздействия обозначена в Указе Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»<sup>97</sup> и нормативно закреплена в статье 26.3.3 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

---

<sup>97</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2338.

В 2016 году Законодательным Собранием была продолжена работа по проведению мониторинга правоприменения законов города Севастополя. Внедрение практики проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании как постоянной и плановой его деятельности, дальнейшая апробация методики ее проведения в Законодательном Собрании будет способствовать совершенствованию данной деятельности в следующем году.

Согласно утвержденному Плану мониторинга правоприменения нормативных правовых актов, осуществляемого Законодательным Собранием города Севастополя, на 2017 год<sup>98</sup> Законодательное Собрание, помимо мониторинга правоприменения законов города Севастополя, примет участие в мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Так, в 2017 году объектами мониторинга правоприменения стали такие области правового регулирования, как:

- 1) оказание гражданам бесплатной юридической помощи;
- 2) изъятие земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения при их неиспользовании по целевому назначению или использовании с нарушением федерального законодательства<sup>99</sup>.

Таким образом, в настоящее время на территории города федерального значения Севастополь Законодательное Собрание является действующим законодательным органом, призванный выполнять представительные, законодательные и контрольные функции.

Система органов исполнительной власти субъекта Федерации устанавливается во главе с высшим исполнительным органом государственной власти региона, руководителем которого в

---

<sup>98</sup> Постановление Законодательного Собрания города Севастополя от 24.11.2017 г. № 747 «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Законодательном Собрании города Севастополя в 2017 году» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 26.11.2017 г.).

<sup>99</sup>



соответствии с указанным Федеральным законом должно быть высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Подобное утверждение исходит из анализа его правового положения. Как отмечает М.В. Демидов, закон исходит из единства понятия и правового статуса высшего должностного лица и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации<sup>100</sup>.

Исходя из буквального понимания смысла правовых норм, определяющих статус и место высшего должностного лица в системе органов исполнительной власти, можно увидеть, что оно фигурирует во взаимосвязи с должностью руководителя высшего исполнительного органа власти региона. Данные понятия признаются тождественными.

За последние годы значительно укрепился статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и расширилась его компетенция. В настоящее время он наделен полномочиями по организации взаимодействия и координации деятельности не только органов исполнительной власти соответствующего региона, но и ряда территориальных органов федеральных органов исполнительной власти<sup>101</sup>. Таким образом, по словам С.А. Авакьяна, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации действующее законодательство рассматривает как представителя субъекта и руководителя высшего органа исполнительной власти субъект Федерации<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Демидов М.В. Законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации: особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4. С. 34.

<sup>101</sup> Указ Президента РФ от 02.07.2005 г. № 773 (ред. от 07.12.2016) «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ. 2005. № 27. Ст. 2730.

<sup>102</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: Учеб. пособие: В 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. М.: Норма; ИНФРА-М, 2014. Т. 2. С. 828.

Высшим должностным лицом, возглавляющий правительство Севастополя, является Губернатор. В соответствии со ст. 2 Закона города Севастополь «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя»<sup>103</sup> Губернатор входит в систему органов исполнительной власти г. Севастополь.

Губернатор г. Севастополя избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории г. Севастополя и обладающими активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на пять лет. Одно и то же лицо не может замещать должность Губернатора г. Севастополя более двух сроков подряд.

Выборы губернатора г. Севастополь проводятся в соответствии с Законом города Севастополя «О выборах Губернатора города Севастополя»<sup>104</sup>. Согласно ст. 4 названного Закона выборы Губернатора назначает Законодательное Собрание города Севастополя. Решение о назначении выборов должно быть принято не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию (публикации) в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

Согласно ч. 1 ст. 26 Закона «О выборах Губернатора города Севастополя» выдвижение кандидата осуществляется избирательным объединением. Избирательная комиссия в течение установленного законом срока обязана проверить соответствие порядка выдвижения кандидата требованиям закона и принять решение о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации (п. 18 ст. 38 Федерального

---

<sup>103</sup> Закон города Севастополь от 30.04.2014 г. (ред. от 07.09.2016 г.) «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru> (дата обращения: 20.11.2017 г.).

<sup>104</sup> Закон города Севастополя от 17.03.2017 № 330-ЗС «О выборах Губернатора города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru/view/laws/bank/2017/zakon/> (дата обращения: 20.11.2017 г.).

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>105</sup>, ч. 1 ст. 29, ч. 1 и 2 ст. 31 Закона о выборах Губернатора Севастополя).

Решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата может быть отменено судом по заявлению кандидата, в отношении которого вынесено такое решение, если будет установлено, что оно принято с нарушением требований, предусмотренных пунктами 24 - 26 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ, иных требований, предусмотренных этим же законом, иным законом (пункт 6 статьи 76 Федерального закона № 67-ФЗ).

Приведенной норме корреспондируют предписания части 4 статьи 70 Закона о выборах Губернатора Севастополя.

Статьей 28 Закона о выборах Губернатора Севастополя установлено, что в поддержку выдвижения кандидата должны быть собраны подписи депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя. Число лиц, необходимое для такой поддержки кандидата, составляет 10 процентов от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов Губернатора.

Так, судом было установлено что предоставление в Избирательную комиссию, помимо прочих документов, листов поддержки с 12 подписями депутатов представительных органов внутригородских муниципальных образований города Севастополя, собранных в меньшем количестве избирательных округов, чем предусмотрено законом (в семи, а не в восьми).

При таком положении суд первой инстанции сделал правильный вывод о наличии основания для отказа в регистрации Колесниченко

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 01.06.2017) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

В.В. кандидатом в Губернаторы Севастополя, правомерно констатировав о законности оспариваемого постановления Избирательной комиссии, принятого в соответствии с требованиями, установленными частями 8 и 9 статьи 28 Закона о выборах Губернатора города Севастополя и подпунктом «д.1» п. 24 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ.

Поскольку согласно предписаниям, установленным федеральным законодателем, предоставление установленного субъектом Российской Федерации количества подписей депутатов представительного органа местного самоуправления из определенного числа муниципальных образований, то есть получение поддержки со стороны определенного законом субъекта Российской Федерации в пределах, установленных федеральным законодательством (от 5 до 10 процентов), числа выборных лиц местного самоуправления, является обязательным условием для регистрации кандидата на должность Губернатора, которое административным истцом не выполнено, суд первой инстанции правомерно признал утверждение Колесниченко В.В. о незаконности отказа в регистрации его кандидатом ошибочным и не основанным на нормах избирательного законодательства, которое не наделяет избирательную комиссию полномочиями устанавливать причины неисполнения кандидатом обязанности собрать в поддержку своего выдвижения подписи депутатов.

Данный вывод суда согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, сформулированной в постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П<sup>106</sup>

---

<sup>106</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24.12.2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // ВКС РФ. 2013. № 3.

Проанализировав положения подпункта «б» п. 24 ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ, а также пункта 3.1 статьи 36 Федерального закона «О политических партиях»<sup>107</sup>, согласно которым федеральным законодателем введен запрет для политической партии выдвигать кандидатами в депутаты граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий, требования подпункта «в» пункта 2 статьи 21 ФЗ о политических партиях и подпункта 1 пункта 7.1 Устава Всероссийской политической партии «Родина», а также оценив представленные в материалы дела доказательства, суд первой инстанции обоснованно констатировал, что административный истец на момент выдвижения его кандидатом на должность Губернатора Региональным отделением в городе Севастополе политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» являлся членом партии «Родина».

Между тем административный истец не представил допустимых и относимых доказательств своего выхода из членов указанной партии, не содержится ссылка на них и в апелляционной жалобе. В связи с чем, Постановление Севастопольской городской избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидатом в Губернаторы города Севастополь Колесниченко В.В., выдвинутого Региональным отделением в городе Севастополе политической партии «ПАРТИЯ ВЕЛИКОЕ ОТЕЧЕСТВО» было признано судом законным<sup>108</sup>.

Впервые выборы Губернатора г. Севастополя состоялись 10 сентября 2017 г. Ныне действующий Губернатор получил поддержку 71,05% избирателей<sup>109</sup>.

---

<sup>107</sup> Федеральный закон от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950

<sup>108</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 28.08.2017 г. № 117-АПГ17-12 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс, 2017.

<sup>109</sup> Решение Севастопольской городской избирательной комиссии от 14.09.2017 г. № 189/1014-1 «О результатах выборов Губернатора города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 20.11.2017 г.): Решение Севастопольской городской

В соответствии с законодательством высшее должностное лицо субъекта обладает собственной компетенцией и реализует ее независимо от других органов государственной власти. Тем не менее, его функции и полномочия не выходят за рамки компетенции исполнительной власти, поскольку он наделен ими во взаимосвязи с должностью руководителя высшего органа исполнительной власти региона. Это говорит о том, что высшее должностное лицо не опосредованно, а непосредственно входит в систему органов исполнительной власти, юридически и фактически являясь главой всей исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации<sup>110</sup>.

Так, полномочия Губернатор города Севастополя изложены в п. 2 ст. 26 Устава, согласно которой Губернатор осуществляет как представительные полномочия, так и полномочия, присущие исполнительной власти.

Прежде всего, Губернатор г. Севастополь представляет город Севастополь в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом вправе подписывать договоры и соглашения от имени г. Севастополя.

Губернатор г. Севастополь формирует Правительство Севастополя, определяет структуру исполнительных органов государственной власти Севастополя, а также образует и ликвидирует исполнительные органы; представляет в Законодательное Собрание ежегодные отчеты о результатах деятельности Правительства, обеспечивает координацию деятельности исполнительных органов государственной власти г. Севастополя с иными органами

---

избирательной комиссии от 15.09.2017 № 191/1017-1 «О регистрации Д.В. Овсянникова избранным Губернатором города Севастополя» [Электронный ресурс] // // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 20.11.2017 г.).

<sup>110</sup> Демидов М.В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 63.

государственной власти г., организывает взаимодействие исполнительных органов государственной власти г. Севастополя с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, органами местного самоуправления и общественными объединениями; вправе требовать созыва внеочередного заседания Законодательного Собрания; вправе участвовать в работе Законодательного Собрания с правом совещательного голоса; издает указы и распоряжения.

В области законотворчества Губернатор г. Севастополь вносит на рассмотрение Законодательного Собрания проекты законов города, представляет в Законодательное Собрание на утверждение бюджет города и отчет о его исполнении; представляет в Законодательное Собрание на утверждение программы социально-экономического развития города отчеты о выполнении данных программ.

Перечень полномочий губернатора Севастополя, приведенный в п. 2 ст. 26 Устава является открытым, т.е. Губернатор выполняет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами, Уставом и законами г. Севастополя.

Высшим исполнительным органом государственной власти г. Севастополь является Правительство Севастополя.

В ст. 6 Закона города Севастополь «О Правительстве Севастополя»<sup>111</sup> приведен состав Правительства Севастополя, который включает председателя и заместителей председателя Правительства, а также руководителей департаментов, определяемые указом Губернатора.

В соответствии со ст. 2 Закона «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополь»

---

<sup>111</sup> Закон города Севастополь от 30.04.2014 г. (ред. от 27.09.2017 г.) «О Правительстве Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 20.11.2017 г.).

исполнительные органы образуются в форме департаментов, главных управлений, управлений, инспекций.

Согласно ст. 5.1 Закона «О системе исполнительных органов государственной власти города Севастополь» департамент является Исполнительным органом, который проводит государственную политику, осуществляет нормативно-правовое регулирование и управление в приоритетных для города сферах деятельности, координацию и контроль деятельности юридических лиц, находящихся в его ведении.

Так, в настоящее время в структуру органов исполнительной власти входит 16 департаментов:

- Департамент капитального строительства<sup>112</sup>;
- Департамент архитектуры и градостроительства<sup>113</sup>;
- Департамент финансов;
- Департамент экономики;
- Департамент по имущественным и земельным отношениям<sup>114</sup>;
- Департамент приоритетных проектов развития;
- Департамент городского хозяйства<sup>115</sup>;
- Департамент транспорта и развития дорожно-транспортной инфраструктуры;
- Департамент образования;

---

<sup>112</sup> Постановление Правительства Севастополя от 08.09.2016 г. № 840-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте капитального строительства города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government/podrazdeleniya/dept-kapstroy/index.php> (дата обращения: 20.11.2017 г.).

<sup>113</sup> Постановление Правительства Севастополя от 29.12.2016 г. № 1300-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте архитектуры и градостроительства города Севастополя, признании утратившим силу постановления Правительства Севастополя от 12.09.2016 № 858-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте архитектуры и градостроительства города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government/podrazdeleniya/dept-kapstroy/index.php> (дата обращения: 20.11.2017 г.).

<sup>114</sup> Постановление Правительства Севастополя от 22.09.2016 № 883-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте по имущественным и земельным отношениям города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government> (дата обращения: 25.11.2017 г.).

<sup>115</sup> Постановление Правительства Севастополя от 16.09.2016 № 875-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте городского хозяйства города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government> (дата обращения: 25.11.2017 г.).



- Департамент здравоохранения<sup>116</sup>;
- Департамент труда и социальной защиты населения;
- Департамент аппарата Губернатора и Правительства Севастополя;
- Департамент по территориальному развитию и взаимодействию с ОМСУ;
- Департамент общественной безопасности<sup>117</sup>.

Главное управление и управление являются исполнительными органами, которые участвуют в проведении единой государственной политики и осуществляют нормативно-правовое регулирование в конкретно установленной сфере деятельности, а также координируют и контролируют деятельности юридических лиц, находящихся в их ведении.

Главное управление и управление вправе осуществлять государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности в случаях, установленных федеральным законодательством, нормативными актами Губернатора города Севастополя и Правительства Севастополя.

Так, на территории г. Севастополя действуют следующие главные управления и управления:

- Управление государственного строительного надзора и экспертизы;
- Главное управление информатизации и связи;
- Главное управление потребительского рынка и лицензирования;
- Главное управление природных ресурсов и экологии;

---

<sup>116</sup> Постановление Правительства Севастополя от 17.03.2015 г. № 182-ПП «Об утверждении положения о Департаменте здравоохранения города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government> (дата обращения: 25.11.2017 г.).

<sup>117</sup> Постановление Правительства Севастополя от 13.09.2016 № 859-ПП «Об утверждении Положения о Департаменте общественной безопасности города Севастополя» [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevastopol.gov.ru/government> (дата обращения: 25.11.2017 г.).

- Главное управление государственного жилищного надзора;
- Главное управление культуры;
- Главное контрольное управление;
- Управление охраны объектов культурного наследия;
- Управление государственной регистрации права и кадастра;
- Управление ветеринарии;
- Управление по промышленной безопасности, электроэнергетике и безопасности гидротехнических сооружений;
- Управление записи актов гражданского состояния;
- Управление по делам молодежи и спорта;
- Управление обеспечения деятельности мировых судей.

Инспекция является Исполнительным органом, осуществляющим государственный контроль (надзор) в установленной сфере деятельности. Инспекция не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование. В качестве такой можно назвать Главную инспекцию труда.

Следует заметить, что в настоящее время структура управления и распределение функций меняются, происходит настройка системы органов исполнительной власти, реформирование системы государственного управления еще завершена в связи с произошедшими выборами Губернатора Севастополя в сентябре 2017 года.

Правительство Севастополя проводит мониторинг федерального и регионального законодательства, проводит правовую экспертизу проектов муниципальных нормативных правовых актов города Севастополя. В 2016 году поступило в Правительство Севастополя 569 муниципальных нормативно-правовых актов и муниципальных правовых актов<sup>118</sup>.

---

<sup>118</sup> Отчет временно исполняющего обязанности Губернатора города Севастополя – Председателя Правительства Севастополя о результатах деятельности Правительства Севастополя за 2016 год.

Следует заметить, что органы законодательной и исполнительной власти по вопросам компетенции сотрудничают друг с другом. Такое взаимодействие проявляется, к примеру, в том, что согласно ст. 34 Устава постановления и распоряжения Правительства Севастополя, исполнительных органов государственной власти Севастополя направляются в Законодательное собрание в установленные Законом сроки (ст. 34 Устава).

Акты, издаваемые органами исполнительной власти, включаются в единое правовое пространство. Так отсутствуют региональные органы конституционного контроля, то такие обязанности возложены на Губернатора<sup>119</sup>. Так, постановления и распоряжения Правительства Севастополя, исполнительных органов государственной власти Севастополя, если они противоречат Конституции РФ, федеральным законам, актам Президента РФ и Правительства РФ, Уставу и законам Севастополя, указам и распоряжениям Губернатора Севастополя, то они могут быть отменены Губернатором Севастополя.

Изложенное позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, государственную власть в г. Севастополе осуществляют:

- Законодательное Собрание г. Севастополя;
- Губернатор г. Севастополя - высшее должностное лицо г. Севастополя,
- Правительство Севастополя - высший исполнительный орган государственной власти г. Севастополя.

Во-вторых, институт официального толкования в городе Севастополе в настоящий момент не работает, разъяснения законов

---

Севастополь, 2017. [Электронный ресурс] // Режим доступа: <https://sevzakon.ru>. (дата обращения: 20.11.2017 г.).

<sup>119</sup> См. подробнее: Иглин А.В., Смирнов С.В. Присоединение Крыма к РФ: проблемы суверенитета и международных отношений // Теория права и межгосударственных отношений. 2015. № 1(1). С. 28-35.

города Севастополя, запрашиваемые у Законодательного Собрания, даются им в форме письма. Эта ситуация характерна не только для города Севастополя, но и для иных субъектов Российской Федерации, в системе государственных органов которых отсутствует конституционный либо уставной суд.

В-третьих, в настоящее время структура управления и распределение функций меняются, происходит настройка системы органов исполнительной власти, реформирование системы государственного управления еще не завершена в связи с произошедшими выборами Губернатора Севастополя в сентябре 2017 года.

Таким образом, в городе Севастополь идет процесс дальнейшего укрепления и усиления роли исполнительной власти в системе органов государственной власти региона. При этом следует признать еще не сложившимся эффективным механизм реализации контрольных функций законодательных органов власти и общественности по отношению к исполнительным органам. Такая ситуация не в полной мере способствует обеспечению сбалансированного и эффективного функционирования всей системы органов государственной власти г. Севастополь. При этом в целом, следует признать, что конституционное развитие города федерального значения Севастополь как нового субъекта Федерации детерминировано процесса интеграции, выстраивания единого экономического и правового пространства, реализацией цели обеспечения прав и свобод человека, гарантированных Конституцией РФ и законодательством на территории г. Севастополь.

Козлова Е.В.

**СХОДСТВО ПРАВОВОГО СТАТУСА**

## ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Вопрос о сходстве правового регулирования деятельности муниципальных и государственных служащих возник после принятия Конституции Российской Федерации<sup>120</sup> в 1993 году, провозгласившей в статье 12 принцип независимости органов муниципальной и государственной власти. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление<sup>121</sup>. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. В систему органов государственной власти не входят органы местного самоуправления. Результатом введения Конституции оказалось принятие федеральных законов, регулирующих муниципальную и государственную службу и различных по сфере действия (субъекту регулирования), но сходных по содержанию деятельности регулируемых отношений. На данный момент в законодательстве и теории публичной службы используются термины «государственная гражданская служба», «государственный гражданский служащий», «муниципальная служба», «муниципальный служащий». Осуществляется муниципальная и государственная служба в установленных организационно-правовых формах. Для государственной службы такой формой выступают органы государственной власти, а для муниципальной службы — органы муниципальной власти. Оказывается, что общим сущностным признаком, объединяющим правовое положение муниципальных и государственных служащих, является форма публичной власти, которая обеспечивает единство властных полномочий соответствующих органов публичной власти. При этом, сам термин

---

<sup>120</sup> Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 с поправками от 21.07.2014 г.

<sup>121</sup> Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 29.12.2017) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.03.2018) <http://legalacts.ru/>

«публичная служба» в законодательстве не применяется, в научной литературе этот термин объединяет не только службу в органах муниципальной и государственной власти, но и профессиональную деятельность, например, в публичных юридических лицах<sup>122</sup>. На законодательном уровне впервые провозглашен принцип взаимосвязи муниципальной и государственной службы. Данный принцип обусловлен единством правовой природы представленных видов служебной деятельности, направленных на обеспечение реализации полномочий органов публичной власти. В соответствии со статьей 7 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» с изменениями от 30.12.2015 и статьей 5 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» с изменениями от 15.02.2016 взаимосвязь гражданской службы и муниципальной службы обеспечивается посредством: одинаково основных квалификационных требований к должностям гражданской службы и должностям муниципальной службы; одинаковых ограничений и обязательств при прохождении гражданской службы и муниципальной службы; одинаковых требований к подготовке кадров для гражданской службы и муниципальной службы и дополнительному профессиональному образованию гражданских и муниципальных служащих; учета стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; взаимосвязи основных условий оплаты труда и социальных гарантий гражданских и муниципальных служащих; взаимосвязи основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную

---

<sup>122</sup> Козбаненко В. А. Правовое обеспечение статуса государственных и муниципальных служащих: общее и особенное // Государство и право, 2003 [№ 1, С. 13].

службу, и их семей, если потерян кормилец. Государственная и муниципальная служба, базируются на общих принципах, отраженных в Федеральном Законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и в Федеральном Законе «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>123</sup>. Из единства принципов вытекает сходство элементов правового статуса этих служащих: обязанности, права, ответственность, ограничения и запреты, гарантии. Похожий состав нормативных элементов правового статуса служащих выражается сущностью возложенных на них функций, связанных с осуществлением определенного вида управления: государственного и муниципального. Схожесть публично-правовой природы можно увидеть в том, что муниципальная и государственная службы обеспечивают деятельность государственного аппарата и аппарата местного самоуправления, а также реализацию юридически властных полномочий должностных лиц. Разница правового статуса муниципальных и государственных служащих видна из территориального масштаба их деятельности, из самой сферы властно-управленческой деятельности, полномочий и особенностей компетенции данных органов.

Особенностью правового статуса государственных служащих является осуществляемые ими полномочия — федеральные, которые представлены статьями 71, 72 Конституции Российской Федерации. Спецификой правового статуса муниципальных служащих является предметная характеристика осуществляемых ими полномочиями — их задачей является обеспечение решения вопросов местного значения. Также, в соответствии с частью 2 статьи 132 Конституции

---

<sup>123</sup> Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ (ред. от 26.07.2017) "О муниципальной службе в Российской Федерации" (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) <http://legalacts.ru/>

Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей, которые необходимы для их осуществления финансовых и материальных средств. В итоге, делаем выводы, которые характеризуют правовое положение государственных и муниципальных служащих: – принцип единства, которые определяют правовое положение муниципальных служащих, совпадение по составу и содержанию элементов правового статуса государственных и муниципальных служащих; – сходство социально-правовых характеристик муниципальных и государственных служащих, отражающее особенности этих видов служб; – различия в полномочиях и компетенции государственных служащих, выражающие специфику их деятельности и исходящие из конституционного закрепления независимости местного самоуправления.

Приходим к выводу, что Конституция Российской Федерации и федеральные законы устанавливают структурную независимость органов государственной власти и местного самоуправления, устанавливая особые правовые гарантии. В муниципальной и государственной службе, есть определенные характеристики и различия, позволяющие говорить о своих собственных (например, предметы ведения, полномочия органов муниципальной и государственной власти), также есть сходство, например, принципы муниципальной и государственной службы.

Разработки быстрого осуществления всех мероприятий и задач приводят к необходимости последующего взаимодействия. Подводя итоги этой статьи, хочу отметить, что существующий правовой статус муниципальных служащих не в полной мере отражает характеристики муниципальной службы как вида занятости населения. Разница в



элементах правового статуса, изложенных в гл. 3 ФЗ «О муниципальной службе», небольшая от элементов правового статуса государственного служащего.

Анализ практики показал, что муниципальные и государственные служащие различаются по правовой основе, они управляются разными федеральными законами и законами субъектов, а также, общественные работы регулируется законодательством и даже муниципалитетом.

Определенные работодатели в этих видах служб, муниципальный служащий его работодатель является муниципалитет, а государственный служащий это субъект Федерации.

Ст. 7 закона устанавливает взаимосвязь муниципальной и государственной службы.

Данные отношения законодателя по плану должны быть осуществлены с помощью определенных методов.

Между этими методами законодатель считает следующие: как способ обеспечения общих базовых квалификационных требований к должности муниципальной службы и государственной службы; способ создать единство в формировании ограничений и обязательств при прохождении государственной гражданской и муниципальной службы; способ формирования единых требований к профессиональным качествам сотрудника, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, и других поощрительных мер.

Общий вывод заключается в том, что нынешняя государственная и муниципальная служба РФ является правовой материей, которая

находится в постоянном движении: она дополняется, меняется, идет поиск новых инструментов в разрешении проблем, которые существуют сейчас, разрабатываются новые нормативные акты, которые регламентируют государственно-служебные отношения. Проблемы муниципальной и государственной службы в России говорят о том, что скоро должны будут произойти перемены в лучшую сторону, именно этот факт делает данную статью актуальной на сегодня.

Современное развитие законодательства позволяет признавать, что Российская Федерация стоит на пути возрождения института профессионального чиновничества. Этот институт, основываясь на политическом нейтралитете служащих, способностях, профессионализме и качественном исполнении служебных обязанностей, во многих странах является важнейшим фактором сохранения и развития государственности и обеспечивает стабильное государственное управление.

По совершенствованию в законодательстве можно будет внести следующие предложения: развития системы государственной службы Российской Федерации, государственная политика в области противодействия коррупции, совершенствование деятельности правоохранительных и контролирующих органов, усовершенствования порядка прохождения муниципальной и государственной службы, модернизация использования государственного и муниципального имущества и ресурсов, поощрение в оплате труда и социальной защищенности муниципальных и государственных служащих.

Иглин А.В.

**РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ О.А. КАШУРО**  
**«ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В СФЕРЕ СПОРТА В**  
**ИНДИИ»**

В 2017 году в Москве была опубликована монография О.А. Кашуро «Государственное управление в сфере спорта в Индии». Книга подготовлена в рамках работы Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России и Национального объединения спортивных юристов РФ и отрецензирована д.ю.н., профессором МГЮА и МПГУ А.А. Соловьевым и д.ю.н., профессором ИГСУ РАНХиГС при Президенте РФ И.В. Понкиным.

Модернизация научных исследований в области спорта и управления, методологический набор принципов, методов исследования в этой области постоянно подвергаются научной критике. Следовательно, своевременна попытка автора восполнить образовавшийся вакуум, тем более в рамках защиты им кандидаткой диссертации.

Еще одной неотъемлемой чертой данной работы является глубокая научная честность. Она не стала очередным комментарием к действующему законодательству и молчаливым созерцанием глобальных проблем спорта и политологии. На поверхность научного обсуждения подняты наиболее острые вопросы организации и деятельности правового механизма управления спортом в Индии.

Исследование имеет стройную структуру, состоящую из двух глав, которые в своей взаимосвязи охватывают всю полноту несущей конструкции современного управления спортом в Индии, начиная с основ идеологической характеристики индийской модели децентрализации государственного управления и заканчивая современной трактовкой нормативной базы Индии в сфере спорта.

Это позволило автору логично и последовательно раскрыть содержание заявленной темы, в частности:

- исследовать структуру и особенности современной системы административно-правового обеспечения государственного управления в сфере спорта в Индии, в целом административно-правового регулирования в сфере спорта в этом государстве;
- провести административно-правовой анализ структурно-функциональных и других особенностей системы государственного управления в сфере спорта в Индии на федеральном и региональном уровнях;
- исследовать особенности построения структуры и функционирования системы органов государственного управления в сфере спорта в Индии;
- исследовать особенности государственного управления в основных сегментах сферы спорта в Индии;
- выявить особенности и сформулировать основные признаки модели (моделей) государственного управления в сфере спорта в Индии;
- исследовать на примере индийского опыта государственного управления в сфере спорта сложных форм, моделей и примеров децентрализации государственного управления;
- выявить основные проблемы в правовом обеспечении и реализации государственного управления в сфере спорта в Индии;
- исследовать перспективы и тенденции совершенствования государственного управления в сфере спорта в Индии, выявить имеющие значение для учета в российской

практике приоритетные направления и механизмы развития административно-правового обеспечения и совершенствования государственного управления в сфере спорта в Индии.

В результате целенаправленных научных исследований О.А. Кашуро пришла к интересным выводам (с. 23-24, 72, 85, 93, 94).

Особого внимания заслуживает и то, что автором монографии сделан ряд интересных предложений (два авторских концепта: поуровнево-консоциированной (контаминационной) модели государственного управления и поуровнево-диссоциированной модели государственного управления, отражающие особенности двух сложных моделей децентрализации государственного управления.

1) Концепт поуровнево-консоциированной модели государственного управления – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими существенными признаками: 1) наличие существенной свободы в распределении, делегировании и сопряжении («слиянии») компетенций; 2) синергетическое сопряжение управленческих потенциалов различных уровней государственного управления через создание условий их интегральной комплементарности (взаимной дополняемости, достраиваемости друг друга до единого целого) с размыванием границ (в отличие от поуровнево-диссоциированной модели) по-уровневой распределённости государственно-управленческой (политической, административной, фискальной и др.) компетенции и связанной с нею ответственности в рамках публичного

сектора по уровням государственной власти (федеральному и субъектовому уровням, нескольким местным уровням), а также с обеспечением солидарной или субсидиарной (а не бюрократическо-автономной) государственно-управленческой компетенции по ряду сегментов предметно-объектной области государственного управления; 3) высокие (по субъектам федеративного государства) системно-субъектовая множественность, многомерность и полиморфизм (разнообразие форм) государственно-общественных и частных структур (субъектов управления), которым делегированы отдельные государственно-властные (государственно-управленческие) полномочия, с синергетическим сопряжением управленческих потенциалов таких структур с управленческими потенциалами различных уровней государственного управления через создание условий их комплементарности; 4) значительная казуальная (по-разному, ситуативная, ситуационно-ориентированная) многосценарная детерминация и мобильность в оперативном изменении векторов и обеспечении вариативности отношений (в том числе иерархичности – доминант ответственности) между уровнями государственного управления (и их элементами), оперативная адаптируемость этих отношений к быстро изменяющимся условиям предметно-объектной области государственного управления и окружающей среды, в том числе – через управляемую компетентностную контаминацию (смешение); 5) активность взаимодействия и полиморфность реординационных отношений, оперативность и многомерная вариативность в соответствующем перераспределении компетенций между вышеуказанными элементами системы управления (рационально перемещающиеся центры управления).

Поуровнево-консоциированная (контаминационная) модель государственного управления проще всего характеризуется в привязке к конкретным примерам через обращение к концепту проектно-ориентированного государственного управления.

2) Концепт поуровнево-диссоциированной модели государственного управления – управленческая парадигма, отражающая модель (включая совокупность управленческих подходов, стратегий и технологий) гетерогенной «вертикальной» децентрализации системы органов государственного управления и процесса государственного управления (преимущественно в крупных по территории федеративных государствах), характеризуемую следующими существенными признаками: 1) выраженность уровней государственного управления и интерполирование компетенций органов государственного управления по этим уровням; 2) при наличии правовых возможностей делегировать отдельные властные полномочия (пакеты полномочий) с уровня на уровень, такая возможность все же достаточно затруднена; 3) выраженная и принципиально отстаиваемая самостоятельность уровней государственного управления в ущерб консоциативности.

Большим достоинством данного исследования, кроме прочего, является и то, что в его основе лежит глубокое доктринальное исследование заявленной темы. При этом работа написана доступным языком, читается легко и интересно, что свидетельствует о ее высоком научном уровне.

Вместе с тем монография, как и любая фундаментальная работа, не лишена определенных недостатков. Видимо, следовало уделить внимание сравнению особенностей индийской модели таких институтов, как массовый спорт и профессиональный спорт, защищенность спортсменов и иных участников спортивных

соревнований в Индии государством, а также прокомментировать административно-правовые итоги Игр Содружества-2010 в Дели. В дальнейшем исследовании было бы целесообразным осветить новую проблемную концепцию регионализации спортивного права и управления, затрагивающую вопросы проведения Азиатских игр, более глубокой интеграции Индии в систему международных спортивных организаций.

В целом, рецензируемая работа Кашуро О.А. является серьезным исследованием важной научно-методической проблемы в сфере государственного управления, политологии и юриспруденции. Она наполнена интересными наблюдениями и свежими выводами, написана хорошим научным языком, с любовью к предмету исследования. Будущая диссертационная научная работа, начало которой положено данной книгой, безусловно, явится важным вкладом в изучение как административного права, так и формирующейся отрасли спортивного права.

Считаю книгу Кашуро О.А. «Государственное управление в сфере спорта в Индии» исследованием, соответствующим требованиям, предъявляемым к научным изданиям такого рода. Рекомендую эту книгу для чтения студентам, аспирантам, а также специалистам многих отраслей права и практикующим сотрудникам государственных органов, спортивных организаций, спортсменам, тренерам и всем, интересующимся государственным управлением такого сложного и интересного социального феномена как спорт.



## **JUS PRIVATUM:**

Сысоева Е.А.

### **ПРОБЛЕМЫ УСТАНОВЛЕНИЯ ОПЕКИ И ПОПЕЧИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ**

Давайте разберемся что же такое опека и попечительство? Опека и попечительство — одна из форм осуществления государством защиты основных прав и законных интересов личности<sup>124</sup>.

Различие между опекой и попечительством над несовершеннолетними проявляется в том, что опека устанавливается над детьми в возрасте до 14 лет, а попечительство - над детьми в возрасте от 14 до 18 лет.

Основанием для установления опеки (попечительства) над несовершеннолетними является факт утраты ими попечения

---

<sup>124</sup>Такмазян К. Р. Некоторые актуальные проблемы опеки и попечительства в Российской Федерации // Молодой ученый. — 2016. — №29. — С. 285-287.

родителей (например, в результате смерти или утраты родительских прав).

Возможны также случаи, когда родители сами просят установить над детьми опеку (попечительство), например, если они вынуждены уехать в длительную командировку.

В других случаях назначение опекуна (попечителя) производится органами опеки и попечительства в течение месяца с того момента, когда возникла необходимость установления опеки или попечительства.

Пока опека (попечительство) над ребенком не установлена, обязанности опекуна (попечителя) выполняются органами опеки и попечительства.

Выполнение опекуном (попечителем) своих обязанностей начинается с момента принятия органом опеки и попечительства соответствующего решения и выдачи гражданину опекунского или попечительского удостоверения.

При достижении ребенком, над которым была установлена опека, возраста 14-ти лет, она автоматически переходит в попечительство. Обязанности попечителя продолжает выполнять то лицо, которое было назначено опекуном ребенка.

Говоря об опеке над несовершеннолетними, следует отметить еще одно немаловажное обстоятельство.

Одним из важнейших прав ребенка, способствующих его развитию, является право на общение с родителями, предусмотренное ст. 55 СК РФ.

Данное право сохраняется и за ребенком, над которым установлены опека или попечительство. Передача на воспитание в семью опекуна (попечителя) не связана с прекращением правоотношений с родителями. Сюда бесспорно относится и возможность общаться с ними<sup>125</sup>.

Тема опеки и попечительства очень актуальна на сегодняшний день, ведь процент незащищённых слоев населения растет с каждым днем.

Анализ практики прокурорского надзора позволяет выделить несколько специальных проблем в сфере охраны прав и интересов несовершеннолетних, решению которых по-прежнему не способствует в полной мере действующая система законодательства.

К ним относится в том числе и проблема подбора надлежащих опекунов и попечителей<sup>126</sup>.

Вопрос о том, кого назначить опекуном или попечителем, очень важен, ведь в дальнейшем судьба подопечного и условия в которых он будет воспитываться и жить играют огромную роль, поэтому отношения между этим лицом и подопечным должны строиться на доверии, уважении, доброте и ни в коем случае не на злобе, ненависти<sup>127</sup>.

Законодательство при определении круга лиц, которые могут быть назначены опекуном или попечителем приоритет отдается родственникам подопечного, но не являются обязательным, так как оформить опеку либо попечительство

---

<sup>125</sup> [https://vuzlit.ru/1343437/ustanovlenie\\_opeki\\_popечitelstva](https://vuzlit.ru/1343437/ustanovlenie_opeki_popечitelstva) дата обращения 09.09.2018

<sup>126</sup> ФЗ «Об опеке и попечительстве»

<sup>127</sup> Кулаков В.В. Защита субъективных прав и законных интересов детей в РФ. Саратов, 2004 С.90)

о может дееспособное лицо, достигшее возраста 18 лет, которое не лишено родительских прав, отсутствует серьезное заболевание<sup>128</sup> и у которого нет судимости.

Современное законодательство предъявляет лишь обязательное условие назначения опекуном (попечителем) согласие лица на выполнение опекунских обязанностей,

что объяснить нетрудно, лишь свободное волеизъявление и желание заменить ребенку родителей, может быть предпосылкой успешного воспитания. Забота не может строиться на ненависти и принуждении.

Но немногие могут решиться на этот шаг, и взять на себя огромную ответственность

Во многих зарубежных государствах законодатель прямо определяет круг лиц, которые могут быть опекунами (попечителями).

Например, Гражданский кодекс Латвии в случае смерти обоих родителей назначают опекуном (попечителем) деда или бабу (ст. 228)<sup>129</sup>, если они не могут принять опеку, то опекун назначается из числа ближайших родственников, в случае если эти опекуны считаются неподходящими, то опекун назначается из числа дальних родственников. И только при невозможности назначения опекуна из родственников, суд может выбрать его из числа иных лиц.

Положение о выборе опекунов из числа родственников содержатся и в законодательстве многих зарубежных стран.

---

<sup>128</sup> Постановление Правительства РФ от 01.05.1996 N 542 (с изм. от 19.03.2001) "Об утверждении Перечня заболеваний, при наличии которых лицо не может усыновить ребенка, принять его под опеку (попечительство), взять в приемную семью"

<sup>129</sup> Гражданский кодекс Латвийской Республики от 23.01.1937г.

В российском законодательстве легальные указания на этот счет отсутствуют, но в практической деятельности органов опеки и попечительства рассмотренные положения применяются весьма активно, поэтому данное правило целесообразно ввести в соответствующий раздел ГК РФ.

Также считаю, что представляется возможным пересмотреть норму, о том, что опекунами (попечителями) могут быть лица, достигшие возраста совершеннолетия.

Например, старшие братья и сестры, достигшие возраста 16 лет могут осуществлять опеку (попечительство) над своими младшими братьями и сёстрами. Это положение действовало бы в случае, если у попечителя не было близких родственников, которые хотели бы оформить опеку (попечительство), а братья и сестры, которые проживают совместно между ними существуют близкие, родственные отношения. Но при этом учитывая мнение своих братьев и сестер, достигших возраста 10 лет.

По моему мнению это решение является более разумным, чем передать детей посторонним людям<sup>130</sup>.

Так же в статье поднимается проблема правового регулирования временной опеки (попечительства) над несовершеннолетними детьми в РФ.

Проблема заключается в невозможности в силу определённых жизненных обстоятельств, выполнения родителями обязанностей и прав, возложенный на них законом.

---

<sup>130</sup> Ускова Ю.В. Некоторые аспекты и проблемы установления опеки (попечительства) в Российском Законодательстве. Научный журнал КубГАУ 2014. № 100(06) С.3

В соответствии со статьей 64 СК РФ защита прав и интересов детей возлагается на их родителей. Они обязаны заботиться о физическом, психическом, духовном и нравственном развитии своих детей.

Как справедливо подчёркивает А.М. Нечаева «нормы семейного права...служат инструментом помощи...»<sup>131</sup> прежде всего детям.

Однако иногда в силу определённых жизненных обстоятельств родители (единственный родитель) ребенка временно не могут осуществлять возложенные на них обязанности.

Принимая во внимание данную проблему законодатель при разработке Федерального закона «Об опеке и попечительстве в Российской Федерации» ввел институт временной (срочной, добровольной) опеки (попечительства).

Понятие «временная» опека являются доктринальными и не фигурируют в законодательстве. Законодатель использует понятие «опека и попечительство по заявлению родителей».

Так закон закрепил возможность по заявлению родителей назначить их ребенку опекуна (попечителя) на период когда они не могут, по уважительным причинам, исполнять свои родительские обязанности.

Обратимся к вопросу правовых последствий установления временной опеки (попечительства)<sup>132</sup>.

Временный опекун (попечитель) лицо, которое официально не значится опекуном (попечителем), соответственно, не имеет статуса

---

<sup>131</sup> Нечаева А.М. Семейное право курс лекций- М Юрист 1998 ,с. 248

<sup>132</sup> Заявление Комитета по делам женщин, семьи и детей от 25.05.2007 № 3.6 -13/726

законного представителя ребенка. В случае наступления непредвиденных обстоятельств не сможет защитить его интересы перед третьими лицами<sup>133</sup>.

Соответственно, права и законные интересы ребенка в подобной ситуации находятся под угрозой, наступает высокая вероятность наступления конфликтных ситуаций.

Изыъявив желание установить временную опеку (попечительство) родители подают совместное заявление в орган опеки и попечительства. Совместность подачи также является проблемным моментом.

Волеизъявление должно исходить от обоих родителей, а также от единственного родителя в случае смерти или безвестно отсутствия второго, а также лишения или ограничения его родительских прав.

Ситуация, когда один из родителей проживает отдельно, не рассматривается законодателем как возможность односторонней подачи заявления, т.е. независимо от местонахождения или места жительства родителей, заявление об установлении временной опеки (попечительства) должно подаваться совместно.

Данное предписание на практике может привести к ряду трудностей.

Причина, в связи с которой возникает необходимость установления временной опеки (попечительства) должна иметь уважительный характер.

---

<sup>133</sup> Постатейный комментарий к Семейному кодексу РФ /В.В. Андропов, Н.Г. Валеева, Е.С. Гетман под ред. П.В. Крашениникова. 2-е изд. М :Статут 2010

Однако примерного перечня уважительных причин законодательство не дает.

В каждом отдельном случае орган опеки и попечительства признает ту или иную причину уважительной по собственному усмотрению.

Однако, на мой взгляд, считается целесообразным закрепить открытый, примерный перечень наиболее распространённых оснований для установления временной опеки (попечительства).

В настоящее время остается неурегулированным вопрос о возможных правовых последствиях на случай, когда, родители несовершеннолетнего не приступили к исполнению своих обязанностей по истечению срока временной опеки (попечительства).

При возникновении подобной ситуации органу опеки и попечительства необходимо исследовать обстоятельства, воспрепятствовавшие своевременной явке родителей.

Еще одной проблемой является срок пребывания несовершеннолетнего под временной опекой (попечительством), который также законодателем не установлен. Родители сами определяют продолжительность опеки (попечительства).

Это существенное упущение законодателем, так как «свободные сроки» вызывают потенциальную возможность злоупотреблять временной опекой (попечительством) со стороны недобросовестных родителей.

Проведенный анализ проблем установления опеки (попечительства), а также института временной опеки (попечительства) позволяет констатировать, что на сегодняшний день



присутствуют пробелы, которые требуют дополнения на законодательном уровне.

Фиошин А.В.

## **О ЛЕГАЛЬНОЙ ДЕФИНИЦИИ ЗЕМЕЛЬНОГО УЧАСТКА**

Данная ещё Марком Твенем рекомендация приобретать землю, ибо её больше не производят, не теряет своей актуальности и по сей день. Будучи одними из самых ценных объектов гражданского оборота (особенно если они находятся в границах крупных мегаполисов) земельные участки привлекают к себе внимание тысяч граждан нашей огромной страны. По сложившейся традиции среди упомянутых граждан в обязательном порядке присутствуют и юристы. У них, как известно, особый взгляд на вещи (к коим, безусловно можно отнести и участки земли) отчасти сформированный в результате постоянного обращения к нормативным актам, включающим подчас специфический категориальный аппарат со своими определениями и дефинициями. О законодательной дефиниции земельного участка и хотелось бы поговорить в рамках настоящей статьи, ибо как учил Сократ – для обеспечения правильных выводов мы должны уметь определять понятия.

Легальное определение земельного участка содержится в пункте 3 статьи 6 Земельного кодекса РФ (далее – Земельный кодекс, ЗК РФ). Согласно данной норме **земельный участок**, будучи объектом права собственности и иных предусмотренных ЗК РФ прав на землю, это **недвижимая вещь**, которая представляет собой **часть земной поверхности** и имеет **характеристики**, позволяющие определить ее в качестве **индивидуально определенной вещи**.

До недавнего времени Земельный кодекс под земельным участком понимал часть поверхности земли (в том числе почвенный

слоем), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке.

Расширенное определение земельного участка было закреплено и в статье 1 ныне утратившего силу Федерального закона от 2 января 2000 года №28-ФЗ «О государственном земельном кадастре» (далее – Закон о земельном кадастре), где под ним понималась часть поверхности земли (в том числе, поверхностный почвенный слой), границы которой описаны и удостоверены в установленном порядке уполномоченным государственным органом, а также все, что находится над и под поверхностью земельного участка, если иное не предусмотрено федеральными законами о недрах, об использовании воздушного пространства и иными федеральными законами. Как видно, определение, данное в Законе о земельном кадастре, было более широким и, как думается, полнее отражающим специфику рассматриваемого термина. Вместе с этим, как первое, так и второе определения, по мнению некоторых ученых, не являлись идеальными. Как отметил Н.Н. Мисник, земельный участок, как наружная часть земли, может иметь лишь одну количественную физическую характеристику – площадь<sup>134</sup>. Ни глубина, ни объем к таким характеристикам относиться не могут. Но тогда довольно странным, по его мнению, выглядело указание ЗК РФ на то, что к поверхности земли может быть отнесен и почвенный слой. Ведь он обладает такой характеристикой, как глубина... Недостатки концепции определения земельного участка посредством почвенного слоя сущностного свойства виделись им в том, что, хотя земельное законодательство и ориентировано, в основном, на сельскохозяйственное использование земли, это не единственно возможное использование ее поверхности... Земельный участок – правовая абстракция, за которой

---

<sup>134</sup> Мисник Н.Н. К понятию земельного участка./ Н.Н. Мисник // Государство и право. – 2005. - №10. – С.59.

скрывается земная поверхность, а не слой плодородной земли (почвы). Это может быть и песок, и щебень, и монолитный камень... Поверхность земли, отвечающая признакам земельного участка, не перестанет быть земельным участком лишь по той причине, что на ней отсутствует почва<sup>135</sup>.

А.Л. Корнеев, в свою очередь, обобщая законодательные и доктринальные определения земельного участка, в качестве одного из его признаков выделил вертикальный и горизонтальный срезы, позволяющие установить пространственные масштабы земельного участка. «Имеется в виду, конечно же, не его физическое понимание, а те пределы пространства, на которое распространяется правовой режим земельного участка... Вертикальный срез земельного участка не имеет четкой границы. Однако она неизбежно существует и определяется отдельно для каждого земельного участка с учетом его особенностей, прав землепользователя и назначения этого вида прав»<sup>136</sup>.

Представляется, что мнение А.Л. Корнеева является весьма спорным, поскольку, как указывает Н.Н. Мисник, земельный участок – понятие не столько фактическое, сколько юридическое. Юридическое содержание данного понятия не сводится исключительно к тому, что орган власти должен определить границы и установить целевое назначение участка земли. С точки зрения юриспруденции, земельный участок суть объект материальный и идеальный одновременно. Первая составляющая (материальность) земельного участка состоит в том, что земная поверхность, составляющая его материальную суть, вполне реальна и воспринимается нашими чувствами. Ее можно увидеть, потрогать и

---

<sup>135</sup> Мисник Н.Н. Указ. соч. С.59,60.

<sup>136</sup> Корнеев А.Л. Сделки с земельными участками: учебное пособие/ А.Л. Корнеев – М.: ОАО «Издательский Дом «Городец»» - 2006. – С.43.

т.д. Вторая составляющая (идеальность) земельного участка зиждется на том, что это понятие абстрактное. «Абстрактность понятия «земельный участок» как раз и состоит в том, что с позиций права он рассматривается, как некая идеальная поверхность (внешняя оболочка) земли как природного ресурса, важнейшего средства производства и вещественного фактора процесса труда, определяемая исключительно плоскостными границами. Поэтому для его индивидуализации определение глубинных границ безразлично. Глубина может характеризовать расположение объектов, созданных на земельном участке, место залегания посаженных семян, пород и т.д. Глубина разработки земельного участка определяется его целевым назначением, а также строительными, сельскохозяйственными и иными нормами. Но глубина разработки не является глубиной самого земельного участка. Таким образом, специфика земельного участка как поверхности почвенного слоя состоит в том, что такая характеристика, как глубина, характеризует не сам земельный участок, а находящиеся на нем продукты труда или даже естественный рельеф»<sup>137</sup>.

Неотъемлемой характеристикой земельного участка как юридической категории и объекта права является также его индивидуализация. Индивидуализируется земельный участок посредством территориального землеустройства, включающего в себя описание границ в соответствующей землеустроительной документации и установление его границ на местности (межевания), а также кадастрового учета.

Важной характеристикой земельного участка является также его целевое назначение и разрешенное использование. Целевое назначение – это критерий, в соответствии с которым земельный

---

<sup>137</sup> Мисник Н.Н. Указ. соч. С.60.

участок относится к той или иной категории земель. Разрешенное использование, в свою очередь, представляет собой результат территориального зонирования различных категорий земель.

Целевое назначение – это установленное на основании закона и в предусмотренном им порядке разрешение властного органа на использование земель и входящих в их состав земельных участков только определенным образом. Разрешенное использование – наиболее узкое целевое назначение земельного участка, установленное нормативным актом, принятым в результате зонирования земель<sup>138</sup>.

Н.Н. Мисник относит целевое назначение и разрешённое использование земельного участка к его юридическим характеристикам (правовым признакам). «Их имманентность земельному участку определяется природой земли, ее ограниченностью как природного ресурса. Более того, эти правовые признаки влияют и на фактические характеристики земельного участка. Так, например, для личных подсобных хозяйств предельные размеры земельных участков будут одни, для крестьянских хозяйств – другие. Даже их установление происходит по-разному»<sup>139</sup>.

Если в одних и тех же границах, отмечает учёный, существует земельный участок с целевым назначением пашни, а затем это целевое назначение меняется в связи с отнесением земель, на которых находится земельный участок, к землям транспорта, то это не может быть один и тот же земельный участок. Это разные вещи, потому что предназначены они для разных целей<sup>140</sup>.

---

<sup>138</sup> Мисник Н.Н. Целевое назначение и разрешенное использование – юридические признаки земельного участка // Юрист. 2012. № 15. С. 20 - 23. // СПС Консультант Плюс.

<sup>139</sup> Там же.

<sup>140</sup> Мисник Н.Н. Целевое назначение и разрешенное использование – юридические признаки земельного участка // Юрист. 2012. № 15. С. 20 - 23. // СПС Консультант Плюс.

Принимая во внимание всё вышеизложенное, целесообразным представляется дать следующее определение рассматриваемому термину: **земельный участок – это недвижимая вещь, являющаяся индивидуализированной частью земной поверхности, характеризующаяся определенным земельным законодательством целевым назначением и разрешенным использованием.** Думается, что легальное закрепление предложенной дефиниции будет способствовать более полному отражению содержания рассматриваемой правовой категории.

Хрущев Я.В.

## **О РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ГЕНДЕРНОГО РАВЕНСТВА В РОДИТЕЛЬСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЯХ**

В современной правовой действительности практически во всех международно-правовых актах, упоминающих права человека и конституциях презюмируется принцип равенства мужчины и женщины. К примеру, в преамбуле Всеобщей декларации прав человека 1948 года сказано, что народы Объединенных наций подтвердили свою веру в основные права человека, в достоинство и ценность человеческой личности и в равноправие мужчин и женщин<sup>141</sup>.

На это обращается внимание и в Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 года<sup>142</sup> и в Международном

---

<sup>141</sup> Всеобщая декларация прав человека 1948 года // Российская газета. 1995. 5 апр. URL: <http://www.consultant.ru>.

<sup>142</sup> Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

пакте о социальных, экономических и культурных правах 1966 года<sup>143</sup>, которые обязывают государства гарантировать равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими, политическими, экономическими, социальными и культурными правами, зафиксированными в отмеченных правовых актах.

Равенство родителей так же закреплено статьей 18 Конвенции о правах ребенка<sup>144</sup>, где определен принцип равной ответственности обоих родителей.

Российский законодатель следует международной традиции и в своих нормативно-правовых актах последовательно закрепляет конструкцию принципа гендерного равенства. К примеру, в статье 19 Конституции Российской Федерации<sup>145</sup> особо выделяется положение, в соответствии с которым мужчина и женщина имеют равные права и свободы, включая равные возможности для их реализации.

Отраслевое законодательство во исполнение норм Конституции Российской Федерации детализирует отмеченные положения. Пример – закрепление принципа равенства мужчины и женщины в семейном праве, на основе которого разрешаются все вопросы, касающиеся материнства и отцовства (пункт 2 статьи 31 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>146</sup> (далее - СК РФ)). Или декларирование положения, что родители - мать и отец - равны в осуществлении ими своих родительских прав (статья 61 СК РФ).<sup>147</sup> При этом, следует отметить, что в доктрине критически оценивают возможность полного гендерного равенства, а именно, высказывается мнение что, «полное

---

<sup>143</sup> Международный пакт о социальных, экономических и культурных правах 1966 года // Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

<sup>144</sup> Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989) (вступила в силу для СССР 15.09.1990) // Сборник международных договоров СССР. Выпуск XLVI. 1993.

<sup>145</sup> Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

<sup>146</sup> Семейный кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 № 223-ФЗ // СЗ РФ. 01.01.1996. № 1. Ст. 16.

<sup>147</sup> Слепко Г.Е., Стражевич Ю.Н. О некоторых ограничениях и нарушениях принципа гендерного равенства в семейном праве и отраслевом законодательстве // Научные труды. Российская академия юридических наук. М., 2015. Вып. 15. С. 719.

равноправие мужчин и женщин является правовой фикцией, а само гендерное неравенство, с одной стороны, проистекает из естественных различий в их физиологическом строении (и часто вполне обоснованно), а с другой, в отдельных сферах жизни человека не соответствует ни способностям, желаниям и возможностям женщин, ни интересам общества и современному уровню мировоззрения, ни конституционным принципам равенства граждан, особенно принимая во внимание семейную и демографическую политику, проводимую в современной России, уровень развития техники и технологий, которые делают возможным участие женщин в сферах общественного производства (труда), ранее для них недоступных»<sup>148</sup>.

Как известно, термин «гендер» дословно переводится как «род». На сегодняшний день этот термин стал применяться расширительно и отождествляться с понятиями «социальный пол». Термин «пол» означает, прежде всего, физические, физиологические, биологические различия между женщинами и мужчинами, тогда как термин «гендер» («гендерное равенство») употребляется, когда речь идет о социальных, культурных, психологических и иных поведенческих особенностях каждого пола<sup>149</sup>.

Наиболее распространенной разновидностью семейных правоотношений являются родительские. Считаем целесообразным проанализировать, каково содержание и условия реализации принципа равенства мужчины и женщины в обозначенных правоотношениях.

В рамках правового регулирования родительских правоотношений данный принцип основан на норме части 2 статьи 38 Конституции Российской Федерации: «Забота о детях, их воспитание -

---

<sup>148</sup> Слепко Г.Е. Гендерное равенство и его отражение в семейном и военном законодательстве и судебной практике// Семейное и жилищное право. 2014. № 6. URL: <http://www.consultant.ru>.

<sup>149</sup> Гендерное равенство: проблема равных прав и равных возможностей мужчин и женщин: Учебное пособие для студентов вузов / Поленина С.В. М. 2005 С. 18.



равное право и обязанность родителей». Соответственно, отец и мать, по мнению законодателя, обладают равными правомочиями по осуществлению своих родительских прав и обязанностей (пункт 1 статьи 61, пункт 1 статьи 63 СК РФ).

Отмеченные права и обязанности родителей корреспондируются с правами ребенка (глава 11 СК РФ). При этом, как правило, права одновременно представляют собой обязанность. К примеру, на воспитание и обучение своего ребенка (абзац 2 пункта 2 статьи 54, статьи 63 СК РФ, пункт 2 части 1 статьи 17, часть 1 статьи 44 Федерального закона от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»<sup>150</sup>), на защиту прав и законных интересов ребенка (статьи 56, 64 СК РФ) и др.

Следует отметить, что семейно-правовые нормы не определяют приоритета прав отца или матери при осуществлении ими своих родительских прав. В науке остается дискуссионным и актуальным вопрос равенства прав родителей, в контексте искусственного прерывания беременности по волеизъявлению только женщины, без учета мнения «будущего» отца, но с признанием юридической презумпции отцовства.

Одновременно с этим, при обращении к нормам иного отраслевого законодательства, устанавливающего права и обязанности в зависимости от привязки к родительским правоотношениям, можно констатировать гендерное неравенство. В частности, в Трудовом кодексе Российской Федерации<sup>151</sup> (далее ТК РФ) имеется специальная глава 41 «Особенности регулирования труда женщин, лиц с семейными обязанностями». Отдельно фиксируются специальные гарантии трудовых прав для работающих отцов

---

<sup>150</sup> Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 31.12.2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

<sup>151</sup> Трудовой кодекс Российской Федерации от 30.12.2001 № 197-ФЗ // СЗ РФ. 28.12.2001. № 12. Ст. 16.

(например, статьи 256, 257). В то же время только для женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, сформулировано правило о получении их письменного согласия при направлении в служебные командировки, привлечении к сверхурочной работе, работе в ночное время, в выходные и праздничные дни (часть 1 статья 259 ТК РФ). В части 3 данной статьи конкретизируется возможность предоставления названных гарантий и отцам, воспитывающим без супруги детей в возрасте до пяти лет. По нашему мнению, бесспорным является утверждение О.Ю. Ильиной, что российский законодатель необоснованно смешивает понятия «супруги» и «родители»<sup>152</sup>.

В продолжении аргументации нашей позиции о нарушении принципа гендерного равенства, стоит обратиться к анализу статьи 38 Конституции Российской Федерации устанавливающей, что материнство и детство, семья находятся под защитой государства. При этом забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность обоих родителей. На наш взгляд, вызывает недоумение отсутствие в названной норме указания на отцовство как институт, который нуждается в защите. Но при этом статьей 7 Конституции Российской Федерации закрепляется, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 31.01.2014 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзаца десятого пункта 1 статьи 127 Семейного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина С.А. Аникиева»<sup>153</sup>, прямо указал: «Понятием «семья» - наряду с понятиями «материнство», «детство», «отцовство» - охватывается, как следует из сопоставления статьи 38 (часть 1) Конституции Российской Федерации с положениями ее статей 7 (часть 2), 23 (часть 1) и 72 (пункт «ж» части

---

<sup>152</sup> Ильина О.Ю. К вопросу о равенстве прав мужчины и женщины в семейных правоотношениях // Современное право. 2007. № 8. URL: <http://www.consultant.ru>.

<sup>153</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 7. Ст. 735.

1), особая сфера жизни человека, являющаяся объектом конституционного регулирования, которое конкретизируется в нормативных правовых актах федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Полагаем, что следует согласиться с мнением Е.С. Шаховой, о необходимости замены дефиниций «материнство» и «отцовство» на термин «родительство».<sup>154</sup>

Стремление законодателя уравнивать мужчин и женщин, привело к обратному перекосу в праве. Так основы семейной политики России не всегда учитывают проблемы отцов, а презюмируют материнские, что в свою очередь усугубляет гендерное неравенство родителей. В подтверждение этого вывода обратимся к норме части 3 статьи 7 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»<sup>155</sup>, которая фиксирует, что лица, получившие сертификат, могут расходовать средства материнского (семейного) капитала в полном объеме либо по частям по различным направлениям: в том числе и на формирование накопительной пенсии для женщин. Соответственно, мужчина, как единственный родитель и усыновитель второго и последующих детей, в отличие от женщины не может направить средства материнского капитала на формирования накопительной части страховой пенсии.

Резюмируя вышеизложенное отметим, что содержание принципа равенства мужчины и женщины в родительских правоотношениях нельзя признать равнозначным. СК РФ по-разному определяет, как перечень прав и свобод, которыми обладают в семье мужчина и женщина, так и правовые возможности для их реализации.

---

<sup>154</sup> Шахова Е.С. К вопросу о реформировании частноправовых и публичных начал защиты и охраны родительства и детства // Семейное и жилищное право. 2016. № 4. С. 25 - 29.

<sup>155</sup> СЗ РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 19.

Фиошин А.В.

**К ВОПРОСУ ОБ ОТВЕТСТВЕННОСТИ БАНКА ЗА  
ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НЕДОСТОВЕРНОЙ ИНФОРМАЦИИ,  
КАСАЮЩЕЙСЯ ЗАВЕЩАТЕЛЬНОГО РАСПОРЯЖЕНИЯ**

*Не о том речь, что виновного сечь, а о том, где он.*

Русская народная поговорка

Поводом для написания настоящей статьи послужил один прелюбопытный судебный казус. Фабула его такова. Гражданка К.Н.Н. (далее - истец) обратилась в суд с иском о признании частично недействительным свидетельства о праве на наследство и взыскании денежных средств к К.А.Н. (далее – ответчик). В обоснование своих требований истец указала, что 29.03.2012г. умерла её мама К.Т.А. (далее - наследодатель) после смерти которой осталось наследство заключающееся, помимо прочего, в денежном вкладе на счете в Поволжском банке ОАО Сбербанк России г. Самары (далее - Сбербанк). Данные денежные средства, согласно завещательному распоряжению от 06.12.2001 г., были завещаны наследодателем истцу, однако на запрос нотариуса о наличии завещательного распоряжения в их отношении Сбербанк ответил, что таковое отсутствует. В свою очередь ответчик, получив в отношении данных денежных средств свидетельство о праве на наследство, получил их и распорядился ими по своему усмотрению.

Выслушав объяснения участников процесса и изучив материалы дела Карсунский районный суд Ульяновской области пришёл к выводу о том, что основанием выдачи нотариусом ответчику свидетельства о праве на наследство в части указанных денежных средств явилось предоставление Сбербанком недостоверной информации об отсутствии завещательного распоряжения по обозначенному вкладу. Следовательно, свидетельство было выдано ошибочно в результате чего ответчик неосновательно обогатился и в силу ст. 1102 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) обязан вернуть полученные денежные средства истцу<sup>156</sup>.

Пикантность ситуации заключается в том, что, помимо неосновательного обогащения, с ответчика были взысканы расходы на оплату услуг представителя, расходы по оплате госпошлины и расходы на оплату услуг нотариуса.

Помимо извечных русских вопросов «кто виноват?», «что делать?» возникает и вопрос об ответственности банка за предоставление недостоверной информации, касающейся завещательного распоряжения. Какую ответственность несёт банк если на запрос нотариуса о наличии завещательных распоряжений в отношении денежных средств, находящихся во вкладах, он даёт отрицательный ответ, в то время, когда такого рода завещательные распоряжения в банке имеются.

Наличествует ли в данном случае нарушение прав ответчика банком и если да, то какой вид ответственности предусмотрен для последнего? Существует ли причинно-следственная связь между убытками, наступившими у ответчика и действиями банка? Возможно ли в рассматриваемом случае взыскание с банка морального вреда и упущенной выгоды?

---

<sup>156</sup> См. Решение Карсунского районного суда Ульяновской области от 20.09.2013г. по делу №2-244/2013 // Архив Карсунского районного суда Ульяновской области за 2013г.

Для начала целесообразным представляется уяснить, что же такое «гражданско-правовая ответственность».

О.С. Иоффе определял гражданско-правовую ответственность как санкции за правонарушение, вызывающей для нарушителя отрицательные последствия в виде лишения субъективных гражданских прав либо возложения новых или дополнительных гражданско-правовых обязанностей<sup>157</sup>.

В этой связи возникает вопрос: совершил ли в рассматриваемой ситуации банк правонарушение, то есть общественно опасное деяние (действие или бездействие), выразившееся в наличии определенного вреда в результате совершения указанных деяний?

Положительный ответ кажется очевидным. Сообщив недостоверную информацию нотариусу, истец не получил те денежные средства, которые ему полагались в силу завещательного распоряжения. В свою очередь ничего не подозревавший ответчик, действовавший на основании свидетельства о праве на наследство, получил данные средства и в силу решения суда не только их вернул, но и понес дополнительные расходы, связанные с судебным процессом.

В качестве контраргумента банк мог апеллировать к тому, что дополнительные расходы для ответчика могли бы отсутствовать при удовлетворении требований истца в добровольном порядке. И в этом случае ущерба как для истца, так и для ответчика можно было бы избежать.

Однако, сообщение банком недостоверной информации нотариусу повлекшее за собой все вышеописанные негативные последствия вряд ли нельзя отнести к противоправным действиям. Не стоит забывать и о пункте 5 статьи 10 ГК РФ согласно которому добросовестность участников гражданских правоотношений и

---

<sup>157</sup> Иоффе О.С. Избранные труды. Т. III. СПб.: Юридический центр "Пресс", 2004. С. 141.

разумность их действий предполагаются. Как отмечено в абзаце 3 пункта 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»<sup>158</sup>: оценивая действия сторон как добросовестные или недобросовестные, следует исходить из поведения, ожидаемого от любого участника гражданского оборота, учитывающего права и законные интересы другой стороны, содействующего ей, в том числе в получении необходимой информации. Представляется, что подавляющее большинство участников оборота получающее у нотариусов свидетельства о праве на наследство в виде вкладов в банках получают данные вклады, нисколько не сомневаясь в законности указанных свидетельств.

Таким образом, на примере рассмотренного казуса, можно сделать вывод о том, что за предоставление нотариусу недостоверной информации об отсутствии в банке завещательного распоряжения по вкладу, последний может нести гражданско-правовую ответственность, перед лицами которым, в связи с этим был причинён ущерб. Размер возмещения ущерба должен учитываться в каждом конкретном случае с учётом всех обстоятельств дела.

---

<sup>158</sup> Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 23.06.2015 № 25 «О применении судами некоторых положений раздела I части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Российская газета. № 140. 30.06.2015.

### **ОБ АВТОРАХ:**

Гридин Б.Н. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Душенко С.М. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Иглин А.В. – доцент кафедры международного права юридического факультета института права и национальной безопасности РАНХиГС при Президенте РФ;

Иглин В.В. – доцент кафедры гражданского права и процесса юридического факультета Ульяновского государственного университета;

Козлова Е.В. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Любавин М.В. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Песиков В.Н. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Сысоева Е.А. – магистрант Московского финансово-юридического университета (МФЮА);

Фиошин А.В. – старший преподаватель кафедры гражданского права ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»;

Хрущев Я.В. – студент 3 курса ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета РФ».



