

4. Мизулина сообщила о необоснованном изъятии тысяч детей из семей в РФ. // Интерфакс. 2022. 5 июля. URL: <https://www.interfax.ru/russia/850596>.

5. Семья Г. В. Международная практика отобрания детей у родителей. М., 2017. 25 сл. URL: https://r1.nubex.ru/s1561-fbe/f2573_42.pdf.

6. Семья и дети в России: статистический сборник / Федерал. служба гос. статистики, Обществ. палата РФ. М.: Перо, 2022. 116 с. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/Semia_i_deti_2021.pdf.

7. Nous faisons tout pour le bien de notre enfant, mais on veut nous l'enlever // Le Progres. 2015. 15 oct. URL: <https://www.leprogres.fr>.

УДК 347.639.03:364.4-053.2

Ю. Ю. Левченко, Е. Е. Столярова

J. J. Levchenko, E. E. Stolyarova

ФГАОУ ВО «Российский государственный профессионально-педагогический университет», Екатеринбург

Russian state vocational pedagogical university, Ekaterinburg

jujulio@yandex.ru, lady.stolyarowa2012@yandex.ru

СИРОТА ПРОТИВ ГОСУДАРСТВА: О ПРОЦЕССУАЛЬНЫХ АСПЕКТАХ ЗАЩИТЫ ОСОБО УЯЗВИМЫХ ЛИЦ ОТ ДИСКРИМИНАЦИИ

SIROTA VS THE STATE: ON PROCEDURAL ASPECTS OF THE PROTECTION OF PARTICULARLY VULNERABLE PERSONS FROM DISCRIMINATION

Аннотация. Статья является продолжением ранее опубликованной авторами статьи о некоторых материально-правовых аспектах обеспечения прав детей-сирот (кадетов); содержит анализ процессуальных проблем защиты от дискриминации в сфере соцобеспечения этих особо уязвимых лиц.

Abstract. The article is a sequel of an article previously published by the authors on some material and legal aspects of guarantee the rights of orphans (cadets); contains an analysis of the procedural problems of protection against discrimination in the sphere of social maintenance of these especially vulnerable persons.

Ключевые слова: дискриминация в сфере соцобеспечения, дети-сироты, особо уязвимые лица, способы защиты, судебная защита нарушенных прав, отраслевая и родовая подсудность, административное судопроизводство, конституционное судопроизводство, буквальное и телеологическое толкование закона

Keywords: discrimination in the sphere of social maintenance, orphans, especially vulnerable persons, methods of protection, judicial protection of violated rights, the jurisdiction of branches and sorts, administrative proceedings, constitutional proceedings, formal and teleological interpretation of the law

В настоящей статье авторы продолжают рассматривать проблемы нарушения и защиты прав детей-сирот (кадетов). В опубликованной в предыдущем сборнике статье «О некоторых правовых аспектах обеспечения прав детей-сирот (кадетов)» [15] была поставлена проблема неполноты и, как следствие, дискриминационности оснований предоставления права на дополнительные меры социальной поддержки детям-сиротам, продолжающим получать общее среднее образование после достижения 18 лет. Речь шла об основаниях, установленных абзацем 3 пункта 5 статьи 3 Закона Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 107-ОЗ «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством» (далее по тексту – Свердловский областной закон) [7]. Суть проблемы целесообразно кратко описать, исходя из следующей классификации указанных лиц. В зависимости от вида образовательной программы и типа образовательной организации, можно назвать три группы обучающихся, находившихся под попечительством, не завершивших получение общего среднего образования до совершеннолетия. Первую группу образуют лица, обучающиеся в общеобразовательной организации по программам основного общего и (или) среднего общего образования (обычные школьники, в том числе, обучающиеся в кадетских классах). На этих лиц распространяются положения Свердловского областного закона, т. е. они могут рассчитывать на социальные выплаты и по достижении совершеннолетия, до завершения общего среднего образования.

Ко второй группе относятся лица, обучающиеся по программам профессионального образования, реализуемым одновременно с общеобразовательными программами, независимо от типа образовательной организации, но, главным образом, профессиональных образовательных организациях (учащиеся колледжей, завершающие получение общего среднего образования, параллельно осваивая выбранную профессию). На этих лиц распространяется Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [6]. В этом случае социальная поддержка обеспечена Федеральным законодательством.

Наконец, третья группа представлена лицами, обучающимися только по программам среднего общего образования в профессиональных образовательных организациях (одна из форм получения кадетского образования). И вот эти-то лица, по достижении восемнадцати лет в период обучения, не имеют права получать какие-либо дополнительные меры социальной поддержки. Ни Свердловский областной закон, ни ФЗ № 159, не распространяются на таких обучающихся, хотя по своему фактическому по-

ложению они не отличаются от обычных школьников из числа детей-сирот, относящихся к первой группе. Таким образом, имеет место несправедливость и нарушение прав детей-сирот, лишаящихся по достижении 18 лет материальной поддержки со стороны государства лишь потому, что имели несчастье выбрать для получения образования, по настоятельной рекомендации органов опеки и попечительства, учебное заведение «не того» вида.

Констатация проблемы и ее материально-правовой анализ ставят вопрос о ее разрешении. Представляется, что очевидная несправедливость в отношении такой категории особо уязвимых лиц, как дети-сироты в социальном правовом государстве должна быть устранена оперативно, с помощью простейших, доступных этим лицам способов защиты.

Однако, при попытке защитить права сироты, оказавшегося в подобной ситуации, ожидания простоты и эффективности не оправдались; тестирование правозащитной системы показало отрицательный результат.

Существуют, как известно, несудебная и судебная формы защиты нарушенных прав. Попытка решить проблему по линии органов соцзащиты (в административном порядке) не увенчалась успехом. Выразив понимание и готовность произвести соответствующие выплаты, органы соцзащиты сослались на отсутствие у них полномочий для самостоятельного решения этого вопроса, указав на необходимость судебного решения или внесения изменений в областной закон. Приемы в министерстве образования Свердловской области, у отдельных депутатов Законодательного собрания также не привели к результативной поддержке. Уполномоченный по правам человека в соответствии со ст. 16 ФКЗ от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» [3] рассматривает жалобы и заявления граждан на решения или действия государственных органов, органов местного самоуправления, государственных служащих, должностных лиц, если ранее заявитель обжаловал эти решения и действия в административном или судебном порядке и не согласен с принятыми решениями.

Таким образом, пришлось остановиться на судебном порядке защиты явно нарушенных прав учащихся кадетов-сирот. Выбор (безальтернативный в рассматриваемом случае) судебного порядка предполагает исходя из юридической квалификации спорных материально-правовых отношений правильное определение «отраслевой», родовой и территориальной подсудности. (Термин «отраслевая» подсудность предложен В. Н. Богущим [14] вместо понятия «Подведомственность», утратившего свое универсальное значение в действующих процессуальных кодексах. По сути, речь идет о выборе процессуального закона, применимого к конкретной спорной ситуации, к выбору между Кодексом административного судопроизводства Российской Фе-

дерации (КАС РФ), Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (ГПК РФ) и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (АПК РФ). Не рассматривая АПК РФ по очевидным причинам, остановимся на выборе между гражданским и административным судопроизводством. Право соцобеспечения не относится к частноправовым отраслям. Отношения по установлению и предоставлению населению социальных выплат (часть предмета данной отрасли права) невозможны без участия компетентных государственных органов. Публично-правовой характер данных отношений исключает, на первый взгляд, обычный исковой порядок защиты в рамках гражданского судопроизводства. Из статьи 1 КАС РФ [5], определяющей предметную сферу его применения, следует, что в порядке административного судопроизводства рассматриваются административные дела о защите нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан..., другие дела, возникающие из административных и иных публичных правоотношений. Однако в п. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» содержится разъяснение о том, что дела, связанные с реализацией социальных прав, не подлежат рассмотрению в порядке КАС РФ [10]. Из этого следует, что защита, безусловно, относящихся к социальным, прав на социальные выплаты должна осуществляться в исковом порядке по нормам гражданского процессуального законодательства. Прочитав абзац первый названного пункта Постановления Пленума: «К административным делам, рассматриваемым по правилам КАС РФ, относятся дела, возникающие из правоотношений, не основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников, в рамках которых один из участников правоотношений реализует административные и иные публично-властные полномочия по исполнению и применению законов и подзаконных актов по отношению к другому участнику». Таким образом, Верховный Суд, вопреки очевидному, относит отношения между гражданином и компетентным органом государственной власти, органом местного самоуправления по вопросам реализации социальных выплат, к категории отношений, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности.

Возможности и перспективы исковой защиты были проанализированы и отвергнуты. (Отметим, что в рамках оказания правовой помощи были составлены два варианта исковых заявлений в Чкаловский районный суд г. Екатеринбурга к ответчику – Управлению социальной политики по Чкаловскому району г. Екатеринбурга о признании права на рассматриваемые выплаты и о взыскании ежемесячных выплат на содержание ребенка, на-

ходящегося под опекой и попечительством). Решение об отказе от исковой защиты было принято не столько даже по причинам объективного несоответствия правозащитной ситуации данному способу защиты (отсутствие равенства между истцом и ответчиком, автономии воли у ответчика, равенство бремени доказывания для слабой и сильной сторон отношений), сколько в силу понимания, что, применяя в соответствии с ч. 1 ст. 11 ГПК РФ законы субъектов РФ (в числе прочих нормативно-правовых актов), суд неизбежно откажет в иске [4].

Таким образом, чтобы защитить нарушенные права детей-сирот-кадетов не оставалось ничего другого, как оспаривать дискриминирующие положения абз. 3 пункта 5 статьи 3 Закона Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 107-ОЗ «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством».

Следовало выбрать один из двух вариантов судебного оспаривания закона субъекта РФ.

Первый вариант предполагал обращение в Уставный суд Свердловской области. В соответствии с п. 2 ст. 4 Закона Свердловской области от 06.05.1997 г. № 29-ОЗ) Уставный Суд рассматривает вопросы соответствия законов Свердловской области и иных правовых актов, за исключением ненормативных (индивидуальных), принимаемых органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Уставу Свердловской области, а также осуществляет толкование Устава Свердловской области [8].

Полагая, что речь идет об извинительном пробеле в праве, неумышленном, но очевидном несоответствии нормы областного закона общепризнанному международно-правовому и конституционному запрету дискриминации (ст. 2 Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г. [2] и ст. 19 Конституции РФ [1]), а не Уставу Свердловской области, обращение в Уставный суд представлялось нецелесообразным.

Второй вариант оспаривания областного закона предусмотрен КАС РФ. В соответствии с подпунктом 1 ч. 2 ст. 1 этого кодекса к делам, рассматриваемым в порядке административного судопроизводства, относятся дела об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части.

В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 20 КАС РФ дела об оспаривании нормативных актов субъекта РФ подсудны по первой инстанции высшему судебному органу этого субъекта; в рассматриваемом случае – Свердловскому областному суду.

Остановившись на данном способе защиты прав, напомним, особо уязвимых лиц, в виду его безальтернативности, сложно не отметить его «простоту и доступность».

В Свердловский областной суд было подано административное исковое заявление о признании недействующими отдельных положений Закона Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 107-ОЗ «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством». Административными истцами, по сути, ставился вопрос о защите от дискриминации в сфере соцобеспечения по признаку типа образовательного учреждения, о нарушении общеправового принципа равенства, установленного, в том числе, ст. 19 Конституции РФ. Дополнительно в административном исковом заявлении говорилось о нарушении права на образование, в части права на выбор образовательного учреждения, о косвенной дискриминации в сфере образования, обусловленной дискриминацией в сфере соцобеспечения.

Решением Свердловского областного суда от 09.07.2019 г по административному делу № 3а-275/2019. исковые требования детей-сирот (кадетов) были оставлены без удовлетворения [12].

В соответствии с ч. 7 ст. 213 КАС РФ при рассмотрении дел об обжаловании нормативных актов суд при проверке законности оспариваемых положений не связан основаниями и доводами административного искового заявления и обязан проверить его законность в полном объеме. Суд рассмотрел все предусмотренные ст. 8 КАС РФ вопросы за исключением очевидно главного, краеугольного и сущностного для истцов вопроса об отступлении от принципа равенства в сфере соцобеспечения в обжалуемых положениях Свердловского областного закона, о применении ст. 19 Конституции РФ.

Определением суда от 04 июля 2019 г. производство по административному делу по административному исковому заявлению о признании недействующим в части нормативного правового акта по мотиву его противоречия Конституции Российской Федерации было прекращено.

Решение было обжаловано в апелляционном порядке и оставлено без изменения определением Судебной коллегии по административным делам Верховного суда РФ от 30.10.2019 г. по апелляционному производству № 45-АПА 19–30 [11].

Судебная коллегия уделила внимание вопросам дискриминации в сфере образования (аргументация заслуживает отдельного внимания), отказавшись от оценки довода о дискриминации в сфере соцобеспечения по признаку типа образовательного учреждения. Верховный суд указал, что довод о нарушении общеправового принципа равенства «не может быть оценен в порядке административного судопроизводства судом общей юрисдикции, поскольку проверка... законов и иных нормативных актов субъектов

Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся... совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к исключительной компетенции Конституционного суда Российской Федерации».

В соответствии с ч. 5 ст. 208 КАС РФ административные иски о признании нормативных правовых актов недействующими в порядке, предусмотренном настоящим Кодексом, действительно, не подлежат рассмотрению в суде, если проверка конституционности этих правовых актов в соответствии с Конституцией Российской Федерации отнесена к компетенции Конституционного суда Российской Федерации.

То есть, единственным компетентным органом, обладающим правом дать оценку оспариваемым положениям Свердловского областного закона с позиций ст. 19 Конституции РФ, является, по мнению уважаемых судебных инстанций, Конституционный суд РФ.

При этом, на момент рассмотрения административного искового заявления, п. 4 ст. 125 Конституции РФ действовал в редакции до 2020 г., в соответствии с которой: «Конституционный суд Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом».

В действующей редакции п. 4 ст. 125 Конституции с учетом внесенных в 2020 г. поправок, обращение в Конституционный суд РФ возможно только после исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты.

Обе редакции не предполагают права гражданина на непосредственное обращение в Конституционный суд. Кроме того, речь идет о конкретном конституционном контроле, т. е. условием допустимости жалобы является применение оспариваемой нормы в конкретном деле. Поэтому, как обоснованно отметила О. Подоплелова: «...в эту категорию дел не попадали, по практике Конституционного суда, дела, связанные с оспариванием нормативных правовых актов. Это связано в целом с тем, как сформулированы нормы Кодекса административного судопроизводства о том, в каком порядке рассматриваются эти дела, исследуются ли там фактические обстоятельства дела конкретного заявителя и какое они имеют значение для итогового вывода» [16]. То есть, не говоря даже о сложности процедуры конституционного обжалования дискриминирующей нормы, перспективы признания жалобы допустимой, вызывали сомнения.

Таким образом, попытка защитить нарушенные права ребенка сироты выявила слабость отечественного правоприменения. Можно сделать следующие малоутешительные выводы.

1. На сегодняшний день простой и доступный способ такой защиты отсутствует. Есть вариант – обратиться с иском в порядке гражданского судопроизводства с перспективой последовательно проиграть дело в нескольких инстанциях, чтобы затем получить возможность рассчитывать на проверку применяемой судом нормы Конституционным судом РФ в порядке конкретного контроля.

Другой способ – оспаривание нормативно-правовых актов в порядке административного судопроизводства, избранный представителями ребенка-сироты в данном случае, позволяет судам, формально, юридически обоснованно заблокировать право на судебную защиту от дискриминации в судах общей юрисдикции и опять же указать в качестве единственной компетентной инстанции Конституционный суд РФ.

2. Обосновать наличие дискриминации в административном исковом заявлении, не упоминая ст. 19 Конституции РФ, невозможно и некорректно. Представляется, что позиция административных истцов искусственно была сведена судебными инстанциями к проблеме конституционности оспариваемого закона. Прийти к подобному умозаключению побуждают два фактора. Во-первых, вопрос о конституционно-правовой несправедливости применения нормативного акта шире вопроса его несоответствия Конституции РФ. В противном случае, для чего существуют нормы о прямом действии Конституции РФ и непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина?

Во-вторых, при уточнении смысла административного иска, несложно было установить, проверяя его доводы и основания в полном объеме в соответствии с ч. 7 ст. 213 КАС РФ, что речь идет о применении общеправового принципа равенства, который установлен не только Конституцией, но и общепризнанными нормами международного права. К числу таких общепризнанных норм относятся положения Пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966 г., из статей 2 и 9 которого следует запрет дискриминации, в том числе, и в сфере права на социальное обеспечение. В соответствии с п. 1 Постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.10.2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации»: «Исходя из этого, а также из положений части 4 статьи 15, части 1 статьи 17, статьи 18 Конституции Российской Федерации права и свободы человека согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, а также международным договорам Российской Федерации являются непосредственно действующими в пределах юрисдикции Российской Феде-

рации. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» [9].

Возникает вопрос, каковы основания исключения из предмета доказывания по делу вопроса о соответствии оспариваемых положений общепризнанным нормам международного права?

3. Кроме того, применительно к рассматриваемой правозащитной ситуации «Общеправовой принцип равенства преломляется в отраслевом принципе всеобщности права на социальное обеспечение. Принцип всеобщности социального обеспечения предполагает, что законодательство закрепляет равную и одинаковую для всех граждан возможность при наступлении определенных обстоятельств получать установленные виды обеспечения и не лишает те или иные категории граждан права на обеспечение по признакам расы, пола, вероисповедания и т. п. и не устанавливает каких-либо ограничений... в праве на получение тех или иных видов обеспечения при наличии установленных законом условий» [13, с. 50].

Однако при толковании условий, установленных законом, суды, ссылаясь на дискреционный характер полномочий областного законодателя и интересы бюджета, сосредоточились на буквальном прочтении текста оспариваемых норм в ущерб их телеологическому толкованию.

На основании изложенного можно заключить, что в противостоянии сироты и государства система защиты прав человека зашла в правоприменительный тупик, выход из которого необходимо найти. Миссия же по поиску такого выхода должна быть в равной степени возложена как на законодателя, так и на правоприменительные органы.

Список литературы

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г.) // Российская газета. 1993. 25 дек.

2. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных с иностранными государствами. 1978. Вып. XXXII. С. 36.

3. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 1997. 4 марта.

4. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 137-ФЗ // Российская газета. 2002. 20 нояб.

5. Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 8 марта 2015 г. // Российская газета. 2015. 11 марта.

6. О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № 159-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 52. Ст. 5880.

7. О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством: Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 г. № 107-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2008. № 11–2. Ст. 1791.

8. Об Уставном Суде Свердловской области: Закон Свердловской области от 6 мая 1997 г. № 29-ОЗ // Областная газета. 1997. 13 мая.

9. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 2 дек.

10. Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // Российская газета. 2016. 3 окт.

11. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 30 октября 2019 г. по апелляционному производству № 45-АПА 19–30 // URL: <https://legalacts.ru/sud/apelliatsionnoe-opredelenie-sudebnoi-kollegii-po-administrativnym-delam-verkhovnogo-suda-rossiiskoi-federatsii-ot-30102019-n-45-apa19-30/> (дата обращения: 28.06.2022).

12. Решение Свердловского областного суда от 09 июля 2019 г по административному делу № 3а-275/2019. URL: <https://sudact.ru/regular/doc/JdjfpR2hUZIN/?ysclid=lbmb31sjzh894496603>.

13. *Андреев В. С.* Социальное обеспечение в СССР. Советское право социального обеспечения: курс лекций. М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1969. Т. 1: Темы 1–8. 149 с.

14. *Богущий В. Н.* Исключение подведомственности из ГПК. URL: <https://www.9111.ru/questions/77777777386561/>.

15. *Левченко Ю. Ю., Столярова Е. Е.* О некоторых правовых аспектах обеспечения прав детей-сирот (кадетов) // 30 лет Конвенции о правах ребенка: современные вызовы и пути решения в сфере защиты прав детей: сборник материалов научно-практической конференции, Екатеринбург, 17 ноября 2020 г. Екатеринбург: Рос. гос. проф.-пед. ун-т, 2020. С. 68–73.

16. *Подоплелова О.* Как подавать жалобы в Конституционный Суд по новым правилам // Адвокатская газета. 2020. 21 дек. URL: <https://www.advgazeta.ru/novosti/kak-podavat-zhaloby-v-konstitutsionnyy-sud-po-novym-pravilam>.