

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРАВООЩИТНЫЙ СОЮЗ
"ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН"»

Сборник трудов
общероссийской конференции
**«ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ
И МОНИТОРИНГ ЗАЩИТЫ
СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН»**

Москва, 2013

ББК 67.400.7я431(2Рос)

О-28

Общественный контроль и мониторинг защиты социальных прав граждан : сборник трудов общероссийской конференции. М. : Издательство «Юрист», 2013. — 304 с.
ISBN 978-5-91835-218-2

В настоящем сборнике отражены в том числе результаты мониторинга социальных прав человека и гражданина в Российской Федерации в период с ноября 2012 г. по август 2013 г. Издание рекомендовано некоммерческим организациям, правозащитникам, государственным и муниципальным служащим и всем интересующимся проблематикой социальных прав.

Сборник издан в рамках социально значимого проекта «Содействие в решении социальных проблем населения посредством постоянного мониторинга ситуации и оперативного реагирования» (на основе всероссийского мониторинга защиты социальных прав граждан).

При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 3 мая 2012 г. № 216-рп.

ISBN 978-5-91835-218-2

© Общероссийская общественная организация
«Общенациональный правозащитный союз
"Человек и Закон"», 2013
© ООО «Издательство "Юрист"», 2013

Содержание

Алексеев С.В. Социальная защита спортсменов: система мер и общественный контроль за исполнением.....	4
Андреева О.А. Правовое противодействие межнациональным конфликтам в сфере духовной жизни общества.....	41
Березанцев А.Ю. Судебно-психиатрическая экспертиза и защита прав потерпевших в уголовном и гражданском процессах.....	50
Капустина О.В. К вопросу о занятости пенсионеров в сфере общественного контроля (исторический аспект)	75
Симонович Н.Е. Применение современных технологий при оказании социальной помощи населению	85
Скачкова Г.С. Профсоюзы и защита социальных прав граждан	90
Соловьев А.К. Проблемы реализации страховой стратегии долгосрочной устойчивости пенсионной системы России в условиях макроэкономических и демографических рисков	101
Зайцева Л.В. Роль общественных организаций в разработке профессиональных стандартов	106
Левушкин А.Н. Насилие над детьми: социальная проблема и практические вопросы ее решения	119
Осипов М.Ю. О некоторых правовых проблемах реализации права на получение медицинской помощи в РФ	130

Сочнева Е.Н., Панарин А.А., Дарбинян А.А., Овчаров А.В. Роль системы социального партнерства России в защите социальных прав работников.....	141
Сошнев А.Н. Социальный аудит как инструмент общественного контроля.....	158
Есева Е.Ю. Права граждан России на оплату труда	170
Стенограмма	181

СОЦИАЛЬНАЯ ЗАЩИТА СПОРТСМЕНОВ: СИСТЕМА МЕР И ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ

*Алексеев С.В.,
председатель Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России,
президент Национального объединения спортивных юристов РФ,
профессор Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА), юридического факультета Академии труда
и социальных отношений Федерации независимых профсоюзов России,
проректор Академического международного института,
главный редактор журналов «Спорт: экономика, право, управление»
и «Право и государство: теория и практика», член Президиума
Общенационального правозащитного союза «Человек и Закон»,
член научно-консультативного совета при Общественной палате РФ,
доктор юридических наук, профессор, почетный работник высшего
профессионального образования Российской Федерации,
почетный работник науки и техники Российской Федерации*

Усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров — одно из приоритетных направлений государственной политики в сфере физической культуры и спорта¹. Стратегия раз-

¹ См.: Алексеев С.В. Спортивное право России : учебник для вузов / под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2005, 2007, 2012, 2013; Алексеев С.В. Международное спортивное право : учебник для вузов / под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008, 2013; Алексеев С.В.

вития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р², предусматривает необходимость разработать систему мер по социальной защите спортсменов и тренеров, в том числе путем усиления адресности социальной помощи выдающимся российским спортсменам. План мероприятий по реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденный приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 14 октября 2009 г. № 905³, дублирует положения Стратегии, закрепляя необходимость разработать меры в данном направлении.

За последние годы в области социальной защиты спортсменов, тренеров и других участников физкультурно-спортивной сферы сделаны определенные шаги.

1. Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4868-1 «Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте»⁴ (утратил силу с 6 мая 1999 г.) содержал специальный раздел 5 «Льготы и социальные гаран-

Олимпийское право. Правовые основы олимпийского движения : учебник для вузов / под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010, 2013; Алексеев С.В. Спортивное право. Трудовые отношения в спорте : учебник для вузов / под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013, 2014; Алексеев С.В. Правовые основы профессиональной деятельности в спорте : учебник для вузов. М. : Советский спорт, 2013.

² СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4110.

³ Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».

⁴ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 784.

тии в области физической культуры и спорта», в частности ст. 36 «Социальная защита граждан, занимающихся физической культурой и спортом» и ст. 37 «Дополнительные гарантии и компенсации спортсмену, выступающему в составе сборной команды Российской Федерации».

2. Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁵ (утратил силу с 29 марта 2008 г.) содержал ст. 20 «Охрана здоровья граждан при занятиях физической культурой и спортом», в частности, по социальной реабилитации, и ст. 32 «Социальная защита спортсменов и работников физкультурно-спортивных организаций».

3. Вместе с тем действующий Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»⁶ (далее также — Федеральный закон о спорте), несмотря на то, что в его ст. 1 в качестве предмета регулирования данного Федерального закона называются в том числе социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта в Российской Федерации, специальных статей о социальной защите спортсменов, тренеров и других участников физкультуры и спорта пока не содержит.

В связи с этим 3 июня 2009 г. депутатом Государственной Думы Федерального Собрания РФ В.Б. Шестаковым был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания РФ (вх. № 1.1-5846) проект федерального закона № 211168-5 «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической

⁵ СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2206.

⁶ СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.

культуре и спорте в Российской Федерации» в части обеспечения социальной защиты спортсменов и работников физкультурно-спортивных организаций». Законопроектом предлагалось внести в Федеральный закон № 329-ФЗ специальную главу 6.1 «Социальная защита в области физической культуры и спорта», содержащую специальную ст. 39.1 «Социальная защита спортсменов и работников физкультурно-спортивных организаций в Российской Федерации».

25 июня 2009 г. законопроект рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ (протокол № 122, п. 33). Однако 20 мая 2010 г. Советом Государственной Думы Федерального Собрания РФ законопроект был снят с рассмотрения (протокол № 203, п. 20).

Вместе с тем ст. 22 Федерального закона о спорте в ч. 9 предусматривает, что для лиц, имеющих выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией в области физической культуры и спорта, устанавливаются почетные спортивные звания. Положение о присвоении почетных спортивных званий утверждено приказом Минспорттуризма России от 27 ноября 2008 г. № 55⁷. В силу ч. 10 названной статьи органами государственной власти субъектов Российской Федерации, на территориях которых осуществляется развитие национальных видов спорта, могут устанавливаться почетные спортивные звания по этим видам спорта.

Пунктом 18 ст. 6 Федерального закона о спорте к полномочиям Российской Федерации в области физической

⁷ БНА РФ. 2009. № 12.

культуры и спорта относится учреждение государственных наград Российской Федерации, иных наград и почетных званий, премий и других форм поощрения Российской Федерации в области физической культуры и спорта. А п. 2 ч. 1 ст. 8 Федерального закона о спорте к полномочиям субъектов Российской Федерации в области физической культуры и спорта относится учреждение почетных званий, наград, премий и иных форм поощрения в области физической культуры и спорта субъектов Российской Федерации.

4. Указом Президента РФ от 6 июля 2002 г. № 692⁸ учреждена *ежемесячная стипендия Президента Российской Федерации* спортсменам — членам сборных команд России по олимпийским видам спорта и их тренерам в размере 15 тыс. руб. и утвержден Порядок ее выплаты.

Указом Президента РФ от 3 декабря 2003 г. № 1423⁹ учреждена *ежемесячная стипендия Президента Российской Федерации* спортсменам-инвалидам — членам сборных команд России по паралимпийским и сурдлимпийским видам спорта и их тренерам в размере 15 тыс. руб. и с учетом этого уточнен упомянутый Порядок выплаты стипендий.

Указом Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1446 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 2002 г. № 692 «О стипендиях Президента Российской Федерации спортсменам — членам сборных команд России

⁸ СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2680.

⁹ СЗ РФ. 2003. № 49. Ст. 4756.

по олимпийским видам спорта и их тренерам» и в Положение, утвержденное этим Указом»¹⁰ указанная привилегия распространена также на чемпионов Олимпийских игр, чемпионов Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, входивших в состав сборных команд СССР и (или) Российской Федерации.

В настоящее время действует *Указ Президента РФ от 31 марта 2011 г. № 368 «О стипендиях Президента Российской Федерации спортсменам, тренерам и иным специалистам спортивных сборных команд Российской Федерации по видам спорта, включенным в программы Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр, чемпионам Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр»* (вместе с «Положением о порядке выплаты стипендий Президента Российской Федерации спортсменам, тренерам и иным специалистам спортивных сборных команд Российской Федерации по видам спорта, включенным в программы Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр, чемпионам Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдлимпийских игр»)¹¹. В соответствии с этим указом с 2011 г. размер данной стипендии увеличен до 32 тыс. руб. в месяц.

Выплата стипендий Президента Российской Федерации осуществляется в установленном порядке за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете на соответствующий финансовый год и на

¹⁰ СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4654.

¹¹ СЗ РФ. 2011. № 14. Ст. 1883.

плановый период для Министерства спорта Российской Федерации на эти цели.

5. Новая глава 54.1 Трудового кодекса Российской Федерации (ТК РФ), введенная в него Федеральным законом от 28 февраля 2008 г. № 13-ФЗ¹², определила особенности регулирования труда спортсменов и их тренеров. В частности, решены следующие вопросы:

- особенности регулирования труда спортсменов в возрасте до 18 лет и женщин-спортсменов;
- процедура проведения обязательных предварительных, периодических и внеочередных медицинских осмотров;
- особенности режима рабочего времени спортсменов и тренеров;
- обязанность работодателя обеспечивать страхование жизни и здоровья спортсмена¹³;
- дополнительные гарантии и компенсации спортсменам и тренерам.

В соответствии со ст. 348.10 ТК РФ *работодатель обязан за счет собственных средств обеспечивать спортсменов, тренеров* спортивной экипировкой, спортивным оборудованием и инвентарем, другими материально-техническими средствами, необходимыми для осуществления их трудовой деятельности, а также поддерживать указанные экипировку, оборудование, инвентарь и средства в состоянии, пригодном

¹² СЗ РФ. 2008. № 9. Ст. 812.

¹³ См. об этом: Заболонкова О. Гарантии и компенсации спортсменам при заключении трудового договора // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 5.

для использования. Материально-техническое обеспечение спортивных сборных команд Российской Федерации за счет средств федерального бюджета осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации¹⁴.

Спортсменам, тренерам предоставляется *ежегодный дополнительный оплачиваемый отпуск*, продолжительность которого определяется коллективными договорами, локальными нормативными актами, трудовыми договорами, но не менее четырех календарных дней.

Работодатель обязан в период временной нетрудоспособности спортсмена, вызванной спортивной травмой, полученной им при исполнении обязанностей по трудовому договору, за счет собственных средств производить ему *доплату к пособию по временной нетрудоспособности до размера среднего заработка*¹⁵ в случае, когда размер указанного пособия ниже среднего заработка спортсмена и разница

¹⁴ См.: Приказ Минспорттуризма России от 27 мая 2010 г. № 525 «Об утверждении Порядка материально-технического обеспечения, в том числе обеспечения спортивной экипировкой, научно-методического и антидопингового обеспечения спортивных сборных команд Российской Федерации за счет средств федерального бюджета» // БНА РФ. 2010. № 30.

¹⁵ Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 232-ФЗ «О внесении изменения в ст. 1 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда» (СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6955) федеральный минимальный размер оплаты труда с 1 января 2013 г. установлен в сумме 5205 руб. в месяц. Вместе с тем, исходя из положений ст. 133.1 ТК РФ, в ряде регионов МРОТ выше, к примеру, в г. Москве он составляет с 1 января 2013 г. 11 700 руб., с 1 июля 2013 г. — 12 200 руб. (см.: Соглашение о минимальной заработной плате в городе Москве на 2013 год между Правительством Москвы, московскими объединениями профсоюзов и московскими объединениями работодателями от 12 декабря 2012 г. // Тверская, 13. 20.12.2012. № 152).

между размером указанного пособия и размером среднего заработка не покрывается страховыми выплатами по дополнительному страхованию спортсмена, осуществляемому работодателем.

Невключение работодателем спортсмена в заявку на участие в спортивном соревновании, в том числе в связи с тем, что спортсмен не отвечает требованиям, установленным организатором спортивного соревнования, не является основанием для снижения заработной платы спортсмена. В указанных случаях работодатель обязан обеспечить участие спортсмена в тренировочных и других мероприятиях по подготовке к спортивным соревнованиям.

Коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами, трудовыми договорами могут предусматриваться условия о дополнительных гарантиях и компенсациях спортсменам, тренерам, в том числе:

- о проведении восстановительных мероприятий в целях улучшения здоровья спортсмена;
- о гарантиях спортсмену в случае его спортивной дисквалификации;
- о размерах и порядке выплаты дополнительных компенсаций в связи с переездом на работу в другую местность;
- о предоставлении питания за счет работодателя;
- о социально-бытовом обслуживании;
- об обеспечении спортсменов, тренеров и членов их семей жилым помещением на период действия трудового договора;
- о компенсации транспортных расходов;
- о дополнительном медицинском обслуживании;

- о дополнительных денежных выплатах спортсмену в случаях возникновения временной нетрудоспособности или полной утраты трудоспособности в период действия трудового договора;

- об оплате работодателем обучения спортсмена в образовательных учреждениях;

- о дополнительном пенсионном страховании.

6. Законом РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей»¹⁶ чемпионам Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр предусмотрено *право на повышение на 50% размера пенсии за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца*, назначаемых в соответствии с данным Федеральным законом (п. «б» ч. 1 ст. 45 — введен Федеральным законом от 29 мая 2002 г. № 60-ФЗ¹⁷ с последующими дополнениями).

7. Федеральным законом от 4 марта 2002 г. № 21-ФЗ «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»¹⁸ предусмотрено *дополнительное материальное обеспечение* чемпионам Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр (п. 2

¹⁶ ВСНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.

¹⁷ СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2029.

¹⁸ СЗ РФ. 2002. № 10. Ст. 964.

ст. 1). Постановлением Минтруда РФ от 6 августа 2002 г. № 53 утвержден Перечень документов, необходимых для назначения дополнительного ежемесячного материального обеспечения граждан Российской Федерации¹⁹.

8. Согласно п. 2 ч. 4 ст. 71 Федерального закона от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»²⁰ чемпионы и призеры Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, чемпионы мира, чемпионы Европы, лица, занявшие первое место на первенстве мира, первенстве Европы по видам спорта, включенным в программы Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, *имеют право на прием без вступительных испытаний на обучение по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата и программам специалитета по специальностям и (или) направлениям подготовки в области физической культуры и спорта.*

9. Ряд распоряжений Президента Российской Федерации посвящены *поощрениям ведущих спортсменов, поддержке одаренных детей, детско-юношеского спорта, поощрениям за подготовку российских спортсменов к Олимпийским играм* (см., например, распоряжения Президента РФ от 19 апреля 2001 г. № 227-рп «О поощрении спортсменов, работников физической культуры и спорта»²¹, от 6 января 1997 г. № 4-рп «О поощрении спортсменов, тренеров, работников физической

¹⁹ Российская газета. 29.08.2002. № 162.

²⁰ СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

²¹ СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1710.

культуры и спорта по итогам XXVI летних Олимпийских игр 1996 года»²²).

10. Согласно ч. 3 ст. 8 Федерального закона от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» *органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительное материальное обеспечение* лицам, имеющим выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией в области физической культуры и спорта. Учитывая огромную значимость физической культуры и спорта в решении социально-экономических проблем общества и реализуя указанную норму Федерального закона о спорте, многие руководители регионов в целях государственной поддержки развития спорта и для успешной подготовки спортсменов к крупнейшим соревнованиям, в том числе к Олимпийским играм, установили стипендии губернаторов, глав администраций, президентов республик. Ряд субъектов Федерации (Санкт-Петербург, Москва, Ленинградская, Московская, Омская, Пермская, Тюменская, Волгоградская области, Башкортостан, Бурятия, Алтайский край и др.) приняли свои законодательные акты, направленные на социальную защиту субъектов физической культуры и спорта. Так, Законом г. Москвы от 15 июля 2009 г. № 27 «О физической культуре и спорте в городе Москве»²³ предусмотрен ряд *льгот и поощрений в области физической культуры и спорта в г. Москве.*

²² СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 378.

²³ Ведомости Московской городской Думы. 2009. № 8. Ст. 216.

Согласно ст. 30 Закона г. Москвы № 27 спортсменам — жителям города Москвы, являющимся членами спортивных сборных команд Российской Федерации, завоевавшим звания чемпионов или призеров Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, устанавливаются *единовременные выплаты* в размерах и порядке, которые определяются Правительством Москвы по результатам проведения очередных игр. Тренерам указанных спортсменов устанавливаются *единовременные выплаты в размере 50%* размера единовременных выплат, установленных спортсменам.

Спортсменам — жителям города Москвы, являющимся членами спортивных сборных команд Российской Федерации, завоевавшим звания чемпионов или призеров Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, чемпионов мира, чемпионов Европы по видам спорта, входящим в программы Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, среди взрослых спортсменов, устанавливаются *ежемесячные компенсационные выплаты к пенсии* в размерах и порядке, которые определяются Правительством Москвы.

Спортсменам — членам спортивных сборных команд города Москвы, завоевавшим звания чемпионов или призеров на чемпионатах и первенствах России, финальных соревнованиях Спартакиады учащихся России, Спартакиады молодежи России, Спартакиады инвалидов России по видам спорта, входящим в программы Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, устанавливаются *поощрительные денежные выплаты* в размерах, установленных Правительством Москвы. Порядок и условия отбора таких спортсменов, а

также порядок выплаты поощрительных денежных выплат определяются уполномоченным органом.

Статья 31 Закона г. Москвы № 27 предусматривает возможность увековечения памяти выдающихся спортсменов, тренеров и работников физической культуры и спорта в Москве. Для увековечения памяти выдающихся спортсменов, тренеров и специалистов в области физической культуры и спорта их имена в порядке, установленном законами и иными правовыми актами города Москвы, могут быть присвоены:

- 1) улицам и иным линейным транспортным объектам;
- 2) объектам спорта;
- 3) образовательным, научным учреждениям и иным учреждениям, физкультурно-спортивным организациям, учредителем которых является город Москва.

Присвоение имен выдающихся спортсменов, тренеров и специалистов в области физической культуры и спорта официальным физкультурным и спортивным мероприятиям города Москвы производится организаторами этих мероприятий по согласованию с уполномоченным органом.

Закон Волгоградской области от 10 июля 2007 г. № 1495-ОД «О физической культуре и спорте в Волгоградской области»²⁴ предусматривает *пожизненное материальное обеспечение* для олимпийских чемпионов и их тренеров, проживающих на территории Волгоградской области, в виде ежемесячной выплаты из бюджета Волгоградской области в размере 30 тыс. руб. с последующей ежегодной индексацией (п. 1 ст. 14).

²⁴ См.: URL: <http://volgoduma.ru>

В соответствии со ст. 29 Закона г. Москвы № 27 *платные физкультурно-оздоровительные и спортивные услуги*, оказываемые учреждениями, подведомственными уполномоченному органу, предоставляются на льготных основаниях следующим категориям жителей города Москвы:

1) детям из многодетных и малообеспеченных семей, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, инвалидам, ветеранам Великой Отечественной войны — безвозмездно (за счет средств бюджета г. Москвы);

2) детям, не указанным в п. 1, студентам, обучающимся по очной форме обучения в высших учебных заведениях, финансируемых за счет средств федерального бюджета или бюджета г. Москвы, ветеранам боевых действий на территории СССР, на территории Российской Федерации и территориях других государств, а также гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, — по льготным ценам.

Услуги на льготных основаниях, предусмотренные выше, предоставляются на условиях и в порядке, установленных правовыми актами города Москвы.

Возмещение недополученных доходов физкультурно-спортивных организаций независимо от организационно-правовой формы (за исключением государственных (муниципальных) учреждений) в связи с предоставлением указанным категориям жителей Москвы физкультурно-оздоровительных и спортивных услуг безвозмездно или по льготным ценам производится за счет средств бюджета г. Москвы в порядке, установленном Правительством Москвы.

11. В 2005 г. в стране был создан «Фонд поддержки олимпийцев России», учрежденный ведущими российскими предпринимателями²⁵. *Ежемесячные стипендии Президента России* — в размере 45 тыс. руб. спортсменам и 40 тыс. руб. тренерам — стали получать 439 олимпийцев и 35 паралимпийцев. Многого делает в социальном плане Российский союз спортсменов: олимпийские чемпионы пенсионного возраста имеют *50%-ную надбавку к основной пенсии*, в Москве ветераны спорта (более 600 человек) получают *дополнительную пенсию из негосударственного пенсионного фонда «Традиция»*.

Вместе с тем с учетом изложенного нужно отметить, что рассмотренные отдельные правовые нормы и меры, направленные на социальную защиту главным образом выдающихся российских спортсменов, в том числе покидающих большой спорт, а также действующие отраслевые программные документы в области физической культуры и спорта имеют направленность адресной помощи, а не создания оптимальных предпосылок и комплекса достаточных условий эффективной социальной поддержки и защиты спортсменов, тренеров и других участников физкультурно-спортивного движения как фактора в целом развития российского спорта высоких достижений, а также массового спорта. Действующие положения и нормы социальной защиты недостаточны для работников сферы физической культуры и спорта. Нужна комплексная

²⁵ Некоммерческая благотворительная организация «Фонд поддержки олимпийцев России» зарегистрирована в Минюсте России 27 июля 2005 г.

программно-нормативная база, которая реально гарантировала бы права на социальную защиту спортсменов, тренеров и других участников физкультурно-спортивного движения. Очевидно, что характер профессиональной деятельности спортсменов, сопряженной с травматизмом и риском профессиональных заболеваний, ускоренным снижением общей трудоспособности, определяет необходимость их повышенной социальной защиты. Права и свободы россиян в сфере физической культуры и спорта нуждаются в подкреплении гарантиями реальной государственной защиты, ответственности за их нарушения.

В связи с этим на основании задач, поставленных в Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2020 г., и в соответствии с решением заседания Комиссии спортсменов при Олимпийском комитете России от 26 октября 2010 г. Комиссией по спортивному праву Ассоциации юристов России совместно с Комиссией спортсменов при Олимпийском комитете России были подготовлены и одобрены на заседании Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России 15 ноября 2010 г. предложения о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также иные меры, направленные на совершенствование нормативно-правового и организационного обеспечения, создание достойных условий для отечественных спортсменов высокого класса, покидающих большой спорт²⁶.

²⁶ См.: Вести Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 2. С. 29–32.

Одним из механизмов государственной поддержки спорта является установление гарантий социальной защиты спортсменов на случай получения травм различной степени тяжести. Вместе с тем отсутствуют специальное законодательство о страховании членов сборных команд Российской Федерации, минимальные стандарты страхования работодателями спортсменов — работников физкультурно-спортивных организаций, вытекающего из положений абзаца 7 ч. 3 ст. 348.2 ТК РФ.

Почти отсутствует система профессиональной переподготовки и специального медицинского обеспечения спортсменов высокого класса, оканчивающих спортивную карьеру, отсутствует достаточное финансирование мер социальной поддержки спортсменов, тренеров и других участников физкультурно-спортивного движения, имеются недостатки в вопросах пенсионного обеспечения.

Следует отметить следующие *основные причины снижения уровня социальной защиты спортсменов в Российской Федерации*:

- отсутствие концепции регулирования вопросов социальной защиты граждан Российской Федерации, занимающихся спортом;
- несовершенство и неполнота федерального законодательства в части регулирования социальной защиты спортсменов, в том числе завершивших спортивную карьеру, тренеров и других участников физкультурно-спортивного движения;

• отсутствие в Федеральной целевой программе «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 15 сентября 2005 г. № 1433-Р²⁷, вопросов, определяющих и регулирующих меры социальной поддержки лиц, занимающихся физической культурой и спортом.

С учетом современных проблем законодательного обеспечения мер социальной поддержки и защиты спортсменов, тренеров и других участников физкультурно-спортивного движения в Российской Федерации и с учетом результатов обсуждения данных проблем 23 июня 2011 г. в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, а также на Международном спортивном форуме «Россия — спортивная держава» 9 сентября 2011 г. дальнейшие усилия по решению проблем в данной сфере видятся, в частности, в следующем²⁸.

²⁷ СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ См. также: Брусникина О.А., Алексеев С.В. Проблемы социальной защиты спортсменов в Российской Федерации: законодательные пути решения // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 3. С. 3–8; Брусникина О.А. Социальная адаптация спортсменов после окончания спортивной деятельности // Бариев М.М., Степанов И.А., Алексеев С.В. и др. Социальная адаптация спортсменов на современном этапе : сборник материалов круглого стола «Проблемы социальной адаптации спортсменов» в рамках III Международного спортивного форума «Россия — спортивная держава». М. : Олимпийский комитет России, 2011. С. 14–17; Брусникина О.А., Гостев Р.Г., Алексеев С.В. Усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров как одно из приоритетных направлений государственной политики в области физической культуры и спорта: современные проблемы и пути их решения // Культура физическая и здоровье. 2012. № 2 (38). С. 3–13; Они же. Социальные гарантии и социальная защита спортсменов, тренеров и других участников физической культуры и спор-

Представляется целесообразным уполномоченным органам власти и профильным общественным организациям предпринять, в частности, *следующие законотворческие и организационно-управленческие усилия.*

1. Рассмотреть предложения о внесении дополнений в федеральное страховое законодательство, предусматривающих обязательное государственное личное страхование членов сборных команд России по видам спорта за счет средств федерального бюджета.

2. Рассмотреть предложения по внесению изменений в трудовое законодательство в части определения минимальных стандартов и критериев страхования жизни и здоровья спортсменов их работодателями, а также предоставления чемпионам и призерам Олимпийских, Паралимпийских, Сурдлимпийских игр и других официальных международных соревнований преимущественного права на оставление на работе, на которую они поступили впервые, при сокращении штата работников. Предусмотреть в отношении работодателей обязанность по страхованию жизни и здоровья тренеров аналогично такой обязанности в отношении спортсменов, а также аналогичные минимальные стандарты и критерии такого страхования.

3. Рассмотреть предложения в части предоставления права на прием без вступительных испытаний чемпионам и призерам Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, чемпионам мира, чемпионам Европы,

та // Спортивная отрасль России: Ежегодник 2012. М. : Минспорт России: Ассоциация спортивного инжиниринга, 2012. С. 197–226.

лицам, занявшим первое место на первенстве мира, первенстве Европы по видам спорта, включенным в программы Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, на обучение по имеющим государственную аккредитацию программам бакалавриата и программам специалитета не только по специальностям и (или) направлениям подготовки в области физической культуры и спорта, но и по другим, а также права обучения по ним за счет бюджетных средств.

4. При доработке Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» рассмотреть предложения включить в него специальные нормы о социальной защите спортсменов и других субъектов физической культуры и спорта, в том числе в форме главы 6 «Социальная защита в области физической культуры и спорта», в частности, включить нормы, касающиеся гарантий на специальное медицинское обеспечение спортсменов, покидающих большой спорт. Внести в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» дополнения, предоставляющие право чемпионам и призерам Олимпийских, Паралимпийских, Сурдлимпийских игр и других официальных международных соревнований, а также другим спортсменам, состоявшим *не менее четырех лет* непрерывно в спортивных сборных командах Российской Федерации, права на дополнительную специализированную бесплатную медицинскую помощь в объеме и порядке, установленных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию

в сфере здравоохранения. Ввести в ст. 2 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» понятие «ветеран спорта». Часть 3 ст. 8 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» после слов «дополнительное материальное обеспечение лицам» дополнить словами: «проживающим на территории субъекта Российской Федерации». Статью 9 данного закона дополнить ч. 3 следующего содержания: «3. Органы местного самоуправления вправе устанавливать дополнительное материальное обеспечение проживающим на территории муниципального образования лицам, имеющим выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией в области физической культуры и спорта, в том числе завоевавшим звания чемпионов или призеров Олимпийских игр, Паралимпийских игр, Сурдлимпийских игр, чемпионов мира, чемпионов Европы, имеющим почетные спортивные звания, ведомственные награды органов государственной власти в области физической культуры и спорта или награжденным государственными наградами Российской Федерации за заслуги в области физической культуры и спорта».

5. Рассмотреть предложения по внесению дополнений в пенсионное законодательство России, в соответствии с которыми чемпионам и призерам Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских игр, чемпионам и призерам чемпионатов мира и Европы, а также спортсменам, состоявшим *не менее четырех лет* непрерывно в спортивных сборных командах Российской Федерации, в том числе

по видам спорта, не входящим в олимпийскую программу, трудовые пенсии по старости назначаются с уменьшением возраста, установленного ст. 7 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»²⁹, на 5 лет.

6. Рассмотреть предложения по внесению дополнений в ст. 1 Федерального закона «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией» в части включения дополнительных категорий спортсменов в перечень лиц, имеющих право на дополнительное материальное обеспечение по данному Федеральному закону.

7. Рассмотреть предложения о внесении дополнений в Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»³⁰ в части включения отдельных категорий спортсменов в перечень лиц, имеющих право на пенсию по государственному пенсионному обеспечению, установления оснований возникновения у рассматриваемой категории граждан права на назначение такой пенсии, в том числе возраста, по достижении которого это право может быть реализовано, а также порядка определения размера этой пенсии.

8. Рассмотреть предложения по расширению перечня категорий спортсменов в части норм Закона РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц,

²⁹ СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.

³⁰ СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.

проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей», предусматривающих право на повышение на 50% размера пенсии за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, назначаемых в соответствии с данным Федеральным законом, включив также призеров Олимпийских, Паралимпийских, Сурдлимпийских игр и чемпионов и призеров других официальных международных соревнований, членов сборных команд, представлявших нашу страну на протяжении *не менее четырех лет* на международной арене, но не достигших высоких результатов.

9. Рассмотреть предложения о централизованной переподготовке и повышении квалификации спортсменов, окончивших спортивную карьеру; при формировании расходов федерального бюджета предусмотреть выделение средств на эти цели.

10. Рассмотреть предложения о необходимых налоговых преференциях организациям, осуществляющим меры по социальной поддержке спортсменов, тренеров и других специалистов в области физической культуры и спорта, а также о дополнительных источниках финансирования социальной поддержки спортсменов: через поправки в законодательство предусмотреть целевые отчисления от лотерейного бизнеса, букмекеров и тотализаторов, покерной индустрии; для этого, в частности,

с учетом передового зарубежного опыта необходимо урегулирование интеллектуально-коммерческих игр, отличных от игр азартных, путем принятия специального законодательства³¹.

Необходимость законодательного урегулирования интеллектуально-коммерческих игр возникла в связи с выведением спортивного покера³² из Всероссийского реестра видов спорта³³. Однако из этого не следует, что турнирный покер, который официально признавался на протяжении двухлет спортом, стала азартной игрой. Покер выведен из состава спортивных игр, и только. В настоящее время в российском законодательстве существует пробел в нормативном правовом регулировании деятельности

³¹ См.: Сихарулидзе А.Т., Алексеев С.В. Актуальные проблемы спортивного права и спортивного законодательства на современном этапе: пути решения // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 2. С. 3–10; Алексеев С.В. Проблемы правового статуса турнирного покера: пути решения. Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы спортивных правоотношений: законодательное регулирование, перспективы развития». Уральский государственный университет физической культуры, Челябинск, 2010; Его же. Правовые и законодательные проблемы интеллектуально-коммерческих игр в России // Спорт и право. 2010. № 6; 2011. № 1–5; Его же. Интеллектуально-коммерческие игры: предпосылки и путь к легализации в России // Юридический мир. 2010. № 11; Его же. Чем покер хуже шашек? Перспективы развития интеллектуально-коммерческих игр в России // Спорт Бизнес Консалтинг. 2012. № 2.

³² См.: Алексеев С.В. Правовой статус спортивного покера в России // Спорт: экономика, право, управление. 2009. № 2; Его же. Покер как интеллектуальная спортивная игра: становление и развитие в России // ПолитЭкономика. 2009. № 2–3.

³³ В Российской Федерации некоторые карточные игры продолжают иметь статус вида спорта, например, бридж. На основании Приказа Федерального агентства по физической культуре и спорту от 8 августа 2005 г. № 475 Лига спортивного бриджа имеет государственную аккредитацию по виду спорта «спортивный бридж» // СПС «КонсультантПлюс».

по организации и проведению интеллектуально-коммерческих игр, что с учетом передового опыта ведущих зарубежных стран (Италии, Испании, Франции, Дании, Австрии, Голландии, Германии, острова Мэн (Великобритания), Эстонии, Мальты и др.) требует ее цивилизованного законодательного урегулирования, предусматривающего государственный контроль указанной специфической и распространенной деятельности — в форме лицензирования³⁴.

В некоторых странах, в частности в Литве, Казахстане и др., турнирный покер уже не первый год продолжает быть официально признанным интеллектуальным видом спорта. В начале 2012 г. Министерство спорта Бразилии официально признало покер спортивной игрой. Поспособствовала этому конфедерация тexasского холдема Бразилии, которая теперь является главной по покеру в стране. В реестр видов спорта на официальном сайте министерства попали холдем, омаха, семикарточный стад, разз и другие покерные дисциплины.

³⁴ См.: Алексеев С.В. К вопросу о необходимости лицензирования организации и проведения интеллектуально-коммерческих игр в России. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции «Юридические науки и современность», Пенза, МНИЦ, 2011; Его же. Тенденции административно-правового регулирования интеллектуально-коммерческих игр в России. Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции «Юридические науки и современность», Пенза, МНИЦ, 2011; Его же. Интеллектуально-коммерческие игры в России: принципы законодательного регулирования. Сборник материалов VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук», Пенза, МНИЦ, 2010; Его же. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению интеллектуально-коммерческих игр в России. Сборник материалов VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук», Пенза, МНИЦ, 2010.

В 2016 г. состоятся Олимпийские игры по интеллектуальным видам спорта, Бразилия является кандидатом на их проведение.

11. Рассмотреть предложения о повышении уровня материального обеспечения детей, получающих бесплатное образование в учреждениях дополнительного образования детей спортивной направленности (в части арендной платы сооружений, приобретения спортивной формы, оказания фармакологического обеспечения и др.).

12. Необходимо проводить работу по мониторингу содержания действующего и вновь принимаемого федерального и регионального законодательства, направленного на решение основных правовых, экономических и социальных проблем спортсменов, тренеров и других специалистов в рассматриваемой сфере, в том числе в части определения конкретных направлений деятельности органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по реализации полномочий в данной сфере. В рамках исполнения указа Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»³⁵, которым на федеральные органы исполнительной власти возложены полномочия по осуществлению мониторинга правоприменения в установленной сфере деятельности, необходимо предусмотреть осуществление мониторинга правоприменения в сфере социальной защиты спортсменов, тренеров и других специалистов в области физической культуры и спорта Минспортом России и иными заинтересованными

³⁵ СЗ РФ. 2011. № 21. Ст. 2930.

субъектами мониторинга правоприменения. Министерству спорта Российской Федерации целесообразно, в частности, проанализировать практику и опыт работы субъектов Российской Федерации по социальной защите и поддержке спортсменов, тренеров, выделить наиболее эффективные и соответствующие действующему законодательству методы и рекомендовать их органам власти субъектов Российской Федерации в качестве модельных.

13. Министерству спорта Российской Федерации при разработке Федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006—2015 годы» целесообразно предусмотреть положения, регулирующие меры социальной поддержки лиц, занимающихся спортом. Также рассмотреть вопрос о подготовке концепции, а затем федеральной целевой программы/подпрограммы и (или) специальной главы в Стратегию развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2020 г. под названием «Социальная защита граждан Российской Федерации, занимающихся спортом».

14. Министерству спорта Российской Федерации совместно с профсоюзом работников физической культуры, спорта и туризма Российской Федерации целесообразно предусмотреть в очередном отраслевом тарифном соглашении отраслевую систему оплаты труда и повышение реальной заработной платы работников физической культуры и спорта, а также вопросы совершенствования системы охраны труда работников отрасли, в том числе спортсменов и тренеров, в период проведения тренировочных занятий, сборов и соревнований.

15. Министерству спорта Российской Федерации совместно с Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и Министерством здравоохранения Российской Федерации целесообразно рассмотреть вопросы и подготовить предложения по социальной защите инвалидов, занимающихся спортом, рассмотреть предложения по организации льготного порядка санаторно-курортного обеспечения спортсменов — членов сборных команд Российской Федерации по видам спорта и выдающихся российских спортсменов по окончании спортивной карьеры.

Министерству здравоохранения Российской Федерации совместно с профсоюзом работников физической культуры, спорта и туризма Российской Федерации представляется целесообразным подготовить предложения по формированию перечня профессиональных заболеваний спортсменов в целях создания системы мониторинга за состоянием здоровья занимающихся спортом.

16. Законодательным (представительным) органам, исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации представляется целесообразным рассмотреть предложения при решении вопроса об определении перечня лиц, относящихся к категории «Ветеран труда», включать в их число спортсменов, занявших призовые места в официальных общероссийских и международных соревнованиях, имеющих звания «Заслуженный мастер спорта Российской Федерации (СССР)», «Мастер спорта международного класса», а также тренеров, имеющих звания «Заслуженный тренер России (СССР, РСФСР)».

17. Олимпийскому комитету России, всероссийским федерациям, союзам и ассоциациям по видам спорта, спортивным организациям совместно с Ассоциацией юристов России необходимо способствовать решению вопросов социальной защиты и поддержки спортсменов и тренеров, разрабатывать и вносить предложения, требующие законодательного регулирования. В частности, Комиссии спортсменов при Олимпийском комитете России и Комиссии по спортивному праву Ассоциации юристов России необходимо способствовать решению вопросов эффективной защиты прав и интересов российских спортсменов, тренеров и спортивных организаций страны на российской и международной спортивной арене, инициировать рекомендации и законопроекты по социальной защите спортсменов и тренеров как в период карьеры, так и по ее окончании.

Таким образом, для реализации рассмотренных направлений есть политическая воля (Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации), есть соответствующие приказы Минспорта России, но нет достаточного общественного контроля их реализации. Представляется целесообразным создание в структуре Общественной палаты Российской Федерации специализированной Комиссии по развитию физической культуры, спорта и олимпийского движения с функцией общественного контроля за реализацией государственной политики в области физической культуры и спорта³⁶.

³⁶ См.: Гриб В.В., Алексеев С.В. Концепция создания в Общественной палате Российской Федерации Комиссии по развитию физической культуры, спорта и олимпийского движения // Юридический мир. 2013. № 10.

Перечисленные усилия, определяющие направления развития мер социальной поддержки прежде всего спортсменов как в период спортивной карьеры, так и покидающих большой спорт, направлены, в частности, на создание дополнительного комплекса стимулов, создание дополнительной мотивации для спортсменов к достижению максимальных результатов на российских и международных спортивных соревнованиях, будут в значительной мере способствовать более качественным выступлениям, увеличению побед и рекордов российских спортсменов, прежде всего на Олимпийских, Паралимпийских и Сурдлимпийских играх, и в целом будут способствовать России удержать и улучшить завоеванные позиции в мировом спорте, сохранить статус великой спортивной державы.

Список использованной литературы

1. Основы законодательства Российской Федерации о физической культуре и спорте : Закон Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. № 4868-1 (утратил силу с 6 мая 1999 г.) // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 22. Ст. 784.
2. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 апреля 1999 г. № 80-ФЗ (утратил силу 29 марта 2008 г.) // СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2206.
3. О физической культуре и спорте в Российской Федерации : Федеральный закон от 4 декабря 2007 г. № 329-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 50. Ст. 6242.
4. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29 декабря 2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

5. О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей : Федеральный закон РФ от 12 февраля 1993 г. № 4468-1 // ВСНД и ВС РФ. 1993. № 9. Ст. 328.
6. О трудовых пенсиях в Российской Федерации : Федеральный закон от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920.
7. О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации : Федеральный закон от 15 декабря 2001 г. № 166-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4831.
8. О стипендиях Президента Российской Федерации спортсменам — членам спортивных сборных команд РФ и их тренерам, чемпионам Олимпийских игр, чемпионам Паралимпийских игр и чемпионам Сурдлимпийских игр, входившим в состав сборных команд СССР и (или) Российской Федерации : Указ Президента РФ от 6 июля 2002 г. № 692 // СЗ РФ. 2002. № 27. Ст. 2680.
9. О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 6 июля 2002 г. № 692 «О стипендиях Президента Российской Федерации спортсменам — членам сборных команд России по олимпийским видам спорта и их тренерам» и в Положение, утвержденное этим Указом : Указ Президента РФ от 7 октября 2008 г. № 1446 // СЗ РФ. 2008. № 41. Ст. 4654.
10. О поощрении спортсменов, работников физической культуры и спорта : Распоряжение Президента РФ от 19 апреля 2001 г. № 227-рп // СЗ РФ. 2001. № 17. Ст. 1710.
11. О поощрении спортсменов, тренеров, работников физической культуры и спорта по итогам XXVI летних Олимпийских игр 1996 года : Распоряжение Президента РФ от 6 января 1997 г. № 4-рп // СЗ РФ. 1997. № 3. Ст. 378.

12. О концепции федеральной целевой программы «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2006–2015 годы» : Распоряжение Правительства РФ от 15.09.2005 г. № 1433-р // СПС «КонсультантПлюс».
13. О физической культуре и спорте в Волгоградской области : Закон Волгоградской области от 10 июля 2007 г. № 1495-ОД // См.: URL: <http://volgoduma.ru>
14. Стратегия развития физической культуры и спорта в Российской Федерации до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 7 августа 2009 г. № 1101-р) // СЗ РФ. 2009. № 33. Ст. 4110.
15. План мероприятий по реализации Стратегии развития физической культуры и спорта в Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. приказом Министерства спорта, туризма и молодежной политики РФ от 14 октября 2009 г. № 905). Документ опубликован не был. СПС «КонсультантПлюс».
16. Положение о присвоении почетных спортивных званий (утв. приказом Минспорттуризма России от 27 ноября 2008 г. № 55) // БНА РФ. 2009. № 12.
17. Об утверждении Порядка материально-технического обеспечения, в том числе обеспечения спортивной экипировкой, научно-методического и антидопингового обеспечения спортивных сборных команд Российской Федерации за счет средств федерального бюджета : Приказ Минспорттуризма России от 27 мая 2010 г. № 525 // БНА РФ. 2010. № 30.
18. Алексеев С.В. Спортивное право России : учебник для вузов / С.В. Алексеев ; под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2005, 2007, 2012, 2013.
19. Алексеев С.В. Международное спортивное право : учебник для вузов / С.В. Алексеев ; под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008, 2013.

20. Алексеев С.В. Олимпийское право. Правовые основы олимпийского движения : учебник для вузов / С.В. Алексеев ; под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010, 2013.
21. Алексеев С.В. Спортивное право. Трудовые отношения в спорте : учебник для вузов / С.В. Алексеев ; под ред. д.ю.н., проф. П.В. Крашенинникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2013, 2014.
22. Алексеев С.В. Правовые основы профессиональной деятельности в спорте : учебник для вузов / С.В. Алексеев. М. : Советский спорт, 2013.
23. Заболонкова О. Гарантии и компенсации спортсменам при заключении трудового договора / О. Заболонкова // Учреждения физической культуры и спорта: бухгалтерский учет и налогообложение. 2010. № 5.
24. Брусникина О.А., Алексеев С.В. Проблемы социальной защиты спортсменов в Российской Федерации: законодательные пути решения / О.А. Брусникина, С.В. Алексеев // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 3. С. 3–8.
25. Брусникина О.А. Социальная адаптация спортсменов после окончания спортивной деятельности // Бариев М.М., Степанов И.А., Алексеев С.В. и др. Социальная адаптация спортсменов на современном этапе : сборник материалов круглого стола «Проблемы социальной адаптации спортсменов» в рамках III Международного спортивного форума «Россия — спортивная держава». М. : Олимпийский комитет России, 2011. С. 14–17.
26. Брусникина О.А., Гостев Р.Г., Алексеев С.В. Усиление мер социальной защиты спортсменов и тренеров как одно из приоритетных направлений государственной политики в области физической культуры и спорта: современные проблемы и пути их решения /

- О.А. Брусникина, Р.Г. Гостев, С.В. Алексеев // Культура физическая и здоровье. 2012. № 2 (38). С. 3–13.
27. Брусникина О.А., Гостев Р.Г., Алексеев С.В. Социальные гарантии и социальная защита спортсменов, тренеров и других участников физической культуры и спорта / О.А. Брусникина, Р.Г. Гостев, С.В. Алексеев // Спортивная отрасль России : Ежегодник-2012. М. : Минспорт России: Ассоциация спортивного инжиниринга, 2012. С. 197–226.
28. Сихарулидзе А.Т., Алексеев С.В. Актуальные проблемы спортивного права и спортивного законодательства на современном этапе: пути решения / А.Т. Сихарулидзе, Алексеев С.В. // Спорт: экономика, право, управление. 2011. № 2. С. 3–10.
29. Алексеев С.В. Проблемы правового статуса турнирного покера: пути решения / С.В. Алексеев // Сборник материалов I Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы спортивных правоотношений: законодательное регулирование, перспективы развития». Уральский государственный университет физической культуры, Челябинск, 2010.
30. Алексеев С.В. Правовые и законодательные проблемы интеллектуально-коммерческих игр в России / С.В. Алексеев // Спорт и право. 2010. № 6; 2011. № 1–5.
31. Алексеев С.В. Интеллектуально-коммерческие игры: предпосылки и путь к легализации в России / С.В. Алексеев // Юридический мир. 2010. № 11.
32. Алексеев С.В. Чем покер хуже шашек? Перспективы развития интеллектуально-коммерческих игр в России / С.В. Алексеев // Спорт Бизнес Консалтинг. 2012. № 2.
33. Алексеев С.В. К вопросу о необходимости лицензирования организации и проведения интеллектуально-коммерческих игр в России / С.В. Алексеев // Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции «Юридические науки и современность». Пенза : МНИЦ, 2011.

34. Алексеев С.В. Тенденции административно-правового регулирования интеллектуально-коммерческих игр в России / С.В. Алексеев // Сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции «Юридические науки и современность». Пенза : МНИЦ, 2011.
35. Алексеев С.В. Интеллектуально-коммерческие игры в России: принципы законодательного регулирования / С.В. Алексеев // Сборник материалов VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук». Пенза : МНИЦ, 2010.
36. Алексеев С.В. Государственное регулирование деятельности по организации и проведению интеллектуально-коммерческих игр в России : сборник материалов VI Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы юридических наук». Пенза : МНИЦ, 2010.
37. Гриб В.В., Алексеев С.В. Концепция создания в Общественной палате Российской Федерации Комиссии по развитию физической культуры, спорта и олимпийского движения / В.В. Гриб, С.В. Алексеев // Юридический мир. 2013. № 10.

ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ МЕЖНАЦИОНАЛЬНЫМ КОНФЛИКТАМ В СФЕРЕ ДУХОВНОЙ ЖИЗНИ ОБЩЕСТВА

*Андреева О.А.,
профессор кафедры теории и истории государства и права
Таганрогского института управления и экономики,
доктор философских наук*

Острой формой социальных противоречий являются межнациональные конфликты, особенно если в них замешана религия и они происходят на местном уровне, где протекает повседневная жизнь людей. Обычно эти конфликты объясняются эмоциональным накалом этнического и религиозного самосознания и консолидацией людей по этим признакам. Межнациональные и религиозные противоречия нередко проявляются латентно, и поэтому в условиях этноконфессиональной напряженности практически любая ситуация с многонациональным составом участников может быть поводом для проявления агрессии. Ключевое значение в процессе зарождения и развития этнических конфликтов имеет поляризация противоборствующих сил по конфессиональному признаку. Источник таких конфликтов не обязательно связан с собственно межэтническими различиями или нетерпимостью

к инакомыслию. Эти факторы приобретают решающее значение по мере усиления непримиримости противоречий и трансформации их в противостояние в области религиозных воззрений¹.

К числу основных объектов национальной безопасности в сфере духовной жизни относятся: свобода совести, включая право свободно выбирать, иметь и распространять религиозные и иные убеждения и действовать в соответствии с ними, свобода мысли и слова, за исключением пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Некоторый крен в защите прав на вероисповедание в ущерб принципу свободомыслия не может нанести большего ущерба межнациональным отношениям, так как оптимальные границы веры и свободомыслия устанавливаются эмпирическим путем на основе идеологического плюрализма.

Об этом, в частности, говорится в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 602 «Об обеспечении межнационального согласия». В нем, в частности, отмечается, что в целях гармонизации межнациональных отношений, укрепления единства многонационального народа Российской Федерации и обеспечения условий для его полноправного развития необходимо:

¹ Попов В.В. Межнациональные и межконфессиональные противоречия и конфликты как фактор, способствующий формированию и развитию экстремистских и террористических проявлений в Российской Федерации // Материалы IV Международной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму. 30–31 октября 2008 г. М., 2009. С. 445.

— осуществить подготовку согласованных с Российской академией наук, заинтересованными общественными объединениями и религиозными организациями предложений по формированию перечня книг, в том числе по истории, литературе и культуре народов Российской Федерации, рекомендуемых школьникам для самостоятельного прочтения (перечень «100 книг»);

— дано указание до 1 июня 2012 г. Администрации Президента РФ совместно с правительством подготовить предложения об образовании при Президенте Совета по межнациональным отношениям, разработать и утвердить Стратегию государственной национальной политики Российской Федерации, с целью недопущения межнационального и религиозного экстремизма. Поэтому ставится задача по разработке комплекса мер, направленных на совершенствование работы органов государственной власти России по предупреждению межнациональных конфликтов; создание эффективных механизмов их урегулирования и проведение системного мониторинга состояния межнациональных отношений; недопущение проявлений национального и религиозного экстремизма и пресечение деятельности организованных преступных групп, сформированных по этническому принципу.

Отсутствие мобильного правового регулирования этноконфессиональных отношений, правовые пробелы и несовершенство правовых механизмов, запрещающих религиозный экстремизм, стали одной из проблем современной правовой реформы, исключающей конфликты на почве национальной и религиозной розни, запрещенной ст. 29

Конституции РФ. Поэтому следует уделять больше внимания правовому противодействию нарушению конституционных прав и свобод в сфере духовной жизни.

В качестве причин современных противоречий, которые способны перерасти в межнациональные, в современной России можно выделить следующие:

— низкую эффективность государственной национальной и этноконфессиональной политики на уровне регионов;

— негативные процессы и явления в социально-экономической и религиозной сферах (высокий уровень коррумпированности чиновников, низкая правовая культура и т.д.);

— усиление миграционных потоков и внутренняя трудовая миграция как следствие неравномерности экономического развития в российских регионах;

— диверсификация криминала как следствие этнического характера отдельных преступных сообществ, ассоциирующих себя с борцами за свою веру и т.д.

Значительное влияние на этноконфессиональные противоречия оказывают средства массовой информации, которые предоставляют эфирное коммерческое время «нетрадиционным» для России религиозным организациям, разрушающим семейный уклад, угрожающим ценностям национального самосознания, наносящим вред духовно-нравственному и физическому здоровью людей. Интенсивность этноконфессиональных противоречий часто обусловлена соотношением долей различных этнических общностей в общем составе населения региона, с

одной стороны, а с другой — типом поселения, социальным положением, уровнем образования и культуры его населения. Поэтому одним из направлений воздействия на межнациональные отношения, способным смягчить или предотвратить противоречия в этой сфере, должно стать более внимательное отношение со стороны властных структур любого уровня к запросам и нуждам этнических меньшинств, проживающих в регионе.

Деятельность по предотвращению, пресечению и минимизации негативных последствий межнациональных конфликтов требует постоянных комплексных усилий со стороны органов власти, как местного, так и федерального уровней, в тесном взаимодействии с институтами гражданского общества, и конфессиональными лидерами. «Важную роль в дестабилизации сознания постсоветского человека, — как отмечает О.В. Воронкова, — сыграло отклонение исторической памяти, в которой заложены символы, соединяющие людей в общество и обеспечивающие наличие в нем общего языка и устойчивых каналов общения. Утрата прежних символов власти отразилась и на личных символах, т.е. на престиже семьи и отношении к старшему поколению»². Такая ситуация повлияла на способность человека разумно судить о происходящих событиях, обдумывать и понимать происходящее, породила желание спрятаться в сферу иррационального, с его большим интересом к потустороннему миру, чем к реальному.

² Воронкова О.В. Социокультурные и психологические особенности приверженцев нетрадиционных религиозных верований // *Философия права*. 2009. № 5. С. 104.

Национальные конфликты являются следствием комплекса социальных противоречий и могут стать серьезным дестабилизирующим фактором в сфере обеспечения безопасности личности, общества и государства. Нарастающая значимость этноконфессиональных взаимоотношений показывает динамику и противоречивость процессов внутреннего развития религиозных организаций в России. Этнорелигиозный экстремизм в целом отвергает возможность переговорных или компромиссных, а тем более консенсуальных путей решения социально-политических проблем. В своей деятельности его представители отдают предпочтение силовым методам борьбы для достижения целей. В России остро и агрессивно проявляет себя исламский экстремизм в лице ваххабитов, которые связывают будущее Кавказа с полной свободой от светских норм и законов. В связи с этим религиозный экстремизм поддерживается:

— деятельностью незаконных вооруженных бандформирований, до сих пор действующих на территории Северного Кавказа;

— радикально настроенными приверженцами религиозно-экстремистских течений (исламский фундаментализм и др.);

— незаконной деятельностью организованных преступных формирований, стремящихся поддерживать дестабилизационные процессы на Кавказе.

В зависимости от конкретных исторических и региональных условий, вовлеченных в противостояние национальных общностей, конфликты и противоречия могут характеризоваться как общинные, межэтнические,

этноконфессиональные и др. В целом конфликты являются особым способом проявления проблем и противоречий в сфере национальных, пограничных, культурных отношений на уровне территорий, регионов и государств. На них могут оказывать влияние долговременные факторы и причины, а также случайные обстоятельства, обусловленные противоречиями, как объективного, так и субъективного характера. Вместе с ростом национального, этнокультурного и религиозного самосознания населения на фоне глубокого экономического, политического и морального кризисов, сопровождающихся ослаблением правовой политики государства, обостряются старые и появляются новые проблемы в национальных отношениях. На этой волне развивается правовой нигилизм, этнический сепаратизм и религиозный экстремизм. Демократические процессы, не исключая вседозволенность, оказывают различное влияние на население, привнося в общественную жизнь регионов особенности современных культуры, религии, психологии и поведения. Поэтому агрессивность, экстремизм и радикализм могут стать инструментами деструкции социума, а национальный и религиозный факторы — превратиться в средство дестабилизации общественного порядка.

Наиболее остро эти проблемы стоят в Северо-Кавказском многонациональном регионе, где сконцентрированы этноконфессиональные противоречия, вызванные экстремизмом политики, проводимой оппозицией реформам. Следовательно, формирование правовых механизмов обеспечения конституционных прав и свобод граждан, повышение

их правовой культуры в интересах противодействия религиозному насилию, экстремизму, радикализму становится актуальной проблемой обеспечения национальной безопасности в контексте разрешения этноконфессиональных противоречий. Сближение позиций религиозных организаций и структур гражданского общества можно и нужно проводить на местном уровне, так как местная общественность состоит из представителей не только разных конфессий, но и лиц других убеждений.

Для преодоления национализма необходим диалог между властью и обществом на основе строгой и непротиворечивой концепции безопасности государственно-конфессиональных отношений. Такая концепция, по нашему мнению, должна базироваться на:

- анализе проблем бытия в учениях различных конфессий, например: создал ли Бог мир из ничего, или из головы Будды и т.д.;
- оценке преимуществ той или иной конфессии перед другими;
- анализе причин неприятия научной картины мира, с целью замены ее догмой;
- устранении пробелов в нормотворчестве по урегулированию межконфессиональных отношений на региональном и местном уровне и т.д.

Список использованной литературы

1. Попов В.В. Межнациональные и межконфессиональные противоречия и конфликты как фактор, способствующий форми-

рованию и развитию экстремистских и террористических проявлений в Российской Федерации / В.В. Попов // Материалы IV Международной конференции по проблемам безопасности и противодействия терроризму. 30–31 октября 2008 г. М., 2009.

2. Воронкова О.В. Социокультурные и психологические особенности приверженцев нетрадиционных религиозных верований / О.В. Воронкова // Философия права. 2009. № 5. С. 104.

СУДЕБНО-ПСИХИАТРИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА И ЗАЩИТА ПРАВ ПОТЕРПЕВШИХ В УГОЛОВНОМ И ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССАХ

*Березанцев А.Ю.,
профессор кафедры социальной и судебной психиатрии
ФППОВ Первого МГМУ им. И.М. Сеченова,
доктор медицинских наук, профессор психиатрии*

Ежегодно в нашей стране проходят судебно-психиатрическую экспертизу (СПЭ) в государственных судебно-психиатрических экспертных учреждениях (СПЭУ) несколько тысяч потерпевших и свидетелей по уголовным делам¹. Активно участвуя в судебно-следственном процессе, потерпевший может влиять на его течение и исход. Его показания рассматриваются как самостоятельный вид доказательств по делу и приобретают особенно важное значение при отсутствии иных свидетелей преступления. Практика СПЭ свидетельствует о том, что нередко жертвами противоправных действий являются лица с различными формами психической патологии.

¹ Так, в 2009 г. в РФ прошли освидетельствование в СПЭУ 6883 свидетеля и потерпевших, что составило 3,8% от общего числа СПЭ (Мохонько А.Р., Муганцева Л.А., 2010).

Необходимо отметить, что в судебной психиатрии потерпевшие и свидетели традиционно рассматриваются в одной группе, поскольку обладают сходными процессуальными правами и обязанностями. Сходен и круг вопросов, которые решают судебные психиатры-эксперты при проведении СПЭ потерпевших и свидетелей. В то же время помимо общих экспертных вопросов в отношении этих двух категорий круг задач, решаемых в отношении потерпевших, значительно шире.

Экспертные исследования, проводимые как потерпевшим, так и свидетелям:

1. Экспертиза по определению психических расстройств, нарушающих способность давать показания.

2. Экспертиза по определению психических расстройств, нарушающих уголовно-процессуальную дееспособность.

Экспертные исследования, проводимые только потерпевшим:

1. Экспертиза по определению психических расстройств, обуславливающих беспомощное состояние.

2. Экспертиза по определению степени тяжести телесных повреждений (комплексная судебно-психиатрическая и судебно-медицинская).

3. Экспертиза по делу о компенсации морального вреда (в рамках гражданского судопроизводства)².

² Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 10 от 20 декабря 1994 г. применительно к ст. 44 УПК РФ потерпевший, т.е. лицо, которому преступлением причинен моральный, физический или имущественный вред (ст. 42 УПК РФ), вправе предъявить гражданский иск о компенсации морального вреда при производстве по уголовному делу.

Процессуальные функции потерпевшего не могут быть сведены только к даче показаний по делу. Так, потерпевшие по закону имеют право отстаивать свои интересы, заявлять отводы и ходатайства, участвовать в исследовании доказательств, задавать вопросы, выражать свое отношение к следствию, знакомиться с его результатами (ст. 42 УПК). Налагаются на потерпевшего и определенные обязанности: он должен давать правдивые показания, участвовать в очных ставках, опознании, следственном эксперименте, в случае необходимости — подвергаться освидетельствованию, представлять образцы своего почерка и т.д. (ст. 78, 193, 196 и 202 УПК).

Свидетелю предоставлено право отказаться свидетельствовать против самого себя и близких родственников, давать показания на родном языке и пользоваться услугами переводчика, заявлять ходатайства и приносить жалобы на действия и решения следователя, ходатайствовать о применении мер безопасности. Одновременно он не вправе уклоняться от явки по вызовам следователя и суда, давать заведомо ложные показания, разглашать данные предварительного расследования (ст. 56 УПК).

Круг прав потерпевшего и свидетеля, связанный с назначением и производством судебной экспертизы, зафиксирован в ст. 198 УПК: они вправе знакомиться с постановлением о назначении судебной экспертизы, заявлять отвод эксперту или ходатайствовать о проведении судебной экспертизы в другом экспертном учреждении, знакомиться с заключением эксперта.

Судебно-психиатрическая экспертиза по определению способности к даче показаний и процессуальной дееспособности.

Способность к даче показаний является составной частью процессуальной дееспособности, так как дача показаний — право и обязанность потерпевшего (п. 2 ч. 2 ст. 42, ст. 78 УПК) и свидетеля (ст. 56 и 79 УПК). Обязательность назначения судебно-психиатрической экспертизы по способности потерпевших к даче показаний закреплена в п. 4 ст. 196 УПК РФ: «...Назначение и производство судебной экспертизы обязательно, если необходимо установить: 4) психическое или физическое состояние потерпевшего, когда возникает сомнение в его способности правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела, и давать показания».

Вопрос, соответствующий этой задаче, может быть сформулирован следующим образом:

Способен ли по своему психическому состоянию подэкспертный правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела, и давать о них показания?

В отношении свидетелей такая СПЭ может проводиться только с их согласия или с согласия их законных представителей (п. 4 ст. 195 УПК).

Определение способности потерпевших с психическими расстройствами правильно воспринимать обстоятельства и давать о них показания, тесно связано с клиническими проявлениями психической патологии, уровнем интеллектуально-мнестического развития, личностными особенностями, характером противоправных действий, совершенных против них, т.е. с обстоятельствами, во многом обуславливающими

виктимность³, и способность оказывать сопротивление преступнику, поэтому эти вопросы непосредственно связаны между собой при проведении СПЭ (рис. 1).

Правовые нормы, касающиеся способности давать показания и уголовно-процессуальной дееспособности, не содержат медицинского критерия как такового, поскольку там нет понятия «психическое расстройство», а используются более широкие категории «психическое состояние» (ст. 45 и 196 УПК), «психические недостатки» (ст. 51 УПК). Поэтому оправданна постановка соответствующих вопросов и к психологу:

Учитывая уровень психического развития, индивидуально-психологические особенности, эмоциональное состояние подэкспертного, а также конкретные условия ситуации правонарушения, мог ли он правильно воспринимать обстоятельства, имеющие значение для дела, и может ли давать о них показания?

Данный вопрос относится лишь к потенциальной способности правильно воспринимать обстоятельства и давать о них показания, достоверность же, соответствие показаний действительности устанавливаются судебными следственными органами (Морозова М.В., 2005).

Подход к ограничению *уголовно-процессуальной дееспособности* потерпевшего почти идентичен к таковому у обвиняемых, о чем говорит ст. 45 УПК РФ: «...2. Для защиты прав и законных интересов потерпевших, являющихся несовершеннолетними или по своему физическому или психическому

³ Виктимность (от лат. *victima* — «жертва; комплекс жертвы, роль жертвы») — склонность субъекта к поведению, повышающему шансы на совершение преступления в отношении него. Виктимность изучает междотраслевая дисциплина — виктимология.

состоянию лишенных возможности самостоятельно защищать свои права и законные интересы, к обязательному участию в уголовном деле привлекаются их законные представители или представители».

Для определения процессуальной дееспособности потерпевших Ю.Л. Метелицей (1990) предложен следующий вариант формулировки юридического критерия: «...способность правильно воспринимать характер и значение правонарушения и своего процессуального положения и самостоятельно осуществлять свои процессуальные права». Данные способности у потерпевших могут быть нарушены под влиянием психопатологических (наличие выраженных психических расстройств) и ситуационных (психотравмирующее влияние следственных мероприятий) факторах.

Судебно-психиатрическая экспертиза по определению беспомощного состояния. На беспомощное состояние как отдельный признак состава преступления указывают ст. 105 (п. «в» ч. 2) — убийство, ст. 111 (п. «б» ч. 2) — умышленное причинение тяжкого вреда здоровью, ст. 112 (п. «в» ч. 2) — умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью, ст. 117 (п. «в» ч. 2) — истязание, ст. 131 (ч. 1) — изнасилование, ст. 132 (ч. 1) — насильственные действия сексуального характера. Обстоятельством, отягчающим ответственность при иных преступлениях, является «беспомощное состояние» жертвы (п. 3 ст. 63 УК РФ).

Предмет экспертизы по определению беспомощного состояния определен постановлением Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 15 июня 2004 г. «О судебной практике по

делам о преступлениях, предусмотренных статьями 131 и 132 Уголовного кодекса Российской Федерации», где указано, что «изнасилование (ст. 131 УК РФ) и насильственные действия сексуального характера (ст. 132 УК РФ) следует признавать совершенными с использованием беспомощного состояния потерпевшего лица в тех случаях, когда оно в силу своего физического или психического состояния (слабоумие или другое психическое расстройство, физические недостатки, иное болезненное либо бессознательное состояние, малолетний или престарелый возраст и т.п.) не могло понимать характер и значение совершаемых с ним действий либо оказать сопротивление виновному лицу. При этом лицо, совершая изнасилование либо насильственные действия сексуального характера, должно сознавать, что потерпевшее лицо находится в беспомощном состоянии». Констатация «беспомощного состояния» относится к компетенции суда. Здесь же указывается, что при решении вопроса о том, является ли состояние потерпевшего беспомощным, суд должен исходить из имеющихся доказательств по делу, «включая соответствующее заключение эксперта, когда для установления психического или физического состояния потерпевшего проведение экспертизы является необходимым».

Вопрос, решаемый в ходе судебно-психиатрической экспертизы, может звучать следующим образом.

Имелось ли у потерпевшего во время совершения в отношении него противоправных действий психическое расстройство, определявшее его неспособность понимать характер и значение совершаемых с ним действий либо оказать сопротивление обвиняемому?

В работах М.М. Коченова (1991) предложены следующие показатели способности потерпевших понимать характер и значение совершаемых с ними действий: осознание угрожающего характера ситуации на ранних этапах ее развития; поведение, адекватное по основным признакам требованиям ситуации; правильное понимание нравственно-этической стороны происходящего; способность в дальнейшем рационализировать случившееся в собственное поведение. К показателям возможности оказывать сопротивление автор относит сохранность целенаправленного поведения, устойчивость к внешним воздействиям, отсутствие психического состояния типа физиологического аффекта. Ф.С. Сафуанов (1998) указывает, что сохранность способности потерпевших понимать сексуальную направленность и социальное значение совершаемых с ними насильственных действий зависит от многих психологических факторов, взаимодействующих с особенностями криминальной ситуации, ведущими из которых являются: уровень психического развития, уровень сексуального сознания и самосознания потерпевшего, эмоциональное состояние потерпевшего в криминальной ситуации (аффект страха с частичным сужением сознания и дезорганизацией волевой регуляции поведения), что снижает возможность осознания происходящего, понимания смысла собственных поступков и поведения преступника. В научных исследованиях последних десятилетий доказано, что существует широкая область пограничных психических расстройств, в отношении которых возникает необходимость установить

соотношение нарушенных и сохранных сторон психики у потерпевших с психическими расстройствами, определить характер взаимного влияния стрессового и психопатологического факторов на юридически значимые способности и конкретную меру их проявления как в криминальной ситуации, так и в ходе судебно-следственного процесса. Вместе с тем перечень признаков, лежащих в основе беспомощности, является открытым. Это допускает обусловленность беспомощности действием факторов, не идентичных психическим расстройствам, и являющихся больше психологической, а не психопатологической природы. Поэтому возможна и формулировка экспертного задания, исходящего из необходимости обращения к специальным психологическим познаниям:

Учитывая уровень психического развития, возрастные и индивидуально-личностные особенности, мог ли потерпевший понимать характер и значение совершаемых с ним действий либо оказать сопротивление обвиняемому во время совершения в отношении него противоправных действий?

В определении юридического критерия беспомощного состояния имеются два компонента, характеризующие его структуру: интеллектуальный (неспособность понимать характер и значение совершаемых действий) и волевой (неспособность оказывать сопротивление). Наличие любого из этих компонентов оказывается достаточным основанием для констатации психической беспомощности, поскольку свидетельствует о нарушенной способности к формированию поведения, обозначенного

М.М. Коченовым (1980) как «последовательно адекватного ситуации».

Раскрытие содержательной стороны интеллектуального компонента юридического критерия, основанное на теории понимания, предложена Ю.Л. Метелицей (1990). Для оценки имеющихся у потерпевших психических расстройств автор выделяет четыре уровня понимания потерпевшими характера и значения совершаемых с ними действий: 1) понимание внешней стороны юридически значимых событий; 2) понимание фактической стороны (или внутреннего содержания); 3) понимание их социального значения; 4) понимание социального значения юридически значимых событий на уровне личностного смысла. При этом для констатации беспомощности достаточно нарушения понимания на одном из этих уровней. В соответствии с выделенными уровнями анализ интеллектуального компонента показывает, что в основе понимания *характера* действий виновного лежит правильное отражение их внешней стороны, фактического содержания обстоятельств происходящего. Под пониманием *значения* — смысловой аспект отражения этих действий в сознании — отношение этих действий к морально-этическим и правовым нормам, отношение своих мотивов и целей к мотивам и целям действий преступника, отношение последствий совершаемых действий к собственному будущему. Таким образом, категории «неспособность понимать характер» будут соответствовать нарушения 1-го и 2-го уровней понимания (внешней стороны юридически значимых событий, их фактической стороны), а «неспособности понимать

значение» — нарушения 3-го и 4-го уровней (социального значения юридически значимых событий, в том числе на уровне личностного смысла). Вместе с тем, исходя из практических потребностей при проведении СПЭ потерпевших в работах А.Ю. Березанцева, Т.Ю. Филатова (2010), данные уровни понимания были уточнены. Была сформулирована классификация вариантов юридического компонента психической беспомощности, в которой были объединены первый и второй, а также третий и четвертый уровни, и выделены два уровня понимания: 1-й уровень — понимание (осмысленное восприятие) внешней, фактической стороны событий, развивающихся в рамках криминальной ситуации (время, место, внешность правонарушителя и т.д., а также формальное понимание сути происходящего) по всем видам правонарушений; 2-й уровень — это понимание и оценка потерпевшим социального значения и личностного смысла противоправных действий. Дело в том, что классификация Ю.Л. Метелицы была сформулирована на материале преимущественно малолетних потерпевших, у которых понимание нарушено уже на первых двух уровнях, и оказалась малоприменимой к взрослым потерпевшим с психическими расстройствами. «Укрупнение» интеллектуальных вариантов юридического компонента психической беспомощности позволяет экстраполировать ее не только на преступления, по статьям УК, где параметр беспомощного состояния является кодифицированным признаком состава преступления, но и на остальные статьи УК, по которым лица с психическими расстройствами могут выступать в качестве потерпевших

(например, имущественные правонарушения). Например, совершая сделку, лицо с тяжелым психическим расстройством может понимать ее формальную сторону, но в силу нарушений прогностических способностей не предвидеть ее личностных и социальных последствий — т.е. нарушение на втором обобщенном уровне, что можно интерпретировать как беспомощное состояние жертвы, и бытьотягчающим ответственность обстоятельством (п. 3 ст. 63 УК РФ).

Актуальная возможность реализации потенциальной способности потерпевших понимать «характер» и «значение» совершаемых с ними действий зависит и от ситуационного фактора. Н.Б. Морозовой (1999) выделено три типа ее ограничений или утраты: психогенный (в результате психотравмирующего воздействия сексуального насилия и возникновения острых аффективно-шоковых или субшоковых реакций с аффектом страха и психогенной дезорганизацией мышления); травматический (при получении черепно-мозговой травмы с нарушением сознания); интоксикационный (вследствие состояния выраженного алкогольного опьянения и интоксикации при приеме различных психоактивных средств). Во многих источниках показано, что волевой компонент (способность оказывать сопротивление) зависит, с одной стороны, от сохранности интеллектуального компонента, с другой — от способности к целенаправленному, последовательному, адекватному поведению в ситуации выбора. Сочетание возрастного, психопатологического или личностного факторов в каждом конкретном случае может быть разным, в некоторых вклад одного из них может

оказаться преобладающим, что определяет компетенцию ответственного эксперта.

Что касается потерпевших от сексуальных деяний, то в основе их потенциальной способности понимать характер и значение подобных действий лежит степень сформированности базовых психологических структур сексуальности. Так, практически полная неспособность понимать характер и значение сексуальных действий соответствует этапу становления полового самосознания (до 6–7 лет); понимание характера при недостаточном понимании (или полном непонимании) значения сексуальных действий типично для этапа психосексуального развития в возрасте 7–12 лет; формирование данной способности в полном объеме происходит на этапе психосексуальной ориентации, завершение которого относится к 18 годам (Ткаченко А.А., Дворянчиков Н.В., Догадина М.А., 1999; Морозова Н.Б., 2005).

К показателям возможности *оказывать сопротивление* относятся сохранность целенаправленности поведения, устойчивость к внешним воздействиям, отсутствие психического (эмоционального) состояния, способного оказывать астенизирующее и тормозящее влияние. Ю.Л. Метелица (1990) выделял следующие формы нарушений волевых процессов: а) выраженное снижение спонтанности поведения в виде торпидности, вялости, аспонтанности; б) выраженная импульсивность и расторможенность влечений (встречающиеся, например, при неглубоких степенях умственной отсталости); в) патологически повышенные внушаемость и подчиняемость.

Особое место занимает алкогольное опьянение, которое влияет на критические и прогностические компоненты психики и может резко ограничивать физические способности к сопротивлению. При этом согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 11 от 15.06.2004 г., «не имеет значения, было ли оно (потерпевшее лицо) приведено в такое состояние самим виновным... или находилось в беспомощном состоянии независимо от действий лица, совершившего... преступление».

Судебно-психиатрическая экспертиза по определению «степени тяжести телесных повреждений, повлекших психические расстройства» (ПППР) у потерпевших. Данная проблема в настоящее время остается недостаточно разработанной и содержит довольно значительные противоречия. Судебные психиатры и судебные медики считают, что психогенные состояния, возникающие в результате противоправных действий преступника, должны рассматриваться как телесные повреждения, повлекшие психические расстройства. Такой подход согласуется с основными положениями психиатрии и современными международными классификациями, в которых психогении определены как «реакции на тяжелый стресс и нарушения адаптации». Многими исследователями психогении описаны как тяжелые заболевания, которые нередко приобретают затяжной характер и вызывают постреактивные изменения личности. Методология определения «вреда здоровью» состоит в единстве медицинского и юридического критериев. Реактивные психозы у потерпевших (протекающие не менее четырех недель) должны расцениваться как средней тяжести

телесные повреждения; менее длительные, но выраженные невротические состояния — как последствия легких телесных повреждений; затяжные неврозы, постреактивные изменения личности и нарушения психосексуального развития следует приравнивать к хроническим психическим расстройствам и рассматривать как тяжкий «вред здоровью».

Многие исследования (Печерникова Т.П. с соавт., 1995; Лазько Н.В., 1996; Калинин Ю.П., 1999; Смирнова Т.А. с соавт., 2001) показывают, что судебно-психиатрическая экспертиза потерпевших, получивших черепно-мозговую травму (ЧМТ) в криминальной ситуации, имеет свои особенности и последствия ЧМТ зависят от целого ряда факторов: тяжести ЧМТ, глубины и выраженности расстройств сознания, продолжительности и стойкости ретро- и антероградной амнезии, динамики травматической болезни головного мозга, изменений в психическом состоянии лиц, получивших ЧМТ, на различных этапах юридически значимой ситуации и ко времени их освидетельствования на СПЭ и др. В случаях легких черепно-мозговых травм, как правило, после кратковременной потери сознания отмечаются общемозговые проявления острого периода травмы, при редукции которых остаются незначительные церебральные симптомы. В то же время особенности криминальной ситуации (неожиданное нападение с ограблением и нанесением побоев и т.п.) нередко служат «психогенным фактором», оказывающим специфическое влияние на течение травматической болезни головного мозга, провоцирующим возникновение различного рода психических расстройств. Отмечено, что у потерпевших, получивших ЧМТ

в криминальной ситуации, в ряде случаев возникают стойкие и продолжительные аффективные нарушения, тревожно-фобические, истерические и ипохондрические расстройства, заострение индивидуально-психологических особенностей с нарушением социальной адаптации, а в некоторых случаях — и психотические состояния.

Оценка *степени тяжести телесных повреждений, повлекших психические расстройства (ПППР)*, на сегодняшний день неоднозначна с правовой точки зрения. Так, в ст. 111 УК РФ говорится: «Умышленное причинение тяжкого вреда

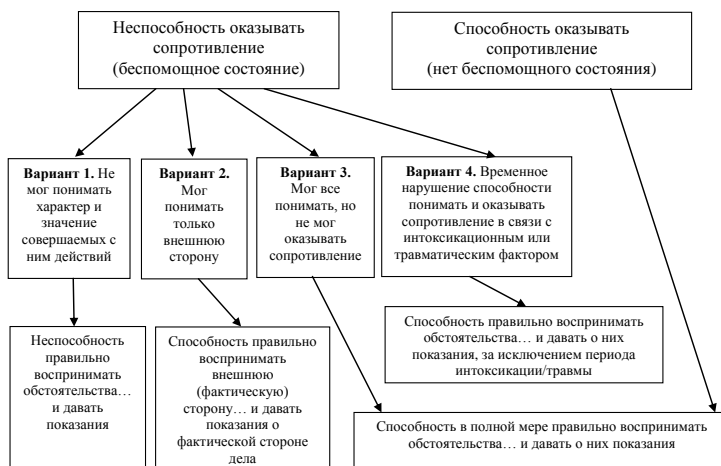


Рис. 1. Варианты беспомощного состояния и алгоритм дифференцированной судебно-психиатрической оценки беспомощного состояния и способности давать показания

здоровью... а также причинение иного вреда здоровью, опасного для жизни или вызвавшего расстройство здоровья, соединенное со значительной стойкой утратой общей трудоспособности не менее чем на одну треть или заведомо для виновного полной утратой профессиональной трудоспособности, либо повлекшее за собой прерывание беременности, психическое расстройство, заболевание наркоманией, токсикоманией». В статьях УК РФ, где говорится о вреде здоровью меньшей тяжести (например, в ст. 112 и 115), психическое расстройство не фигурирует. При буквальном толковании формулировок УК всякое психическое расстройство делает уголовно наказуемый вред здоровью тяжким. Между тем это противоречит психиатрической науке, где под психическими расстройствами подразумеваются различные по глубине и продолжительности нарушения психики.

Поэтому при проведении экспертизы по определению степени тяжести вреда здоровью могли бы использоваться существующие критерии отражающие специфику психической патологии. Юридический критерий «тяжести вреда здоровью от ПППР» тогда мог бы включать: а) опасность для жизни в момент причинения повреждений; б) длительность расстройства здоровья; в) выраженность и стойкость утраты трудоспособности (нарушений адаптации — для несовершеннолетних).

В наибольшей степени на сегодняшний день может быть реализован вопрос установления причинно-следственной связи, в то время как значительные трудности связаны с отсутствием ранжирования тяжести именно психических расстройств.

Вопрос, соответствующий данной задаче экспертного исследования, может звучать следующим образом:

Имеются ли у потерпевшего какие-либо психические расстройства, возникновение которых находится в причинно-следственной связи с повреждениями, полученными в результате осуществленных в отношении него противоправных действий (т.е. относящиеся к категории вреда здоровью)?

Оценка тяжести вреда здоровью от ПППР направлена на установление психических расстройств экзогенной природы, имеющих прямую причинно-следственную связь с совершенным насилием. К таковым относятся последствия черепно-мозговых травм с различной клиникой травматической болезни головного мозга, а также психогенные психические расстройства в виде: а) острых и пролонгированных реакций на стресс с формированием суицидальных тенденций и аутоагрессивными действиями и причинением тяжелых последствий для своего здоровья; б) психогенных психических нарушений различной тяжести и структуры. Заключение о вреде здоровью от ПППР следует выносить с учетом ретроспективной, объективной на момент исследования и прогностической оценок психического состояния потерпевших.

Судебно-психиатрическая экспертиза по делам о компенсации морального вреда. Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 10 от 20 декабря 1994 г. применительно к ст. 44 УПК РФ потерпевший, т.е. лицо, которому преступлением причинен моральный, физический или имущественный вред (ст. 42 УПК РФ), вправе предъявить гражданский

иск о компенсации морального вреда при производстве по уголовному делу.

Становление институтов гражданского общества, построение правового государства диктует необходимость обеспечения справедливого и эффективного восстановления нарушенного права гражданина. Одним из инструментов защиты прав человека является институт компенсации морального вреда, причиненного преступлением или иными действиями, посягающими на личные, неимущественные права гражданина или иные принадлежащие ему нематериальные блага.

Статья 151 ГК РФ. Компенсация морального вреда

Если гражданину причинен моральный вред (физические или нравственные страдания) действиями, нарушающими его личные неимущественные права либо посягающими на принадлежащие гражданину нематериальные блага, а также в других случаях, предусмотренных Законом, суд может возложить на нарушителя обязанность денежной компенсации указанного вреда.

При определении размеров компенсации морального вреда суд принимает во внимание степень вины нарушителя и иные заслуживающие внимания обстоятельства. Суд должен также учитывать степень физических и нравственных страданий, связанных с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред.

В комментариях к ГК говорится, что под моральным неимущественным вредом закон подразумевает «физические и нравственные страдания», причиненные действиями, посягающими на личные, неимущественные права (право на имя,

право авторства и др.) либо на принадлежащие гражданину нематериальные блага (жизнь, здоровье, достоинство личности, деловая репутация и пр.).

Физические страдания могут быть обусловлены увечьем, иным повреждением здоровья или в связи с заболеванием, возникающим в результате пережитых нравственных страданий.

Нравственные страдания могут возникнуть в связи с утратой родных и близких, невозможностью продолжить активное социальное функционирование, образовать семью, вынужденным изменением образа жизни, распространением сведений, не соответствующих действительности, временным ограничением или лишением каких-либо прав.

Согласно постановлению Пленума Верховного Суда РФ № 10 от 20 декабря 1994 г., при решении вопроса о компенсации морального вреда, суду необходимо выяснить, чем подтверждается факт причинения потерпевшему нравственных или физических страданий. В качестве одного из таких доказательств могут быть судебные экспертные исследования.

В литературе высказываются противоположные точки зрения относительно необходимости СПЭ с участием психиатра и психолога при рассмотрении дел о компенсации морального вреда — от полного отрицания потребности в таком экспертном исследовании до утверждения необходимости проведения его во всех случаях при рассмотрении данной категории дел. Недостаточная разработанность проблемы и методологии подобных экспертных исследований определяет редкость проведения КСПЭ для установления

нравственных и физических страданий лица по подобным делам. Обычно круг доказательств, имеющихся в распоряжении суда, ограничивается использованием иных письменных документов (больничных листов, медицинских заключений, справок, подтверждающих обращение за медицинской помощью), исходящих от медицинских учреждений, врачей-психиатров и иных специалистов. Возможна также дача свидетельских показаний врачом в судебном заседании.

Вместе с тем ст. 151 ГК РФ не исключает возможности проведения судебно-психиатрических и судебно-психологических экспертных исследований. Физические страдания, связанные с повреждением здоровья или в связи с заболеванием, возникающим в результате пережитых нравственных страданий, и нравственные страдания, возникающие в связи с утратой родных и близких и прочими лично значимыми факторами, с точки зрения психиатрии следует рассматривать как психогенные, стрессовые воздействия, которые могут повлечь за собой развитие психических расстройств.

Законодателем определяется, что при установлении степени физических и нравственных страданий, необходима оценка их связи с индивидуальными особенностями лица, которому причинен вред, и это составляет область специальных познаний эксперта-психолога. Вместе с тем методологические принципы проведения таких экспертных исследований (в комплексном или однородном вариантах), на сегодняшний день не разработаны, не определены их предмет, цели и задачи.

Согласно ст. 151 ГК РФ, к компетенции суда относится исследование следующих вопросов:

- Установление самого факта причинения гражданину морального вреда.
- При условии причинения гражданину морального вреда определение степени его нравственных и физических страданий.
- Установление степени вины нарушителя.
- Определение размеров компенсации морального вреда.

Одни юристы считают, что возможно проведение судебной экспертизы при возникновении затруднений у суда по первым двум вопросам (Сахнова Т.В., 1997), другие высказывают мнение, что помощь эксперта может быть необходима и для решения четвертого вопроса (Холопова Е.Н., 2003).

После установления судом факта причинения морального вреда может возникнуть необходимость определения степени влияния физических и нравственных страданий на психическое состояние пострадавшего лица и на их преломление в свойственных ему индивидуально-психологических и личностных свойствах, поскольку закон указывает, что на степень выраженности страданий значительно влияют индивидуальные особенности гражданина. Эти аспекты и определяют наиболее адекватную форму экспертного исследования в виде КСППЭ.

Предметом КСППЭ по делам о компенсации морального вреда является определение обусловленных физическими и нравственными страданиями нарушений психического

состояния пострадавшего лица с учетом его индивидуально-психологических, личностных свойств.

Нравственные и физические (помимо собственно увечья) страдания могут вызывать у пострадавшего лица различные по степени выраженности изменения психического (психосоматического) состояния:

- психогенные психические расстройства различной степени выраженности;
- обусловленные нравственными и физическими страданиями такие изменения психического состояния, которые, в свою очередь, вызывают (провоцируют) вторичные соматические («психосоматические») расстройства;
- психические реакции (нарушения адаптации) доболезненного уровня.

Кроме того, важным является также учет индивидуально-психологических особенностей и личностных свойств пострадавшего лица, которые могут быть фактором, усиливающим моральные страдания потерпевшего. Это входит в компетенцию судебного эксперта-психолога.

Выделенные клинико-психологические аспекты «нравственных и физических страданий» определяют следующие *задачи* судебной экспертизы с участием психологов и психиатров.

Определение психического состояния подэкспертного (диагностика психического расстройства, в том числе существовавшие до психотравмирующего стрессового события и углубившиеся по степени тяжести в результате его воздействия).

Установление степени выраженности неболезненных изменений психического состояния, с учетом индивидуально-психологических особенностей и личностных свойств пострадавшего.

Определение динамических особенностей изменения психического состояния (стойкость или обратимость, длительность).

Установление причинно-следственной связи между причинением вреда (психотравмирующим воздействием) и возникновением и развитием психического расстройства или неболезненных изменений психического состояния.

Задачи КСППЭ решаются через постановку вопросов.

Вопросы к судебному эксперту-психиатру:

Имеются ли у подэкспертного какие-либо психические расстройства и если да, то когда они возникли?

Есть ли причинная связь между имеющимися у подэкспертного психическими расстройствами и действиями, причинившими моральный вред в виде физических или нравственных страданий?

Вопрос к судебному эксперту-психологу:

Имеются ли у подэкспертного индивидуально-психологические особенности, которые могли усугубить глубину и длительность субъективного переживания подэкспертным событий, содержащихся в деле?

Итак, определение морального вреда в виде нравственных и физических страданий истца и его компенсация являются прерогативой суда, а для установления обстоятельств, необходимых для доказательства степени нравственных и

физических страданий, имеют значение выводы КСППЭ, так как в них отражаются клинико-психопатологические и психологические содержательные компоненты категории морального вреда.

К ВОПРОСУ О ЗАНЯТОСТИ ПЕНСИОНЕРОВ В СФЕРЕ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (ИСТОРИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)

Капустина О.В.

Начало работы столь привычной сегодня системы всеобщего пенсионного обеспечения относится к советскому периоду российской истории. В середине 1950-х гг., когда восстановление разрушенного войной народного хозяйства было в основном завершено, у советского правительства появилась возможность направить часть национального дохода на реформирование пенсионного обеспечения. До этого времени пенсионное обеспечение регламентировалось отдельными нормативными актами и охватывало небольшую часть советских граждан.

Четырнадцатого июля 1956 г. Верховным Советом СССР был принят Закон «О государственных пенсиях»¹, который вступил в силу с 1 октября этого же года и предоставил средства к существованию значительному числу советских граждан преклонного возраста, позволив им уйти на заслуженный отдых и освободить рабочие места для молодежи. К июлю

¹ О государственных пенсиях: Закон СССР от 14 июля 1956 г. // Социальное обеспечение в СССР. М. : Профиздат, 1960. С. 7–22.

следующего года только в РСФСР было «назначено более миллиона новых пенсий»².

В большинстве случаев назначение пенсии было связано с увольнением пенсионера с работы и, несмотря на приобретение гарантированных средств к существованию, зачастую сопровождалось отрицательными эмоциями, вызванными уходом из трудового коллектива и разрушением привычного образа жизни. Чтобы сгладить негативные психологические последствия нового пенсионного законодательства и использовать трудовой потенциал пенсионеров, в том же июле 1956 г. Президиумом ВЦСПС было принято постановление «О задачах профсоюзов в связи с принятием закона «О государственных пенсиях», предписывающее фабричным, заводским и местным комитетам профсоюзов «окружить постоянной заботой и вниманием пенсионеров — бывших рабочих и служащих данного предприятия, учреждения... привлекать пенсионеров, по их желанию, к общественной работе»³. Поэтому при предприятиях и организациях, а также при городских, поселковых и сельских Советах депутатов трудящихся стали создаваться такие структуры, как советы ветеранов труда и советы пенсионеров.

Вероятно, профсоюзные органы не смогли должным образом быстро выполнить поставленные задачи, так как еще через два года — в мае 1958 г. — Президиумом ВЦСПС

² Годовщина закона о государственных пенсиях // Социальное обеспечение. 1957. № 7. С. 1.

³ О задачах профсоюзов в связи с принятием Закона «О государственных пенсиях» : Постановление Президиума ВЦСПС от 24 июля 1956 г. // Социальное обеспечение в СССР. М. : Профиздат, 1960. С. 368.

дополнительно было принято постановление «О привлечении пенсионеров к активной общественной работе», в котором, в частности, отмечалось, что «многие профсоюзные органы не проявляют необходимой заботы о привлечении пенсионеров к активной общественной деятельности... профсоюзным комитетам следует шире привлекать пенсионеров... к осуществлению общественного контроля за деятельностью торговых и коммунально-бытовых предприятий, медицинских и детских учреждений»⁴. И уже через пять лет министр социального обеспечения Лидия Лыкова с гордостью подчеркивала: «...в нашу жизнь прочно вошли понятия — «подотдел на общественных началах», «общественный совет дома престарелых», «нештатный инспектор», «общественный ревизор»⁵.

Информацию о деятельности советов собирали и анализировали органы социального обеспечения всех уровней — от городских и районных до республиканских. Вот выдержки из справки Владимирского облсобеса начала 1960-х гг., демонстрирующие соответствующие пиетет и стилистику: «Старые производственники объединяются в Советы, чтобы богатый и разнообразный опыт был использован партией, советскими органами, профсоюзными организациями для решения насущных задач коммунизма. Движение ветеранов труда зародилось в нашей стране после XX съезда КПСС, после принятия закона о государственных пенсиях, почти одновременно

⁴ О привлечении пенсионеров к активной общественной работе: Постановление Президиума ВЦСПС от 4 мая 1958 г. // Государственное пенсионное обеспечение. М. : Профиздат, 1966. С. 129.

⁵ Лыкова Л. К новым успехам // Социальное обеспечение. 1963. № 1. С. 2.

с движением бригад коммунистического труда. Добровольная деятельность сотни тысяч ветеранов труда... приносит огромную пользу обществу.. Одним из основных ленинских принципов советского демократизма является повсеместное привлечение широких народных масс к управлению, контролю и решению государственных, политических народнохозяйственных задач»⁶. В этой же Справке были приведены следующие данные по Владимирской области: «В 1958 году организовано 18 Советов пенсионеров. В начале 1960 г. насчитывается 58 Советов ветеранов труда и Советов пенсионеров при городах, районах»⁷.

Итак, одним из приоритетных направлений общественной работы было осуществление пенсионерами контроля за работой предприятий торговли, общественного питания и коммунально-бытовых предприятий. При промышленных предприятиях создавались группы рабочего (общественного) контроля, членам которых выдавались удостоверения, разрешающие им доступ в помещения, в том числе складские и подсобные, торгова и общепита. Общественные контролеры проверяли сигналы о злоупотреблениях, иногда выявляли случаи нечестной работы продавцов и приемщиков.

Достижения контролеров периодически отражались в прессе. Уже упомянутым постановлением Президиума ВЦСПС от мая 1958 г. редакции газеты «Труд» и журналов «Советские

⁶ ГБУ ВО Государственный архив Владимирской области. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 244. Л. 102.

⁷ ГБУ ВО Государственный архив Владимирской области. Ф. Р-2452. Оп. 1. Д. 244. Л. 103.

профсоюзы» и «Клуб» обязывались освещать накопленный опыт⁸. В районных газетах также помещались заметки (обычно небольшие и незатейливые), написанные так называемыми рабочими корреспондентами (рабкорами). В качестве показательного примера можно привести публикации о работе контролеров из Совета пенсионеров Стеклозавода им. Дзержинского города Гусь-Хрустального Владимирской области. В первой появившейся в районной газете «Ленинское знамя» за подписью пенсионера — рабкора С. Качалкина приведена следующая информация: «На с/заводе им. Дзержинского есть совет пенсионеров. Он проводит большую, полезную работу. Многие ветераны труда ни на один день не прерывают связь с производством, с общественными организациями. Комиссию общественного контроля возглавляет С.С. Козлов. В ней принимают участие 20 человек. По инициативе контролеров вскрыт ряд серьезных недостатков в работе торгующих организаций»⁹. Ранее в этой же районной газете появилось описание конкретных действий общественных контролеров И. Яхаева и уже упомянутого С. Качалкина. Они не поленились, обошли почти все пивные ларьки города и сделали интересные обобщения: «Оказалось, что есть нечестные продавцы... Они недоливают пивом стандартные кружки на 10—15 миллиметров»¹⁰. Справедливости ради надо заметить, что в своей статье «Недопитая кружка пива» они перечислили и всех честных продавцов с указанием точных мест их работы,

⁸ О привлечении пенсионеров к активной общественной работе...

⁹ Ленинское знамя. 22.01.1964.

¹⁰ Ленинское знамя. 27.08.1963.

что в сегодняшнее время могло быть расценено как скрытая реклама.

Впрочем, работа общественных контролеров в сфере обслуживания не ограничивалась разоблачениями недостойных продавцов. Представители советов пенсионеров организовывали в магазинах собрания покупателей, привлекали внимание государственных служб к нуждам самих работников прилавка: «В Гусь-Хрустальном насчитывается 70 торговых точек... в магазинах № 32, 34, 50, 37, 17 нет ни одного кубометра дров. Хуже того, здесь не везде исправны печки»¹¹.

Еще одним направлением общественного контроля было создание соответствующих советов (групп) при городских и районных отделах социального обеспечения. Деятельность этих групп регламентировалась совместным постановлением Совмина РСФСР и ВЦСПС «О дальнейшем расширении общественных начал в работе органов социального обеспечения и усилении контроля за назначением и выплатой пенсий» от 12 мая 1964 г.¹² и была «направлена на своевременное предотвращение ошибок перед назначением и перед выплатой пенсий и пособий, то есть они обязаны проверять все дела до заседания комиссии по назначению пенсий и пособий, а выплатажные документы — до отправки их на предприятия, в почтовые отделения, в сберкассы»¹³.

¹¹ Ленинское знамя. 01.11.1963.

¹² URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=ESU;n=1857>

¹³ Группы общественного контроля // Социальное обеспечение. 1964. № 10. С. 2.

Необходимость создания таковых групп во многом была вызвана нехваткой и недостаточной подготовкой штатных специалистов гор(рай)собесов. По свидетельству работника советской пенсионной службы, их труд был чрезвычайно напряженным и малооплачиваемым, что обуславливало постоянную текучку кадров и бесплатно работающие пенсионеры оказывали существенную помощь¹⁴. В этих общественных группах работали в основном образованные люди, способные быстро освоить тонкости пенсионного законодательства, в том числе, бывшие бухгалтеры, юристы, учителя. Сегодня контроль общественников за деятельностью пенсионных служб невозможен, ввиду всеобщей компьютеризации процесса и запрета доступа посторонних лиц к персональным данным получателей социальных выплат, однако в советское время благодаря ревизорам-общественникам были предотвращены тысячи переплат пенсий и пособий.

Итак, деятельность общественных контролеров в СССР была признана чрезвычайно важной. Хотя справедливости ради нужно отметить, что в эпоху всеобщего дефицита контролеры, в основном инспектирующие сферу услуг, зачастую получали доступ к дефицитным товарам. Автором были опрошены пятьдесят граждан, ставших пенсионерами в советский период¹⁵. Из них общественной работой после назначения пенсии занимались двадцать человек. В том числе:

¹⁴ Интервью 2/р. Инспектор городского отдела социального обеспечения в 1976–1991 гг. (Владимирская область). Личный архив автора.

¹⁵ Интервью 1/п — 50/п. Российский гражданин, ставший пенсионером до распада СССР (Владимирская область). Личный архив автора.

один внештатный инспектор горсобеса, три члена профкома и один член парткома завода, участник совета пенсионеров; двое работали в городском совете ветеранов, еще одна в течение шести лет председательствовала в совете ветеранов крупного текстильного предприятия, на учете в котором числились более четырех тысяч пенсионеров.

Также каждому из опрошенных был задан вопрос об отношении к пенсионерам-общественникам. О безоговорочном уважении пенсионеров-общественников высказались двадцать три человека, пятнадцать из которых сами такой работой занимались. Более скептически к ним отнеслись также двадцать три человека, в том числе пять общественников, признав, что уважали тех, кто действительно работал, а не числился. Четверо высказались категорически против уважительного отношения к общественникам. В неоднозначном отношении советских людей к общественникам нашли свое отражение кризисные тенденции, присутствовавшие в советском обществе в семидесятых — восьмидесятых годах прошлого века. Часто общественная работа исполнялась формально, а общественники занимали свои должности для того, чтобы иметь возможность получать дефицитные товары или услуги.

Подводя общие итоги, нужно сказать, что в СССР вопросы о привлечении пенсионеров к деятельности в сфере общественного контроля решались на государственном уровне. Для координации их работы были созданы такие общественные структуры, как советы пенсионеров и ветеранов. Значимость работы общественных контролеров

подчеркивалась освещением их достижений соответствующими по уровню печатными органами. Также необходимо отметить, что, несмотря на существование недостатков и отрицательных тенденций в организации общественной работы, в целом она позволяла пенсионерам найти интересный круг общения, сохранить связь с трудовым коллективом, почувствовать себя нужным окружающим и, конечно же, дать возможность государству использовать себя в качестве бесплатной рабочей силы.

В настоящее время большинство пожилых и нетрудоспособных российских граждан остаются без внимания со стороны своих прежних работодателей, что отрицательно сказывается на их психологическом здоровье. Изучение деятельности Советского государства по привлечению пенсионеров к общественной работе позволит выявить положительный опыт в этой области, взять его на вооружение и избежать прежних ошибок. При этом возможен поиск новых форм и методов подобной работы.

Список использованной литературы

1. О государственных пенсиях : Закон СССР от 14 июля 1956 г. // Социальное обеспечение в СССР. М. : Профиздат, 1960. С. 7–22.
2. О привлечении пенсионеров к активной общественной работе : Постановление Президиума ВЦСПС от 4 мая 1958 г. // Государственное пенсионное обеспечение. М. : Профиздат, 1966. С. 129.
3. О задачах профсоюзов в связи с принятием закона «О государственных пенсиях» : Постановление Президиума ВЦСПС от

- 24 июля 1956 г. // Социальное обеспечение в СССР. М. : Профиздат, 1960. С. 368.
4. Лыкова Л. К новым успехам / Л. Лыкова // Социальное обеспечение. 1963. № 1. С. 2.
 5. Годовщина закона о государственных пенсиях // Социальное обеспечение. 1957. № 7. С. 1.
 6. Группы общественного контроля // Социальное обеспечение. 1964. № 10. С. 2.
 7. Интервью 2/р. Инспектор городского отдела социального обеспечения в 1976–1991 гг. (Владимирская область). Личный архив автора.
 8. Ленинское знамя. 22.01.1964; 27.08.1963; 01.11.1963.

ПРИМЕНЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ПРИ ОКАЗАНИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОМОЩИ НАСЕЛЕНИЮ

*Симонович Н.Е.,
доктор психологических наук, профессор,
Российский государственный гуманитарный университет,
кафедра психологии личности (Москва)*

В условиях современной действительности все больше людей нуждаются в социальной помощи. Этими проблемами в нашей стране занимаются специальные службы в лице социальных работников.

Поскольку коммуникация является специфической чертой социальной работы, социальный работник обязан знать все закономерности и правила процесса коммуникации, а также соблюдать коммуникативную культуру. Вся человеческая жизнь построена на общении, потому что все пространство жизнедеятельности человека межличностно по своему характеру.

Специалист по социальной работе, помимо общения с клиентами социальной службы и своими коллегами, контактирует с представителями различных организаций и руководителями разных уровней. Социальный работник в своей работе использует технологии PR,

современные технологии и средства массовых коммуникаций. Социальному работнику необходимо обладать коммуникативной культурой, что, в свою очередь, поможет ему эффективно решать поставленные задачи по улучшению жизни своих клиентов.

Можно выделить основные виды общения в профессиональной деятельности социального работника:

Деловое (общение с представителями различных организаций с целью решения проблем своих клиентов);

Консультативное (общение с клиентами с целью оказания психологической и социальной помощи);

Межличностное (общение с клиентом, основанное на доверительных, дружеских отношениях).

Все эти виды общения зачастую переплетаются и осуществляются с использованием вербальных и невербальных средств.

В функции социального работника входит координация деятельности различных организаций и учреждений, развитие сетей учреждений социального обслуживания, отстаивание интересов своих клиентов в различных инстанциях. Все это осуществляется при деловом общении, при деловой беседе социального работника с партнерами по совместному сотрудничеству.

Деловая беседа представляет собой акт непосредственной коммуникации с помощью вербальных и невербальных средств.

Деловая беседа имеет характерные особенности:

— ощущение сопричастности и ответственности в решении проблем своих клиентов,

— аналитический подход к учету и оценке субъективных и объективных факторов,

— креативный подход к предмету обсуждения,

— использование инновационных средств коммуникации.

К деловому общению социальному работнику желательно предварительно подготовиться с учетом следующих рекомендаций:

1. Надо заранее подготовить план беседы.

2. Подготовить предварительную справку-объективку на партнера по переговорам.

3. Изучить движущие мотивы собеседника, его ожидания от встречи, уровень его притязаний.

4. Беседу стараться проводить строго конфиденциально.

5. Во время беседы быть искренним, вежливым, тактичным по отношению к собеседнику.

6. Не отвлекаться от предмета беседы, избегать пространственных рассуждений, выражать свои мысли четко и ясно, без двояких толкований.

При ведении беседы ни в коем случае не прерывать собеседника на полуслове, необходимо выслушать все аргументы партнера, выслушать до конца его мнение.

Часто в своей служебной деятельности социальный работник выступает в роли консультанта. Это может быть психологическое консультирование и консультирование по социальным вопросам, по проблеме занятости клиента, использование его опыта в жизни города. Как правило, консультирование происходит при живом общении с клиентом в офисе организации социальной помощи населению или

непосредственно в жилом помещении клиента. Современные средства коммуникации позволяют общаться с клиентом, помимо телефонного разговора, еще и с использованием интернет-технологий. Это позволяет вести доверительные беседы, проводить консультации, используя видеоконференцию, видеомосты, и проводить консультирование со многими клиентами одновременно в режиме реального времени. Консультирование предназначено для оказания психологической и социальной помощи людям с ограниченными возможностями, а также лицам, попавшим в трудную жизненную ситуацию и испытывающим трудности в семейных отношениях.

В социальной работе желательно использовать элементы направлений и школ в психологическом консультировании: психоанализ, индивидуальную психологию А. Адлера, рационально-эмотивную терапию. Современные средства коммуникации позволяют вести блоги на сайте организации и отвечать на все интересующие вопросы клиентов.

Консультативное общение отличается от делового общения, но отдельные черты делового вида общения присутствуют. В консультировании по вопросам семьи отношения между клиентом и специалистом желательно выстраивать доверительными, основанными на взаимоуважении друг друга.

При проведении консультаций по юридическим, экономическим, жилищным и другим возникающим во время беседы вопросам общение проходит в официально-деловом стиле с соблюдением конституционного права и личного достоинства клиента. Социальному работнику всегда необходимо соблюдать выдержку и спокойствие и излучать

доброту и уважение к клиенту. Раздражение, повышенный тон, оскорбление клиента недопустимы при проведении бесед и консультаций.

Социальному работнику необходимо проходить курсы повышения квалификации. Хотя бы один раз в месяц надо посещать тренинги по культуре и технологии проведения бесед и консультаций.

Обобщая все вышесказанное, отметим, что консультирование является организованным и продуманным общением между социальным работником и клиентом с соблюдением всех правовых и этических норм с целью решения различных жизненно важных вопросов, возникающих у клиента. Задача социального работника состоит в том, чтобы на все вопросы клиент получил исчерпывающие ответы и остался удовлетворенным от посещения офиса организации социальной помощи.

Социальный работник является для многих одиноких людей преклонного возраста и с ограниченными возможностями единственным человеком, с которым можно обсудить любые вопросы и получить психологическое облегчение. Социальный работник является лицом своей социальной организации, и от его компетентности зависит деловая репутация организации социальной помощи.

ПРОФСОЮЗЫ И ЗАЩИТА СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

*Скачкова Г.С.,
заведующая сектором трудового права и права социального
обеспечения Федерального государственного
бюджетного учреждения науки
«Институт государства и права Российской академии наук»*

Согласно ст. 352 Трудового кодекса РФ одним из способов защиты прав и свобод работников является защита профессиональными союзами, право на объединение в которые, включая право на их создание, закреплено в ст. 30 Конституции РФ. Защита трудовых прав и законных интересов работников является главной задачей профессиональных союзов, право каждого на объединение в которые нашло свое отражение и в таких основополагающих международных актах, как Международный пакт ООН «О гражданских и политических правах» (1966 г.), Конвенция МОТ № 87 «О свободе ассоциации и защите права на организацию» (1948 г.) и др.

Профсоюзы наделены, прежде всего, правом осуществления общественного контроля за соблюдением работодателем и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового

права, выполнением ими коллективных договоров, соглашений (ст. 370 Трудового кодекса РФ).

При осуществлении такого контроля профсоюзы имеют право требовать устранения выявленных нарушений. А работодатели обязаны в недельный срок с момента получения требования об устранении выявленных нарушений сообщить соответствующему профсоюзному органу о результатах рассмотрения данного требования и принятых мерах (ч. 2 ст. 370 Трудового кодекса РФ).

Данная статья закрепляет основные формы реализации профессиональными союзами защитной функции по отношению к работникам, осуществляемые в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности»¹.

Так, профсоюзы имеют право на осуществление профсоюзного контроля за соблюдением работодателями, должностными лицами законодательства о труде, в том числе по вопросам трудового договора, рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, льгот и преимуществ, а также по другим социально-трудовым вопросам в организациях, в которых работают члены данного профсоюза (ст. 19).

Более подробно права профессиональных союзов в этой области нашли свое отражение в ст. 370 Трудового кодекса РФ, расширяющей эти права, поскольку профсоюзам предоставляется право контроля не только за соблюдением законодательства о труде, но и за соблюдением всех иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового

¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.

права. Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ² дополнил положения данной статьи, предоставив профсоюзам право осуществлять контроль за выполнением работодателем и их представителями условий коллективных договоров, соглашений, указав особо на контрольные полномочия профсоюзов по отношению к работодателям — индивидуальным предпринимателям.

В соответствии с ч. 3 ст. 370 Трудового кодекса РФ в целях осуществления предусмотренного в ней общественного контроля общероссийские профессиональные союзы и их объединения могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются полномочиями согласно типовым положениям, утверждаемым указанными профсоюзами и их объединениями.

Межрегиональные и территориальные объединения (ассоциации) организаций профессиональных союзов на территории субъекта РФ могут создавать правовые и технические инспекции труда профсоюзов, которые наделяются полномочиями согласно типовым положениям, утверждаемым соответствующим общероссийским объединением профессиональных союзов (ч. 4 ст. 370 Трудового кодекса РФ).

Рассмотрим Типовое положение о правовой инспекции труда профсоюзов, утвержденное постановлением

² См.: Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.

Исполкома ФНПР от 22 ноября 2011 г. № 7-15 «О внесении изменений в Типовое положение о правовой инспекции труда профсоюзов»³ (далее — Типовое положение от 22 ноября 2011 г.).

Согласно п. 2 данного документа основными задачами правовой инспекции труда ФНПР являются, в частности:

— проведение профсоюзного контроля за соблюдением работодателями и их представителями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, законодательства о профессиональных союзах, выполнением ими условий коллективных договоров и соглашений;

— юридическая защита трудовых прав и законных интересов членов профсоюзов (работников), а также профсоюзных организаций от противоправных действий (бездействия) работодателей, их представителей и других должностных лиц, нарушающих или ограничивающих права и интересы работников, а также профсоюзных организаций, установленные международными нормами, законами, нормативными правовыми актами, соглашениями, коллективными и трудовыми договорами и др.

Правовая инспекция труда профсоюзов ФНПР наделена, в частности, такими полномочиями: запрашивать и беспрепятственно получать у работодателей и их представителей документы, объяснения, информацию, необходимую для выполнения контрольных функций; направлять работодателям обязательные для рассмотрения представления об устранении

³ СПС «КонсультантПлюс».

выявленных нарушений; обращаться с соответствующим требованием о привлечении к ответственности лиц, виновных в нарушении трудового законодательства, и др.

Формы такого рода документов — представления и требования профсоюзов — приведены соответственно в Приложениях № 2 и 3 к Типовому положению от 22 ноября 2011 г.

Действующее сейчас Положение о технической инспекции труда ФНПР утверждено постановлением Исполкома ФНПР от 19 декабря 2005 г. № 7-6 «О внесении изменений и дополнений в Положение о Технической инспекции труда»⁴ (далее — Положение от 19 декабря 2005 г.).

Технические инспекции труда в соответствии с возложенными на них задачами выполняют, в частности, разнообразные функции:

- принимают участие в разработке и формировании федеральных, региональных и отраслевых программ по вопросам охраны труда и окружающей среды, специальных мер по социальной защите работников, пострадавших на производстве;
- информируют соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления о фактах нарушения законодательства об охране труда, окружающей среды и обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний;
- совместно с профсоюзным активом по охране труда осуществляют контроль за выполнением работодателями мероприятий по улучшению условий и охраны труда,

⁴ Вести ФНПР. 2005. № 11–12.

предусмотренных в коллективном договоре и соглашении, а также за проведением аттестации рабочих мест по условиям труда и др.

Как сказано в ч. 7 ст. 370 Трудового кодекса РФ, профсоюзы и их инспекции труда при осуществлении имеющихся у них полномочий взаимодействуют с соответствующими государственными органами надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права.

Приведенная выше правовая норма носит отсылочный характер, поскольку не называет конкретных форм взаимодействия профсоюзных и государственных органов в этой области.

Подтверждениемэтомуювляетсяиобращениекположениям ст. 356 Трудового кодекса РФ: в соответствии с данной статьей взаимодействие профсоюзных инспекторов труда с государственными органами носит зачастую откровенно формальный характер.

Так, в числе основных полномочий федеральной инспекции труда названо лишь информирование общественности о выявленных нарушениях трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, ведение разъяснительной работы о трудовых правах граждан.

Вместе с тем нельзя не упомянуть о ст. 365 Трудового кодекса РФ, в которой идет речь о взаимодействии федеральной инспекции труда с государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Положения данной статьи исходят из указаний Конвенции МОТ № 81 «Об инспекции труда в промышленности и торговле» (1947 г.) о необходимости эффективного сотрудничества при осуществлении аналогичной деятельности между службами инспекции и государственными и частными учреждениями, а также сотрудничества между служащими инспекции и предпринимателями и трудящимися или с их организациями.

Однако на основании Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ упразднена координация деятельности профессиональных союзов по вопросам соблюдения законов и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, с федеральной инспекцией труда.

Более полно о формах взаимодействия профсоюзных и государственных органов в этой области говорится в положениях об инспекциях труда.

Согласно п. 3.6 Типового положения от 22 ноября 2011 г. правовая инспекция труда ФНПР наделена полномочием при осуществлении проводимых ею проверок взаимодействовать с органами прокуратуры, федеральной инспекцией труда, другими органами государственного контроля (надзора), а также участвовать в совместных с указанными органами проверках соблюдения трудового законодательства.

Полномочия технической инспекции труда ФНПР относительно взаимодействия с государственными органами в этой области более конкретны.

Согласно ч. 1 п. 1.3 Положения от 19 декабря 2005 г. техническая инспекция труда осуществляет свою деятельность

во взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти на федеральном и региональном уровне, законодательной и судебной властью, правоохранительными органами, органами местного самоуправления, органами, осуществляющими функции в области обязательного социального страхования от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, а также с работодателями и их объединениями.

Общественный контроль со стороны профсоюзов за соблюдением работодателями трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, осуществляют не только профсоюзные инспекторы труда, но и уполномоченные (доверенные лица) по охране труда профессиональных союзов с учетом их полномочий, закрепленных в ч. 6 ст. 370 Трудового кодекса РФ.

При этом указанные лица действуют на основе Рекомендаций по организации работы уполномоченного (доверенного) лица по охране труда профессионального союза или трудового коллектива, утвержденных постановлением Минтруда России от 8 апреля 1994 г. № 30⁵.

В ФНПР уполномоченные (доверенные лица) по охране труда профессиональных союзов действуют также на основе Типовых положений об уполномоченном профсоюзного органа по охране труда, утверждаемых соответствующим постановлением руководящего выборного органа соответству-

⁵ Бюллетень Минтруда России. 1994. № 5.

ющего общероссийского профсоюзного объединения, или аналогичного документа⁶.

Уполномоченные (доверенные) лица по охране труда профессиональных союзов имеют право беспрепятственно проверять соблюдение требований охраны труда и вносить обязательные для рассмотрения должностными лицами организаций, работодателями — индивидуальными предпринимателями предложения об устранении выявленных нарушений требований охраны труда.

В качестве уполномоченных (доверенных) лиц по охране труда профессиональных союзов могут выступать лица, уполномоченные на представительство уставом профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, положением о первичной профсоюзной организации или решением профсоюзного органа. Такими лицами могут быть, например, профорганизатор, профгруппорг, руководитель профсоюза, объединения (ассоциации) профсоюзов, профсоюзного органа и др.

В случаях выявления нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, профсоюзные органы в организации, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе потребовать от работодателя немедленного устранения этих нарушений и одновременно обратиться в федеральную инспекцию труда для принятия неотложных мер.

⁶ См.: постановление Исполнительного комитета ФНПР от 26 сентября 2007 г. № 4-6 «О Методических рекомендациях по организации наблюдения (контроля) за состоянием условий и охраны труда на рабочих местах уполномоченными (доверенными) лицами профессиональных союзов» // Вести ФНПР. 2007. № 9—10.

При невыполнении требований по устранению нарушений, особенно в случаях появления непосредственной угрозы жизни и здоровью работников, профсоюзные органы, профсоюзные инспекторы по охране труда вправе требовать от работодателя, органа управления организацией, должностного лица приостановления работ впредь до принятия окончательного решения Федеральной инспекцией труда, основные полномочия которой определены в ст. 356 Трудового кодекса РФ.

В соответствии с Конвенцией МОТ № 155 «О безопасности и гигиене труда и производственной среде» (1983 г.) и одноименной Рекомендацией МОТ № 164 (1983 г.) представители работников в службах безопасности труда, в комитетах по безопасности труда, в совместных комитетах по безопасности и гигиене труда, а также в случае необходимости иные представители работников должны обеспечиваться защитой от увольнения и других неблагоприятных для них мер, когда они выполняют функции представителей работников или членов комитетов по безопасности и гигиене труда.

Положения международных документов нашли свое отражение в ст. 374 Трудового кодекса РФ, предусматривающей гарантии работникам, входящим в состав выборных коллегиальных органов профсоюзных организаций и не освобожденным от основной работы.

Работодатели (руководители организаций) не могут препятствовать профсоюзам осуществлять общественный контроль за соблюдением прав и законных интересов работников, поскольку такое право профсоюзов закреплено

на законодательном уровне (ч. 5 ст. 370 Трудового кодекса РФ). В случае же воспрепятствования такой деятельности профсоюзов указанные лица несут ответственность в порядке, установленном действующим законодательством РФ.

Список использованной литературы

1. О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности : Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 10-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 148.
2. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации : Федеральный закон от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878.
3. О внесении изменений в Типовое положение о правовой инспекции труда профсоюзов : постановление Исполкома ФНПР от 22 ноября 2011 г. № 7-15 // СПС «КонсультантПлюс».
4. О внесении изменений и дополнений в Положение о Технической инспекции труда : постановление Исполкома ФНПР от 19 декабря 2005 г. № 7-6 // Вести ФНПР. 2005. № 11–12.
5. Постановление Минтруда России от 8 апреля 1994 г. № 30 // Бюллетень Минтруда России. 1994. № 5.
6. О Методических рекомендациях по организации наблюдения (контроля) за состоянием условий и охраны труда на рабочих местах уполномоченными (доверенными) лицами профессиональных союзов : постановление Исполнительного комитета ФНПР от 26 сентября 2007 г. № 4-6 // Вести ФНПР. 2007. № 9–10.

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАХОВОЙ СТРАТЕГИИ ДОЛГОСРОЧНОЙ УСТОЙЧИВОСТИ ПЕНСИОННОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ В УСЛОВИЯХ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИХ И ДЕМОГРАФИЧЕСКИХ РИСКОВ

*Соловьев А.К.,
начальник Департамента актуарных расчетов
и стратегического планирования ПФР,
директор Центра прикладных актуарных исследований
НИУ ВШЭ, доктор экономических наук, профессор*

1. Пенсионная система России рассматривается в настоящее время как главное условие развития всей бюджетно-финансовой системы страны. Дальнейшее ее развитие должно осуществляться на основе последовательной реализации *страховых принципов*, которые направлены на актуарную сбалансированность бюджета Пенсионного фонда РФ и его независимость от федерального бюджета в долгосрочной перспективе.

2. Текущее (после пенсионной реформы 2002–2010 гг.) состояние системы обязательного пенсионного страхования Российской Федерации характеризуется тремя основными проблемами:

сохранение дефицита страховой пенсионной системы в 2020 г. — 2,5 трлн руб.;

непреодолимая тенденция снижения коэффициента замещения трудовой пенсии по старости утраченного заработка: 2010 г. — 39%, 2020 г. — 28%;

растущие финансовые потребности на поддержание минимальных социальных гарантий (среднегодовой размер всех видов трудовых и нетрудовых пенсий не должен быть ниже среднегодового ПМП), несмотря на то, что начиная с 2010 г. законодательно установлен механизм социальных доплат ко всем видам трудовых и социальной пенсий до текущего размера ПМП, т.е. на текущий год — около 4,7 тыс. руб. с последующей ежегодной индексацией одновременно с ПМП.

Для решения указанных пенсионных проблем необходим экономически обоснованный механизм на основе формирования долгосрочной актуарной обеспеченности государственных пенсионных обязательств Российской Федерации.

3. В нашей стране после рыночной реформы в государственной пенсионной политике последовательно реализуется курс на *всеобщее обязательное* пенсионное обеспечение на основе *страховых принципов*.

В связи с реализацией *страховой стратегии развития пенсионной системы России* как в накопительной, так и в распределительной составляющих обязательного механизма пенсионного обеспечения должна соблюдаться зависимость размера пенсии от «трудового участия» (*продолжительности стажа и суммы уплаченных страховых взносов*) взамен зависимости от максимального «утраченного заработка».

Это должно обеспечивать экономическую заинтересованность каждого работника в активном участии в пенсионной системе и в дальнейшем окончательно ликвидировать уравнительность размеров пенсии.

4. Базовые принципы всеобщего обязательного пенсионного страхования должны быть реализованы на последующих этапах долгосрочной стратегии пенсионной реформы. В соответствии с этими этапами принятая в декабре 2012 г. Правительством Российской Федерации *Стратегия* долгосрочного развития пенсионной системы Российской Федерации определила дальнейшие направления развития пенсионной системы, которая должна отвечать следующим базовым требованиям:

— обеспечение коэффициента замещения трудовой пенсией по старости утраченного заработка до 40% при нормативном страховом стаже и средней заработной плате в Российской Федерации;

— достижение приемлемого уровня пенсий для среднего класса за счет участия в корпоративных и частных пенсионных системах (дополнительно не менее 15% коэффициента замещения);

— обеспечение среднего размера трудовой пенсии по старости не менее 2,5–3 прожиточных минимумов пенсионера (в 2030 г. не менее 3 ПМП);

— поддержание приемлемого уровня страховой нагрузки для субъектов экономической деятельности с единым тарифом страховых взносов для всех категорий работодателей;

- обеспечение сбалансированности формируемых пенсионных прав с источниками их финансирования;

- развитие трехуровневой пенсионной системы для групп с разными доходами (для средне- и высокодоходных категорий — с опорой на добровольное пенсионное страхование и негосударственное пенсионное обеспечение);

- повышение эффективности накопительной составляющей пенсионной системы.

Кроме того, Стратегией предусматривается реформирование института досрочных пенсий и предлагается для работодателей, имеющих рабочие места с особыми условиями труда, установить дополнительный тариф страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

5. Актуарные расчеты позволяют оценить перспективы развития пенсионной системы России в условиях пенсионной реформы. Это тем более актуально в условиях глобальных (макроэкономического и демографического) рисков.

Актуарные расчеты показывают, что усиление страховых принципов пенсионной системы предусматривает поэтапную реализацию комплекса, содержащего *кратко- и долгосрочные* меры по:

- *регулированию тарифной политики;*

- *совершенствованию накопительного компонента пенсионной системы;*

- *реформирование всех видов досрочных и льготных пенсий;*

- *увеличению продолжительности периода формирования пенсионных прав и повышению пенсионного возраста с учетом демографической ситуации;*

— *актуарной оптимизации механизмов формирования пенсионных прав и реализации пенсионных обязательств.*

РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РАЗРАБОТКЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ

*Зайцева Л.В.,
и.о. заведующего кафедрой трудового права
и предпринимательства
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент*

Современное состояние высшего профессионального образования вызывает немало вопросов со стороны общественных институтов, потребителей образовательных услуг и, главным образом, потребителей результатов этого профессионального образования. Отрыв профессионального образования от потребностей экономики давно является предметом горячих общественных, политических и научных дискуссий. Причем все солидарны в том, что сегодня профессиональное образование в России существует в автономном режиме, практически независимо от потребностей сферы своего фактического применения. Многие вполне справедливо отмечают, что «давно назрела ситуация, при которой профессиональное образование существует в отрыве от бизнеса, а

именно: те знания, навыки, которые получают студенты в учебных заведениях, зачастую не имеют прикладного характера, а обладают сугубо теоретической направленностью; выпускники не обладают набором необходимых практических навыков, умений; дипломированный специалист без опыта работы де-факто специалистом не является, он не имеет достаточной квалификации для того, чтобы непосредственно приступить к профессиональной деятельности и применению полученных знаний на практике; существует качественный разрыв между спросом и предложением на рынке труда»¹.

Одной из мер, призванной приблизить качество профессионального образования к требованиям рынка, стало принятие образовательных стандартов третьего поколения. Федеральный государственный образовательный стандарт — совокупность обязательных требований к образованию определенного уровня и (или) к профессии, специальности и направлению подготовки, утвержденных федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования². Но принятия новых образовательных стандартов оказалось недостаточно для решения проблем повышения квалификации подготавливаемых кадров. С другой стороны, назрела необходимость модернизации квалификационных и иных профессиональных требований, поскольку старые, установленные

¹ Четвергова Н. К профессиональным стандартам через стандарты образования // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 6. С. 31–34.

² Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.

тарифно-квалификационными справочниками явно не отвечают духу времени. Способом такой модернизации является создание эффективной системы профессиональных стандартов на территории нашей страны³. Только создание такой системы позволит добиться скоординированности образовательных стандартов со стандартами профессиональными.

Профессиональные стандарты способны оказать существенное влияние на формирование качественных образовательных программ и программ профессионального обучения, и в конечном счете могут стать основой для создания систем сертификации и аттестации различных категорий персонала, для разработки и реализации программ развития человеческих ресурсов, а также для создания и внедрения согласованных программ подготовки и переподготовки кадров⁴. Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 г.⁵ закрепляет положение о том, что только создание национальной системы квалификаций, системы профессиональных стандартов, а также системы оценки профессиональных качеств работника позволит обеспечить достойное развитие гибкого эффективного рынка труда, способного преодолеть структурное несоответствие спроса и предложения на рабочую силу, сократить долю

³ Яворчук Н., Трибушкова К. Разработка профессиональных стандартов // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 6. С. 23–30.

⁴ Панкина Г.В., Бабыкин С.В., Панкин Д.В. Анализ профессиональных стандартов // Компетентность. 2010. № 9–10. С. 14.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

нелегальной занятости, повысить мотивацию к труду и трудовую мобильность.

Статья 195.1, внесенная в Трудовой кодекс РФ Федеральным законом от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ⁶, определила профессиональный стандарт как характеристику квалификации, необходимой работнику для осуществления определенного вида профессиональной деятельности.

До 2015 г. запланировано разработать не менее 800 профессиональных стандартов⁷. Такое поручение президент страны дал правительству в своем указе от 5 мая 2012 г.⁸ Правительство РФ постановлением № 23 от 22 января 2013 г. утвердило Правила разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов⁹.

Особая социально-экономическая значимость профессиональных стандартов предопределяет широкое участие институтов гражданского общества в их разработке и обсуждении.

На содержание будущих профессиональных стандартов общественные организации могут повлиять непосредственно, самостоятельно разработав их проект. Но сегодня такая

⁶ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6959.

⁷ Грицюк М. Стандарт профессии. К ремеслу будут новые требования // Российская газета (Федеральный выпуск). 04.09.2012. № 5875.

⁸ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.

⁹ Постановление Правительства РФ № 23 от 22 января 2013 г. «Об утверждении Правил разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов» // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 293.

деятельность скорее по силам крупным объединениям работодателей. И вот почему. Разработка проектов профессиональных стандартов может осуществляться как за счет средств федерального бюджета, так и за счет собственных средств разработчиков — инициаторов. За счет средств федерального бюджета разработка проектов профессиональных стандартов осуществляется на основе государственных контрактов в порядке и на условиях, которые установлены законодательством РФ о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Сегодня большинство общественных организаций в России не обладают достаточными ресурсами для успешного участия в конкурсе по размещению госзаказа и тем более для самостоятельной проектно-правовой деятельности. Исключение, пожалуй, составляет Российский союз промышленников и предпринимателей, который уже достаточно давно и успешно занимается разработкой профессиональных стандартов, и обладает достаточно высокими ресурсами в рассматриваемой сфере.

В случае, если проект профессионального стандарта все-таки подготовлен, то он разработчиком — общественной организацией должен быть обсужден с представителями других заинтересованных общественных объединений. Поскольку в соответствии с постановлением Правительства РФ № 23 от 22 января 2013 г. подготовленный разработчиком проект профессионального стандарта (независимо от источника финансирования работ) должен пройти обсуждение с

представителями работодателей, профессиональных сообществ, профессиональных союзов (их объединений) и других заинтересованных организаций. Таким образом, еще до попадания проекта в Министерство труда и социальной защиты РФ, осуществляется форма социального партнерства, предусмотренная ст. 35.1 Трудового кодекса РФ. Но если коллективные переговоры в соответствии с названной статьей для обсуждения проектов нормативных правовых актов, затрагивающих социально-трудовые отношения, должны обеспечить и провести органы государственной власти, то в рассматриваемом случае обязанность по организации общественного обсуждения переложена на разработчика проекта. Если содействие развитию социального партнерства и самоограничение государственной власти в социальной сфере рассматривать как часть государственных социальных обязательств, то такое изменение обязанного лица представляется как минимум непоследовательным. Хотя это увеличивает шансы других общественных организаций высказать свое мнение по подготовленному проекту еще до направления его в министерство.

После разработанный проект профессионального стандарта попадает в Министерство труда и социальной защиты РФ, которое в течение 10 календарных дней размещает проект на своем официальном сайте информационно-телекоммуникационной сети Интернет для проведения общественного обсуждения. Срок общественного обсуждения — не более 30 календарных дней со дня размещения проекта на официальном сайте министерства.

После окончания общественного обсуждения (истечения его срока) проект профессионального стандарта Министерство труда и социальной защиты РФ направляет в федеральное «профильное министерство», которое, рассмотрев проект, может представить свои замечания и предложения.

Таким образом, Министерство труда и социальной защиты, обобщив результаты общественного обсуждения, замечания и предложения «профильного министерства», направляет проект профессионального стандарта в Экспертный совет. Который, в свою очередь, рассматривает проект профессионального стандарта в течение 30 календарных дней и готовит заключение с рекомендациями об утверждении, отклонении или о доработке проекта профессионального стандарта.

Согласно Положению об Экспертном совете по профессиональным стандартам, созданного Министерством труда и социальной защиты¹⁰, общественные организации (их представители) входят в его состав и могут:

- участвовать в разработке, рассмотрении и согласовании нормативных правовых актов и методических рекомендаций по вопросам разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов;
- рассматривать проекты профессиональных стандартов и готовить по ним заключения до их утверждения;

¹⁰ Приказ Минтруда России от 25 марта 2013 г. № 118н «Об Экспертном совете по профессиональным стандартам при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс» (дата посещения: 22.09.2013 г.).

— рассматривать методические, аналитические, информационные материалы по вопросам своей компетенции;

— создавать рабочие группы по рассмотрению проектов профессиональных стандартов и привлекать к их работе специалистов, не входящих в состав Экспертного совета;

— представлять Министерству труда и социальной защиты РФ предложения по вопросам развития квалификации работников, разработки и применения профессиональных стандартов;

— взаимодействовать с федеральными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, работодателями, объединениями работодателей, профессиональными сообществами, образовательными, научными, общественными и иными организациями, профессиональными союзами;

— осуществлять в пределах своей компетенции иную деятельность.

В состав Экспертного совета, кроме представителей органов государственной власти, вошли представители объединений работодателей, саморегулируемых организаций, профессиональных союзов (их объединений), иных некоммерческих организаций, образовательных учреждений профессионального образования, профессиональных сообществ и др. Из 34 членов экспертного совета 13 человек представляют профессиональные союзы; 10 — СРО, работодателей и их объединения; 3 — государственные вузы; 4 — государственные компании, учреждения и АНО, созданные Правительством

РФ; 4 — федеральные органы государственной исполнительной власти¹¹.

Пункт 15 Положения об экспертном совете по профессиональным стандартам¹² при Министерстве труда и социальной защиты РФ устанавливает, что члены Экспертного совета обладают равными правами при обсуждении вопросов и голосовании. В случае несогласия с принятым решением они вправе изложить в письменной форме особое мнение, которое приобщается к протоколу заседания Экспертного совета. Таким образом, голосование в совете осуществляется индивидуально и не учитывает соотношение мнений представителей различных сторон при принятии решений. Утвержденный состав Экспертного совета в совокупности с установленными правилами принятия решений нарушают один из основополагающих принципов социального партнерства в сфере труда, закрепленного в ст. 24 Трудового кодекса РФ, — равенство сторон и их представителей.

Поскольку в Экспертном совете помимо традиционных социальных партнеров в сфере труда (профсоюзы, работодатели и органы государственной власти) представлены образовательные учреждения и другие государственные компании, АНО и ФГБУ, то равное их представительство вряд ли возможно. Государственные организации и учреждения в одних случаях могут транслировать позицию работодателей, в

¹¹ Приложение № 2 к приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 марта 2013 г. № 118н.

¹² Приложение № 1 к приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 марта 2013 г. № 118н.

других — Правительства РФ, их учредившего, в-третьих — представителей профессионального сообщества или сообщества высшего профессионального образования.

Таким образом, решения Экспертного совета не могут рассматриваться как компромисс, достигнутый в рамках известных процедур социального партнерства. Роль совета — скорее обсуждение, возможность высказать свою позицию. При возникновении непримиримых, противоположных суждений решение будет принято простым большинством голосов, а информация о наличии особого мнения членов Экспертного совета только лишь отразится в протоколе его заседания. При нынешнем распределении мест в совете и правилах голосования вполне может возникнуть ситуация, когда решение будет принято вопреки позиции представителей профессиональных союзов или работодателей, что явно не поспособствует принятию действительно сбалансированного профессионального стандарта.

Возможно, стоило бы подумать о правилах голосования, которые бы предусматривали принятие решения по большинству из представителей каждой стороны процесса переговоров. Ведь профессиональный стандарт — результат трехстороннего соглашения, необходимого для решения жизненно важных задач в социально-трудовой сфере¹³.

Подводя итог, следует отметить, что общественные объединения могут влиять на содержание профессиональных стандартов:

— становясь их непосредственным разработчиком;

¹³ Грицюк М. Указ. соч.

— обсуждая проект профессионального стандарта, организованного разработчиков, этого проекта до внесения его в Министерство труда и социальной защиты РФ;

— участвуя в общественном обсуждении проекта профессионального стандарта, размещенного Министерством труда и социальной защиты в сети Интернет;

— направив своих представителей в Экспертный совет по профессиональным стандартам.

Тем не менее разнообразие возможностей еще не гарантирует их эффективное использование. Как справедливо отмечают многие ученые и общественные деятели, эффективность современного общественного контроля в России не велика¹⁴. И эту проблему быстро не решить, в том числе и правовыми средствами.

Пассивность общественных институтов в вопросах разработки и обсуждения профессиональных стандартов, формализм в этом вопросе чреват формированием таких квалификационных требований к работникам, которые в перспективе могут создать неблагоприятные условия для многих работников в области оценки их профессиональных компетенций и уровня квалификации. Это может повлечь за собой необоснованные отказы в приеме на работу, снижение размеров заработной платы или несправедливые увольнения. Также не стоит забывать, что заложенные в профессиональных стандартах позиции неизбежно повлия-

¹⁴ Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.

яют на содержание образовательных программ, а значит — и на качество профессионального образования.

Список использованной литературы

1. Об образовании в Российской Федерации : Федеральный закон от 29.12.2012 г. № 273-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 53 (ч. 1). Ст. 7598.
2. О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации и статью 1 Федерального закона «О техническом регулировании» : Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 236-ФЗ // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6959.
3. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики : Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2334.
4. Об утверждении Правил разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов : постановление Правительства РФ № 23 от 22 января 2013 г. // СЗ РФ. 2013. № 4. Ст. 293.
5. О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.
6. Об Экспертном совете по профессиональным стандартам при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации : Приказ Минтруда России от 25 марта 2013 г. № 118н // СПС «Консультант Плюс» (дата посещения: 22.09.2013 г.).
7. Приложение № 2 к приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 марта 2013 г. № 118н.
8. Приложение № 1 к приказу Министерства труда и социальной защиты РФ от 25 марта 2013 г. № 118н.
9. Четвергова Н. К профессиональным стандартам через стандарты образования / Н. Четвергова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 6. С. 31–34.

10. Яворчук Н., Трибушкова К. Разработка профессиональных стандартов / Н. Яворчук, К. Трибушкова // Кадровик. Трудовое право для кадровика. 2012. № 6. С. 23–30.
11. Панкина Г.В., Бабыкин С.В., Панкин Д.В. Анализ профессиональных стандартов / Г.В. Панкина, С.В. Бабыкин, Д.В. Панкин // Компетентность. 2010. № 9–10. С. 14.
12. Грицок М. Стандарт профессии. К ремеслу будут новые требования / М. Грицок // Российская газета (Федеральный выпуск). 04.09.2012. № 5875.
13. Стародубова О.Е. Общественный контроль: правовая поддержка / О.Е. Стародубова // Журнал российского права. 2013. № 2. С. 130.

НАСИЛИЕ НАД ДЕТЬМИ: СОЦИАЛЬНАЯ ПРОБЛЕМА И ПРАКТИЧЕСКИЕ ВОПРОСЫ ЕЕ РЕШЕНИЯ

*Левушкин А.Н.,
ФГБОУ ВПО «Ульяновский государственный университет»
(г. Ульяновск)*

Основанием для лишения родительских прав может служить жестокое обращение с детьми. Семейный кодекс РФ¹ (далее — СК РФ) раскрывает содержание понятия «жестокое обращение», называя его отличительные признаки: физическое насилие над ребенком, иначе говоря, побои, избиение несовершеннолетнего, причинение ему физических страданий, боли любым способом; физическое насилие — нанесение ребенку физических травм, телесных повреждений, которые причиняют ущерб его здоровью, нарушают его развитие или лишают жизни². Физическое насилие включает также, как было сказано выше, вовлечение ребенка в употребление наркотиков, алкоголя, введение ему отравляющих

¹ Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г. № 167-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.

² Варьвдин В.А., Клемантович И.П. Управление системой социальной защиты детства : учебное пособие. М. : Педагогическое общество России, 2004. С. 14.

веществ или медицинских препаратов, вызывающих одурманивание (например, снотворных, не прописанных врачом), а также попытки удушения или утопления ребенка. По данным МВД, ежегодно спасаясь от насилия, российские дети убегают из дома, и в результате около 25 тыс. находятся в розыске³.

Наиболее часто физическому насилию в семье подвергаются дети, имеющие физические или психические отклонения, недоношенные, с малым весом при рождении, так как обычно они более раздражительны, больше плачут, менее привлекательны внешне. Фактором риска для детей является также ранняя и длительная разлука с матерью сразу после рождения, при поступлении в детское учреждение, на лечение в стационар, т.е. при госпитализации и изоляции.

Следующей формой, нуждающейся в особом выделении, выступает сексуальное насилие, т.е. использование ребенка или подростка взрослым или другим подростком для насильственного удовлетворения сексуальных потребностей или получения выгоды. К сексуальной жестокости относится и насильственное вовлечение ребенка в проституцию и порнобизнес. Сексуальное насилие над детьми (child sexual abuse — CSA) американские исследователи определяют как любой сексуальный опыт между ребенком до 16 лет (по отдельным источникам — до 18 лет) и человеком, который старше его по крайней мере на 5 лет⁴. Данный вид насилия характеризуется

³ Алексеева Л.С. Насилие и дети // Социологические исследования. 2003. № 4. С. 22.

⁴ Волкова А. Понятие «жестокое обращение с детьми» и его формы // Профессионал. 2000. № 4. С. 24.

или как вовлечение зависимых, психически и физиологически незрелых детей и подростков в сексуальные действия, нарушающие общественные табу семейных ролей, которые они еще не могут полностью понять и на которые не в состоянии дать осмысленного согласия⁵. Во всех случаях насилия над детьми 75–90% насильников (по разным источникам) знакомы жертвам, и только в 10–25% случаев насилие совершается незнакомыми людьми. В 35–45% случаев насильником является близкий родственник, а в 30–45% — более дальний⁶.

Сексуальная связь между близкими, кровными родственниками, т.е. инцест (кровосмешение), и использование ребенка в качестве сексуального объекта именно отцом или матерью, квалифицируются как самые тяжелые по своим последствиям формы сексуального насилия. Они рассматриваются и как варианты особо жестокого обращения с детьми в семье. Подобные сексуальные злоупотребления являются не только преступлениями, но и свидетельствами тяжелых и необратимых нарушений в функционировании семьи.

Исследователи⁷ все чаще отмечают, что только сексуальное или только физическое семейное насилие, взятые сами по себе, не дают полной картины природы и генезиса нарушений развития личности ребенка. Чрезвычайно много для прояснения, уточнения и классификации различных форм

⁵ Ильина С.В. Влияние пережитого в детстве насилия на возникновение личностных расстройств // Вопросы психологии. 1998. № 3. С. 8.

⁶ Алексеева Л.С. Указ. соч. С. 22.

⁷ Соколова Е.Т. Психотерапия людей, переживших насилие // Насилие в семье: с чего начинается семейное неблагополучие: научно-методическое пособие / под ред. Л.С. Алексеевой. М., 2000. С. 28.

сексуального насилия в семье дает выделение категории психологического, или эмоционального, насилия.

Наиболее трудно поддающейся учету и анализу формой является психическое насилие, т.е. грубое или скрытое давление, иногда даже и без слов понуждение ребенка или подростка к поведению, которое наносит ему ущерб. Сюда относятся постоянное или периодическое словесное оскорбление ребенка, угрозы со стороны близких, унижение его человеческого достоинства, обвинение в том, в чем он не виноват, демонстрация неприязни. К этому виду насилия относится и предъявление к ребенку требований, не соответствующих его возрастным возможностям.

Отечественный психолог Е.Т. Соколова считает, что различные формы эмоционального, или психологического, насилия над ребенком в семье в не меньшей, а может быть, в большей мере, чем насилие физическое или сексуальное, создают ситуацию, непригодную для жизни ребенка⁸. Такие феномены, как неадекватные родительские установки, желание «переломить», «усовершенствовать» ребенка, эмоциональная депривация и симбиоз, психологическое манипулирование ради достижения личных целей, унижения и угрозы, репрессивные и насильственные по своей природе, заставляют его жертвовать своими насущными потребностями, чувствами, мировоззрением в угоду ожиданиям, страхам или воспитательным принципам родителей. Еще одной формой выступает пренебрежение интересами и нуждами ребенка — нежелание должного обеспечения основных нужд и потребностей

⁸ Там же. С. 28.

ребенка в пище, одежде, жилье, воспитании, образовании, медицинской помощи со стороны близких.

Необходимо отметить, что в целом жестокое обращение с детьми может реализовываться также бездействием. Любой вид жестокого обращения с детьми ведет к самым разнообразным последствиям, но их всех объединяет одно — ущерб для здоровья ребенка или опасность для его жизни.

Отрицательными последствиями для здоровья являются: потеря или ухудшение функции какого-либо органа, развитие заболевания, нарушение физического или психического развития.

Из 100 случаев физического насилия над детьми примерно один-два заканчиваются смертью жертвы насилия⁹. Следствиями физического насилия являются ушибы, травмы, переломы, повреждения внутренних органов.

К ближайшим последствиям относятся физические травмы, повреждения, острые психические нарушения в ответ на любой вид агрессии, особенно на сексуальную.

Среди отдаленных последствий жестокого обращения с детьми выделяют нарушения физического и психического развития ребенка, различные соматические заболевания, личностные и эмоциональные нарушения, социальные последствия.

Среди социальных последствий жестокого обращения с детьми можно выделить два проявляющихся одновременно аспекта: вред для жертвы и вред для общества. До 10%

⁹ Алексеева Л.С. Насилие и дети // Социологические исследования. 2003. № 4. С. 22.

детей — жертв насилия — погибает, у большинства появляются серьезные отклонения в психическом и физическом развитии, в эмоциональной сфере¹⁰.

Дети, пережившие любой вид насилия, испытывают трудности социализации: у них нарушены связи со взрослыми, нет соответствующих навыков общения со сверстниками, они не обладают достаточным уровнем знаний и эрудицией, чтобы завоевать авторитет в школе и др. Такие дети не могут быть полноценными членами общества, они нуждаются в лечении и уходе. Жестокое обращение с ними формирует людей малообразованных, социально дезадаптированных, не умеющих трудиться, создавать семью. Опасным социальным последствием насилия по отношению к детям является дальнейшее воспроизводство самой жестокости, поскольку жертвы тоже могут стать насильниками. Решение своих проблем дети — жертвы насилия часто находят в асоциальной среде, а это сопряжено с формированием у них пристрастия к алкоголю, наркотикам, воровству и совершению других уголовных действий¹¹.

Несомненно, умышленное преступление против жизни и здоровья ребенка, совершенное его родителями, относится к числу наиболее тяжких и общественно опасных. Речь идет о покушении на убийство, стремлении довести до самоубийства, причинении тяжких телесных повреждений, побоев,

¹⁰ Аналитический материал по выявлению и устройству детей, оставшихся без родительского попечения // Вестник образования. 2000. № 16. С. 6.

¹¹ Черняк А. Хмурое утро // Российская Федерация сегодня. 2000. № 7. С. 12.

истязании, заражении венерической болезнью, изнасиловании, половом сношении со своим ребенком, не достигшим половой зрелости, развратных действиях в отношении своих несовершеннолетних детей, оставлении их в опасности и др. Лицо, совершившее подобного рода преступление, не может быть обладателем родительских прав и обязанностей, защищать права своих детей, представлять их интересы. Однако лишение родительских прав по этим основаниям может состояться только при наличии приговора суда.

Вред ребенку могут причинить не только преступные действия, непосредственно направленные против его жизни и здоровья. Ребенок может пострадать и в случаях, когда объектом преступления становятся жизнь и здоровье супруга, т.е. другого родителя ребенка. В этих случаях опасность для несовершеннолетнего представляет не всякое умышленное преступление против жизни и здоровья близкого ему человека, а лишь тяжкие телесные повреждения, убийство и изнасилование. Для лишения родительских прав не обязательно, чтобы преступление совершалось на глазах ребенка.

Семейное насилие над детьми и жестокое обращение не только создает угрозу здоровью, интеллектуальному и нравственному развитию отдельного ребенка и даже целых групп детей, но и безопасности общества в целом. При этом в судебной практике крайне мало дел по защите прав детей от всех видов насилия. Родителей в отдельных случаях лишают прав на ребенка, но других наказаний за издевательства и побои они практически не несут, так как при отсутствии физического вреда с их стороны все другие насильственные действия не

квалифицируются как преступные деяния и не подлежат правовому определению. Не ведется и учет жертв насилия в семье с разделением по признакам пола и возраста, а также по видам самого насилия. Горькая судьба сироты при живых родителях — удел многих тысяч детей, что свидетельствует о неспособности государства более активно защищать детей от преступного отношения родителей и близких. Это приводит к тому, что ежегодно на 100 тыс. увеличивается количество социальных сирот при живых родителях. Растет, соответственно, и армия беспризорных и безнадзорных детей, совершающих более миллиона преступлений по стране¹².

Именно потому, что до сих пор господствующими остаются установки и взгляды на борьбу с семейным насилием, которые предполагают использование только репрессивных средств, т.е. реагирования на факты насилия исключительно после того, как оно совершено, в стране не разработан и федеральный закон о его предотвращении. Почему-то считается, что для этого вполне достаточно мер, предусмотренных Уголовным кодексом. Однако, опираясь на его статьи, факт домашнего насилия доказать очень сложно. Вообще, в России правовой преемственности по вопросам семейного насилия не существует, ибо нет ни советского, ни дореволюционного опыта законодательства такого рода. Симптоматично и то, что с 1994 г. новые официальные данные о детях, потерпевших от преступлений в семье, отдельно нигде не приводятся.

¹² Абрамов В.И. Права ребенка в России (теоретический аспект) / под ред. Матузова Н.И. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 86.

Даже в ежегодные государственные доклады «О положении детей в Российской Федерации» сведения о жертвах домашнего насилия не включаются. Отсутствие подобной информации отражает общую тенденцию: право детей — жертв плохого обращения в семье на защиту в российском правосудии остается необеспеченным¹³.

Одновременно существуют факторы, препятствующие обращению реальных или потенциальных жертв, прежде всего в милицию или клинику, что обосновано недоверием к правовой системе, боязнью оскорбительного характера процесса расследования, нежеланием делать тайну достоянием гласности и многое другое. Таким образом, статистически видимой становится лишь «верхушка айсберга» — увечья, повреждение внутренних органов, убийства.

Считаем, что в СК РФ необходимо закрепить норму, предусматривающую возмещение вреда здоровью ребенка родителями (усыновителями) при удовлетворении иска о лишении родительских прав и отмене усыновления в том случае, когда противоправные действия родителей (усыновителей) выражались в жестоком обращении с детьми, злоупотреблении родительскими правами, уклонении от выполнения родительских обязанностей и совершения преступления против жизни и здоровья детей (ст. 69, 140, 141 СК РФ).

При возмещении вреда, причиненного ребенку, во внимание принимаются, как правило, физический (телесный) вред и имущественный интерес. Между тем противоправные

¹³ Тяготы детского мира. Независимый доклад о положении детей в России // Дитя человеческое. 2003. С. 18.

действия родителей зачастую вызывают задержки и недостатки умственного, нравственного и психического развития детей. Эти формы причинения вреда здоровью не всегда учитываются.

Кроме того, неблагоприятное воздействие на здоровье ребенка в результате психического насилия, отсутствия надлежащей заботы не всегда могут быть выявлены в полном объеме. Поэтому целесообразно в ряде случаев назначать судебно-медицинскую и психолого-психиатрическую экспертизы. Они позволят определить уровень интеллектуального, нравственного, физического вреда и время, необходимое для ликвидации его последствий, полной реабилитации.

Список использованной литературы

1. Семейный кодекс РФ от 29.12.1995 г. № 223-ФЗ (ред. от 02.07.2013 г. № 167-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 16.
2. Варывдин В.А., Клемантович И.П. Управление системой социальной защиты детства : учебное пособие / В.А. Варывдин, И.П. Клемантович. М. : Педагогическое общество России, 2004. С. 14.
3. Алексеева Л.С. Насилие и дети / Л.С. Алексеева // Социологические исследования. 2003. № 4. С. 22.
4. Волкова А. Понятие «жестокое обращение с детьми» и его формы / А. Волкова // Профессионал. 2000. № 4. С. 24.
5. Ильина С.В. Влияние пережитого в детстве насилия на возникновение личностных расстройств / С.В. Ильина // Вопросы психологии. 1998. № 3. С. 8.
6. Соколова Е.Т. Психотерапия людей, переживших насилие / Е.Т. Соколова // Насилие в семье: с чего начинается семейное

неблагополучие : научно-методическое пособие ; под ред. Л.С. Алексеевой. М., 2000. С. 28.

7. Аналитический материал по выявлению и устройству детей, оставшихся без родительского попечения // Вестник образования. 2000. № 16. С. 6.
8. Черняк А. Хмурое утро / А. Черняк // Российская Федерация сегодня. 2000. № 7. С. 12.
9. Абрамов В.И. Права ребенка в России (теоретический аспект) / В.И. Абрамов ; под ред. Н.И. Матузова. Саратов : Изд-во ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 86.
10. Тяготы детского мира. Независимый доклад о положении детей в России // Дитя человеческое. 2003. С. 18.

О НЕКОТОРЫХ ПРАВОВЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА ПОЛУЧЕНИЕ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ В РФ

*Осипов М.Ю.,
научный сотрудник НОУ ВПО «Институт законовения
и управления Всероссийской полицейской ассоциации»,
кандидат юридических наук*

Одной из актуальных проблем права социального обеспечения является проблема реализации права на получение медицинской помощи в РФ.

Согласно ст. 41 Конституции РФ, «каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений»¹. Казалось бы, в чем заключается проблема? Однако в действительности проблема существует. Суть ее заключается в том, что в реальности далеко не всякий гражданин РФ имеет возможность в полном объеме

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.

реализовать свое право на получение медицинской помощи. В чем же заключается проблема? Для ответа на данный вопрос обратимся к основополагающему акту, регулирующему общественные отношения в области здравоохранения. Согласно ст. 19 Федерального закона об охране здоровья граждан, каждый имеет право на медицинскую помощь в гарантированном объеме, оказываемую без взимания платы в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также на получение платных медицинских услуг и иных услуг, в том числе в соответствии с договором добровольного медицинского страхования². То есть, по сути дела, Федеральный закон откорректировал соответствующие положения Конституции РФ. Если в Конституции РФ сказано, что медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений³, то, согласно Федеральному закону об охране здоровья граждан, сказано иначе, гражданин имеет право на получение бесплатной медицинской помощи, но только в соответствии с программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а все остальное за плату. При этом в программу государственных гарантий

² Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Конституция Российской Федерации...

входят следующие виды медицинской помощи: первичная медико-санитарная помощь, в том числе доврачебная, врачебная и специализированная; специализированная, в том числе высокотехнологичная, медицинская помощь; скорая, в том числе скорая специализированная, медицинская помощь; паллиативная медицинская помощь в медицинских организациях⁴.

При этом согласно Федеральному закону об охране здоровья граждан высокотехнологичная медицинская помощь осуществляется за счет средств федерального бюджета и средств бюджета субъекта РФ⁵. При этом направление граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи осуществляется путем применения специализированной информационной системы в порядке, устанавливаемом уполномоченным федеральным органом исполнительной власти⁶.

В настоящее время действует Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.12.2011 г. № 1689н «Об утверждении порядка направления граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет

⁴ Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 г. № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Собрание законодательства РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6021.

⁵ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 23.07.2013 г.) «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с применением специализированной информационной системы». Согласно данному критерию основанием для направления пациента в медицинскую организацию для оказания ВМП (высокотехнологичной медицинской помощи) является решение Комиссии органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения по отбору пациентов для оказания ВМП (далее — Комиссия субъекта Российской Федерации)⁷. При этом данный приказ установил достаточно сложную процедуру отбора пациентов для оказания высокотехнологичной медицинской помощи.

1. Вначале проводится первичный отбор пациентов для направления их в Комиссию субъекта РФ для оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Данный отбор осуществляется врачебными комиссиями медицинских организаций, в которых проходят лечение и наблюдение пациенты (далее — Врачебная комиссия), по рекомендации лечащего врача на основании выписки из медицинской документации пациента. Врачебная комиссия в случае принятия решения о направлении документов пациента в Комиссию субъекта Российской Федерации для решения вопроса о необходимости

⁷ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.12.2011 г. № 1689н «Об утверждении порядка направления граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с применением специализированной информационной системы» // Российская газета. № 35. 17.02.2012.

оказания ему ВМП в течение трех рабочих дней формирует и направляет в Комиссию субъекта Российской Федерации, в том числе посредством электронного взаимодействия, комплект документов, который должен содержать (далее — комплект документов):

- 1) выписку из протокола решения Врачебной комиссии;
- 2) письменное заявление пациента (его законного представителя, доверенного лица), содержащее следующие сведения о пациенте:
 - а) фамилия, имя, отчество (при наличии);
 - б) данные о месте жительства;
 - в) реквизиты документа, удостоверяющего личность и гражданство;
 - г) почтовый адрес для направления письменных ответов и уведомлений;
 - д) номер контактного телефона (при наличии);
 - е) электронный адрес (при наличии);
- 3) согласие на обработку персональных данных гражданина (пациента);
- 4) копии следующих документов:
 - а) паспорт гражданина Российской Федерации;
 - б) свидетельство о рождении пациента (для детей в возрасте до 14 лет);
 - в) полис обязательного медицинского страхования пациента (при наличии);
 - г) свидетельство обязательного пенсионного страхования пациента (при наличии);

д) выписка из медицинской документации пациента за подписью руководителя медицинской организации по месту лечения и наблюдения пациента, содержащая сведения, указанные в абзаце первом п. 5 настоящего Порядка (далее — выписка из медицинской документации пациента);

е) результаты лабораторных, инструментальных и других видов исследований, подтверждающие установленный диагноз⁸.

В случае принятия решения об отказе в направлении документов пациента в Комиссию субъекта Российской Федерации для решения вопроса о необходимости оказания ему ВМП Врачебная комиссия выдает пациенту (его законному представителю, доверенному лицу) выписку из медицинской документации пациента и выписку из протокола решения Врачебной комиссии с указанием причин отказа. Пациент (его законный представитель, доверенное лицо) вправе самостоятельно представить комплект документов в Комиссию субъекта Российской Федерации⁹.

2. Затем Комиссия субъекта РФ рассматривает присланные документы и принимает решение о наличии (отсутствии) показаний для оказания высокотехнологичной медицинской помощи, которое должно быть принято в срок, не превышающий 10 рабочих дней со дня поступления документов из комиссии медицинских организаций, в которых прохо-

⁸ Там же.

⁹ Там же.

дят лечение и наблюдение пациенты¹⁰. В этом случае наличия медицинских показаний для оказания ВМП председатель Комиссии субъекта Российской Федерации обеспечивает:

1) оформление на пациента учетной формы № 025/у-ВМП «Талон на оказание ВМП», утвержденной приказом Минздравсоцразвития России от 16 апреля 2010 г. № 242н (зарегистрирован Минюстом России 17 июня 2010 г. № 17565), с изменениями, внесенными приказом Минздравсоцразвития России от 16 февраля 2011 г. № 138н «О внесении изменений в приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 16 апреля 2010 г. № 242н «Об утверждении и порядке ведения форм статистического учета и отчетности по реализации государственного задания на оказание высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета» (зарегистрирован Минюстом России 15 марта 2011 г. № 20116) (далее — Талон на оказание ВМП), с применением специализированной информационной системы Минздрава России в течение трех рабочих дней со дня принятия решения;

2) согласование с медицинской организацией, оказывающей ВМП, предполагаемой даты госпитализации пациен-

¹⁰ Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.12.2011 г. № 1689н «Об утверждении порядка направления граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с применением специализированной информационной системы» // Российская газета. № 35. 17.02.2012.

та для оказания ВМП с применением специализированной информационной системы Минздрава России;

3) направление пациента в медицинскую организацию для оказания ВМП в запланированный срок¹¹.

Однако указанный порядок не позволяет во многих случаях оказать пациенту высокотехнологичную медицинскую помощь по следующим причинам.

1. Пациент, нуждающийся в высокотехнологичной медицинской помощи, не попал в квоту по причинам ее исчерпанности. И следовательно, высокотехнологичная медицинская помощь может быть ему не оказана в государственном или муниципальном учреждении здравоохранения, просто в связи с отсутствием финансирования.

2. Пациентом получена травма, которая требует немедленного оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Например, разрыв печени, селезенки, поджелудочной железы, требующий экстренного оперативного вмешательства, которое по своему характеру относится к числу высокотехнологичной медицинской помощи.

Подобное положение вещей приводит к тому, что нарушается одно из основополагающих требований, предъявляемых к правовому регулированию: требование учета интересов субъектов права, а также конституционное положение, гарантирующее гражданину право на получение бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Это требование состоит в том, что в праве должны быть учтены интересы субъектов

¹¹ Там же.

общественных отношений, ради удовлетворения которых они вступили в данные общественные отношения, и осуществлена их координация.

Если учет и координация этих интересов на нормативном уровне осуществлены быть не могут в полном объеме, то необходимо дать субъектам права возможность самостоятельно осуществить координацию этих интересов на уровне договора, а следовательно, необходимо использовать диспозитивные способы регулирования.

Если же учет и координация интересов субъектов права невозможны вследствие отсутствия общих интересов, то в этом случае возможно несколько вариантов выхода из данной ситуации: а) либо такое общественное отношение правовому регулированию не подлежит; б) либо с помощью норм права индуцируется нужный интерес, который может быть скоординирован посредством норм права, например, путем установления строгой ответственности за неисполнение, возложенных на субъекта права, обязанностей.

Данное требование предполагает, что при проектировании законов и иных нормативно-правовых актов проводятся социологические исследования с целью выяснить, насколько нормативно-правовые акты отвечают интересам субъектов права, которым они адресованы. Если данное требование законодателем игнорируется, то субъект права предпочтет поступать в соответствии со своими интересами, что приведет к усилению социальной напряженности в обществе.

Для исправления существующей ситуации, на наш взгляд, необходимо:

1. Изменить существующий порядок оказания высокотехнологичной медицинской помощи, который занимает 162 страницы, что является абсурдом и свидетельствует о чудовищном состоянии правового обеспечения здравоохранения в нашей стране. Да, операции могут быть чрезвычайно дорогими, но это все же не повод относить их к высокотехнологичным видам медицинской помощи. Так, например, практически все хирургические операции, за исключением аппендэктомии и холицистотомии, относятся к высокотехнологичным видам медицинской помощи, хотя методика этих операций разрабатывалась в 60–90-х гг. XX в.

На наш взгляд, для решения данного вопроса необходимо оплачивать стоимость таких операций из Федерального фонда медицинского страхования. При этом каждый гражданин РФ должен иметь два полиса медицинского страхования:

а) страхование в целях оказания высокотехнологичной медицинской помощи, финансируемое за счет средств Федерального фонда медицинского страхования;

б) страхование иной медицинской помощи, которая должна осуществляться за счет территориальных фондов медицинского страхования.

Вполне возможно совмещение этих двух полисов в одном полисе, но при наличии страхования от двух видов рисков.

При такой системе нет необходимости очередей и отбора пациентов для оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Пациент, нуждающийся в лечении, приезжает в медицинскую организацию на территории РФ, предъявляет страховой полис, его записывают на обследование в тот же день, а в случае, если имеется необходимость оказания

высокотехнологичной медицинской помощи, ему эту помощь оказывают, не спрашивая никакого направления, после чего, если лечение было обоснованным, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования покрывает стоимость лечения в специализированном центре и пациент уезжает домой с излеченным заболеванием.

На наш взгляд, подобного рода система позволит в большей мере реализовать право на оказание на получение медицинской помощи в РФ, чем существующая система.

Список использованной литературы

1. Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г.) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 г. № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 26.01.2009. № 4. Ст. 445.
2. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации : Федеральный закон от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 23.07.2013) // СПС «КонсультантПлюс».
3. Постановление Правительства РФ от 22.10.2012 г. № 1074 «О программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов» // Собрание законодательства РФ. 29.10.2012. № 44. Ст. 6021.
4. Приказ Минздравсоцразвития РФ от 28.12.2011 г. № 1689н «Об утверждении порядка направления граждан Российской Федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи за счет бюджетных ассигнований, предусмотренных в федеральном бюджете Министерству здравоохранения и социального развития Российской Федерации, с применением специализированной информационной системы» // Российская газета. № 35. 17.02.2012.

РОЛЬ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ПАРТНЕРСТВА РОССИИ В ЗАЩИТЕ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ РАБОТНИКОВ

*Сочнева Е.Н.,
Сибирский федеральный университет (г. Красноярск),
докторант Академии труда и социальных отношений (Москва)*

Панарин А.А.

Дарбинян А.А.

Овчаров А.В.

Смысловое значение словосочетания «социальное партнерство» — это совместная деятельность субъектов трудовых отношений. В экономической и социальной политике этот термин означает консультации и сотрудничество между наемными работниками и работодателями на разных уровнях по поводу определения взаимоприемлемых условий найма и оплаты труда. Таким образом, социальное партнерство — это механизм защиты прав работающих граждан. В связи с этим цель данной работы — рассмотреть проблемы функционирования механизма современного социального партнерства в России и предложить рекомендации по их решению.

В РФ проблемы социального партнерства начали официально обсуждаться и пропагандироваться с 1991 г.: страна стала переходить к рыночной экономике, которая не может развиваться без стройной системы социального партнерства. При этом считалось, что социальное партнерство может смягчить последствия «шоковой терапии» и обеспечить стабильность общества в условиях проводимых реформ. Новая социально-экономическая ситуация обусловила необходимость разработки новых механизмов реализации социального партнерства и соответствующих нормативных правовых актов.

В процессе становления системы социального партнерства в нашей стране можно выделить три этапа: с 1991 г. и до середины 90-х гг. (начало рыночных реформ, появление первых ассоциаций работодателей, поиск профсоюзами своей позиции в новых условиях); с середины 90-х до 2002 г. (расширение законодательной базы социального партнерства, развитие трехстороннего взаимодействия (прежде всего на региональном и отраслевом уровнях), активное формирование региональных объединений работодателей, осознание профсоюзами своей роли в условиях рыночной экономики, активизация их действий) и с 2002 г. по настоящее время (разработка национальных проектов, вступление в силу ТК РФ (2002 г.) со специальным разделом «Социальное партнерство» и новой его редакции (2006 г.), формирование многоуровневой системы социального партнерства, принятие ФЗ «Об объединениях работодателей» (2002 г.), дальнейшее укрепление профсоюзов).

Особая роль среди элементов социального партнерства принадлежит отраслевым тарифным соглашениям, региональным трехсторонним соглашениям и коллективным договорам на предприятиях. Все остальные — необходимые, но сопутствующие документы, уточняющие отдельные параметры общих положений. В последние годы стали заключаться отраслевые соглашения субъектов Федерации: их уже почти 5 тыс.

Ключевая роль принадлежит коллективному договору. По данным ФНПР, почти на 86% предприятий, где существуют первичные организации профсоюзов, заключены коллективные договоры. Таким образом, процесс социального партнерства постепенно развивается. Самые благополучные с точки зрения охвата отраслевыми соглашениями и коллективными договорами отрасли (и, соответственно, регионы, в которых они располагаются) — угледобывающая (100%), горно-металлургическая (98,7%), где позиции профсоюзов традиционно сильны.

Однако есть и пробелы в системе социального партнерства. Например, в отчете по результатам VII съезда Федерации независимых профсоюзов России говорится: «Не все профсоюзные структуры в полной мере использовали предоставленные законодательством возможности, а также силу коллективной поддержки своих требований, своих представителей на переговорах»¹. Это означает, что работа еще предстоит.

Как определено в Трудовом кодексе РФ, коллективный договор представляет собой правовой акт, регулирующий

¹ Постановление VII съезда Федерации независимых профсоюзов России. URL: <http://www.fnpr.ru/n/2/15/289/6178.html/>

социально-трудовые отношения в организации или у индивидуального предпринимателя и заключаемый работниками и работодателями в лице их представителей.

Основными факторами, сдерживающими развитие коллективно- договорного регулирования социально-трудовых отношений, являются следующие.

1. Отсутствие должной инициативы во вновь создаваемых организациях, где не сформированы представительные органы социального партнерства. Пассивность работников: что связано с отношением к профсоюзам, которое сложилось в обществе.

Институт профсоюзного движения Академии труда и социальных отношений (ИПД АТиСО) проводит различные опросы, по результатам которых можно проанализировать отношение к профсоюзам в России. Например, опрос ИПД АТиСО (2010–2011 гг.) «ФНПР в российском обществе: мнения, оценки, суждения». В ходе опроса респондентам — членам профсоюза был задан вопрос: «Как Вам кажется, изменилось ли в нынешний кризисный период отношение к профсоюзам со стороны работников, членов профсоюзов?» Как показали результаты исследования, примерно каждый второй (46%) респондент полагает, что отношение к профсоюзам изменилось, но несущественно, а 30% опрошенных вообще не видят никаких изменений².

Также был задан вопрос: «Сейчас, когда ситуация на рынке труда обострилась (безработица, вынужденные отпуска,

² ФНПР в российском обществе: мнения, суждения, оценки (по материалам социологических исследований) / В.И. Наумов, А.И. Суриков, В.С. Гончаров и др. М. : ИД «АТИСО», 2011. 286 с. С. 14–15.

сокращение зарплат, задержки с выплатами и т.д.), взоры обращаются к профсоюзам, как защитникам интересов наемного труда. Как Вы считаете, профсоюзы могут реально помочь людям, оказавшимся в затруднительном положении?» Только около 40% респондентов считают, что профсоюз может реально оказать помощь³.

Очевидно все же, что в целом отношение к профсоюзам у большей части работников равнодушное. Институт профдвижения за годы советского периода зарекомендовал себя как орган, выдающий подарки и путевки. Мало кто ассоциирует профсоюзы с социально-трудовыми отношениями на предприятии. Для того чтобы вовлечь работников в решение социально-трудовых вопросов, необходимо изыскивать новые методы наряду с попыткой возрождения старых. Одним из них является обращение к зарубежному опыту стран континентальной Европы — производственные советы.

В Германии накоплен значительный опыт по функционированию производственных советов. Производственные советы действуют на 10% немецких предприятий, в основном на крупных и средних, представляя примерно 50% наемных работников в Германии. Производственный совет избирается на четыре года, если он уходит в отставку, проходят досрочные выборы.

Седьмого мая 2012 г. Президентом РФ был подписан Указ № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики», пп. «з» п. 1 которого предписывает Правительству РФ «в целях расширения участия работников

³ Там же. С. 16.

в управлении организациями», в частности, «подготовить до 1 декабря 2012 г. предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся создания в организациях производственных советов, а также определения их полномочий; разработать комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики».

Однако образование производственных советов пока носит только добровольный характер. Возможно, это предварительное решение для того, чтобы посмотреть на результаты работы производственных советов на практике.

Существует и другая проблема — как разделить функции производственных советов и профсоюзов, чтобы избежать конфликта интересов. Ограничились универсальной формулировкой: «В полномочия производственного совета не могут входить вопросы, решение которых в соответствии с федеральными законами отнесено к исключительной компетенции органов управления организации, а также вопросы представительства и защиты социально-трудовых прав и интересов работников, отнесенные в соответствии с Трудовым кодексом и иными федеральными законами к компетенции профессиональных союзов, их первичных профсоюзных организаций, а также иных представителей работников»⁴.

И профсоюзы, и производственные советы должны стать элементами социального партнерства. У производственных советов имеются преимущества. Например, в том, что они

⁴ Профсоюзы сегодня. URL: <http://www.unionstoday.ru/news/russian/2013/04/17/18047>(дата посещения: 19.07.2013 г.).

смогут вовлечь в решение социально-трудовых вопросов тех людей, которые не верят профсоюзам, разочарованы в них. Таких много. Об этом свидетельствуют данные опросов, приведенных выше.

Другим доводом в пользу законодательной поддержки производственных советов является то, что на малых предприятиях, а зачастую и на средних, профсоюза, как правило, нет. Тогда как представители производственных советов могли бы быть выбраны и контролировать социально-трудовые вопросы.

Производственные советы (одни, а возможно, совместно с профсоюзами) могли бы решать много проблем на современных предприятиях. Так, одна из насущных проблем — вопрос индексации заработной платы в зависимости от инфляции и от показателей деятельности предприятия: так, чтобы он осуществлялся реально, а не формально.

Производственные советы (возможно, совместно с профсоюзами) на предприятиях могут оказывать давление на руководство в части индексации заработной платы, причем не только в связи с инфляцией, но также и в зависимости от динамики экономических показателей деятельности. Однако для этого необходимо обучать кадры, задействованные в системе социального партнерства, чтобы они могли квалифицировано оценивать работу предприятия. Целесообразно законодательно закрепить необходимость получения как минимум для членов организаций по защите трудящихся профильного образования и последующее повышение квалификации в течение профессиональной деятельности.

Другим важным аспектом является то, что важно закрепить на законодательном уровне права производственных советов и профсоюзов на истребование любой финансовой и бухгалтерской отчетности, необходимой им для анализа ситуации на предприятии. Разумеется, без ограничений: для всех функционеров системы социального партнерства не должно быть закрытой информации. Ввести на законодательном уровне ответственность работодателя за отказ от предоставления нужной информации, предоставления ее не полностью или в ненадлежащие сроки. Только имея доступ к первичной информации по бухгалтерской, финансовой, налоговой, кадровой и другой отчетности, производственный совет и (или) профсоюз сможет своевременно сделать необходимый анализ, чтобы затем внести соответствующие предложения на обсуждение с работодателем с целью последующего закрепления их посредством коллективно-договорных отношений. Кроме того, профсоюзы или профессиональные советы могут произвести индексацию заработной платы, таким образом, чтобы соблюдался основной принцип при распределении заработной платы — она должна быть справедливой. Если профсоюзам и (или) производственным советам удастся добиться какого-либо реального контроля результатов деятельности бизнеса, то это повлияет, кроме всего прочего, на снижение дифференциации доходов. Руководство уже не сможет необоснованно выплачивать завышенные «бонусы» и «танъемы» топ-менеджменту, так как оно будет контролироваться механизмом социального партнерства.

Статья 17 ТК РФ «Право профсоюзов на информацию» предоставляет право на получение информации профсоюзами только по социально-трудовым вопросам («Для осуществления своей уставной деятельности профсоюзы вправе бесплатно и беспрепятственно получать от работодателей, их объединений (союзов, ассоциаций), органов государственной власти и органов местного самоуправления информацию по социально-трудовым вопросам»). На основе этого работодатель совершенно законно может отказаться предоставлять финансовую или бухгалтерскую отчетность, а именно исходя из нее можно сделать выводы о возможности роста заработной платы в связи с ростом эффективности деятельности компании и учитывая ее стратегические цели. Необходимо дополнить закон, внося в него пункты о доступе как профсоюзов, так и членов производственных советов к любого рода финансовой, налоговой, бухгалтерской или любой другой отчетности.

Таким образом, в ст. 17 ТК РФ предлагается внести два дополнения: первое — предоставление информации наряду с профсоюзными организациями производственным советам; второе — расширить перечень предоставляемой информации.

Подобный опыт уже имеется. Например, в Основном договоре Центрального объединения профсоюзов Норвегии и Союза норвежских предпринимателей на 1994–1997 гг. было предусмотрено. «По просьбе профработников им должны быть предъявлены счета предприятия. Годовой отчет должен быть сразу после составления представлен профработнику. Далее профработники должны быть введены в курс дела

относительно финансового состояния на предприятии в той степени, в которой им эта информация нужна для защиты интересов своих членов»⁵.

В Германии также существует обязанность работодателя предоставлять информацию по всем производственным вопросам (закон о предприятиях). Не всегда работодатель делает это по собственной инициативе, нередко членам производственного совета приходится доказывать, что существует скрытая информация, либо искать ее самостоятельно.

2. Раздробление крупных предприятий (аутсорсинг). Когда предприятие делится или выделяет непрофильные активы из своего состава, то оно теряет и членов профсоюза, которые становятся работниками более мелких фирм, где сложно создать крупный профсоюз. Бывшая «головная» фирма в результате деления тоже становится меньше, и может быть, даже, если предположить, что социальный пакет у нее остается таким же, как до аутсорсинга (хотя в реальности из-за снижения количества членов профсоюза — он также может ослабнуть) — то количество охваченных им работников сокращается, так как работники, выделившиеся из головной компании, под охват данного социального пакета не попадают. Подобная ситуация наблюдается сейчас в ОАО РЖД. Предприятие делится на большое количество дирекций — независимых предприятий. Поэтому коллективный договор ОАО РЖД распространен только на его работников, а те работники, которые работают в небольших

⁵ Жуков А.Л. Социальное партнерство — ключевое звено в механизме регулирования заработной платы // Труд и социальные отношения. 2012. № 4. С. 5.

фирмах, обслуживающих железную дорогу, уже не подлежат его действию. Эти организации малы и зачастую сами создать профсоюз не могут, а значит, и социальный пакет.

Аутсорсинг на таком крупном предприятии, как «Филиал ОАО СУЭК «Разрез Бородинский» (Кузбасс) привел к образованию множества предприятий, которые вышли из состава головной компании. Профсоюзная организация «Филиала ОАО СУЭК «Разрез Бородинский» являлась всегда независимой от основного предприятия, что делало ее работу очень эффективной, о чем свидетельствует «многотомный» коллективный договор, который содержит все позиции, защищающие работников, и существенный социальный пакет.

Такой высокоэффективный профсоюз, естественно, в своем составе имеет очень образованных специалистов, которые финансируются на взносы огромного предприятия. При выходе части организаций из состава компании финансирование профсоюза резко ослабевает. Также уменьшаются экономические возможности компании в целом для финансирования социального пакета. Эффективность социальной политики компании падает.

Таким образом, аутсорсинг крупных компаний ослабляет эффективность функционирования социального партнерства. В этом случае как элемент социального партнерства на раздробленных предприятиях могут выступать производственные советы.

3. Отсутствие на большинстве предприятий малого и среднего бизнеса профсоюзных организаций. А даже если в его составе появился профсоюз — небольшое предприятие не

может создать хороший социальный пакет, так как для этого нужны существенные финансовые ресурсы. Однако на малых и средних предприятиях встречаются социально ответственные предприниматели, которые пытаются как-то улучшить жизнь своих работников. Это делается для того, чтобы избежать текучести кадров, повысить вовлеченность сотрудников и, как следствие — производительность труда. Доказательством того, что многие предприниматели готовы к социально ответственным шагам по отношению к своим работникам, является проводимая ежегодно Общероссийской общественной организацией поддержки малого и среднего предпринимательства «Опора» конкурса социальных проектов в рамках общероссийского конкурса «Бизнес-Успех», где сотни тысяч предпринимателей презентуют свои проекты в номинации «Социально ответственный предприниматель»⁶. В июле 2013 г. директор Фонда региональных социальных программ «Наше будущее» Наталия Зверева, президент «ОПОРА России» Александр Бречалов и заместитель председателя правления банка «Уралсиб» Илья Филатов подписали соглашение, предполагающее совместную популяризацию социального предпринимательства в России⁷. Об активности социального предпринимательства говорят сотни заявок от предпринимателей малого и среднего в государственные

⁶ Официальный сайт Общероссийской общественной организации поддержки малого и среднего предпринимательства «Опора». URL: <http://www.opora-credit.ru/conference/contest/>

⁷ Фонд «Наше будущее», «ОПОРА России» и банк «Уралсиб» занялись социальным предпринимательством URL: <http://www.rbcdaily.ru/news/> (дата посещения: 04.07.2013 г.).

грантовые программы Красноярского края по социальным проектам⁸.

Интерес у предпринимателей есть, а вот средств недостаточно. Таким образом, работник малого или среднего предприятия не может быть так же социально защищен, как работник крупной корпорации. Малое предприятие не может приобрести пакет добровольного медицинского страхования, или открыть корпоративный детский сад, или предоставить возможность льготного получения кредита.

Многие крупные компании вводят социальные стандарты.

Например, известная на мировом рынке золота ОАО «Группа Полюс» (месторождения золота расположены в Красноярском крае, и это — единственная в мире компания, которая добывает золото химическим способом) разработала дополнительно к коллективному договору социальный стандарт, который содержит разделы: «Социальные гарантии и льготы работникам», «Социальная поддержка молодых семей и семей с детьми», «Работа с молодежью», «Социальная поддержка пенсионеров», «Содействие занятости», «Социальная поддержка работников, пострадавших от несчастных случаев, и семей погибших (умерших) родственников». Каждый из указанных разделов наполнен интересными и достаточно дорогостоящими программами, которые готова предложить компания «Полюс Золото». Кроме того, компания готова платить заработную плату, в несколько раз превышающую средний российский уровень даже молодым специалистам. При этом компания очень жестко проводит кадровую политику

⁸ Краевые социальные гранты. Красноярск : АТЛАС, 2011. 102 с.

по подбору персонала, особенно учитывая то, что работа по большей части наукоемкая, требующая высокой квалификации. Важно отметить, что компания в числе социальных программ предлагает защиту пенсионеров.

Социальный пакет Красноярской железной дороги предусматривает для лиц, проработавших на предприятии больше 20 лет, пожизненную доплату к пенсии. Также коллективный договор предусматривает ежемесячные выплаты по уходу за ребенком от 1,5 до 3 лет и многие другие социальные выплаты.

Также важным шагом в становлении социальной ответственности бизнеса стала являться поддержка молодежи на отечественных предприятиях. Раздел о социальной поддержке молодежи содержится в социальных пакетах таких известных компаний, как «Филиал ОАО СУЭК «Разрез Бородинский», Красноярская железная дорога, ОАО «Норильский никель», группа компаний «Полюс Золото» и многие другие. Раздел «Поддержка молодежи» — это не формальная глава, где набраны «сухие» формулировки. В настоящее время это комплекс дорогостоящих для компаний мероприятий, которые реально реализуются на практике. Прежде всего, это программа ипотечного кредитования на льготных условиях. Кредит молодой семье частично погашает компания, чаще всего через свой банк. Также компании готовы учить сотрудников за свой счет, давать компенсации на обучение детей, а также различные пособия при рождении ребенка.

В этой ситуации необходимо закрепить регулирование социальных вопросов на предприятиях малого и среднего бизнеса посредством механизмов тарифного регулирования, т.е.

обобщенно, в таких случаях тарифное регулирование должно выступать «гарантом» минимального социального пакета.

На предприятиях крупного бизнеса есть «поле деятельности» для первичной профсоюзной организации, а для предприятий малого и среднего бизнеса должны работать: Федерация независимых профсоюзов России, региональные и отраслевые профсоюзы, объединения профсоюзов и профсоюзы работников малого и среднего бизнеса.

4. Неустойчивое финансовое положение ряда организаций. В некоторых организациях, несмотря на «сильный» действующий профсоюз, финансовое состояние таково, что взять на себя какие-то социальные обязательства, а зачастую даже выполнить уже взятые, предприятие просто не в состоянии. Например, в Красноярске ОАО «Целлюлозно-бумажный комбинат» находится на грани банкротства уже несколько лет. На предприятии действует сильный активный профсоюз, однако предприятие не в состоянии выполнить даже уже закрепленные обязательства в коллективном договоре в части социальной сферы. Многие сотрудники поэтому решили выйти из профсоюза. Правда профсоюз пытается «отстоять свои позиции» и создал временный комитет, который рассматривает дела сотрудников и оказывает помощь лишь самым нуждающимся, а не всем тем, кто должен ее получать в соответствии с заключенным коллективным договором. Конечно, такое предприятие не единственное.

Несмотря на объективные проблемы, мешающие профсоюзной деятельности извне, необходимо отметить также, что и сам профсоюз не выполняет в полной степени возложенных

на него функций. Профсоюз должен возложить на себя главенствующую задачу в части составления коллективных договоров на предприятиях, а не функцию «второй» инстанции, которая, по сути, занимается только согласованием существующего коллективного договора. Особенно это касается профсоюзных организаций бюджетных учреждений. Одна из функций, которая должна быть на них возложена в настоящее время, состоит в определении правил и условий получения стимулирующих надбавок на предприятиях. Именно непонимание и неосознание профсоюзами своей роли приводит к тому, что они «теряют свои позиции».

Выводы

1. Выявлены факторы, тормозящие развитие социального партнерства. К ним относят: раздробление крупных компаний и аутсорсинг, которые ведут к уничтожению сложившейся социальной инфраструктуры и снижению степени охвата работников системой социальной ответственности бизнеса.

2. Предложено внести дополнение в законодательство по истребованию органами по защите прав трудящихся на предприятии любой финансовой или бухгалтерской отчетности.

3. Выявлены факторы, тормозящие развитие социального партнерства. К ним относят: раздробление крупных компаний и аутсорсинг, которые ведут к уничтожению сложившейся социальной инфраструктуры и снижению степени охвата работников системой социальной ответственности бизнеса.

4. Показана проблема слабости социального партнерства для предприятий малого и среднего бизнеса,

решение которой должно стать законодательное регулирование социально-трудовых условий на уровне отраслевых тарифных соглашений.

5. Предложена методика разработки пакета социальных услуг для предприятий малого и среднего бизнеса.

6. Показана роль производственных советов как механизма: во-первых, социального партнерства в ситуации сформированного института скептического отношения работников к профессиональным союзам; во-вторых, как механизма социального партнерства для предприятий малого и среднего бизнеса.

Список использованной литературы

1. Жуков А.Л. Социальное партнерство — ключевое звено в механизме регулирования заработной платы / А.Л. Жуков // Труд и социальные отношения. 2012. № 4. С. 5.
2. Краевые социальные гранты. Красноярск : АТЛАС, 2011. 102 с.
3. Постановление VII съезда Федерации независимых профсоюзов России. URL: <http://www.fnpr.ru/n/2/15/289/6178.html/>
4. ФНПР в российском обществе: мнения, суждения, оценки (по материалам социологических исследований) / В.И. Наумов, А.И. Суриков, В.С. Гончаров и др. М. : ИД «АТИСО», 2011. 286 с.
5. Профсоюзы сегодня. URL: <http://www.unionstoday.ru/news/russian/2013/04/17/18047> (дата посещения: 19.07.2013 г.).
6. Официальный сайт Общероссийской общественной организации поддержки малого и среднего предпринимательства «Опора». URL: <http://www.opora-credit.ru/conference/contest/>
7. Фонд «Наше будущее», «ОПОРА России» и банк «Уралсиб» занялись социальным предпринимательством. URL: <http://www.rbcdaily.ru/news/> (дата посещения: 04.07.2013 г.).

СОЦИАЛЬНЫЙ АУДИТ КАК ИНСТРУМЕНТ ОБЩЕСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ

Сошнев А.Н.

Современное состояние общественного воспроизводства можно определить как переход от экономической парадигмы к социальной, ядром которой выступает система социальных отношений, характеризующих отношение общества к человеку как ценности. Формирование социальной парадигмы — довольно длительный процесс. Он проявляется в постепенном переходе от экономических категорий к социальным и, прежде всего, переходу от стоимостных показателей к социальным, в числе которых одним из главных является человеческий капитал. Именно на вложении в человеческий капитал строится концепция инновационного развития. Ее реализация предполагает переход к качественно новому состоянию общества на базе инновационной экономики. Последняя будет отличаться от традиционной структурой — доля наукоемких и высокотехнологичных производств должна быть значительно увеличена. Предполагается структурное изменение элементов цикла «исследование — разработки — производство». Помимо проекта «Сколково» будет создан ряд национальных исследовательских

центров, технико-внедренческие зоны и другие формы продвижения инноваций.

Инновационное развитие не является фетишем, самоцелью. Это качественное состояние процесса воспроизводства общества, характеризующееся, прежде всего, высоким уровнем культурного развития субъектов этого воспроизводственного процесса, т.е. граждан, вне зависимости от их статуса. Концепция «инновационного человека», т.е. человека, адаптивного к инновационному развитию, представляется ключевым элементом курса на инновационное развитие, хотя четкого представления о нем пока нет.

Более того, проведение инновации общества предполагается сейчас и в ближайшее время имеющимся человеческим потенциалом. Кто же будет выступать инноваторами? Российский бизнес в своей массе не стремится к инновационному развитию. На внешнем рынке, за исключением сырья, он неконкурентоспособен, а на внутреннем он эксплуатирует дефицит. Для него инноватика — дополнительные расходы. Банки, живущие на коротких деньгах, не поддерживают инновации. Государственные чиновники, работающие в режиме расходования, объективно будут сопротивляться инновациям.

Для среднего класса инноватика престижна и выгодна, если она улучшает его положение, но он на стороне потребления инноваций. Следовательно, для инновационного развития потребуется комплекс мер по «принуждению» к инновациям и, прежде всего, «принуждению» тех институтов общества, которые располагают ресурсами: государства, банков,

бизнеса — посредством стимулирования инновационной деятельности. Создание системы управления инновационным развитием предъявляет новые требования общественным наукам. Они должны быть ориентированы на удовлетворение потребностей общества в развитии, должны разрабатывать методы и способы оценки состояния общества, его отдельных институтов в условиях инновационного развития, т.е. необходима инноватизация общественных наук, обеспечивающая потребности гражданского общества. Именно в этом состоит причина становления социального аудита.

Это направление появляется в 70-е гг. прошлого века в европейских странах как особый вид исследования социально-экономических отношений для целей управления крупными корпорациями. Но фактически социальный аудит под названием «планирование социального развития» возник в 60-е гг. в Ленинграде (Санкт-Петербурге), где коллектив ученых Ленинградского (Санкт-Петербургского) университета под руководством В.Я. Ельмеева разработал методологию и методику планирования социального развития.

После распада Советского Союза и экономических трудностей первых лет перестройки работы в этом направлении были практически полностью приостановлены. В настоящее время к ним возвращаются под новым названием. Для нашей страны факты такого небрежения, к сожалению, не исключение.

Социальный аудит — особенный уровень социологической науки, предметом которой выступает исследование социальных отношений на разных уровнях (корпоративном,

межотраслевым, отраслевым и т.д.) и разработка рекомендаций по оптимизации этих отношений для устойчивого развития общества и его элементов.

Прикладной уровень социального аудита ориентирован на разрешение социальных конфликтов и недопущение их развития. Информационной базой социального аудита должны быть социальные нормы (стандарты), которые, к сожалению, разработаны в нашей стране очень слабо.

Специалист в области общего аудита должен иметь социологическую подготовку, понимать природу социальных процессов и явлений. В его компетенции должны входить навыки формирования информационной базы, владение методами социального анализа, умение строить социальные модели.

Нам представляется необходимым введение обязательной процедуры социального аудита, особенно в случаях вероятного возникновения социальных конфликтов.

Социальный аудит необходим в моноотраслевых поселениях. Он должен обязательно предшествовать принятию решения о банкротстве предприятий, их перепрофилизации или ликвидации. Социальный аудит также необходим при принятии бюджетов и целевых программ всех уровней. Естественно, методика социального аудита должна учитывать уровни аудируемых социальных отношений. Это должно быть закреплено соответствующими стандартами, регламентирующими процедуры, ответственность и качество аудиторской деятельности.

На объективную потребность в социальном аудите указывают представители крупного бизнеса, желающие знать

уровень напряженности в трудовом коллективе, причины, его создавшие и возможности снятия напряжения. На необходимость такого рода исследований обращает внимание профсоюзная общественность, для которой оценка состояния дел в трудовом коллективе — поле принятия решений. Социальный аудит необходим для органов государственной власти всех уровней, для религиозных и других негосударственных организаций, для организации общественного контроля.

Новые условия конкурентной среды не только в экономике, но и в идеологии заставляют отказываться от силового принуждения в разрешении социальных конфликтов и ориентируют на поиск социального консенсуса на основе общих корпоративных интересов. Появление и развитие социального аудита связано с тем, что потребители стали предъявлять все более жесткие требования к производителям товаров и услуг. Потребители хотят иметь гарантии социальной ответственности не только относительно качества производимого продукта (что он не фальсифицирован и является экологически чистым), но и знать, отвечает ли он международным социальным стандартам, не нарушены ли права наемных работников по оплате труда, не использовался ли принудительный или детский труд и т.д.

Однако институционального закрепления социального аудита как части общественных наук еще не произошло. Под аудитом понимают сегодня практически любое социальное обследование вне зависимости от метода его проведения, цели и результата.

Для организации социального аудита необходимо использовать опыт, накопленный в экономическом аудите. В Российской Федерации аудиторская деятельность регламентируется федеральным законом, где определены принципы организации, профессиональные требования, ответственность за результат, взаимоотношения с аудируемым субъектом. В социальном аудите пока процесс его институционализации не завершен. Но именно ей сейчас необходимо определить исходные принципы, на которых возможно построение модели социального аудита.

Социальный аудитор должен быть независим от воли заказчика, он ответственен за качество и результат своего труда. Модель взаимоотношения «исполнитель — заказчик» для социального аудита может быть взята из экономики с некоторыми нюансами, связанными с уровнем социального аудита.

Объектами социального аудита могут быть не только хозяйствующие субъекты, поселенческие структуры, институты государства и общества, но и отдельные законодательные акты, управленческие решения. Сегодня в России принято всенародное обсуждение федеральных законов. Но если оно будет дополнено проверкой социальных аудиторов — эффект возрастет, что поднимет и авторитет власти. Нам видится многоуровневая система социального аудита, которая заменит многочисленные социальные обследования.

Независимость аудитора предполагает высокий уровень ответственности и компетентности, что может быть гарантировано национальной или международной сертификацией

социальных аудиторов, их подготовкой в ведущих вузах на магистерском уровне и профессиональной аккредитацией.

Инструментом социального аудита должны стать стандарты аудиторской деятельности, в которых бы содержались требования к информационной базе, к технологии социального аудита, к текущей, организационной и итоговой документации.

Важным моментом в «принуждении» к инновационному развитию может выступать обязательность социального аудита. В контексте с сокращением проверок и проверяющих органов наше предложение может выглядеть несвоевременным. Но речь идет не о непосредственной проверке, а разработке социальных показателей инновационного развития, их включения в число обязательных для государственной статистики. Проверки могут быть применимы в случаях отклонения от этих показателей.

Особая проблема социального аудита — социальные нормы и стандарты. Многие из них уже разработаны государственными органами. Необходимо их межведомственное согласование и доведение до населения уже имеющихся стандартов, и разработка недостающих.

Отечественный социальный аудит находится в стадии становления. Но, учитывая социальную направленность инновационного развития, можно ожидать, что он станет важным инструментом управления.

Разработка, конструирование любой социальной технологии, в том числе и социального аудита, имеет несколько этапов:

— *теоретический* — определение цели, объекта технологизации; расщепление социального объекта на составляющие и выявление социальных связей;

— *методологический* — выбор методов, средств получения информации, ее обработки, анализа, принципов ее трансформации и конкретные выводы и рекомендации;

— *процедурный* — организация практической деятельности по разработке социальных технологий.

Суть социального аудита, в конечном итоге, сводится к следующему: на основе собранной информации и последующего анализа показателей конкретных предприятий, отрасли или региона с определенными эталонами, провести анализ фактического состояния этих показателей, выявить их динамику (положительную или отрицательную), определить воздействие на результаты деятельности объекта социального аудита, сформулировать выводы и рекомендации.

В качестве ориентиров могут выступать:

— лучшие результаты, достигнутые самим объектом социального аудита в прошлые периоды времени;

— плановые (рекомендуемые) уровни достижений, закрепленные в соответствующих документах (коллективном договоре, тарифном соглашении, плане социального развития предприятия или отрасли и пр.);

— нормативные уровни показателей;

— средние или лучшие результаты: *для предприятия* — у аналогичных предприятий в отрасли, регионе, стране; *для отрасли* — в других отраслях и в стране; *для региона* — в других регионах и в стране; оптимальные величины достижений

у других объектов, аналогичных объекту социального аудита, т.е. те пределы, при достижении которых на этих объектах была получена наибольшая эффективность;

- соответствующие нормы Международной организации труда:

- подтверждение соответствия показателей действующему законодательству РФ.

Проведение подобного сравнения с определенным эталоном имеет цель проследить динамику того или иного социального показателя, выявить и охарактеризовать его взаимосвязь со всей системой показателей, определить влияние на те или иные социоэкономические процессы, происходящие на объекте социального аудита, а в конечном итоге оценить его с точки зрения влияния на всю деятельность объекта социального аудита.

Эта оценка является базовой в системе и последовательности дальнейших возможных аналитических процедур социального аудита:

- рассмотрение каждого показателя, полученного в результате анализа с точки зрения соответствия его уровня параметрам, нормальным для данного предприятия, отрасли, региона;

- выявление факторов, повлиявших на величину конкретных показателей, и расчеты возможных изменений этих показателей при модификации того или иного фактора;

- прогнозирование необходимых величин показателей на перспективу и установление способов достижения этих величин;

— выявление взаимозависимости показателей состояния и обеспечения целенаправленного воздействия на повышение эффективности деятельности в целом предприятия, отрасли, региона;

— обоснование состояния предприятия, отрасли, региона при соответствующем изменении условий их деятельности.

Технология проведения социального аудита, вне зависимости от используемых методов, имеет логическую систему последовательности действий.

Социальный аудитор, осуществляющий такую работу, должен хорошо ориентироваться не только в социальной политике, но и в финансовых вопросах, управленческой этике, социально-психологических аспектах управления, знать трудовое и административное право.

По функциональному содержанию выполняемых процедур социальный аудит можно подразделить на:

- социальный аудит соответствия;
- социальный аудит эффективности;
- социальный стратегический аудит.

Социальный аудит соответствия — оценивается соответствие практических действий, реализуемых на объекте социального аудита, определенным эталонам — нормам, правилам, планам и предписаниям.

Например, аудит соответствия при проверке кадрового обеспечения предприятия, включает также такие направления, как:

— анализ штатного расписания, оценка его обоснованности, наличия плана развития;

- оценка соответствия должностных инструкций квалификационным характеристикам работников;
- оценка подбора и найма персонала (какими методами, стоимость найма); анализ реализации плана кадрового роста;
- анализ выполнения программы повышения профессиональной квалификации, стоимость повышения квалификации;
- анализ списочного состава работников по возрастному, образовательному, половому признакам, естественной убыли и его соответствие предприятию;
- анализ условий труда и техники безопасности;
- анализ трудовых отношений в коллективе (наличие конфликтных ситуаций, сопротивления переменам, психологическая совместимость работников, психологический климат предприятия и его подразделений);
- оценка взаимодействия организации со службами трудоустройства, учебными заведениями, местными органами власти, конкурирующими предприятиями.

Социальный аудит эффективности — изучение не только достигнутых результатов, но и всего спектра процедур, посредством которого они были достигнуты. Социальный аудит эффективности оценивает соответствие методов внутреннего управления объекта социального аудита его целям и возможность их совершенствования.

Здесь следует получить ответы на такие вопросы, как:

Соответствуют ли результаты поставленным целям?

Соответствуют ли процедуры внутреннего контроля управления объекта социального аудита поставленным целям?

Можно ли облегчить или улучшить процедуры управления для более легкого достижения поставленных целей?

Наконец, исходя из результатов, социальный аудитор определяет предвиденные и непредвиденные последствия своей деятельности (порочные действия, издержки, спровоцированная дисфункция).

Социальный стратегический аудит — выявление степени согласования социальной политики с целями объекта социального аудита, его глобальной и социальной стратегиями, а также установление степени связи социальной политики со спецификой организации и внешними условиями.

В зависимости от вида социального аудита, уровня его проведения, того или иного этапа социального аудита возможно применение различных методов. Их совокупность дает возможность мониторинга состояния социального объекта и организации общественного контроля.

ПРАВА ГРАЖДАН РОССИИ НА ОПЛАТУ ТРУДА

*Есева Е.Ю.,
аспирант Байкальского государственного
университета экономики и права*

Конституция Российской Федерации [4] в ч. 3 ст. 37 устанавливает, что каждый имеет право на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленно-го федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Реализация данной конституционной гарантии возложена на отдельный федеральный закон — Трудовой кодекс Российской Федерации [5].

Статья 133 Трудового кодекса Российской Федерации указывает, что минимальный размер оплаты труда устанавливается одновременно на всей территории Российской Федерации федеральным законом и не может быть ниже размера прожиточного минимума трудоспособного человека.

Однако в ст. 421 Трудового кодекса Российской Федерации определено, что порядок и сроки введения размера минимальной заработной платы не ниже прожиточного минимума устанавливаются федеральным законом.

В то же время Федеральный закон «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О минимальном размере

оплаты труда» от 3 декабря 2013 г. с 1 января 2013 г. установил минимальный размер отплаты труда в сумме 5205 руб. в месяц, что гораздо ниже прожиточного минимума.

Прожиточный минимум за 3-й квартал 2012 г. по Иркутской области установлен в сумме 6956 руб. [6]

Сегодня субъекты Российской Федерации, не получающие дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации, имеют право совместно с трехсторонней комиссией по регулированию трудовых отношений субъекта Российской Федерации устанавливать повышенный минимальной размер оплаты труда. Тем не менее в Иркутской области минимальный размер оплаты труда находится на уровне федерального.

Бесспорно, уровень минимальной оплаты труда, установленный в настоящее время в Российской Федерации, является чрезвычайно низким, не соответствующим действительной стоимости труда. Что в конечном итоге приводит к занижению цены рабочей силы и уровня жизни трудящихся граждан.

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозглашает Россию социальным государством, обеспечивающим достойную жизнь человека, в том числе и при установлении минимального размера оплаты труда.

Достойная жизнь человека обеспечивается достойным вознаграждением за труд, которое, в свою очередь, не имеет права быть ниже прожиточного минимума соответствующей местности [13].

Статьей 7 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах [3] участвующие в

настоящем Пакте государства признали право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности: а) вознаграждение, обеспечивающее как минимум всем трудящимся: i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия; ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта.

Согласно ч. 3 ст. 23 Всеобщей декларации прав человека [1] каждый работающий имеет право на справедливое и удовлетворительное вознаграждение, обеспечивающее достойное человека существование для него самого и членов его семьи.

Следуя данным нормам международного права, государство, ратифицировавшее Международный пакт и Всеобщую декларацию прав человека, коим является Российская Федерация, обязано установить минимальный размер заработной платы, обеспечивающий удовлетворительное существование каждого работника и членов его семьи, а именно не ниже прожиточного минимума на каждого работающего и членов его семьи [8].

Таким образом, мы приходим к выводу, что ст. 421 Трудового кодекса Российской Федерации в полной мере противоречит международным правовым актам, Конституции Российской Федерации и общей частью Трудового кодекса Российской Федерации, поскольку ограничивает применение норм о минимальном размере оплаты труда не ниже прожиточного минимума, поскольку требует принятия специального закона,

определяющего условия и порядок установления минимального размера оплаты труда.

Более того, фактически ст. 421 Трудового кодекса Российской Федерации отменяет положения Международного пакта, Всеобщей декларации прав человека, Конституции Российской Федерации, и общей части Трудового кодекса Российской Федерации в части установления минимального размера оплаты труда не ниже прожиточного минимума, так как не позволяет правоприменителю руководствоваться ими, что недопустимо для правового государства, провозгласившего права и свободы человека и гражданина высшей ценностью.

В Российской Федерации нарушение установленных сроков выплаты заработной платы или выплата ее в неполном размере считается принуждением к труду. Принудительный труд запрещен ст. 4 Трудового кодекса Российской Федерации и, что еще более важно, ч. 2 ст. 37 Конституции Российской Федерации, а также Конвенцией Международной организации труда № 29 от 1930 г. «О принудительном труде», Конвенцией Международной организации труда № 105 от 1957 г. «Об упразднении принудительного труда», и ч. 2 ст. 4 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, которые в силу ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации имеют приоритет над нормами национального законодательства.

Статья 15 Конституции РФ в ч. 1 и 2 провозглашает: Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской

Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации. Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

В соответствии с ч. 2 ст. 11 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации суд, установив при разрешении гражданского дела, что нормативный правовой акт не соответствует нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, применяет нормы акта, имеющего наибольшую юридическую силу.

Исходя из смысла изложенных положений, правоприменители, в частности такие, как судьи, имеют все правовые основания по требованиям работников, получающих заработную плату ниже прожиточного минимума, взыскать в их пользу суммы, недостающие до прожиточного минимума для самого работающего и нетрудоспособных членов его семьи, причем на основании ст. 395 Трудового кодекса Российской Федерации за весь период нарушения прав работников, когда им выплачивалась заработная плата ниже установленного минимума.

При этом, исходя из анализа решений районных судов Иркутской области за период с 2009 по 2013 г., судьи при принятии решений по спорам о выплате заработной платы ниже прожиточного минимума руководствуются не нормами международного права, Конституции России и общей частью Трудового кодекса Российской Федерации, а как

раз таки пресловутой ст. 421 Трудового кодекса Российской Федерации и соответствующим федеральным законом о минимальном размере оплаты труда.

Так, например, судья Падунского областного суда Кравчук И.Н. в решении по делу № 2-1038/2010 [1] указала, что действующим законодательством предусмотрен минимум заработной платы и этот минимум установлен Федеральным законом о минимальном размере оплаты труда.

Той же позиции придерживалась Судебная коллегия Иркутского областного при принятии Определений по делу № 33-8431/10 [15] и по делу № 33-3710/11 [16].

Очевидно, что судебная власть сегодня не справляется со своей функцией защиты прав и свобод. Решения, принимаемые судами по данному вопросу законны и неправомерны.

29 декабря 2010 г. Российской трехсторонней комиссией по регулированию социально-трудовых отношений было заключено Генеральное соглашение между Общероссийскими объединениями профсоюзов, Общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011–2013 гг.

В соответствии с данным соглашением Правительство России, как и работодатели, считают необходимым в названный период разработать и реализовать комплекс мер, обеспечивающих право работника на достойный труд, повышение уровня реальной заработной платы, совершенствование политики доходов и повышение уровня жизни населения.

Стороны берут на себя обязательства способствовать совершенствованию организации труда и заработной платы,

повышению квалификации работников, росту производительности труда с целью устойчивого развития экономики и обеспечения стабильной занятости, в том числе и создание механизмов обеспечения минимального размера оплаты труда, предусмотренного частью первой ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации [7].

Однако уже в 2012 г. Правительство Российской Федерации в отчете о своей работе за 2011 г. заявило: «...при повышении минимального размера оплаты труда необходимо повышать тарифные ставки для работников бюджетной сферы, а это непосильно для бюджета» [11].

На сегодняшний день 34% работающих в Российской Федерации получают заработную плату ниже прожиточного минимума [10].

Таким образом, сегодня в России принцип античных правителей «Закон для моих подданных, а для меня целесообразность» стоит выше прав и свобод человека и гражданина.

Международная организация труда еще в 1970 г. приняла Конвенцию № 131 «Установление минимальной заработной платы с особым учетом развивающихся стран» 1970 г. [2], предусматривающая защиту работающих по найму лиц от неоправданно низкой заработной платы, которая является общеприменимой, но уделяет особое внимание потребностям развивающихся стран.

Российская Федерация является участником Международной организации труда, однако к данной Конвенции Россия так и не присоединилась.

Международная организация труда в своей концепции «Достойный труд» дает определение достойного труда как достойной работы в условиях свободы, справедливости, гарантий защищенности и безопасности и человеческого достоинства [12].

На сегодняшний день достойный труд — это все еще цель и для России в том числе. Достижение данной цели необходимо не только для работников, но и для работодателей и всего государства в целом, поскольку достойный труд является определяющим фактором развития частного бизнеса и экономики страны. Многие страны мира поддержали Концепцию Международной организации труда и активно занялись поиском путей и методов обеспечения достойного труда.

Ключевым моментом достойного труда является достойная оплата за труд. Отсюда — значимость уровня оплаты и недопустимость установления оплаты ниже минимального размера оплаты труда [9]. России также необходимо включаться в эту работу сегодня. Необходима как разработка соответствующих программ совместно с организациями профсоюзов и работодателей, так и поиск источников финансирования их реализации.

Политика государства в сфере оплаты труда должна базироваться на правильном использовании государственного дохода, основанном на нормах Конституции России, согласно которым человек, его права и свободы являются приоритетным направлением всей государственной политики, в том числе и по вопросу формирования годового бюджета страны.

Прожиточный минимум устанавливается Правительством Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Данный минимум определяется в каждом регионе России исходя из стоимости потребительской корзины законом субъекта Федерации. Именно величина прожиточного минимума в соответствующем субъекте Федерации и должна являться основой для выплаты работникам минимальной заработной платы.

На сегодняшний день стоимость потребительской корзины и уровень жизни в субъектах Российской Федерации весьма различны. Соответственно, необходимо сбалансированное перераспределение финансов между субъектами, и наибольшее финансирование проблемных регионов с низким уровнем жизни и заработка, и приведение их к уровню, установленному законодательно.

Сегодня необходим федеральный закон, который должен определить источники выплаты заработной платы в размере не ниже прожиточного минимума на работающего и нетрудоспособных членов его семьи. Для работников частных организаций таким источником являются средства этих организаций, для бюджетников — средства соответствующего бюджета, в частности федерального, регионального, местного.

В то же время ст. 421 должна быть исключена из Трудового кодекса Российской Федерации, как противоречащая самому кодексу, Конституции Российской Федерации и международным правовым нормам.

Список использованной литературы

1. Всеобщая декларация прав человека, принятая на третьей сессии Генеральной Ассамблеи ООН резолюцией 217 А (III) от 10 декабря 1948 г. // Библиотечка «Российской газеты». 1999. № 22–23.
2. Международная организация труда. Конвенции и рекомендации, 1957–1990. Т. 2. С. 214.
3. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 19 декабря 1966 г.) // Ведомости Верховного Совета СССР, 1976. № 17. С. 1509–1517.
4. Конституция Российской Федерации. (в ред. от 21.07.2007 г. № 5-ФКЗ). М. : Юрайт-Издат, 2009 // Система «Гарант».
5. Трудовой кодекс Российской Федерации от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ, 2002 // Система «Гарант».
6. Об установлении величины прожиточного минимума по Иркутской области за III квартал 2012 г. : постановление Правительства Иркутской области от 30 октября 2012 г. № 604-ПП // Система «Гарант».
7. Генеральное соглашение между общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2011–2013 годы // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2011. № 2. С. 48–50.
8. Догадов В.М. Правовое регулирование труда при капитализме (до Второй мировой войны): очерки / В.М. Догадов. М. : Госюриздат, 1959. С. 9.
9. Лайкам К. Анализ финансовых возможностей государства по повышению минимального размера оплаты труда до уровня прожиточного минимума / К. Лайкам // Общество и экономика, 2010. № 7. С. 28.

10. Новгородцев П.И. Право на достойное человеческое существование / П.И. Новгородцев. СПб. : О праве на существование, 2006. С. 5.
11. Отчет о работе Правительства РФ за 2011 г. URL: <http://old.pnp.ru/newspaper/20120413/8747.html>
12. Сомавиа Х. Доклад генерального директора МБТ «Труд как средство борьбы с нищетой» на Международной конференции труда, 91-я сессия, 2003 г. / Х. Сомавиа // Бюро Международной организации труда в Москве // Человек и труд. 2003. № 3. С. 5.
13. Тучкова Э.Г. Социальное обеспечение в России на рубеже третьего тысячелетия и теоретические проблемы права социального обеспечения / Э.Г. Тучкова // Государство и право на рубеже веков (материалы Всероссийской конференции). Экологическое и природоресурсное право. Трудовое право. Предпринимательское право ; Изд-во ИГиП РАН. М. 2001. С. 8.
14. Решение судьи Падунского районного суда г. Братска Иркутской области от 05.07.2010 г. Кравчук И.Н. по делу № 2-1038/2010. URL: http://padunsky.irk.sudrf.ru/modules.php?name=docum_sud&id=343
15. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда от 26.11.2010 г. по делу № 33-8431/10. URL: <http://www.gcourts.ru/case/27961>.
16. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Иркутского областного суда от 27.04.2011 г. по делу № 33-3710/11. URL: <http://www.gcourts.ru/case/637647>

ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Конференция на тему: «Общественный контроль и мониторинг защиты социальных прав граждан»

30 сентября 2013 г.

Гриб В.В.: Добрый день, уважаемые коллеги. Я думаю, что многие участники еще подъезжают, но будем потихоньку начинать. Понедельник и Москва — это всегда сложная ситуация. Должен появиться еще Николай Аркадьевич, потому что куда мы без нашего здравоохранения.

Уважаемые коллеги, дорогие друзья, у нас сегодня будет проходить конференция по общественному контролю, актуальным проблемам мониторинга защиты социальных прав граждан. Вы знаете, что в Общественной палате существует ряд профильных комиссий, и я скажу,

обобщая, что практически каждая комиссия в той или иной степени касается социальных прав граждан, если их рассматривать в самом широком аспекте.

Второй момент — вы знаете, что мы одержали маленькую долгожданную победу. Мы долго, уже несколько лет, сначала поднимали вопрос, потом долго, года полтора-два, работали над проектом закона об общественном контроле. Сейчас дано поручение главы государства его разработать. Сам проект есть. Конечно, он будет сильно меняться. Я бы даже так сказал — что проектов несколько, есть проект Общественной палаты об основах общественного контроля. Есть проект Совета по правам человека, более подробный и детальный.

В любом случае после правок ГПУ, правок соответствующих комитетов в Госдуме посмотрим, что останется. Но главное, что идея закрепления общественного контроля в федеральном законодательстве, можно сказать, победила, и это нашими совместными усилиями.

Конечно, вы знаете, что Общественная палата в соответствии с указом главы государства занимается мониторингом исполнения социальных указов. Эта работа у нас идет постоянно, в рабочую группу входит первый заместитель секретаря Общественной палаты Островский Михаил Владимирович. Как раз 2 октября будет очередное заседание данной комиссии.

И вы знаете, что там пока проблем больше, чем решений. Но это понятно. Тем более что социальная политика касается каждого из нас, и у нас даже в Палате самые разные мнения относительно того, как должна развиваться пенсионная реформа, как должны реально реализовываться права инвалидов, матерей, многодетных семей. И есть это понимание, и эти разногласия есть и на федеральном уровне, разное понимание на региональном, на местном.

Мы недавно с Разворотневой Светланой Юрьевной собирали большое совещание по проблемам ЖКХ. Там, наверное, самая тяжелая ситуация. Я бы даже сказал, что в процессе реорганизации, реформирования ЖКХ были допущены, на мой взгляд, ряд серьезных ошибок, которые сегодня очень сложно исправить, но тем не менее над ними надо работать.

Сегодня у нас самый разнообразный круг участников нашей конференции. Это, естественно, члены Общественной палаты; это наш научно-консультативный совет; это представители наших региональных общественных палат.

Вы знаете, что с нового года Общественная палата будет формироваться немножко по другим критериям, будет электронное интернет-голосование, где каждый из вас, кстати, сможет принять участие. Будет от каждой региональной палаты в состав нашей Палаты избран, я

надеюсь, достойный член региональной общественной палаты.

И естественно, будут 40 человек назначены указом главы государства. Я думаю, что такие изменения позволят нам более эффективно работать и исполнять те функции, те задачи, которые на нас возложены.

И еще раз хочу подчеркнуть, что и в этом составе, и в следующем составе социальная политика, защита социальных прав граждан будут одним из приоритетов в нашей работе. Поэтому мы формируем такой круг экспертов, участников. И сегодня, я думаю, что мы многих из них послушаем, с некоторыми можем даже и подискутировать.

И я думаю, что в конце мы не будем какие-то конкретные рекомендации, и мы специально не стали их писать и раскладывать — по итогам сегодняшнего мероприятия будет стенограмма. Мы по итогам выступлений, рекомендаций, высказываний сделаем на двух-трех страницах некоторые рекомендации и разошлем участникам нашего сегодняшнего мероприятия и в наши профильные комиссии Общественной палаты.

Со мной рядом Котелевская Ирина Васильевна, это один из руководителей нашего экспертного направления в Общественной палате. Интересно, что она представляет Российский союз промышленников и предпринимателей, у них свой взгляд на социальную политику.

Милославская Дарья Игоревна, она один из, может быть, даже и лучший эксперт в области некоммерческого законодательства. Как раз весь тот блок, который регулирует нашу некоммерческую сферу, тоже члены Общественной палаты, руководители ряда рабочих групп по реформированию нашего некоммерческого сектора.

И сейчас должен подъехать Дайхес Николай Аркадьевич, он у нас руководит Комиссией по здравоохранению. Тоже очень много мероприятий в этом году мы с ним собирали. И думаю, что послушаем о тех насущных задачах и вопросах, которые возникают в этой сфере.

Сейчас я бы хотел дать слово Котелевской Ирине Васильевне. Практически первое заседание в новом, обновленном зале.

Котелевская И.В.: О чем говорить — мы сейчас с вами посоветуемся. Потому что концепцию закона об общественном контроле Палата готовит уже не первый год. Надеюсь, что эффект от этой длительной и пока безрезультатной работы — этот результат пока не формализован — мы почувствуем в ближайшее время, учитывая, что действительно президент дал поручение по разработке проекта федерального закона об основах общественного контроля.

Я в самом деле представляю в Палате бизнес-сообщество, и к тому же хотела бы в таком аспекте посмотреть на нашу сегодняшнюю тему, поскольку моя

специализация юридическая, и мне всегда интересно, где здесь место закона и правовых норм, когда мы ставим перед собой такую амбициозную задачу.

Для начала хотела сказать, что отношение мое лично к законопроекту было скептическим. Авторы не дадут обмануть вас, мне казалось, что этот закон, законопроект, как я его наблюдала, выглядит как декларация. В общем, в декларации тоже есть большой правоустанавливающий смысл, потому что она задает цели движения и служит основой для развития другого законодательного массива, специализированного.

Но посмотрите, как сегодня выглядит закрепление в законе возможностей и механизмов общественного контроля. По существу, мы имеем две сферы — общественный контроль за соблюдением прав заключенных — кто скажет, что это не социальная сфера? Конечно, социальная.

И надо сказать, что ввиду того, что специальным законодательством такой механизм был сформирован, дальнейшая практическая деятельность, в том числе многоуважаемых коллег по Общественной палате и членов соответствующих наблюдательных советов, показала, что он развивается и достаточно эффективен. Разумеется, нельзя решить все задачи сразу.

У нас есть с вами инструмент общественного контроля в системе политических избирательных прав.

Как он реализуется — может быть, сегодня присутствующие выскажутся. Мне казалось бы, что такая дорога, создание механизмов конкретных, работающих применительно к разным сферам, в том числе и к сфере социально-трудовых отношений, миграционной политике, жилищных прав граждан, прав на социальное обеспечение, прав незащищенных слоев населения — это был бы путь правильный. Будем надеяться, что и базовый закон, о котором сказал глава государства, в этом смысле нам поможет.

Вообще говоря, законодательство не действует одиноко в общественном пространстве. Для того чтобы нормы заработали, нужны, как известно, люди заинтересованные и подготовленные к такого рода деятельности. Трудно сделать что-то, не имея специального отряда. Я думаю, что Дарья Игоревна скажет о такой теме, как добровольческое участие. Без некоммерческих организаций, которые бы граждан приучали к такой работе и помогали бы тем самым правовым нормам работать в этой сфере.

Возьмите — нас сегодня глушат передачами по Третьему, кажется, каналу — надеюсь, я поддержку найду у слушателей, — которые рассказывают нам практически еженедельно о том, как население обмануто в сфере защиты их потребительских прав в отношении совершенно разных предметов, работ, услуг, материалов, продуктов и так далее.

Теперь нам по рекламе обещают строительные материалы и их вредность описать, то рассказывали о том, какое плохое вино, затем какая плохая вода, и так до бесконечности.

У меня возникает вопрос — мы с вами собрались как раз для того, чтобы решать вопросы продвижения общественного контроля. Как это должно работать? Где здесь доля госнадзора, и, если он бездействует, давайте посмотрим на него. Если здесь не хватает общественной позиции или общественного участия — а что может общество? Оно не наделено правом принудительного приведения в исполнение каких-то волевых решений. Оно может собрать информацию, может внести предложения. Но оно неспособно повлиять на эту картину.

Во многом ввиду этого прошлогодним президентским указом от 8 мая 2012 г. Президент поручил правительству целый ряд позиций выполнить, в том числе и то, чем Российский союз промышленников занимается, — подготовка предложений о введении новых средств и методов контроля и надзора, государственного контроля, который бы предполагал, повторяю, участие институтов гражданского общества. Кстати сказать, бизнес-сообщество — это тоже институт гражданского общества, чтобы было понятно. Не только права потребителей, но и те, кто является производителями.

Должна сказать, в той ситуации, в которой мы сегодня, должны по крупицам собрать предложения к

законопроекту, которые предстоит Палате смотреть, до-
рабатывать и продвигать. Поэтому я в своем выступле-
нии вижу такую задачу — я хотела бы сказать, что сегод-
ня институты гражданского общества, как, может быть,
ни чрезмерно оптимистично это прозвучит, получили до-
вольно серьезный правовой инструментарий для участия в
процессе принятия государственных решений. Принятие
решений государственными органами, должностными ли-
цами, и даже контроля за правоприменением.

И мне, работая с представителями компаний и органи-
заций, зачастую бывает удивительно, что многие не зна-
ют о том, что такой инструментарий появился и его мож-
но активно использовать. Мы уже два с половиной года
участвуем в процессе оценки регулирующего воздействия
проектов нормативных актов, ведомственных. Сейчас эта
схема с июля текущего года стала еще более широкой и
доступной. Нам пишут, звонят и предоставляют инфор-
мацию все эксперты, которые способны и заинтересо-
ваны отозваться на подготовленный проект ведомственно-
го решения.

Я повторяю, что этот слой наиболее тяжелый и множе-
ственный, и требует как раз этого внимания общества, по-
тому что орган государственной власти или местного само-
управления, готовя решения, должен опираться, конечно,
на широкую общественную позицию. И такой инстру-
мент, повторяю, есть. Это инструмент, не действовавший

у нас раньше. Если ранее мы имели возможность оценивать подготавливаемые решения, сомневаясь в их законности, — то теперь мы можем оценивать их целесообразность. Экономическую целесообразность, мы можем прогнозировать их эффект.

И должна сказать, что отрицательные заключения, которые получает ведомство, в том числе по инициативе в данном случае бизнес-сообщества, извините, мой профессиональный опыт лежит в этой сфере, поэтому я не буду ссылаться на другие источники, хотя у нас есть, разумеется, контакты и с Ассоциацией юристов, и с тем обществом, которое сегодняшние слушания проводит.

И довольно серьезные отношения с Союзом защиты потребительских прав, которые хотя и противостоят нам как производителям, но, тем не менее, мы же слышим друг друга и понимаем, о чем идет речь. И в конце концов, баланс или поиски его — это главная задача. Совсем не увольнение, заключение под стражу чиновников, и не только это. А прежде всего это участие текущее в процессе.

Скажу еще об одной вещи. За эти два с половиной года удалось сделать очень многое. И я повторяю, если вы познакомитесь внимательно, то теперь в интернет-пространстве вы сможете найти на определенном этапе проект любого решения, которое может угрожать ситуации. Я уже не говорю о действующих ранее механизмах постоянного участия представителей гражданского

общества, не только в общественных советах, но во множестве экспертных и иных консультативных и совещательных органов.

Наконец, у нас появился институт защиты, институт уполномоченного по защите прав предпринимателей. Но это специфическая сфера, и я понимаю, что сюжет социальных прав стоит отдельно. Хотя и здесь тоже есть, уверяю вас, социальная составляющая.

Не далее как неделю назад экспертный совет, возглавляемый уполномоченным господином Барщевским, обсуждал тематику реформирования процессуального законодательства, уголовно-процессуального законодательства, которая граничила, ввиду вступления с 1 января текущего года в силу норм, касающихся новой, коротко скажем, системы обжалования приговоров судебных решений общими судами, на взгляд членов этого экспертного совета, существенно сужает конституционные права граждан на защиту. Еще раз вернемся к социальному.

И не только на этапе подготовки и решений возможно сейчас участие гражданского общества, некоммерческих и коммерческих организаций. Оно возможно и на этапе мониторинга правоприменения.

Пока это будет третий доклад, который готовится президенту, для глаз и ушей президента и премьера Министерством юстиции. Но, повторяю, Минюст, как ответственный за эту работу орган, вместе с правительством

ежегодно определяет приоритетные темы для такого мониторинга, их где-то порядка двух десятков законодательных сфер, и с участием представителей очень широких слоев гражданского общества, негосударственных представителей, проводит серию совещаний и собирает доклады по этим темам.

Не всегда хорошо получается, в этом году нам не понравился проект доклада, о чем я как член экспертного совета при Минюсте говорила, и меня поддержали коллеги. Очень уж были обойдены острые углы в этом итоговом докладе, хотя на проблемы мы указывали активно.

Но я думаю, что этот процесс будет отстраиваться. Напомню, что в предыдущие годы такие доклады делал Совет Федерации, и не могу сказать, чтобы они являлись чем-то, кроме довольно формального апдейта, как говорится, всех принятых актов.

Сейчас есть такая возможность — назвать тему. Мы смотрели реализацию вопросов регистрации прав на недвижимость и землю, оценочную деятельность, трудовые права, противодействие распространению наркомании — самые разные темы взяты были в этот доклад. Но в этом году он получился минимально критическим, и хотелось бы, чтобы в том числе и мы с вами подействовали на более эффективный его формат.

Последнее, о чем я хотела сказать, — у нас есть закон об антикоррупционной экспертизе. Он практически не

действует. То есть он действует в той части, в которой он обязывает действовать органы. А вот в той части, в которой он говорит об участии общественных институтов и общественных экспертов, эффективность его нулевая. И сейчас есть у нас предложения, мы их активно двигаем для того, чтобы каналы воздействия антикоррупционного — а согласитесь, что проблем очень много, а в заключениях ведомственных всюду сказано: «Коррупционные факторы не выявлены».

Вот вам еще один сюжет, очень важный. И я понимаю, что я вас уже утомила, и я не хотела делать доклад, просто хотела поделиться опытом. Сейчас такая тема, это как раз иллюстрация, как бы в завершение того, о чем я сказала вначале. Мне кажется, что идти нужно путем принятия конкретно регулирующих норм применительно к специальным сферам контроля. Как это сделало правительство, совсем недавно (не помню какого, 19 или 18 сентября) утвердив постановление, которое говорит о создании и развитии механизма общественного контроля за деятельностью субъектов естественных монополий. И дорожную карту мероприятий по реализации.

Мы очень активно участвовали в этом процессе, и я хочу сказать, что сюжет, который я назвала, совсем недалек от нашей темы. Потому что любой гражданин страдает от тарифной политики естественных монополий, и создание общественных советов при естественных

монополиях, на треть формируемых в том числе из представителей компаний крупных потребителей этих естественных монополий, а также общественных организаций граждан позволяет нам говорить о том, что такой инструмент будет действующим.

Пока это план деятельности на текущий и 2014-й годы, основные наброски на 2015-й, и этим постановлением и планом предполагается определить структуру общественного контроля, его основные принципы и, что еще очень важно — систему стимулов участия в таком контроле.

Я прошу прощения, если я отклонилась от темы и была излишне многословна, но мне хотелось сказать, что с помощью законодательства и общественной активности мы сумеем достичь результата — на мой взгляд, только так. Спасибо.

Гриб В.В.: Спасибо, Ирина Васильевна. Ну да, я согласен с вами. Но иногда возникает вопрос, кто будет контролировать общественных контролеров. Это тоже вопрос. Мне говорят — вы знаете, они к нам будут приходить, показывать удостоверение, и, если будут люди, которые хотят злоупотребить, ребенка в садик устроить, пришел в департамент образования, показал, говорит — вы знаете, можем все замолчать. В общем, уже есть такие вещи, я не буду говорить, в каких субъектах. Меня этот вопрос смущает, но отчасти, конечно, нам нужно эти вещи тоже учитывать.

Слово Милославской Дарье Игоревне, подготовиться Ковалевскому Михаилу Александровичу.

Милославская Д.И.: Доброе утро, дорогие коллеги. У меня буквально два коротких тезиса для сегодняшней встречи с вами. И первое — я хотела вас проинформировать о том, что 3 октября состоится заседание правительственной комиссии, на котором должны быть утверждены основные направления разгосударствления социальной сферы.

Подготовлена целая, сейчас модно так говорить, дорожная карта, каким образом те услуги в социальной сфере, которые сейчас оказываются исключительно государственными учреждениями, будут оказываться негосударственными организациями, в частности некоммерческими, и малым бизнесом.

В этих мерах есть очень много того, что касается непосредственно некоммерческих организаций, у которых есть миссии оказания услуг в социальной сфере. Речь идет и о налоговом стимулировании, речь идет и о подготовке, и о повышении квалификации кадрового потенциала.

Речь идет об участии деятельности добровольцев и волонтеров, там прямо два эти слова написаны. Не хочется вдаваться в подробности закона, проект которого сейчас обсуждается до сих пор, но правительство полагает, что необходимо в больницы, в детские сады и в

государственные, и в негосударственные допускать волонтеров для того, чтобы стимулировать работу этих учреждений.

Кроме того, речь идет о поддержке инфраструктурной тех некоммерческих организаций, которые будут оказывать социальные услуги. И я хотела бы, чтобы вы, насколько это возможно, приняли участие в дальнейшем обсуждении этой дорожной карты. И я сделаю все возможное для того, чтобы это стало публичным. Потому что я волею судьбы должна буду докладывать на этой правительственной комиссии относительно этих мер поддержки.

И очень мне хочется, чтобы те организации, которые заинтересованы в том, чтобы социальные услуги оказывались на конкурсной основе не только государственными учреждениями, тоже приняли участие в обсуждении этого документа.

И второй тезис, тоже достаточно короткий (это мое стандартное предложение, я всегда об этом очень прошу, и всегда получаю на таких мероприятиях отклик, а потом — тишина), — принимать участие в законотворческой деятельности. Потому что тот проект закона, о котором говорил Владислав Валерьевич, те документы, о которых Ирина Васильевна говорила, — они все общественно обсуждались. Но, к сожалению, мы всегда получаем очень мало реальных откликов от тех людей, которые заинтересованы в совершенствовании законодательства.

Потому что люди обычно, я это очень понимаю, занимаются делом, им некогда смотреть те проекты законов, которые будут приниматься. Так вот, моя просьба к Владиславу Валерьевичу — как только будет проект закона готов, все-таки его сделать публичным, и дать нам возможность не на последнем этапе, а хотя бы на предпоследнем принять участие в его обсуждении. К чему я вас тоже очень призываю, и очень мне хочется, чтобы мы все направили свои усилия на совершенствование законодательства в той сфере, которая нам важна и близка. Спасибо.

Гриб В.В.: Слово для выступления — Ковалевскому Михаилу Александровичу. Подготовиться Николаеву Николаю Петровичу. Хочу сказать, что Михаил Александрович у нас главный редактор и один из ведущих специалистов в области социального и пенсионного права, профессор и главный редактор журнала «Социальное и пенсионное право», один из ведущих экспертов, в том числе и наших министерств, и Конституционного Суда Российской Федерации.

Ковалевский М.А.: Добрый день, коллеги. Вообще очень здорово, что Общественная палата собрала такой форум с достаточно широкой сферой исследуемых проблем. Я тоже согласен с выступавшей здесь коллегой о том, что вызывает некоторые вопросы, когда очень общие законы, и всегда смотришь, каким образом их реализуют.

Но общие нормы, нормы-принципы, нужны в каком плане — когда существует значительное число каких-то специальных институтов, и необходимо их в некоторую единую систему свести. Так вот, я могу так сказать, что проблема общественного контроля не является совершенно неразработанной. У нас есть в разных законах огромное число норм, которые посвящены общественному контролю. Это и закон о защите прав потребителей, это и основы об охране здоровья граждан, где говорится о двух видах контроля. Это и профессиональный контроль медицинских объединений общественных, и объединений, которые защищают права пациентов.

И если уж посмотреть о том, что исходный общественный контроль, так как у нас в статье 7 Конституции сказано, что основными ценностями социального государства является труд и здоровье людей, это пункт 2, защищается труд и здоровье людей, говорит о том, что вообще-то эти общественные движения впервые шли как раз из сферы труда, и там у нас тоже огромный общественный контроль, и есть там у нас и социальное партнерство, и даже профсоюзы — это тоже определенным образом общественный контроль. То есть у нас очень много чего наработано.

И если посмотреть с этой точки зрения, если рассматривать общественный контроль широко, не только как контроль общественных организаций, но и коллега

абсолютно правильно здесь сказала, что общество промышленников и предпринимателей — это ведь тоже, если рассмотреть, как институт контроля гражданского общества. И туда, естественно, войдут и промышленники, и предприниматели. Этот контроль за кем осуществляется — вообще-то он всегда осуществляется за деятельностью государства и государственных институтов.

И это понятно почему — потому что общий принцип следующий. Там, где есть некоторое неравенство, а при контакте государства с частными лицами всегда такое неравенство есть, потому что государство — это монополист в сфере применения власти, его власть. Хотя и говорят, что власть у нас исходит от народа, но проходит перед этим через государство, в большинстве случаев.

Поэтому здесь, конечно, это огромная проблема. Потому что, с одной стороны, на весах у нас стоит слабый такой, достаточно слабый, наименее защищенный субъект, это частное лицо. С другой стороны, стоит обычно, даже если мы рассмотрим оказание социальной помощи, оказание медицинской помощи, у нас в этой сфере доминируют публичные учреждения.

Нельзя сказать, хорошо это или плохо. Можно сказать, что в принципе как только оказывается, что начинается бесплатная такая помощь, моментально государство там занимает доминирующее. И это не только у нас,

Швецию можно, Англию взять. Например, по медицинской помощи. Это нормально.

Но там встает вопрос такой, получается так, что, с одной стороны, встает субъект — государство в лице его учреждений, которые оно создает в социальной сфере. А с другой стороны, стоит, как их называют на Западе, тессинатор, т.е. подопечный этого учреждения. И если мы рядом с подопечным, обычно как бывает — защищает слабейшего государство. Рядом становится наиболее сильный субъект и добивается равновесия на этих весах юридических.

Но здесь трудно, потому что получается так — с одной стороны, государство, с другой стороны — подопечный, и с другой — государство. Конфликт интересов. И здесь как раз именно общественный контроль, контроль институтов всегда очень существенный. При этом самые разные формы. Это уравнивание, контроль этих институтов у нас, например, существует в обязательном медицинском страховании, где частные страховые организации, хотя это и коммерческие организации, но они защищают интересы пациента, и, кстати, достаточно эффективно, и судебные дела есть, в отношении его с медицинскими организациями.

Недавно говорили, был несколько лет назад новый закон, министр говорила о том, что страховая организация становится в определенном плане адвокатом пациента.

И это очень здорово, потому что никакая общественная организация не имеет такого количества ресурсов, профессионализма и этого всего, как страховая медицинская организация. То есть бизнес начинает работать на решение социальных проблем.

И эти принципы — я снова говорю, у нас очень много чего наработано. Вообще когда мы рассматриваем механизм государственно-частного партнерства, и в этом случае у нас есть элементы общественного контроля. То есть говорится следующее — что мы, с одной стороны, — это взаимный контроль государства за частными лицами, и частные лица за государством, в интересах человека, наименее защищенного.

Поэтому здесь следующее — вот эти принципы общие, которые будут, должны это все учесть. И я думаю, что здесь необходимо уже — может быть, я слишком замахнулся на Вильяма на нашего на Шекспира — возможно, нужно смотреть какой-то кодифицированный акт в отношении общественного контроля, достаточно большой, с учетом этих частных специальных вопросов.

Какие проблемы в этом контроле возникают — если мы возьмем контроль общественных организаций, как коллега правильно сказала, у нас, естественно, лица, находящиеся в местах лишения свободы, — это социально незащищенные лица. Какая проблема там возникает — что в этих общественных советах, они как бы

квазиобщественные получают. Там чаще всего бывшие сотрудники УФСИНа находятся.

Аналогичную вещь мы видим и когда мы смотрим общественные советы при медицинских организациях, которые стали просто создаваться массово, после того, как были сделаны рекомендации Минздравсоцразвития. И что мы там видим — дали свободу по субъектам, в ряде субъектов у нас создается общественный совет, состоящий из работников медицинской организации.

Я не говорю о том, что иногда общественные — здесь это и проблема определенной независимости, отсутствие конфликта интересов обязательно должно быть. И я думаю, что в общем законе эта проблема о том, что отсутствие конфликта интересов — чтобы эта вся вещь, это общий принцип, важный. Тем более мы видим, что это не откуда-то выдуманно, из воздуха, а о том, что это на практике существует и подрывает доверие, я вам скажу, к этим общественным советам.

А самая главная следующая вещь — нет доверия, нет участия граждан, нет соответствующих привлечений, и все о том, что правильно абсолютно коллеги говорили.

Теперь еще раз немножко хочу сказать, почему нужно более широко рассматривать общественный контроль. И контроля надо два — во-первых, контроль в виде надзора, контроль в виде контроля, как мы знаем, с управляющими воздействиями, и еще нужно смотреть текущий

контроль с элементами взаимодействия и с элементами взаимной помощи.

Потому что когда, например, приезжают в какую-то больницу, а чаще всего в социальное учреждение для инвалидов, — кстати, это совершенно неправильно. Они у нас многие выселены буквально в те места, в которые не доберешься. Захочешь — не проедешь туда. Это означает первое — ресурсный потенциал минимальный. Те люди, которые там работают, — просто уберите их, и ничего не будет.

Вторая вещь — если что-то требуется существенное, например, известный случай, кстати, с привлечением к уголовной ответственности. Совершенно недопустимо, когда там есть врачи, они не могут справиться. Многократно вызывают скорую помощь, скорая помощь не приезжает. В результате этого они вообще перестают вызывать, потому что одно из двух — либо сидишь на телефоне, либо спасаешь больного. Дальше приходят правоохранительные органы, и мы имеем дела о привлечении на пять лет, совершенно безобразно.

И здесь общественный совет мог бы сыграть совершенно другую роль, роль взаимодействия. Он бы мог эти условия и причины посмотреть, и в ряде случаев даже защитить этих работников, они нуждаются. Потому что люди, которые работают в таких условиях, — это в определенных случаях герои. И здесь чрезмерный контроль, о

котором Владислав Валерьевич говорил, — контроль должен помогать. Вот тогда это будет настоящий контроль, а не порка. Потому что люди все-таки. И это тоже виды контроля, естественно, это общий закон, можно сказать.

И последнее, что я хочу сказать, — у коллеги очень интересное, я все время к ее выступлению апеллирую, потому что действительно эти вещи самые важные. Например, следующие — часто даже контролем не спасешь ситуацию. Потому что есть какие-то объективные. Например, коллега правильно говорила насчет Третьего канала, который все время о воде, о других продуктах питания.

Что это за проблема — проблема очень простая. Уже сто раз говорили о том, что в связи со вступлением нашим в ВТО, я не говорю о том, что это не надо или еще что-то такое, — это надо, но все-таки надо учитывать наши реалии. В ВТО действует принцип, во-первых, международная торговля, прежде всего, 50%, половина, — это пищевые продукты. Соответственно, в ВТО это проблема во многом обмена этих пищевых продуктов.

Так вот, в ВТО действует принцип, контролируется безопасность, а не качество. Это означает, что, если котлета сделана из бумаги, — она безопасна. Но качество... И здесь поэтому вопрос, который там поднимается, некачественного продукта. И ВТО требует, чтобы государство ушло из контроля качества. Только безопасность.

В чем дело? Получается, это известная проблема, я не знаю, почему она не поднималась, с пищевыми продуктами. Это известная в мире проблема, это очень выгодный вариант. Потому что страны Запада могут отказаться, когда там бананы какие-то приходят из Африки, это же ВТО. Они могут отказаться от государственного контроля, потому что у них сверхмощный контроль есть общественный. А вот когда в Африку приходят продукты, и в остальные страны, не буду их здесь называть, с Запада, то здесь у нас в отсутствие общественного контроля — государственный мы не можем проводить, общественного нет, вот у нас все это и наводнено.

Более того, в мире это известная проблема, и сейчас на Западе формируется так называемое частное продовольственное право. Уже участвует не только в этом регулировании общество защиты прав потребителей, но и супермаркеты и остальные ритейлеры. И тогда попробуйте их привлечь по ВТО — нельзя, это не государственные, это институты гражданского общества. А они там такой ставят щит, что никакому государству нельзя.

И поэтому получается, с одной стороны — африканские и прочие страны, которые не буду называть, у которых таких институтов защиты нет, а с другой стороны — страны Запада. Вот элемент неравенства. Это известная, в научной литературе сто раз обсуждавшаяся проблема, которая, к сожалению, не была учтена у нас. Поэтому

здесь следующая вещь — вот у нас элементы общественного контроля, которые должны быть, — это насущно необходимая сейчас нам, и в экономической сфере, и в социальной сфере. И вообще это проблема дальнейшего развития нашего общества, как общества демократического и социального. Спасибо за внимание.

Гриб В.В.: Спасибо, Михаил Александрович. Я думаю, меня Николаев Николай Петрович простит, если 5–7 минут. Потому что у нас уже двадцать выступающих, чтобы мы постарались уложиться. Естественно, сейчас будет Дайхес Николай Аркадьевич, тем более что тема затронута его тоже.

Николаев Н.П.: Коллеги, добрый день. Я представляю общественную организацию, тоже бизнес-объединение, это «Опора России», крупнейшее объединение малого и среднего предпринимательства. У нас, в общем-то, с нашей стороны тоже достаточно много проблем, которые требуют общественного контроля. И здесь я хотел продолжить то, что говорила Ирина Васильевна относительно того, что да, действительно, сейчас общественные организации и общество достаточно часто включаются в какие-то дискуссии, в работу над законопроектами, и так далее. Мы сегодня уже слышали здесь несколько раз такое словосочетание, как элементы общественного контроля.

Я хотел обратить внимание на то, что элементы — это мало. Нам нужно как раз говорить о системе общес-

твенного контроля. Приведу пример. Да, действительно, мы включены в систему оценки регулирующего воздействия тех или иных законопроектов. Это связано с оценкой как раз регулирующего воздействия на различные экономические моменты, на влияние на малое и среднее предпринимательство, и так далее.

Но что получается — мы действительно аккуратно пишем отзывы о законопроектах, даем свои рекомендации и так далее. Мы действительно проходим всю эту процедуру, участвуем в совещаниях, и так далее. Но в результате очень часто тот результат, который мы ожидаем, не достигается. И кем принимаются эти решения — часто тоже непонятно.

Приведу пример, печально известное повышение платежей страховых для индивидуальных предпринимателей в два раза. «Опора России» весь прошлый год, когда обсуждался этот законопроект, когда обсуждалось это решение, писала письма, участвовала также в процедуре регулирующего воздействия и так далее. В результате — раз, и принято решение о повышении. К чему это привело — мы все это прекрасно знаем. Более полумиллиона индивидуальных предпринимателей ушли в тень или прекратили свою работу.

Поэтому вопрос в том, что нам нужно говорить, и в этом законопроекте должны быть отражены вопросы, связанные не с элементами, а именно с результативностью общественного контроля.

Второй короткий пример — это то, что общественный контроль должен быть не только количественным, но и качественным. Мы недавно, наш национальный центр мониторинга общественного здоровья, ездили и проводили различные мероприятия, связанные с профилактикой риска для здоровья граждан в Челябинской области. Были на различных заводах, предприятиях и так далее. Говорили относительно смертности и относительно профилактики сердечно-сосудистых заболеваний и иных инфекционных заболеваний на производстве и в трудовых коллективах.

Нам говорят — это проходная на одном из крупных заводов, здесь только за прошлый год, только на этой проходной от сердечно-сосудистых заболеваний умерло 19 человек. Все они прошли диспансеризацию, количественные показатели четко соблюдены. Все сделано, все замечательно, все вовремя прошли диспансеризацию.

Гриб В.В.: Может, надо проходную менять?

Николаев Н.П.: Может быть. Но чтобы у нас не было — может быть, с консерваторией что-то не то. Но при этом общественный контроль — да, есть профсоюзы, которые все это контролируют, действительно, все количественные показатели исполнены и так далее.

Поэтому второй момент, на который я хотел обратить внимание, — это то, чтобы этот общественный контроль мог отслеживать именно качественные показатели. Как

результат, я хотел еще сказать последний момент, — это то, что контроль действительно может быть неким мониторингом, фиксировать какие-то вещи. А он может быть еще и инициативным. Приведу пример тоже нашего центра мониторинга общественного здоровья, как результат, мы изучили проблему, и было подписано соглашение трехстороннее с местным отделением Российского союза промышленников и предпринимателей с местными профсоюзами, и уже на следующий год в тексте трехстороннего соглашения есть такой пункт, как дополнительная профилактика сердечно-сосудистых заболеваний в трудовых коллективах.

Поэтому это все работает, и действительно очень важно, чтобы над законом работало как можно больше специалистов, экспертов и так далее, но я призываю именно оценивать все инициативы, связанные с общественным контролем, с точки зрения построения эффективной системы, а не введения тех или иных отдельных элементов. Их у нас действительно уже достаточно много. Спасибо.

Гриб В.В.: Спасибо, Николай Петрович. Николай Петрович у нас еще вице-президент «Опоры России». Я думаю, что Дайхес Николай Аркадьевич лучше всего знает об общественном контроле в здравоохранении, о самом здравоохранении. У нас самая интересная тема, потому что здоровье волнует всех. Здесь, конечно, есть что подправить.

Дайхес Н.А.: Спасибо, Владислав Валерьевич. Я, извиняюсь, немного опоздал, потому что помимо общественной деятельности еще и доктором работаю, поэтому надо было этими вопросами заниматься. Но даже тем, что я зашел — действительно, очень много вопросов, и вопросов общественного контроля, и вообще участия гражданского общества в нашем здравоохранении, в вопросах охраны здоровья граждан, оно привлекает всегда и всех.

Комиссия Общественной палаты по здравоохранению и демографии, которую я в данный момент представляю, — мы переживали различные на протяжении этих шести лет периоды взаимоотношений между гражданским обществом и властью в вопросах здравоохранения. Были периоды, когда нас просто не слышали, были разные периоды. Были периоды, когда нам сложно было принять участие в законотворческой деятельности, которая предлагалась и со стороны Думы, и также инициатива со стороны исполнительной власти.

Сегодня, слава богу, у действующего министра, у команды Министерства очень четкий посыл на работу совместную в этом плане с общественными организациями, и наши принципиальные позиции, которые мы всегда, еще раз повторяю, высказывали, — сегодня хотят быть услышанными.

Я могу сказать, что тут несколько вопросов сразу поднималось, и по общественным советам, я к этому

вернусь. Но безусловно, форма работы Общественной палаты подразумевает в первую очередь общественный контроль за законодательными инициативами.

Нами очень многое сделано в вопросах, я сейчас буквально реперно скажу, за неимением времени. Очень многое сделано в вопросе подготовке закона, если брать за последние полтора года этого состава Общественной палаты и, соответственно, Комиссии. Очень многое сделано в подготовке и реализации закона о табаке, как мы его называем, о последствии влияния табака на здоровье людей. Нам удалось очень многие вопросы, несмотря на сильнейшее противодействие лобби по данному направлению, — тем не менее, нам удалось провести те идеи, которые нам бы хотелось. Это раз.

Второе — очень много вопросов со стороны общественности вызвала дискуссия в отношении вопроса о донорстве крови, и она продолжается. Также были вещи, которые нам удалось провести, безусловно, координационный совет по добровольному донорству крови, это общественная организация, которая работает при Общественной палате, очень много в этом отношении сделал.

Если говорить об общественном контроле — мы сегодня достаточно активно мониторируем ситуацию с такой общероссийской общественной организацией, как российский Красный Крест. Где, мягко говоря,

мало кого удовлетворяет то, что там сегодня происходит. А это крупнейшая наша организация в сфере работы и здравоохранения.

Я еще раз говорю о таких очень общих моментах в течение последних полутора лет. Вопросы хосписов, вопросы обеспечения студентов и школьников медицинской помощью, и общественный контроль в этом отношении. Безусловно, под нашим контролем находится ситуация с государственно-частным партнерством, о чем я при входе в этот зал услышал. Это ситуация, о которой говорят все, но как ее решить — никто не знает.

И сегодняшний посыл президента, безусловно, правильный, что нужно развивать в этом отношении, и естественно, с участием гражданского общества это направление. Но здравоохранение занимает менее 1%, мы проводили по этому поводу очень широкие слушания. Закон, который находится в Думе, в достаточно вялом состоянии находится. В то же время вопросы государственно-частного партнерства в здравоохранении назрели и перезрели.

Мы очень много говорим об общественном контроле в сфере здравоохранения, за государственным здравоохранением. И мы ничего не говорим об общественном контроле в сфере частной медицины, а последствия работы в этом направлении, частной медицины, мы видим каждый день, а я, как оперирующий хирург, вижу еженедельно результаты этой деятельности.

Безусловно, общественный контроль, который осуществлялся со стороны Общественной палаты и Комиссией, — это и вопросы стандартов профессиональной деятельности врача, которые нас сегодня очень сильно волнуют. Конкурс разработки этих стандартов, который проводился Минздравом и правительством, выиграла одна из наших уважаемых известных экономических структур, так назовем. Пока что работа идет так, что общие слова выработаны, а все дальше — к специалистам. Тоже очень важный момент.

У нас есть вопросы, и мы контролируем ситуацию с положением о платных услугах, которые введены с 1 января этого года со стороны Минздрава.

Резонанс ситуации, который как раз был в этом зале в мае, результатом этого мероприятия было письмо президенту, и нам удалось провести, остановить тот губительный момент — пока он еще, конечно, не приостановлен, но в решениях госсовета, который произошел 30 июня, впервые за восемь лет он был посвящен здравоохранению, это прозвучало. Это даже журналисты, может, не отметили, обсуждали другие вопросы. Я имею в виду — по приостановке ликвидации высокотехнологичной медицины в нашей стране. Это огромная проблема. Предполагалось 1 января прекратить финансирование высокотехнологичной медицинской помощи бесплатной.

А я считаю, это одно из крупнейших завоеваний наших. Если меня спросят, что очень важного произошло в медицине и социальной сфере за эти 12 лет, — много было, и пенсии, и зарплаты, и это достижения президента, безусловно. Но я считаю, что одно из главных достижений — это то, что люди имеют право и имеют возможность получать высокотехнологичную медицинскую помощь, а мы с этим сталкиваемся каждый день, бесплатно — как для себя, так и для детей.

Раньше людям приходилось и квартиры продавать, и чего только не делать для того, чтобы вылечить своего ребенка или себя. Сегодня это делается в нашей стране, со всеми проблемами, со всеми порой очередями, порой искусственными очередями, которые создают в некоторых учреждениях, — все равно это делается бесплатно. Вот было предложение перевести эту ситуацию в службу, фонд обязательного медицинского страхования, и тем самым благополучно ее там похоронить.

Нам удалось здесь провести, в этом зале, в мае, очень серьезное мероприятие с участием представителей Академии медицинских наук, ведущих наших институтов, научных центров медицинских, ректорского сообщества, пациентских организаций. Немного скажу тоже о нашей работе с этим пластом общественного мнения. Нам удалось направить письмо президенту по результату наших слушаний здесь, в Общественной палате, и

президент среагировал. И в решениях Госсовета это прошло не очень заметно для общественности, но очень важная строчка есть — приостановить и разобраться.

В этом отношении мы дальше будем работать очень активно. И я еще раз говорю, вместе с пациентскими организациями. У нас будет 8 октября, если мне память не изменяет, большая по этому поводу пресс-конференция в РИА «Новости», они приглашают пациентские организации. Мы вообще работаем, это очень активная область нашего гражданского общества, и очень активные люди, которых беда, горе свое или своих близких, детей заставило объединиться и работать в этом направлении. Это и больные, связанные с онкологией, и с диабетом, и с наследственными, системными заболеваниями, заболеваниями крови и так далее. Это очень активные люди, и слава богу, что у нас сегодня в этом плане с ними есть контакт и совместная деятельность.

Это к вопросу об общественном контроле. Я считаю, хотя это тоже не относится, может быть, к чисто медицинским, но нам удалось — и я могу записать это на счет Общественной палаты — остановить реформу военной медицины. Вы знаете, что решением предыдущего министра военная медицина должна была в значительной степени быть ликвидирована в армии. А что такое военная медицина, особенно в дальних гарнизонах, — это лечение не только тех, кто служит, не только членов их семей,

но и всех сотен, а порой и тысяч людей, которые живут вокруг того или иного госпиталя.

Это мероприятие получилось во многом почти как по Чехову. В тот момент, когда мы совместно с нашей Комиссией по военной медицине под руководством Александра Николаевича Каньшина проводили здесь, в этих стенах, мероприятие, и были все представители военной медицины, и докладывал в этот момент бывший начальник военно-медицинского управления, порядочный и, наверное, хороший человек, но он говорил то, что ему говорил министр предыдущий, о том, что у нас все хорошо с военной медициной, просто нам нужно ее немножко реформировать, а в результате мы получим...

В этот момент раздался звонок из приемной Сергея Кужугетовича Шойгу, и он сказал о том, и его заместитель министра передал, что эта реформа приостановлена, поскольку идет в Общественной палате. Это вот так с колес. А тот еще докладывал. Поэтому когда он закончил, я сказал, что уже позвонили. Это было довольно оперативно. Хотя это одно из первых решений министра было. И в этом, я считаю, заслуга Общественной палаты, что мы привлекли к этому внимание, и реформа эта сегодня приостановлена. И я надеюсь, что нам удастся и дальше под контролем эту ситуацию держать.

Безусловно, если уже заканчивая, очень важным элементом сегодня общественного контроля является

работа Национальной медицинской палаты. Как вы знаете, это у нас уже не первая попытка создать подобное сообщество врачей в стране. Но усилиями Леонида Михайловича Рошаля, моего предшественника и коллеги на месте председателя Комиссии Общественной палаты, Национальная медицинская палата зарождалась в недрах Общественной палаты. И сегодня, я боюсь просто сглазить, но Палата развивается. Палата находит отклик в регионах.

И я надеюсь, что нам все-таки удастся создать эту организацию, саморегулируемую организацию, организацию взаимного контроля медицинских работников друг за другом и за ситуацией, и так далее — это сегодня не тема для выступления. Но если это получится — это важнейший элемент общественного контроля в сфере здравоохранения в нашей стране, так, как это осуществляется абсолютно во всех развитых, цивилизованных странах мира, где именно врачебное сообщество регулирует и контролирует, и аттестовывает, и отвечает, самое главное, за деятельность работников здравоохранения.

Я могу сказать, что, безусловно, беря на себя эту инициативу самоуправления, мы имеем и большие обязанности сегодня перед обществом. Впервые, пожалуй, представители общественных организаций входят в коллегия Министерства здравоохранения, представители общественных организаций, представители

пациентских организаций, то есть имеют возможность не просто со стороны наблюдать и получать готовые решения и потом где-то за углом что-то обсуждать, — а влиять на эти решения, потому что коллегия министерства — это реальный орган управления.

Хотя, конечно, иллюзий и какого-то в этом плане блаженного состояния — понятно, у нас слишком долгая история, чтобы мы сразу чувствовали себя слишком хорошо.

Мы сегодня говорим о здравоохранении, и мы не можем не сказать об общественном контроле и участии общественных организаций, я не буду на этом долго останавливаться, в популяризации движения в плане здорового образа жизни. У нас есть общественная организация, которая также работает в контакте с Общественной палатой, и все мы принимали участие в ее создании, — это общероссийская общественная организация «Лига здоровья нации», которую возглавляет наш уважаемый член Общественной палаты, мой коллега, академик Лео Антонович Бокерия, которая за 10 лет этой организации объединила в своих рядах и стала одной из ведущих, если не ведущей, организацией в области популяризации и нашей работы в плане развития здорового образа жизни в стране. Это и табакокурение, и наркомания, и алкоголизм, и очень многие вопросы и инициативы, которые проводит сегодня в этом отношении Лига здоровья нации.

И в заключение — безусловно, о нашем сегодня очень важном вопросе, которого сегодня уже коллеги касались, — это формирование общественных советов. Как одна из важных форм общественного контроля в области медицины.

У нас сегодня, как вы знаете, есть этот закон, и Владислав Валерьевич является одним из тех людей, которые активно его продвигали и двигали. Закон есть. У нас, к сожалению, правда, Владислав Валерьевич, вы знаете, что пять или шесть раз менялись концепции со стороны открытого правительства по тому, как этот закон нужно реализовывать. А мы каждый раз сдавались, поскольку все-таки медики люди активные. Но результат, правда, в том, что сегодня мы наконец получили окончательно согласованное со всеми в стране положение о том, как осуществляются эти общественные советы. И я вам могу сказать в дополнение к предыдущему выступающему коллеге, что все существующие общественные советы будут формироваться заново. Я сейчас немножко об этом скажу. Потому что, действительно, по принципу «чего изволите» — это не общественный совет.

Так вот, сегодня в результате нашей активной работы Министерство здравоохранения и Министерство труда еще, путем работы нашей социальной комиссии явились двумя пилотными министерствами, где должна

отработать схема формирования общественных советов при федеральных органах власти. Правильно я говорю, Владислав Валерьевич?

Что происходит сегодня, для понимания наших выступающих коллег — в Интернете в течение месяца зарегистрировалось сегодня на сайте Минздрава для участия в общественном совете Минздрава — я могу ошибиться, но порядка двухсот человек, самых разных. Мы пока имеем, что называется, предварительную информацию.

Но завтра, 1 октября, истекает этот срок, и мы получим все эти списки в Общественную палату. Там самые разные люди у нас. И те, кто действительно хотят заниматься, и те, кто хотят позаниматься пиаром, и просто у кого-то, у бабушки, возникло желание поработать в этом направлении, или у кого-то нашего активного.

Но главное, что люди имели возможность заявить свои кандидатуры и зарегистрироваться на сайте Минздрава. Это совершенно открытая ситуация, на которую не влиял никто. Дальше мы получаем в Общественную палату, Минздрав отходит на второй план, и мы здесь, в Общественной палате, если у вас будет желание — а мы, может быть, даже Владислав Валерьевич, сделаем какое-то публичное, открытое обсуждение — это к вопросу о заорганизованности этого направления, то, что было в предыдущих составах. Да, это было заорганизовано. Сегодня, в силу посылки президента о том, что у нас

открытое должно быть общество в силу работы открытого правительства, как вы знаете. Сегодня мы это будем делать публично, и так мы сформируем, я надеюсь, общественный совет при Минздраве.

Он планируется, насколько представляется, где-то около 30 человек. Там самые разные люди, я думаю, будут, и меньше всего — то есть там вообще не будет, и по положению там отсутствуют чиновники от здравоохранения. Естественно, там будут представители наши, я так думаю, из академической науки, представители пациентских организаций и так далее. Я сейчас не хочу фантазировать, кто там будет. Когда мы получим этот список, который можно прочитать, еще раз говорю, на сайте — тогда мы из него и будем формировать, кто изъявил желание.

И по этому же принципу, когда меня порой коллеги спрашивают, из регионов и из региональных министерств, больниц и так далее, а как у нас — я говорю, вам нужно ликвидировать все те советы, которые вы на сегодняшний день имеете, и вновь создать по вновь принятому закону. И вот тогда это будут рабочие органы.

Это к тому, что сегодня происходит в плане общественных советов как при Минздраве, так и, я думаю, мы эту тенденцию сохраним и для других организаций здравоохранения.

Я не успел сейчас сказать о той большой работе, которую и с Владиславом Валерьевичем мы сейчас проводим

в плане контактов в коррупции в здравоохранении. У нас постоянно действующие, и в прошлом году мы проводили по этому поводу мониторинг, и в этом году мы его продолжим и до конца года обязательно выйдем с этим вопросом. Медицина и здравоохранение абсолютно согласны с этим. Это та область, которой ежедневно касаются все люди, ежедневно касаются наши сограждане, все мы. И общественный контроль там, безусловно, необходим. И еще раз повторяю — слава богу, что сегодня у нас имеются для этого все условия. И многое будет зависеть и от нашей адекватной и активной в этом плане позиции. Спасибо.

Гриб В.В.: Николай Аркадьевич, у меня маленький вопрос — а чем аргументировали насчет высокотехнологичной медицинской помощи? То есть бедные у нас будут без этой помощи, а богатые будут...

Дайхес Н.А.: Уезжать за границу.

Гриб В.В.: По Конституции вроде бы социальное правовое государство. Слово «социальное» у нас уже уходит потихоньку?

Дайхес Н.А.: Владислав Валерьевич, вы абсолютно правильно обратили внимание. Аргументация очень простая — понятие одноканального финансирования, Минфин, и у нас есть Фонд обязательного медицинского страхования, размеры которого близко не позволят осуществлять те объемы операций, а особенно связанные,

скажем, с кардиохирургией, и с трансплантологией, и так далее — где каждая операция стоит соответственно.

Поэтому там близко нет таких ресурсов сегодня. Но это по умолчанию. Я еще раз говорю, это очень острый вопрос, который мы просто в тот момент работали оперативно. Мы надеемся, что процесс приостановлен, но мы держим руку на пульсе. И если мы увидим, что ситуация все-таки снова где-то под ковром, как это у нас порой принято, принимать решения, переходит за грань, — то безусловно, мы должны включиться снова, и уже более широко для общественности.

Поэтому это вопрос, который должен быть у нас на повестке дня. Потому что я сразу сказал, как только до меня — тоже мы же не великие финансисты и экономисты. Но когда до нас, медиков, дошло, что будет происходить, — я сказал, люди на улицы выйдут. Будет социальный взрыв. Ну как, люди привыкли, пускай очередь, пускай то, но он знает, что он возьмет за руку ребенка, он приедет в Москву, а лучше, чтобы это происходило в регионах, оперировали и лечили, и он получит эту помощь. А ему скажут — извините.

Гриб В.В.: Тем более что это самые тяжелые болезни.

Дайхес Н.А.: Это самые тяжелые болезни. Поэтому я еще раз говорю — не будем бить себя в грудь, но то, что Общественная палата успела включиться в этот момент, в середине этого года, — это факт, и держим руку на пульсе.

Гриб В.В.: Спасибо.

Мужчина 1: Общественная палата города Москвы. Уважаемый коллега, скажите, пожалуйста, вы рассказывали об общественных советах, о формировании общественных советов. Для нас это очень важно. Получается, через Интернет формируется список, а дальше кто решает? Процедура. Второй вопрос — вы сказали, что готовится проект закона об общественных советах, или что это?

Дайхес Н.А.: Вы знаете, мне сложно здесь отнимать хлеб, когда в президиуме сидит главный разработчик, а мы здесь ведомые. Ведущие здесь они, поэтому я скажу то, как я себе понимаю. А разработчик закона, в лице Владислава Валерьевича, автора, как в таких случаях, — он, может быть, пояснит более четко. По положению, Владислав Валерьевич меня поправит, еще раз говорю — это интернет-обсуждение. Это так же, как и принцип формирования во многом нового состава Общественной палаты, как вы знаете, вышел закон об Общественной палате российской.

Дальше это открытое обсуждение кандидатур в Общественной палате с привлечением всех общественных организаций. Для меня некая модель такая. Владислав Валерьевич, я что-то не так сказал, или вы меня дополните?

Гриб В.В.: Совершенно верно. В принципе, все верно. Сейчас дополню.

Мужчина 2. За последние 14 лет число больничных ко-ек сократилось на 30–38 тыс. А здесь статья, называется «Больная страна». А вот я вам даю эту газету..

Дайхес Н.А.: Вы знаете, я очень хорошо читаю эту газету, «Советскую Россию». Вы давайте мне сюда газету, потому что мало того, что главный редактор газеты — это мой бывший коллега и товарищ по Государственной Думе, а во-вторых, это хорошая газета.

Мужчина 2: Это хорошая газета... Когда я вас слушал, мне вспомнились слова — «у нас больные, как мухи, выздоравливают».

Дайхес Н.А.: Вы знаете, я еще раз повторяю, коллега, во-первых, не надо называть Общественную палату палаткой. Потому что это газета, которая представляет интересы Коммунистической партии Российской Федерации, которую мы уважаем. И главного редактора тоже. Поэтому вы немножечко поддерживайте авторитет газеты и авторитет партии путем правильного изложения ситуации.

Это вопрос номер один. Номер два — я вам еще раз повторяю, что никто не говорит, и я через каждое слово вам говорю, Общественная палата — это не тот орган, где нет дискуссий, как, мы слышали, в Государственной Думе. А там, где дискуссии есть. И все эти годы и у моего предшественника, Рошаля, и у меня было много вопросов, и мы занимаем достаточно активную и четкую позицию.

В отношении того, что сделали с нашим здравоохранением в 90-е гг., — я думаю, нет нужды об этом здесь долго говорить, и что сделали со страной в 90-е гг. То, что происходило до определенных моментов в 2000-е гг., — я тоже думаю, что мы можем с вами отдельно встретиться или собрать по этому поводу кворум в Палате и это обсудить. И мы взаимодействуем в этом плане, во многом и с оппозиционными партиями, которые находятся в Государственной Думе.

Но мы никогда не занимаемся пиаром, в отличие от многих, и мы всегда говорим так, как есть. Это я вам говорю совершенно четко. Поэтому — проблем в здравоохранении сегодня более чем достаточно. Мы сегодня с вами говорим об общественном контроле, это пункт раз, и о том, где мы можем приостановить процесс. У нас есть достаточно проблем в сельском здравоохранении, о котором я вам сегодня не сказал. Очень много проблем.

Я еще раз повторяю: мы работаем — и это принцип нашей работы — со всеми партиями. Мы выслушиваем и предложения оппозиционных партий. Я сейчас не хочу на эту тему много говорить. Если вам интересно, вы ко мне подойдите или почитайте мою биографию. Там на многие вопросы найдете ответы.

Гриб В.В.: Я хочу сказать, что Николай Аркадьевич у нас всегда на защите медицины, врачей и пациентов. Но у Общественной палаты, как и у ее многих органов,

есть такой постоянный негласный или гласный оппонент — Министерство финансов. Надо все-таки за цифрами видеть людей, что у нас социальное правовое государство. Мы, кстати, выступали против реформирования и сельской медицины, и сокращения фельдшерских пунктов. Как сейчас против реформирования военной медицины, медицины ФСИНа, это проблема самая главная.

Вопросик? Да, пожалуйста.

Мужчина 3. Очень емкое и хорошее выступление. У меня вопрос такого плана — а почему вы не учитываете, что такая корпорация бизнеса, которая сегодня испортила трудовые ресурсы... успешно, или неуспешно, большой вопрос... работника, его семьи. Ведь это же издержки порой трудовых процессов. После трудовой деятельности он получает профессиональное заболевание, сердечное.

Дайхес Н.А.: Я вам уже готов ответить, потому что это тема, которую я поднимаю везде, вы абсолютно правы.

Мужчина 3. ...Не резиновая, тем более в минус пошли. А вот здесь добровольное медицинское страхование, такие как «Газпром», РЖД, нефть, да и все другие, малый в том числе бизнес. Надо немножко вообще-то Общественной палате, и правильно вы говорите, не надо искажать, палатки там — это серьезный орган, выражающий интересы общественности.

Поэтому здесь, конечно, нужно поднимать вопрос, чтобы бизнес, даже самый малый, не вкладывал средства в строительство дач на Канарах и прочее, а все-таки занимался возрождением человеческого ресурса. Здесь этот вопрос очень серьезный.

Дайхес Н.А.: Вы абсолютно правильно задаете вопрос, вопрос-положение. Я с вами солидарен на 150%. Есть такое понятие — социальная ответственность бизнеса. Когда в свое время это только начиналось, если вы помните, у нас был такой вице-премьер, господин Лившиц. Он далеко был не апологет, и не выступал за какие-то эти вещи, но он сказал правильную фразу — делиться надо. Потому что все то, что сделано, — это сделано на народные деньги, это понятно. Это вопрос к читателям «Советской России», могу обратиться.

Поэтому, более того, я вам скажу, что в этом направлении мы очень активно работаем. Я недаром сказал в отношении государственно-частного партнерства. Нужно создать условия, если говорить экологическим языком, чтобы бизнесу было выгодно уходить в здравоохранение. Но не путем того, если там больничка находится, на 400 километров вокруг ничего нет, ее нужно приватизировать и чтобы бабушка не могла лечиться, — а путем серьезных инвестиций.

Это касается и страховых компаний, которые работают в медицине сегодня. И я им задаю вопрос — ребята,

вы хоть что-нибудь вложили в практическое здравоохранение? В Москве это происходит, там строится клиника, скажем, «Медси», или «Мать и дитя», и так далее, но это коммерческие проекты. Там нет государственного участия. Мы сегодня говорим о цивилизованном государственно-частном партнерстве.

Когда мне мои коллеги из пациентских организаций говорят — Николай Аркадьевич, будьте осторожны с этой терминологией, чтобы под эту сурдинку не подняли цены и не вошло частное здравоохранение. Абсолютно правильно, мы понимаем — здесь нужна тонкая грань и нужен адекватный закон. Мы думаем об этом.

Что сегодня происходит? Сегодня Российский союз промышленников и предпринимателей озаботился этой проблемой. Мы это воспринимаем положительно. Мы договорились, и в том числе вместе с Шохиным по этому поводу, — в ближайшее время провести какие-то совместные мероприятия. Нужно находить модель. Но то, что должны вкладывать, — да, естественно, тот же «Газпром», те же организации имеют свои лечебные структуры и на местах, и в Москве, и там лично.

Но этого недостаточно, потому что помимо этого есть население, есть люди, которые живут на этих территориях. Поэтому ваш вопрос абсолютно правильный, это одна из тем нашей работы. Но здесь, я еще раз говорю, с одной стороны, нужно найти четкую грань, чтобы

своими руками не вымостить дорогу не туда, куда надо. А с другой стороны, привлечь здесь и получить отдачу для здравоохранения.

То же самое, что мы предлагаем и в законе о табаке, когда мы говорим, что акцизы нужно отдать в медицину. Это вызывает, мягко говоря, не самую позитивную реакцию. То есть абсолютно правильный посыл, я просто — Владислав Валерьевич меня будет ругать, что мы срываем заседание, но вы абсолютно правы. Мы здесь с вами союзники. Если вам это интересно, вы можете потом остаться и сделать предложение. Мы планируем даже, может быть, мероприятие. Можно не только выступая, а лучше в рабочем порядке.

Гриб В.В.: У нас просит слова профессор Алексеев, он большой специалист в области спортивного права. Но где спорт, там и здоровье. Тоже попрошу покороче, 5–7 минут. Алексеев Сергей Викторович здесь у нас?

Алексеев С.В.: Благодарю за приглашение на столь важное мероприятие, касающееся развития общественного контроля в социальной сфере, и в том числе в сфере физической культуры и спорта. Ибо это направление на сегодняшний день, после столь содержательного выступления Николая Аркадьевича, очевидно, становится приоритетным. Ибо уровень здоровья нации на сегодняшний день крайне катастрофический. Это показатели по курению, одно из первых мест в мире, по алкоголизму, по наркомании — Россия гибнет.

И основным противовесом в этой сфере становится как раз развитие такой мощнейшей и важной отрасли на сегодняшний день, как физической культуры и спорта. Это важнейшее направление социальной сферы, есть у нас стратегия по развитию физической культуры и спорта.

Но сегодня мне хотелось бы привлечь ваше внимание к социальной защите именно спортсменов. Приближается большой спортивный праздник, Олимпийские игры в Сочи. У нас стоит важная задача в стратегии, утвержденной В.В. Путиным, — вовлечь к 2020 г. до 70% населения в физическую культуру и спорт. И все эти вопросы взаимосвязаны.

Во-первых, с соответствующей адекватной нормативно-правовой базой и, во-вторых, с общественным контролем за ее реализацией. Это важнейшая тема на сегодняшний день.

Ну и первое — хотелось бы всех поздравить, вчера от солнечных лучей в Древней Олимпии был торжественно зажжен олимпийский огонь, начата олимпийская эстафета. И первый, кто у нас стал факелоносцем, — известный наш спортсмен Александр Овечкин, который две недели назад получил серьезнейшую травму лица ударом клюшки. И я хотел обратить ваше внимание именно на вопросы страхования спортсменов. Огромная проблема. Если в НХЛ все хорошо, вчера даже никто не заметил, то в российском спортивном праве это огромная проблема.

Во-первых, у нас детско-юношеский спорт за счет государства страхуется только в отдельных регионах. А как мы знаем, спорт связан с изнуряющими тренировками, с травматизмом, с профессиональными заболеваниями. И конечно, государство здесь должно заботиться, нужны соответствующие нормы. За счет бюджетов необходимо осуществлять страхование детско-юношеского спорта.

Второе — у нас законодательством, Трудовым кодексом, предусмотрено обязательное страхование со стороны работодателей спортсменов. Но проблема есть и со стороны — травмы очень часто получают и судьи. Мы знаем, с какой скоростью и какой тяжести у нас метательный молот, или с какой скоростью летит мячик в теннисе и попадает в висок судье, и прочее. Конечно, нужно страховать и тренеров. Об этом в законодательстве не говорится. И если судье в рот влетает шайба, а он не застрахован, то за свои деньги — никто особо тогда в судьи работать и не пойдет. Это первое, страхование спортсменов.

Второе — медицинское обеспечение. Огромная проблема, особенно тогда, когда спортсмен выдающийся покидает большой спорт. Ибо когда он его покидает, помимо званий и медалей, у него остаются травмы, профессиональные заболевания, так называемая вторая сторона медали. Но на сегодняшний день эти диспансеры, которые предполагают специфическое лечение для

спортсмена, — фактически, если спортсмен окончил карьеру, они их не принимают.

А тут, во-первых, нужен очень плавный вывод из этого состояния. Когда большой спорт, огромнейшие, колоссальные нагрузки, и если человек резко это прекращает — нужна специальная квалифицированная медицинская помощь. Этого нет на сегодняшний день. Нужно менять суставы, это то, что товарищ сейчас отметил, что большой спорт не лечит, а калечит.

Поэтому здравоохранение, здесь ФМБА должно активную позицию занимать, именно как вы сказали — высокотехнологичное лечение должно осуществляться и для спортсменов, покинувших большой спорт.

Дайхес Н.А.: Слава богу, что сегодня спорт в руках ФМБА. ФМБА — та организация, которая с этим справляется и должна справиться.

Алексеев С.В.: Неделю назад мы с ведущими спортсменами собирались. Есть стипендия президента, но она есть только для олимпийских чемпионов. И есть это лечение, пока человек занимается спортом. Как только он заканчивает, он сам остается перед собой. И на сегодняшний день все за деньги, а это огромные деньги.

Дайхес Н.А.: Почитайте последние материалы коллегии ФМБА, там много содержится ответов на те вопросы, которые вы задаете.

Алексеев С.В.: Да мы взаимодействуем. Просто эта проблема остается. Хотел бы с точки зрения общественного контроля обратить на нее внимание.

Следующий момент — это образование спортсменов. Не секрет, что, когда спортсмен занимается активным профессиональным спортом, это на пределе человеческих возможностей, он себе во всем отказывает, отдает молодость, отдает лучшие годы. И зачастую, когда заканчивает профессиональный спортсмен свою карьеру, — они не умеют читать и писать.

Не говоря о том, что в школах, к тем, кто активно спортом занимается, некоторые учителя к ним относятся к асоциальным элементам. Как к хулиганам, двоечникам и прочим. Потому что им некогда учиться, они работают на результат, они работают в конечном счете на авторитет нашей страны. Потому что в их честь звучит гимн, они получают медали, стоят на самых высоких ступеньках олимпийского пьедестала. А когда карьера заканчивается, они нередко — много суицидов, то есть про них забывают, они остаются невостребованы.

Поэтому следующий момент социального обеспечения спортсменов, как и за рубежом, — это трудоустройство. И на сегодняшний день мы с руководством Олимпийского комитета активно ведем работу по созданию специальной комиссии в Олимпийском комитете по переобучению, переквалификации и трудоустройству

наших великих спортсменов. И нужно это делать все бесплатно. В Швейцарии, например, специальные существуют трудовые биржи, где трудоустраивают выдающихся спортсменов, закончивших спортивную карьеру.

Следующий момент — конечно, с точки зрения обучения. И вот комиссия по спортивному праву Ассоциации юристов России, которая во многом благодаря Владиславу Валерьевичу была создана и активно работает в центральной юридической организации страны. Протокнула, образно говоря, уже несколько поправок. И в новом законе об образовании мы предусмотрели льготы для спортсменов выдающихся, расширили круг этих спортсменов.

На сегодняшний день олимпийские чемпионы, призеры олимпийских, сурдоолимпийских и паралимпийских игр, но также и чемпионы и призеры чемпионатов мира и чемпионатов Европы, имеют право вне конкурса поступать в высшие учебные заведения, но только по физкультурно-спортивной специальности.

Мы считаем, что и с учетом выступления недавно В.В. Путина и Д.А. Медведева о переизбытке юристов и экономистов — но не хватает инженерных кадров. Почему бы в том же законе об образовании не расширить эту преференцию при поступлении выдающихся спортсменов в инженерные вузы. Пусть своей активной

гражданской позицией, своей энергией развивают инженерные науки. И прочее.

И конечно же, пенсионное обеспечение. Сейчас у нас на кафедре Николай Цискаридзе пишет диссертацию магистерскую. Он может это себе позволить, потому что ему сорок лет, и пять лет он уже на пенсии. А почему профессиональные спортсмены, выдающиеся спортсмены не имеют права на сокращение пенсионного возраста? Очевидно, что имеют. Потому что у них износ организма можно приравнять, если не выше, к труду шахтера, металлурга. То есть эти негативные факторы явно сказываются на снижении трудоспособности спортсмена.

Поэтому мы считаем, что нужно снизить по крайней мере на пять лет пенсионный возраст выдающихся спортсменов. И здесь схемы может быть две — или же как в балете, где установлен конкретный возраст, или же, как для военных, можно предусмотреть вредный стаж. Это благо для спортсменов, они это заработали.

И наконец, правильно звучал вопрос — все в рыночной экономике упирается в деньги. И в этой связи мы предусмотрели поправки в законодательство, которое связано с альтернативным финансированием этих вопросов. Государство не может, это при советской власти оно спорт финансировало. На сегодняшний день это спонсоры. А как привлечь спонсора делать вливания,

инъекции, финансировать социальную защиту спортсменов? Предусмотреть соответствующие налоговые льготы, и в ряде регионов это делается.

Но мы считаем, что и в Налоговый кодекс на федеральном уровне необходимо эти преференции устанавливать, чтобы стимулировать инвесторов. Таким образом, финансовые вопросы тоже. Уже два года обсуждали, и на больших форумах, великая спортивная держава, и на уровне поручений Президента — есть политическая воля, она в стратегии о физической культуре и спорте, которую В.В. Путин подписал в 2009 г. И есть поправки, есть приказ Мутко, министра нашего, который поддержал этот комплексный наш законопроект.

Но нет достаточного общественного контроля, вот проблема. Поэтому считаем целесообразной усилить спортивную составляющую именно на уровне Общественной палаты, и не сомневаемся, что именно в условиях гражданского общества и правового государства это будет способствовать двум основным направлениям и предпосылок развития физической культуры и спорта — это здоровье нации, это популяризация спорта, вовлечение широких масс населения.

И конечно же, это развитие нашего большого спорта, это наши большие победы, большие рекорды. И увеличение престижа Российской Федерации на международной спортивной арене. Спасибо за внимание.

Гриб В.В.: Спасибо. Слово для выступления — Скачковой Галине Семеновне, заведующей сектором трудового права и правового социального обеспечения института государства и права Российской академии наук. Подготовиться Коротеевой Оксане Васильевне.

Скачкова Г.С.: Уважаемые дамы и господа. Я хочу, конечно, прежде всего поблагодарить за возможность участия в столь представительном форуме, где обсуждается столь важная проблема для нашего общества. Я в своем выступлении коснусь некоторых вопросов, связанных с осуществлением общественного контроля такой общественной организацией, какой являются профессиональные союзы. Тем более что буду вести речь именно применительно к социально-трудовым правам граждан.

Как известно, Трудовой кодекс содержит в статье 352 положение о том, что профсоюз осуществляет контроль за соблюдением трудовых прав граждан. Правовая основа для этого — вы знаете, у нас есть Конституция Российской Федерации, и кроме того, есть закон федеральный о профессиональных союзах и правах, гарантиях их деятельности. То есть основа правовая для этого имеется, и профсоюзы, конечно, должны в полной мере воспользоваться теми правами, которыми они наделены.

Но, к сожалению, вы знаете, что в последние годы у нас несколько понизилась роль профессиональных союзов, и их деятельность, касающаяся защиты

социально-трудовых прав граждан, тоже иногда не выдерживает критики. Потому что, может быть, на отдельных предприятиях, в организациях есть хорошие профессиональные союзы, крупные, которые могут защищать интересы работников. Но в массе своей сейчас многие вопросы в сфере труда решаются именно самим работодателем без участия в этом профессиональных союзов.

Хотя Трудовой кодекс дает для этого возможность профсоюзам участвовать в решении этого вопроса. В частности, и в сфере контроля за соблюдением трудового законодательства, и иных нормативно-правовых актов, содержащих нормы трудового права.

Если мы посмотрим Кодекс, то увидим, что здесь через запятую дополняется, что идет именно по профсоюзам — контроль за выполнением условий коллективных договоров и соглашений. То есть фактически получается, полномочия профсоюзных органов здесь несколько ограничены. Причем те возможности, которыми они располагают, как правило, ограничиваются рамками конкретного работодателя, где действуют эти профессиональные союзы.

Вместе с тем нужно отметить, что профсоюзы, осуществляя контроль за соблюдением трудового законодательства, за соблюдением условий коллективных договоров и соглашений, были наделены в определенной степени полномочиями, с учетом реалий сегодняшнего

дня федеральным законом в 90-м, принятым 30 июня 2006 г., когда кардинально был изменен Трудовой кодекс.

В частности, сейчас имеют место контрольные полномочия профсоюзов в отношении работодателей и индивидуальных предпринимателей. Профсоюзы сейчас во многом осуществляют свои контрольные полномочия, имея совещательный характер. Они могут участвовать в установлении государственных нормативных требований охраны труда, и так далее.

Но повторяю еще раз, что в большей части сейчас полномочия, которыми наделяются профсоюзы, в части осуществления общественного контроля, — это касается и профсоюзного контроля в тех организациях, в которых работают члены данного профсоюза. То есть это касается осуществления общественного контроля за соблюдением условий трудового коллективного договора, норматива рабочего времени и времени отдыха, оплаты труда, гарантий и компенсаций, и даже по другим самым разнообразным вопросам, но конкретно именно в организациях, в которых работают члены данного профессионального союза.

При осуществлении такого контроля профсоюзам предоставлено право требовать устранения работодателем тех нарушений, которые выявлены, процесс осуществления профсоюзного контроля. Для осуществления профсоюзного контроля профсоюзы

могут создавать также правовые и технические инспекции труда. И есть специальные акты, определяющие деятельность этих органов, есть положение про инспекции трудовых профсоюзов, и есть также положение о технической инспекции труда профсоюзов.

Но хотелось бы отметить, что при (*нрзб.*) полномочий этих органов обращаешь внимание на то, что деятельность их связана с внесением предложений, с оказанием помощи необходимой. И в то же время лишь информирование соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления о фактах нарушения законодательства об охране труда.

Что касается различного рода экспертиз и проверок, то здесь тоже, повторяю еще раз, все, как правило, ограничивается рамками небольших коллективов работников. И, к сожалению, много вопросов здесь возникает на более высоком уровне. Но здесь можно говорить только о том, что возможна реализация полномочий по осуществлению общественного контроля в рамках социального партнерства.

Конечно, примеры в последнее время показывают нам, что на разных уровнях социального партнерства, особенно на федеральном уровне, иногда достигаются какие-то конкретные результаты. И поэтому сейчас, когда в рамках социального партнерства идет взаимодействие между профсоюзами, работодателями, органами

исполнительной власти, и возможно также более эффективное осуществление общественного контроля со стороны самих профсоюзов, поскольку участники социального партнерства, как равноправные партнеры, оказывают помощь профсоюзу в осуществлении общественного контроля.

Профсоюзы и их инспекции труда при осуществлении имеющихся у них полномочий также взаимодействуют с государственными органами надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Но, к сожалению, 90-й закон, принятый в 2006 г., внес некоторые изменения в соответствующие нормы Кодекса, согласно которым сейчас профсоюзы лишены возможности более полно осуществлять такого рода контроль во взаимодействии с федеральной инспекцией труда. Притом что раньше они могли принимать участие и в деятельности самой федеральной инспекции труда при осуществлении ей государственного надзора.

Сейчас, к сожалению, это взаимодействие связано с тем, что Кодекс говорит лишь о взаимодействии федеральной инспекции труда с общественными организациями, без конкретизации и без указания на профессиональные союзы.

Хотелось бы надеяться, что тот законопроект, который сейчас подлежит обсуждению, учтет те пожелания и

рекомендации, которые были внесены, с тем чтобы поднять роль и значение общественного контроля, осуществляемого в том числе и профессиональными союзами. Спасибо за внимание.

Гриб В.В.: Слово для выступления — члену Общественной палаты города Москвы Лермонтову Михаилу Юрьевичу. Подготовиться Павлушкину Алексею Владимировичу.

Лермонтов М.Ю.: Добрый день, уважаемые коллеги. Для начала мне очень хотелось бы уточнить предмет рассмотрения темы сегодняшней, как общественный контроль. Что же это такое, и почему вдруг возникла такая сегодня актуальность общественного контроля, что последние два значительных выступления нашего президента коснулись, причем очень плотно коснулись, этого вопроса.

С моей точки зрения, основная проблема, которая сегодня решается с помощью общественного контроля, — это неэффективность самой власти. Ну зачем, казалось бы, нужно контролировать исполнение властных полномочий нашими органами власти, если бы так все было хорошо. А если все не так хорошо, то какие могут быть механизмы взаимодействия общества и власти с точки зрения отправления именно властных полномочий?

И здесь, в этих же выступлениях Владимира Владимировича, есть подсказки. Первая подсказка была в его

ежегодном Послании в декабре, в котором он этот общественный контроль назвал народным контролем. Народным контролем, который, как вы все помните, был в Советском Союзе очень развит. Это был самостоятельный институт, что-то типа Счетной палаты, который действительно влиял на принятие решений и на исполнение этих решений.

Сегодня у нас есть Счетная палата, она, как говорится, тоже сегодня реформируется и начинает эту самую активную функцию контроля за исполнением властных полномочий.

Теперь с точки зрения составляющих этого общественного народного контроля. Каким мы видим послание в выступлении Владимира Владимировича? А послание такое, его последняя речь на Валдайском клубе прямо концентрирует внимание на взаимодействие, но причем на взаимодействие именно народа с властью. И есть даже давно забытое слово, которое сегодня возвращается, которое он обозначил как «возвращение идей земства».

А что же это за форма такого взаимодействия, которая требуется сегодня, и почему общественные институты, каковыми являются общественные палаты и общественные советы при ведомствах, и общественные советы при муниципальных образованиях, они тоже развиты и сегодня создаются, — в чем же их неэффективность с точки зрения этой главной задачи взаимодействия?

С нашей точки зрения то, что мы в своей практике в городе Москве рассматриваем, — мы действительно понимаем, что есть две ипостаси этого общественного контроля. Первая ипостась — это профессиональное взаимодействие, то есть оказание профессионального содействия в исполнении властных полномочий.

И в этом смысле как только мы начинаем говорить о том, что общественный совет должен давать советы профессиональному институту, каковым является, например, министерство, — то весь наш опыт последних пяти лет говорит о том, что ни один совет, который был сформирован, причем общественный совет привлекал профессионалов для того, чтобы эти профессионалы могли формировать общественную, якобы общественную позицию — то есть мы видим, что здесь идет некоторая подмена, подмена названия общественного контроля все-таки профессиональным сообществом, профессиональным сообществом экспертов.

Экспертные советы, которые, наряду с общественными советами, существуют при министерствах — чем они фактически отличаются друг от друга, и по их функционалам? Да ничем, в общем, они не отличаются, они такие и есть.

Поэтому я просто хотел бы, чтобы мы очень осторожно подходили сегодня к формированию общей позиции общественного контроля, понимая, что есть эти две

ипостаси. Про вторую ипостась я сейчас скажу. Вторая ипостась общественного контроля — это контроль за правоприменением властными органами. Правильно ли они используют действующее законодательство. И здесь мне хотелось бы просто привести конкретный пример — муниципальное образование, сельское поселение Кутузовское, которое находится в 35 километрах от Москвы и не имеет градостроительной документации.

И руководство этого сельского поселения действует в соответствии с законом о муниципальных образованиях, которое позволяет методом общественных слушаний принимать решения, связанные с изменением категорий использования земель, с застройками. И сегодня охранные зоны памятника Средниково, в котором я директор и в котором я уже 15 лет воюю за эти земли, принимается решение каким-то небольшим количеством собранных случайно проживающих людей о том, что существенно меняет законодательство об охране памятников.

Что дальше происходит — а дальше происходит, что когда мы выявляем эти нарушения, когда создаются различные общественные организации, например, Всероссийское общество охраны памятников, всем известные последние примеры борьбы Жени Соседова за Архангельское, — то мы видим конкретный совершенно выход. А выход — это суд. Только через суд можно добиться правомерности решения.

А сегодня в суд может подать кто из граждан, кто из тех, кто выявил правонарушение в исполнении власти? Да никто не может подать. Я как директор национального Лермонтовского центра подаю в суд, и мне говорят — нет, вы не надлежащий истец, поскольку ваши права не нарушены в связи с этим.

Я подаю заявление в органы МВД, в прокуратуру — они присылают мне ответ о том, что опять же, неправомерность моего свидетельства в нарушении законодательства. Потому что когда они прибыли, они не выявили этого нарушения законодательства.

Я просто говорю о том, что без механизма доведения выявленных правонарушений до судебных решений никакая общественная экспертиза не может иметь силы и не может иметь значимости. И в этом смысле мне хотелось бы, чтобы наше сегодняшнее собрание представляло всю полноту сложности решения таких проблем и не строило пустых планов о том, что сейчас, если мы перестроим общественные советы при министерствах, их начнут слушать. Или о том, что незаконное правоприменение руководства муниципальных образований без жесткого и серьезного воздействия на лиц, принимающих такие решения, именно судебного воздействия, — тоже ничего не произойдет.

А с точки зрения гражданской активности я вам хочу очень простой пример привести, который произошел

при выборах мэра, когда Комиссия нашей Общественной палаты вышла с инициативой, создала рабочую группу по наблюдению за выборами. Мы поставили — мы предложили, и временно исполняющий обязанности мэра принял наше предложение о том, чтобы вернуть камеры, которые были на участках. Мы все эти камеры свели в один штаб, и 50 человек одновременно наблюдали за состоянием, за ходом выборов.

Вы знаете, что меня больше всего поразило, — когда тот участок, на который я пришел голосовать, руководитель этой избирательной комиссии мне сказал, что, Михаил Юрьевич, знаете, я первый раз за всю свою историю председательства чувствовал себя свободным человеком. Я знал, что на меня никто не может повлиять, потому что был контроль общественности. Потому что стояли эти камеры. Потому что я должен был действовать, и исполнял действительно свои прямые обязанности.

Спасибо за внимание. Я всех вас благодарю за эту гражданскую активность, которую мы с вами проявляем. Но мы все-таки должны призвать в том числе и наше открытое правительство давать нам механизмы и инструменты для резкого и непосредственного вмешательства во все неправомерные действия, и профессионального участия в принятии решений, от которых зависит вообще эффективность управления всем нашим народным хозяйством, как бы раньше сказали. Спасибо.

Гриб В.В.: Коротеева Оксана Васильевна, я извиняюсь, а потом уже Павлушко Алексей Владимирович. Это организация «Деловая Россия». Видите, у нас РСПП, «Опора России», «Деловая Россия». Кто озабочен социальной политикой в основном.

Коротеева О.В.: Комитет по социальной политике «Деловой России». Но, наверное, не только комитет по социальной политике «Деловой России», я еще эксперт Общественной палаты Российской Федерации, и в Комиссии Елены Андреевны Тополевой-Солдуновой мы как раз непосредственно занимаемся вопросами общественного мониторинга исполнения тех социальных указов президента, о которых говорил Владислав Валерьевич. И фактически мы решаем задачу, идем по непаханой целине, мы решаем задачи, связанные с разработкой механизмов, с согласованием взаимных интересов. То есть с отработкой полностью технологии того самого общественного контроля на примере решения важных социально значимых проблем.

Мы, безусловно, работаем всего лишь с двумя направлениями указов, это 597-й указ в части создания специальных рабочих мест для инвалидов, и 606-й указ в части создания условий для занятости женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет. И я хотела бы сегодня с вами поделиться тем опытом, который мы наработали, и теми проблемами, которые возникают в ходе нашей практической

деятельности. И естественно, предложить какие-то, на наш взгляд, продуктивные решения, которые эти проблемы могли бы минимизировать.

Мы ведем нашу работу в тесном взаимодействии с региональными общественными палатами, с некоммерческими организациями, которые действуют в субъектах Российской Федерации. Нужно сказать, что мы выстраиваем некую региональную сеть и региональную систему общественного контроля, по крайней мере мы сделали попытку выстроить такую систему.

Мы ведем мониторинг, начиная с февраля текущего года, и в ходе практически девяти месяцев нашей работы нам удалось повзаимодействовать в части мониторинга исполнения указа по созданию специальных рабочих мест для людей с инвалидностью с большим количеством регионов, у нас более 35 регионов принимало участие в обсуждениях, мониторинговых мероприятиях. И в целом по Российской Федерации где-то до полутора тысяч представителей общественности, НКО, экспертов, заинтересованных в решении данной проблематики.

Мы очень тесно взаимодействуем с Министерством труда и социальной защиты, которое ответственно за исполнение данного положения указа президента, и нужно сказать, что здесь у нас сложилось достаточно хорошее взаимодействие, конструктивное взаимодействие, и мы можем говорить о том, что фактически все рекомендации

общественности Министерство не только ждет, не только готово их воспринимать, но и фактически сразу с колес принимаются необходимые решения в сфере поддержки занятости инвалидов на специальных рабочих местах. То есть здесь у нас сложились достаточно позитивные результаты работы.

Но в то же время есть некоторые моменты, связанные с недостатками в организации общественного контроля. Насколько я помню, в одном из вариантов проекта закона об общественном контроле субъектом общественного контроля являются общественные палаты, и в том числе региональные общественные палаты, если я не ошибаюсь и если ничего не изменилось. Но по крайней мере с таким проектом я знакома. Нужно сказать, что пока в регионах и в региональных общественных палатах, в отличие от некоммерческих региональных организаций, не сложилось понимание значимости и важности общественного контроля именно в социальной сфере.

Второй момент. Несмотря на то, что у нас сложился хороший опыт взаимодействия с министерством в рамках мониторинга конкретного направления указа. Тем не менее органы власти недостаточно понимают роль общественного контроля в деятельности. Здесь коллеги уже об этом говорили, и мне хотелось бы сказать. Мы проводили уже не только общественный мониторинг для исполнения указа президента, но и общественную экспертизу

«Новые пенсионные формулы». Как вы помните, если здесь присутствуют региональные палаты, мы в течение всего лета проводили целый цикл общественных обсуждений. У нас принимало участие 20 региональных палат. Фактически мы очень плотно работали в течение всего лета. После того как нами были направлены согласованные и выработанные рекомендации общественников, не совсем совпадающие с официально принятой позицией, наши рекомендации абсолютно не были учтены.

На мой взгляд, стоит задуматься о повышении ответственности органов власти за использование или принятие во внимание результатов общественного контроля. Мне кажется, это очень важный момент. Система общественного контроля еще только начинает формироваться, но уже сейчас видно недостаточность методического консультационного и информационного сопровождения деятельности. Может быть, из-за этого возникает недостаточное понимание как на уровне региональных общественных палат, так и на уровне органов власти роли общественного контроля.

Следующий момент. Наш цикл общественного контроля чаще всего завершается на этапе принятия рекомендаций, направления их в соответствующие инстанции. Мы с вами недорабатываем, на мой взгляд, контроль за тем, как исполняются общественные рекомендации,

как исполняются общественные решения. Это тоже важный момент.

Еще один момент, о котором говорила Дарья Игоревна, — это саморегулирование деятельности некоммерческого сектора в социальной сфере, потому что у нас сейчас идет закон о социальных услугах. У нас переводятся социальные услуги, в том числе в некоммерческую сферу, но контроля деятельности социально ориентированных НКО нет. Такой системы нет, хотя в проекте закона такой механизм прописан. Мне кажется, это очень важная вещь. Здесь мы должны поработать и сохранить эту норму в законе.

Мы в ходе своей мониторинговой деятельности опираемся не только на общественные палаты, НКО, но в том числе на волонтеров, добровольцев, которые обладают активной гражданской позицией и готовы нам предоставить какие-то свои весьма разумные представления о том, каким образом должна вестись та или иная деятельность в социальной сфере. Но на региональном уровне такие аспекты и вовлеченность волонтеров, добровольцев в общественный контроль пока тоже не проработана. Мне это кажется тоже важным моментом. Что мы предлагаем сделать? Во-первых, на наш взгляд, необходимо создавать систему независимого общественного контроля. Здесь нужно очень внимательно подумать. Говорилось о неком формализме в формировании

общественных советов. Но ведь тот же самый формализм присутствует и при формировании общественных палат. Очень часто мы сталкиваемся с низким качеством общественного контроля, который к нам приходит через общественные палаты. Он формальный, абсолютно поверхностный. Это понятно, потому что мы знаем, как формируются общественные палаты. В этой связи, может быть, стоит подумать, каким образом выстраивать систему общественного контроля. Может быть, через некую всероссийскую некоммерческую организацию. Я имею в виду в социальной сфере.

Безусловно, это введение механизмов саморегулирования некоммерческих организаций, оказывающих социальные услуги. Об этом во многом говорит и само общество НКО, и экспертное сообщество.

Повышение ответственности органов власти за учет результатов общественного контроля. Мне думается, что все-таки сфера общественного контроля так или иначе будет профессионализироваться. Нам необходимо повышать компетентность субъектов общественного контроля. Для этого необходимо разрабатывать специальные программы повышения квалификации или переподготовки. Должно быть понимание. Действительно, коллеги говорили, что, когда мы проводим мероприятия по контролю деятельности власти, человек должен понимать, как действует власть, как она принимает решения,

должен знать достаточно большое количество информации не только относительно конкретной проблемы, но и экономической, политологической, финансовой.

Здесь многие говорили о некоторых аспектах общественного контроля. Мне кажется, что нам стоит обратить особое внимание на общественный контроль в сфере молодежной политики, которого фактически нет. Мы сейчас начинаем заниматься этой проблемой в рамках социального форума России. Мы проводим уже второй раз специальную секцию, которая будет рассматривать социальные аспекты молодежной политики. Дальше мы планируем очень плотно заниматься этой проблематикой.

Общественный контроль реализации является очень важной болезненной проблемой, связанной с реализацией государственной национальной политики. В первую очередь реализацией государственной политики на муниципальном уровне, потому что именно на муниципальном уровне мы чаще всего сталкиваемся с теми нарушениями в области миграционного законодательства, которые у нас существуют в организациях торговли, строительства и так далее, поэтому тоже необходимо выстраивать определенный механизм общественного контроля. Спасибо!

Гриб В.В.: Спасибо, Оксана Васильевна! Очень интересное выступление. Могу сказать, что есть две проблемы

с формированием общественных советов и общественных палат. Это я говорю как опытный человек. Есть люди очень известные, авторитетные общественные деятели, актеры, певцы, композиторы, спортсмены, но они редко появляются на заседаниях Общественной палаты и Общественного совета. Нам нужно разумное сочетание известных людей и людей работающих. Пусть они будут менее известны, но пусть они будут профессионально работать. Это самое главное. У нас есть общественные советы, в которых состоит композитор Илья Резник, журналисты. Когда обсуждается какой-то профессиональный вопрос, нет глубокого профессионального, экспертного обсуждения. Идет некоторый пиар. Не будем говорить всякие слова. Нужно, конечно, чтобы Общественный совет был в некоторой степени оппонентом тому же министерству, тому же министру, потому что не надо все на ура.

Если взять у нас такой орган, как квалификационная коллегия судей, она на одну треть состоит из представителей юридической общественности, от общественных правовых организаций, от юристов, юридических вузов. Я разговаривал с чиновником, ответственным от Администрации. Что удивляет? То, что они голосуют в едином порыве, как все судьи. До восьмидесяти субъектов в нашей Высшей квалификационной коллегии судей. Вот в чем проблема. Нам нужно, чтобы общественники не

боялись. Иногда это неприятно. Вроде бы сидишь, общаешься, пьешь кофе, чай. Тебя везут на автобусе, а потом ты против. Говоришь: «Не могу, ребята, поддержать». Это проблема нашего гражданского, правового, политического воспитания. Для общественного контроля нужны люди профессиональные, принципиальные, у которых есть время этим заниматься за бесплатно. Это очень важно.

Павлушкин Алексей Владимирович — заведующий отделом мониторинга законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, нашего постоянного партнера в деле экспертизы законопроектов.

Павлушкин А.В.: Большое спасибо за предоставленное слово! Добрый день, уважаемые коллеги! С учетом регламента буквально тезисно несколько вопросов мониторинга в системе образования.

Первое: «Почему обращаемся только к одной сфере, сфере образования?» Это связано с тем, что сейчас, буквально месяц назад, 1 сентября 2013 г., вступил в силу новый Федеральный закон «Об образовании Российской Федерации». Закон объемный, достаточно сложный для понимания даже юристам, не говоря о сотрудниках сферы образования, родителях, педагогах и всех заинтересованных групп.

Второе: «Какая здесь связь с общественным контролем?» Я полагаю, что самая непосредственная. Наш

институт в этом году по заказу Министерства образования и науки Российской Федерации проводил обучающий цикл для работников органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации, ответственных за сферу образования. В каждом федеральном округе этим летом мы провели конференции по этому вопросу, от Владикавказа до Южно-Сахалинска. Они не были закрытыми. Там были не только чиновники. Приходили вплоть до директоров детских садилов. Общественники в лице общественных организаций, созданных при школах и иных образовательных учреждениях. Вопросы мониторинга и контроля здесь непосредственно пересекаются. В самом законе об образовании появилась новая специальная статья, посвященная мониторингу системы образования. Раньше такого не было. Летом этого года, в августе, правительство подписало постановление об осуществлении мониторинга в системе образования. При этом предполагается, что информация для мониторинга будет использовать социологические опросы, в том числе это информация, которая содержится в обращениях, других ходатайствах граждан и организаций, включая, естественно, общественные.

Тут уже есть некоторая опасность мониторинга, как ее вижу. В том же законе об образовании есть очередная новелла, непосредственно связанная с мониторингом, то есть Рособрандзор, который один из ключевых,

наряду с Минобразованием и другими органами в сфере управления образованием, осуществляющими мониторинг. Если выясняются данные о том, что нарушается законодательство по информации, полученной в ходе осуществления мониторинга, то в этом случае может быть проведена внеплановая проверка образовательной организации. С одной стороны, это, наверное, и не плохо. Чем больше контроля, особенно в такой деликатной сложной сфере, тем лучше для школьников, обучающихся и их родителей. С другой стороны, несколько настораживает изменение всей концепции государственного контроля и надзора. По сути, появляется новое, никогда ранее не предусмотренное основание для проведения внеплановых проверок. Пока это касается только сферы образования, но, знаете, тенденция имеет свойство распространяться и на другие сферы.

Четвертое. Помимо собственного мониторинга в системе образования, которое своими актами регулируется у нас, есть еще и мониторинг правоприменения. Здесь уже ключевой фигурой является Минюст, как координатор этого мониторинга. В плане на 2014 г., который утвержден в августе этого года распоряжением Правительства Российской Федерации, предусмотрен в том числе мониторинг в сфере образования правоприменения, правда, не всего закона об образовании, а только в части, касающейся среднего профессионального

образования. Кстати, это была инициатива ряда органов власти субъектов Российской Федерации провести такой мониторинг. Здесь я соглашусь с профессором Котелевской. Я в том числе выступал на том же заседании экспертного совета в Минюсте по мониторингу на предмет критики второго доклада о мониторинге правоприменения, который будет опубликован в этом году. Доклад действительно получился формализованным. В нем, по сути, не называется ни одна из проблем, которая есть в той или иной сфере законодательства.

В заключение хотелось бы сказать, что бизнес умеет и знает о своих правах на примере той же самой оценки регулирующего воздействия. Минэкономики специально заключило с «Большой четверкой» соглашение. Они активно участвуют в этой экспертизе, дают свое предложение. Кстати, очень многие из них учитываются. Некоторые акты даже отвергаются Правительством или ведомствами, как накладывающие дополнительные издержки для бизнеса. Общественные организации тоже могут участвовать, как в мониторинге правоприменения. Минюст открыт для этого. На портале Минюста в сети Интернет есть специальный портал «Мониторинг правоприменения», куда тоже можно дать свою информацию. Как правило, Минюст ее учитывает. То, что касается оценки регулирующего воздействия, действительно с этого лета система поменялась кардинально.

Создан специальный сайт: regulation.gov.ru, где теперь надо доказывать ведомству не только целесообразность самого акта, но даже и самой идеи. Теперь система многоступенчатая. Сначала появляется информация о том, что ведомство собирается разработать тот или иной акт. Ждет на него замечания и предложения. Если замечаний будет много и они будут обоснованными, то могут отказаться и от самой идеи. Когда акт будет разработан все же, он опять появляется на этом же сайте и дается время для получения замечаний, предложений, в том числе и от общественных организаций. Тем более надо понимать, что согласно майским указам президента от 2012 г. оценка регулирующего воздействия будет распространяться не только на федеральный уровень, но и на уровень актов субъектов Российской Федерации, и даже поэтапно актов местного самоуправления. Как раз здесь на этих более низких уровнях публичной власти роль общественных организаций будет еще более весомой. Наверное, эту роль надо максимально использовать. Спасибо!

Гриб В.В.: Спасибо! Слово для выступления Колосовой Нине Михайловне, главному научному сотруднику Российской академии правосудия, доктору юридических наук.

Колосова Н.М.: Всем добрый день! В своем выступлении я очень коротко хотела бы осветить два направления, о которых до меня было сказано. Осуществление

общественного контроля. Первое — это правоприменительная деятельность. Второе — законотворческая деятельность. Вообще вопрос принятия решений.

Прежде чем обратиться к первому направлению, мне вспомнилось. Когда я была в Лондоне, не раз заходя в парламент Великобритании, где доступ достаточно свободен, я вспомнила такое обсуждение, когда парламентарии обсуждали такие глобальные вопросы. Вдруг один встает и говорит: «Да, мы обсуждаем, но мы представители народа. Нам народ доверил защищать свои интересы. Давайте решать не те стратегические вопросы, а решать те конкретные проблемы, с которыми сталкивается каждый англичанин. Я могу привести пример». Он начал приводить пример, как медсестра что-то не сделала, еще кто-то встал. Меня поразило то, насколько они чувствуют ответственность и внимание к таким конкретным вопросам. Мне кажется, это важно, потому что все реформы и позитивы, которые у нас сейчас действительно есть, и о них говорили, перечеркиваются какими-то отдельными примерами, когда граждане оказываются совершенно беззащитными перед властью и не могут найти решение.

Здесь уже приводили примеры по медицине. Не приезжает скорая помощь, еще что-то. Меня потряс пример как гражданина Российской Федерации нашей коллеги, доктора наук. Попала в городскую больницу. Родственники говорят: что надо? «Нам надо вводить

такое лекарство, чтобы инсульт не имел последствий. Но я его не введу». Почему не введете? У вас нет денег? Давайте я заплачу. «Нет, лекарство есть, но я не введу это лекарство». Почему? Ответ меня потряс: «У нас есть указание не колоть дорогостоящее лекарство лицам 80 лет». Эта область должна быть деятельностью общественного контроля. Нужно выяснить, либо это случай, связанный с конкретным врачом, либо это системная проблема, если есть такая инструкция. Я думаю, что она действительно есть, потому что это связано, видимо, с финансированием. Такие примеры не единичны. Есть телефоны, неотложные, горячие линии, предположим, Департамента медицинского образования. Я сама не звонила, но многие говорят, что дозвониться невозможно. Еще раз подчеркну. Когда мы, рядовые граждане, оказываемся в таком беспомощном состоянии, мне кажется, общественный контроль должен обращать внимание на такие проблемы в правоприменении.

Второй вопрос — проблема участия в принятии решений. Учитывая лимит времени, я сказала бы так. Проблема существует в законодательном обеспечении. Несмотря на то, что есть какие-то позитивные результаты, тем не менее не решен главный вопрос, «закон о лоббистской деятельности», потому что именно этот закон позволяет цивилизованно участвовать не только тем бизнес-сообществам и тем институтам гражданского

общества, которые имеют доступ к властным структурам. Практически этот закон открыл возможности для участия каждого гражданина через институты гражданского общества в принятии законотворческих решений. Мне опять вспоминается пример, когда в Дании каждый гражданин может зайти в муниципалитет и донести свой интерес по принятию того или иного решения до тех лиц, которые принимают это решение. Более того, он может зайти к любому чиновнику и спросить, что конкретно вы сейчас делаете для общественного блага. Любой гражданин, если он адекватный, не имеет оружия. У нас, естественно, другие условия. Как правильно вы уже сказали, проблема общественного контроля обостряется в силу все-таки недостаточной эффективности действий государственной власти. Эта проблема должна решаться, видимо, во взаимодействии, с одной стороны, общественного контроля по двум направлениям, а с другой стороны, совершенствования законодательства.

Гриб В.В.: Я думаю, что надо дать слово нашим коллегам из региональных общественных палат. Сухарникова Надежда Александровна — член Общественной палаты Владимирской области и член научно-консультативного совета Общественной палаты Российской Федерации.

Сухарникова Н.А.: Добрый день, уважаемые коллеги! Добрый день, Владислав Валерьевич! Вы, наверное, знаете, что у нас теперь большие перемены во Владимирской

области. Мы встречались на аспирантских чтениях, только вы вели у нас немножко другой сектор.

Сегодня я послушала очень много выступлений. Были темы выступлений, которые были непосредственно озвучены. «Деловая Россия» практически один к одному озвучила мои мысли. Я не буду, наверное, об этом говорить, немножко дополню. Общественный контроль необходим и востребован. О том, как он востребован и эффективность именно этого общественного контроля, тоже моя предшественница, которая только сейчас выступала, сказала о том, как работают наши общественные организации, так и судят о том, как общественный контроль в нашем государстве воспринимается.

Наверное, я дополню представительницу «Деловой России» и скажу, что действительно те проблемы, которые существуют в общественном контроле, — это демократизм и гласность общественного контроля. Действительно, повышение статуса органов общественного контроля порождает попытки придать им замкнутый и непрозрачный характер. Кроме того, существуют случаи замалчивания итогов контрольных действий. Наверное, мы сталкиваемся с этим везде, не только здесь, но и в регионах. Поэтому актуальная выработка механизмов обнародования итогов общественного контроля посредством массовой информации. В нашем регионе мы уже начали этим заниматься.

Еще одно дополнение к «Деловой России», к тем предложениям, которые высказывались уже по проблемам, — это целостная система общественного контроля. Взаимодействие между различными структурами общественного контроля пока недостаточно активно. Это приводит к тому, что их ресурсы, информационные, организационные и кадровые, используются недостаточно эффективно. В связи с этим как раз нарастает необходимость выработки общих принципов и стандартов осуществления общественного контроля. Поэтому тот закон, который сейчас есть в проекте, Владислав Валерьевич, мы уже делали экспертизу и присылали вам. Именно тот закон об общественном контроле просто необходим, потому что он закрепит и объекты, и субъекты общественного контроля. Как раз здесь будут определены их полномочия.

Поскольку я представляю Общественную палату Владимирской области, я поделюсь опытом, что у нас делается именно в общественном контроле. Я хочу сказать еще в защиту профсоюзов, потому что мне сегодня не очень понравилось одно из выступлений. Я говорю о том, что деятельность профессиональных союзов точно так же, как и говорилось сегодня. Да, в законе, может быть, что-то еще ущемлено правами, но, к сожалению, выступающий, наверное, не владеет мониторингом ситуации. Я могу сказать, что во Владимирской области эффект

экономической правозащитной от нашей деятельности только профсоюзов, только за 2012 г. составил почти 100 млн руб. Это те неполученные заработные платы. Это недополученные выплаты и надбавки. Вот вам, пожалуйста, результат общественного контроля. Этот результат совместно с государственной инспекцией труда и прокуратурой. Поэтому в тех регионах, где работа хорошо поставлена, ведется общественный контроль на должном уровне. Там, где его нет, к сожалению, тот результат, о котором сегодня говорилось. Я это к тому выступлению.

Наверное, Владислав Валерьевич, я затрону самый большой пласт. В начале выступления вы говорили. Я хочу затратить общественный контроль в системе жилищно-коммунального хозяйства, потому что у нас здесь есть определенные наработки. Есть то, что наш губернатор, вновь избранный, Светлана Юрьевна Орлова, как раз была одним из инициаторов именно общественного контроля в этой сфере. Вопросы качества предоставления жилищно-коммунальных услуг и цена на них — это предмет постоянных дискуссий в обществе. Как показывают опросы в ЦОМ, в сентябре 2013 г. ситуация в сфере ЖКХ вышла на первое место среди тех проблем, которые удручают нас, россиян. Ее отметили 53% опрошенных. Год назад их было 47%. В 2009 г. их было 29%. Вот вам актуальность этого вопроса. В феврале 2013 г. Президент России, Владимир Владимирович

Путин, провел совещание, на котором заявил, что в жилищно-коммунальном комплексе нужно принимать системные решения, а не заниматься латанием дыр. Он подчеркнул, что работа по налаживанию и обновлению жилищно-коммунальному хозяйству является приоритетной как для региональных, так и для муниципальных органов власти. Поэтому глава государства как бы дал основополагающее для создания именно общественных организаций, контроля в этой сфере. Общественные организации могут не только обнаружить проблему и направить жалобу в уполномоченный орган, а также будут сопровождать процесс рассмотрения жалобы и контролировать устранение выявленных нарушений.

Проблемы жилищно-коммунального хозяйства на территории Владимирской области носят длительный и системный характер. Общественность уже дошла до того, что вынесла этот вопрос на обсуждение областной прокуратуры. По результатам этого состоялась коллегия в областной прокуратуре. Я думаю, что для оставшейся аудитории, которая есть в этом зале, они будут очень интересны.

Представители облпрокуратуры напомнили, что в 2012 г. к ним поступило более 1500 обращений граждан по вопросам жилищно-коммунального хозяйства. Каждая четвертая жалоба была признана обоснованной. Половина этих жалоб поступили от общественных

формирований. На территории региона действовало около 600 тарифов только на горячую и холодную воду. Этот казус потребует еще глубокого разбирательства в соответствующих органах.

Один из примеров. Если бы не обращения граждан и не прокурорские проверки, которые реагировали на эти обращения, то единственная теплоснабжающая организация города Гусь-Хрустальный. Наверное, вы знаете, что город Гусь-Хрустальный прогремел уже на всю Российскую Федерацию. Как образец, я взяла именно его. Такая управляющая контора незаконно опустошила бы кошельки горожан на многие миллионы. В суде пришлось доказывать, что так называемые корректировки платы за горячее водоснабжение и отопление были произведены незаконно. Коммунальщики осуществляли свою деятельность в муниципальном образовании, а офис снимали в нашем областном центре, в городе Владимире. Всю стоимость аренды и содержание имущества включали в тарифы наших гусевчан муниципальных образований. Такие моменты как раз и позволили вскрыть наши общественные организации.

Проект «ЖКХ-контроль» был создан по инициативе Светланы Юрьевны Орловой в соответствии с указом президента. Создан он на базе общественной организации «Все дома». По поручению главы региона разработана дорожная карта в сфере ЖКХ, где прописаны все болевые

точки отрасли и пути их решения. Владимирская область стала первым субъектом в Российской Федерации, где был разработан подобный документ. Была проведена большая работа. Дорожная карта получила лестные оценки на федеральном уровне. Причем дорожная карта является живым документом. В нее может вносить изменение любая организация, любой гражданин, кому не безразличны проблемы ЖКХ. Ознакомиться с таким документом можно на официальном сайте Департамента жилищного хозяйства.

Хотелось бы отметить, что именно по инициативе нашего губернатора два года назад уже на федеральном уровне была создана идея и было создано некоммерческое партнерство «ЖКХ-развитие», в структуре которой формировалась система общественного контроля за ЖКХ. Таким образом, эта идея привезена в наш регион, и сейчас она апробируется на нашей Владимирской области.

Основные направления деятельности. Созданы региональные структуры общественного контроля за организациями сфер ЖКХ. Во-первых, это защита прав граждан. В области уже работают горячие линии. Все звонки, поступающие на них, тут же проверяются соответствующими инстанциями и отдаются на исполнение. Во-вторых, это стратегическая задача — жилищное просвещение. У нас уже созданы соответствующие

подготовительные группы для населения, которых непосредственно учат, каким образом может любой гражданин проверить свои платежные документы за коммунальные услуги, и многое-многое другое.

Третье — это широкое общественное обсуждение сложившейся проблемы и совместный поиск путей их решения. По аналогии областного центра у нас такие общественные организации стали создаваться в муниципалитетах. Светлана Юрьевна поставила вопрос о том, чтобы и при губернаторе был создан такой общественный совет и работал под ее эгидой. Таким образом, мы пытаемся привлечь нашу общественность. Владислав Валерьевич не даст мне соврать. Он прекрасно знает, каким образом у нас формировалась общественная палата в нашем Владимирском регионе, что наш прежний губернатор вообще не слышал общественность. По крайней мере с приходом нашего нового губернатора, вновь избранного, ситуация совершенно переменялась. Теперь практически в каждый Общественный совет входят 50 представителей общественных организаций.

Есть еще одна проблема. Я не знаю, касается ли она других регионов, но у нас она встала очень и очень остро. Проблема такая, что вследствие пробелов в законодательстве, в частности правил предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденных постановлением правительством 25 мая 2006 г. № 37, все управляющие

организации города Владимира попали у нас в правовую долговую яму.

О чем идет разговор? Те дома, которые не имеют счетчиков, и те дома, которые имеют эту соответствующую аппаратуру, рассчитываются с нашими коммунальными системами по нормативам. Та разница, которая образовалась между показаниями счетчика и нормативами, не проходит дотацию. У нас получают дотацию только те управляющие компании, которые являются муниципальными. У нас из 29 управляющих компаний в городе Владимире только две муниципальные. Все остальные 27 не получают этой дотации. Получается так, что жители нашего областного центра сейчас фактически должны будут из своих доходов оплачивать эту разницу.

Сегодня говорили про профсоюзы. Именно профсоюзы подняли эту проблему, дошли уже до генеральной прокуратуры. Сейчас все это спущено на территорию области. Я хочу еще раз попробовать написать к вам в Общественную палату. Давайте мы посмотрим, потому что действительно существует эта нестыковка. Спасибо!

Гриб В.В.: Давайте действительно поможем! Эта проблема отчасти не только Владимира. Пожалуйста, вопросик.

Мужчина 2: Надежда Александровна, мне понравилось ваше выступление. Скажите, пожалуйста, у вас есть общественная палата, как формируются муниципалитеты.

Сухарникова Н.А.: Спасибо большое! Дело в том, что у нас не только в муниципалитетах есть общественные советы. У нас в городе Александрове есть еще одна Общественная палата Александровского района. Конечно, есть общественные советы. Они есть везде. Кроме того, мы как профсоюзы имеем еще координационные советы, которые объединяют у себя всю общественность в муниципалитетах. У нас общественность очень хорошо работает.

Гриб В.В.: Очень развитое гражданское общество во Владимирской области, могу подтвердить. Был месяц назад. Слово для выступления. Тоже очень интересная республика. Всем рекомендую. Очень вкусный мед, и не только мед. Юмадилов Булат Гумерович возглавляет комиссию по законодательству Республики Башкортостан и представляет адвокатскую палату тоже Республики Башкортостан, член НКС Общественной палаты.

Юмадилов Б.Г.: Спасибо, Владислав Валерьевич, за предоставленную возможность! Насчет общественного контроля. Общественный контроль эффективный, когда он будет реально исполнен. Когда он мнимый, действительно не будет исполняться и эффективности не будет. Я полностью согласен с предыдущими выступающими, потому что это очень серьезный вопрос. Если в Общественном совете присутствуют художники, артисты и другие непрофессионалы, о чем может идти разговор,

которые себя самопиарят, рассказывают о своих каких-то глобальных темах. Если профессионалы-юристы будут там присутствовать, во-первых. Во-вторых, компетентные люди, уважаемые и авторитетные сюда войдут. В-третьих, здесь рекомендовали, что контроль — это, прежде всего, совесть, внутреннее состояние человека, как себя будет контролировать, как себя будет вести. Как судья скажет, так и будет. Практика доказала.

То, что касается адвокатуры. Адвокатура — это институт гражданского общества, важнейший институт. Это законодательно закреплённый институт. Важную роль играет правозащитная деятельность Общественной палаты. Практически адвокатская палата работает во взаимодействии. Когда адвокатская палата взаимодействует с общественной палатой, то это действительно эффективно. Практика показала и доказала. Поэтому я хочу сказать о том, что адвокатская палата играет очень активную роль в этом направлении. Очень отраднo то, что наши многие коллеги вошли в состав Общественной палаты на местах в субъектах и в состав Общественной палаты Российской Федерации. Очень многое делается, и будем делать и во взаимодействии и в интересах населения.

Хотя адвокатура не признана как социально ориентированная организация, она много делает в этом плане. Если взять адвокатскую палату, она заключила соглашение с институтом уполномоченного по правам человека,

уполномоченным по правам предпринимателей, политической партией «Единая Россия» и многими другими организациями. Мы проводим активно выездные мероприятия по приему граждан совместно с Общественной палатой, а также совместно с Ассоциацией юристов есть такое соглашение. Когда выездные заседания, не только общественные слушания, не только экспертиза нормативных проектов, но и выездные приемы граждан я считаю на сегодняшний день очень эффективными.

По инициативе президента Общественная палата совместно с юристами выезжали в районы и города республики. Хотя решение носит не обязательный, а рекомендательный характер. Когда чиновника приглашают или когда показываешь на недостатки главе организации, они тут же пытаются устранить и исправлять свои ошибки на месте. Это действительно эффективно.

За последние три месяца по инициативе Владислава Валерьевича была организована научно-практическая конференция 24 июня 2013 г. Были представители Общественной палаты, членов Общественной палаты, председатели некоммерческой организации. Также 3 сентября провели научно-практическую конференцию на базе Российского государственного экономического университета. Присутствовал весь профессорский состав, а также Общественная палата Российской Федерации по просьбе Владислава Валерьевича, студенты,

адвокаты и представители некоммерческих организаций. Буквально недавно, 25 сентября, мы провели такой научно-практический семинар на актуальную тему «Правозащитная деятельность в России». Там также присутствовали адвокаты и представители некоммерческой организации. Мы также искали пути, задачи и проблемы нашей деятельности. Исходя из этих задач, многие выступающие отметили, что проблема очень актуальная. Когда обсуждается проект об общественном контроле, была не только эта тема. Вы знаете, программа юстиции, которая принята в 2012 г. по 2020 г. Поэтому я хочу сказать, что действительно как институт гражданского общества адвокатская палата играет важную роль в жизнедеятельности Общественной палаты РФ. Последний пример — вы сами знаете о том, как Кучерена в лице Общественной палаты выезжал. В Таджикистане последний случай. Действительно там человека, незаконно осужденного, выпустили на свободу, потому что судья неправильно поступил. Они добились с адвокатами справедливого правосудия.

В конце я хочу сказать, что необходимо оптимизировать ту деятельность, взаимодействие общественных палат Российской Федерации и регионов. Организовать такие мероприятия действительно эффективно. Я считаю, что от взаимодействия адвокатской палаты и Общественной палаты есть определенный эффект и результат. Спасибо за внимание!

Гриб В.В.: Спасибо, Булат Гумерович!

Теребнев Л.В.: У меня вопрос. Фамилия у меня Теребнев Леонид Васильевич, Государственная академия госслужбы. Я работал в годы советской власти в комитете народного контроля в Ленинграде. Хорошо знаю эту работу. Знаю, что Башкортостан всегда славился комитетом народного контроля. Скажите, пожалуйста, вы тогда четко понимали... (*нрзб.*) Наверное, помните это или нет? Поставьте точку стояния общественной палаты. То, что это нужно, никто не возражает. Есть теория, методология, правовое регулирование деятельности Общественной палаты, чтобы поставить лошадь впереди телеги? Создав еще один институт, управленческий, общественный, вы улучшите ситуацию или, может быть, еще ухудшите. Найдите точку стояния. Есть корпорация «бизнес», есть корпорация «потребление». Между ними финансово-кредитная система, которая является главным регулятором Центробанка. Все дела есть. Есть органы власти, маркетинговые дела, общественность. Найдите точку стояния Общественной палаты. Я ЗА это. Еще года два бились, чтобы возродить комитеты.

Юмадилов Б.Г.: Да, действительно очень эффективно работало, результативно. Общественная палата — сама по себе молодая организация. Недавно образовалась.

Я думаю, что необходимо оптимизировать эту работу, деятельность. На сегодняшний день скажу, что мы должны работать во взаимодействии.

Гриб В.В.: Я могу дополнить ответ. У нас сотни тысяч организаций бизнеса с противоположными целями. У профсоюзов одни цели — поменьше зарплата рабочим, но поменьше доходов бизнесменам; у государства другие цели. Более того, у разных государственных ведомств совершенно разные цели. Минфин — враг большинства министерств. Они никому и ничего, т.е. не для РЖД, не для развития. Деньги в копилку и так далее. Интересы малого и среднего бизнеса совершенно разные. Я считаю, что Палата как орган функционально представительства. Помните, раньше был блок коммунистов и беспартийных. Сейчас уже беспартийных в доме нет. Надо оставить площадку для согласования государственных интересов и противоположных интересов бизнеса, различных институтов гражданского общества.

Дополнительная функция — это функция общественного контроля. Но для этого, скажу откровенно, палат мало даже на уровне субъектов. Нужны граждане, которые за свой счет. Сейчас будет выступать Марина Валерьевна. Мы собирали в пятницу «Общественный контроль в сфере нашей исполнительной системы», чтобы граждане бесплатно, за свой счет ходили по тюрьмам добровольно, фиксировали нарушения. Бензин за их счет. Одна из главных задач — это становление такой системы. Номер один — мы должны согласовывать интересы всех наших

взаимоисключающих общественных, государственных организаций и даже организации бизнеса.

Выступал я в РСПП, блок олигархов. Есть «Опора России» — малый бизнес, есть «Деловая Россия». У них бизнес, в отличие от Ассоциации юристов, три организации. Если взять сообщество юристов, то отношения между прокуратурой и следственным комитетом не очень, хотя одни ведут следствие, а вторые поддерживают обвинение. Поэтому задача Палаты — стать именно такими органами, площадками для дискуссий, модераций, общественной экспертизы, общественного контроля и нахождения общих интересов и посылка этих интересов для наших государственных органов. Но не всем госорганам это интересно. На региональном уровне еще сложнее. Там есть и плюсы, и минусы.

Теребнев Л.В.: Вы их подвели под прокуратуру. Что, это будет структура, которая будет ближе к прокуратуре?

Гриб В.В.: Общественная палата?

Теребнев Л.В.: Нет, мы говорим о контроле.

Гриб В.В.: Я скажу, что мне нравилось, и в своей диссертации я упомянул про народный контроль. Раньше у нас был партийный контроль, но и народный. Сейчас партийный невозможен, поскольку сейчас многопартийность. Партия зеленых и партия пенсионеров имеют порой разные итоги их партийного контроля: завод закрыть или, наоборот, открыть. Об общественном контроле у

нас в законе написано, что даже гражданин Российской Федерации может обратиться с жалобой в компетентные органы, и ему в течение месяца обязаны ответить. Это тоже одна из форм контроля.

Я считаю, что надо менять законодательство города Москвы. На федеральном уровне мы поменяли за пять лет, причем с таким трудом. Очень плохо у нас было с Грызловым. Мы вносили с помощью общественных, пияровских, административных, юридических. Очень сложно. Если здесь есть поддержка мэра Москвы, нужен конкретный перечень актов и внести конкретные поправки. Если Общественная палата Москвы создана законом, то у меня вопрос: «Если есть закон об Общественной палате Москвы, где ваше место в системе органов государственной власти?»

Например, в Самаре, Тверской области общественным палатам дали право законодательной инициативы. Отношение в регионах в зависимости от отношения губернатора и власти к палате. Где-то они сидят на правительстве, отдельное место, обладая правозаконодательной инициативой, правом мониторинга, обяательных общественных экспертиз. Мы сейчас разработали. Я думаю, что наши коллеги из Государственной Думы поддержат. Закон об общих принципах организации общественных палат в субъектах Российской Федерации. У нас есть палата с отдельными зданиями, хорошей материальной

базой, со счетом, бюджетом, а есть палаты, где нет ни одного человека в аппарате. Нет даже юридического лица. Очень разные уровни.

Я хотел бы, чтобы были более-менее какие-то финансовые, организационные, административные, правовые, статусные условия для работы общественных палат. В Ханты-Мансийске есть все, но там и проблем меньше. Там север, там все знают друг друга. Там такой городок, что можно обсуждать даже вне палаты. Есть Петербург, где губернатор считает, что палата не нужна, есть Общественный совет при губернаторе Санкт-Петербурга. Считается, что Петербург — это центр демократии. Советов там много, а хотя бы одну общественную палату. Уже в Москве создали, хотя тоже было непросто.

Мне даже не сам закон важен. Мне важно, чтобы на основе него мы внесли поправки в десятки нормативных органов, судебные и процессуальные кодексы, чтобы мы могли выступать в защиту определенного круга лиц, чтобы мы имели возможность для реальной защиты прав граждан. Сейчас пока у нас этого нет. Сейчас, как раньше у нас были. В СССР были возможности у общественников больше, чем сейчас. Мы убрали с ГПК и ОПК.

Я хочу дать слово Каннабих Марии Валерьевне. У нас есть граждане, которые не только находятся на свободе. 700—800 тыс. у нас находятся в местах не столь отдаленных. В пятницу мы обсуждали проблему. Я хочу сказать,

что у них, конечно, нарушение социальных прав очень серьезное в плане медицины, обеспечения, питания, условий труда и так далее. Это отдельная тематика, но я хотел бы, чтобы Мария Валерьевна затронула ее в своем выступлении.

Каннабих М.В.: Эти наши заключенные. Мы говорим о безопасности нашей страны. Если мы не будем ими заниматься, то эти проблемы они потом осуществят, выходя на свободу. Безопасность нашей страны будет зависеть от того, если мы не будем ими заниматься.

Пять лет назад у нас в стране появились общественные наблюдательные комиссии. Наверное, вы слышали об этом. В вашем регионе, наверняка, есть. Этих общественных наблюдательных комиссий у нас в стране 81. Они занимаются тем, что следят за соблюдением прав не только заключенных Федеральной службы исполнения наказаний, а также Министерства внутренних дел, Министерства обороны, Министерства образования и науки, обычных детских учреждений, где дети находятся с 11 лет. Вы знаете, по решению суда даже граница тоже находится в ведомстве общественных наблюдательных комиссий. Пять лет в наших регионах создаются такие комиссии.

Сейчас уже идет третья ротация этих общественных наблюдательных комиссий. В 45 регионах создаются эти общественные наблюдательные комиссии.

Начиная наш очень короткий разговор с вами, мне хотелось бы сказать о том, чтобы вы в своих регионах помогли создать эти общественные наблюдательные комиссии. Формировать конечные итоги этих наблюдательных комиссий будут у нас в Общественной палате, но представлять документы должны в ваших регионах. Как раз Башкортостан представил наибольшее количество материалов для представления кандидатов в Общественную наблюдательную комиссию. 15 кандидатов вы представили из Башкортостана.

Если говорить о том, как продвигается работа формирования общественных наблюдательных комиссий, то Башкортостан представил 15, Алтайский край — 16, Красноярский край — 14 материалов. Но к великому сожалению, практически из 21 субъекта на состояние 27 не поступило к нам ни одного материала. Это очень плохо, если говорить об общественном контроле. Если у нас не будет создана Общественная наблюдательная комиссия, это, конечно, отрицательно повлияет на то, что все эти правоохранительные службы не будут обладать этим контролем. Это будет очень плохо и будет влиять на задержание осужденных, на то, как работают сотрудники и так далее.

Говоря об общественных наблюдательных комиссиях, это дело очень серьезное, важное. Самое обидное, что общественные палаты регионов не занимаются

этими общественными наблюдательными комиссиями. Я имею в виду — не везде. Есть те, где восстановились хорошие конструктивные отношения. К великому сожалению, это происходит не везде. Я тоже просила бы обратить внимание на наши общественные наблюдательные комиссии. Когда мы выезжаем в регионы, а в регионах мы бываем очень часто, мы всегда встречаемся с администрацией региона. Говорим о том, что в соответствии с законом, который у нас есть, необходимо помогать нашим наблюдательным комиссиям. Во-первых, им нужно помещение, неплохо иметь телефон и какой-то транспорт. Возьмите, пожалуйста, какую-то Свердловскую область, Челябинскую область. Чтобы выехать ВВС, или в колонию, или в СИЗО. Как туда доберешься? Получается, что наши комиссии добираются туда на своем транспорте и за свои деньги. Государство практически не обеспечивает ни финансово общественные наблюдательные комиссии, ни какими средствами передвижения. Поэтому, общественные палаты, пожалуйста, обратите на это внимание, помогите общественным наблюдательным комиссиям, иначе весь контроль правоохранительных органов канет в Лету.

Если говорить про наши наблюдательные комиссии, кто куда входит, как правило. Входят туда совершенно разные люди — те, кто работают и убегают с работы во время рабочего дня. Государство не дает каких-то

поблажек к тому, чтобы они осуществляли этот контроль. Входят туда пенсионеры, которые уже закончили свою работу и посещают в свое время эти общественные наблюдательные комиссии. Туда входят люди, которые занимаются профессиональной правозащитной деятельностью и получают гранты. Мы должны твердо знать, что таких общественных наблюдательных комиссий нет ни в любой стране мира: ни в Великобритании, где есть похожая организация, но такими полномочиями они не обладают; ни во Франции, там тоже этого не делают, потому что там очень небольшие полномочия для этих общественников. Поэтому помочь и поддержать общественные наблюдательные комиссии — наша очень серьезная и важная задача, которую в регионах должны осуществлять в первую очередь вы. «Кто, кроме вас?», как мы обычно говорим.

Чем занимаются общественные наблюдательные комиссии? Во-первых, они реагируют на те жалобы, которые поступают из колоний, следственных изоляторов, изоляторов временного содержания, других мест принудительного содержания. Жалобы на жестокое обращение с подследственными осужденными, тяжелые бытовые условия, особенно в исправительных учреждениях, где отбывают наказание женщины. Это очень важно. Часто жалуются на отчисления заработной платы. Сейчас у нас идет очень громкий процесс, в котором и я принимаю

участие. Имеется в виду Толоконникова Надежда. Она рассказывает о том, что получает заработную плату в 23 рубля. Тут не все совсем однозначно и правильно, потому что она за время того месяца, когда она работала, практически не была на работе — она была в судах, выезжала к адвокатам. Надо сказать, что проблем, связанных с производством, очень много. Это точно. Начать с того, что работают в нашей системе приблизительно 35–38% осужденных. Остальные просто не работают. Остальные просто не работают, потому что у них нет заказов, которые могли бы обеспечивать эту работу.

Производственный процесс очень болезненный для пенитенциарной системы дела. Очень важен разговор, который нужно понять. Наверное, вы будете тоже общаться с вашей общественной наблюдательной комиссией и установите, если еще не установили, хорошие конструктивные связи. Это условно-досрочное освобождение. Это такое больное место, о котором даже говорить не хочется, потому что у нас приблизительно 38% от процента людей, которые представляют на УДО. Дают освобождение только 38%. Конечно, это очень маленький процент. Надо сказать, что там очень часто жалуются на то, что осужденных людей задерживают, доставляют в СИЗО, ПКТ ни за что, как они жалуются. К великому сожалению, такое тоже бывает. Наверное, и отношения с сотрудниками бывают всякими разными. Сотрудники

бывают тоже разные, как осужденные, менее достойные и более достойные.

Очень много жалоб на продукты питания, цены у них. Это тоже очень болезненный вопрос для осужденных. Грубое обращение сотрудников — это надо проверять, этим надо заниматься. Когда человек выходит на свободу с чистой совестью и нормальными отношениями, с теми, кто отбывал наказание, и жизнь потом у него складывается более-менее прилично. Если он уходит озлобленный, злой, то это все зло и страшно. Часто второе преступление, а у нас где-то 30—40% людей, которые совершают уже второе преступление. Они часто совершают его по ряду причин, которые проявляются после освобождения, пребывания в колонии. Я могла бы говорить очень много о том, что происходит у нас в пенитенциарной системе. Сейчас там идут большие работы, связанные с тем, что меняется пенитенциарная система, улучшается, совершенствуется, но пока это движется весьма медленными темпами. Конечно, большое внимание зависит от этих общественных наблюдательных комиссий, потому что эти комиссии как индикатор того, как происходит, как живут люди. Это очень важно, если вы поддержите и поможете этим комиссиям. Если они не встали на ноги, то помочь встать на ноги, всячески их поддержать и сделать так, что администрация региона тоже поддержала и помогла им работать более плодотворно и эффективно. Спасибо!

Гриб В.В.: Слово Теребневу Леониду Васильевичу, советнику директора Российской академии народного хозяйства и государственной службы, профессору кафедры государственного управления и государственной службы.

Теребнев Л.В.: Уважаемые коллеги, я и Владислав Валерьевич полагаем, что опыт, который страна выработала за годы существования нашей общности, нашего народа, нужно учитывать. Вот почему я задал такой вопрос. Потому что периодически на даче я задаю протоколы комитета народного контроля и читаю, как детективы, в том числе и по ряду республик. Нам их рассылали в порядке циркуляра. Это большие интересные книги. Если бы сегодня передать это все нашим писателям-популистам, можно было бы писать интересные романы о тех, кто сегодня у власти. Эти документ всегда носили характер ДСП. Поэтому не будем сегодня говорить. Почему я и спросил про точку стояния.

Хочу сказать одно. Уважаемый Владислав Валерьевич, я представляю Академию государственной службы, Северо-Западный институт. На сегодня это очень уникальное учебное учреждение. Если говорить о последней статистике за этот год, то у нас на одно место в системе подготовки специалистов в органы власти, муниципальные органы власти в среднем 60 желающих. Вы представляете, что такое конкурс на бюджетное место? Наши граждане, родители детей, наверное,

интуитивно чувствуя, что здесь существует некая защита трудовых прав гражданина, его сына или дочери.

Второй вопрос — стабильная заработная плата, которая медленно, но уверенно растет. Третий вопрос — девочка или мальчик обязательно обретут себе подобного мужа, потому что интеллект все-таки в этой схеме выше. Тогда уже рожденный ребенок в Москве точно будет знать через три месяца своего рождения, что он когда-то станет руководителем департамента и будет руководить социальной сферой. В этой ситуации я очень хотел бы отметить, как мы сейчас работаем. Конечно, мы не формируем в институте сразу некий фискальный контроль. Мы просто учим людей, наших студентов, самоконтролю. Если гражданин, наш студент, учится вести себя и контролирует свои действия, то, естественно, это приводит к следующему. Говорят «несознательный человек». Если у гражданина есть правовые знания. Есть очень грамотно говорили, как набрать граждан, которые знают права, инженерные науки, могут применить. Когда видим, что есть знание, то будет и сознание. Делая на этом акцент, мы понимаем, что студентов нужно готовить через общественные институты, студенческие советы, некоммерческие организации, которые создаются, гражданские инициативы. Студенты активно вовлекаются в создание различных структур, которые по науке, участию в волонтерстве. Это очень интересные вещи, но

позвольте отметить одну вещь. Мне сложно сегодня принять, что мы создадим институт практической власти на безвозмездной основе. Проработал я председателем комитета народного контроля. Я такой старый человек и знаю, что мы платили деньги за это.

Отработал у нас один товарищ. Надо было выяснить, как по Ленинграду ходят трамваи. Были проблемы с движением. Ставим. У меня общественники, человек 10–15. Один стоит у Поцелуева моста, второй — на повороте с Садовой на Лермонтовский. К концу недели у меня обширный материал до минуты. Что мы делали? Достаем документ, по 10 руб. премия. Надо стимулировать, но бесплатно, не верьте вы в это. Значит, он будет испытывать корыстные, иные интересы: то ли ребенка устроить, то ли как трамплин, чтобы перейти в государственные или муниципальные органы власти. Здесь нельзя понимать, что это будет некий альтруизм. Не будет его. Все будут стремиться искать условия для существования, тем более сейчас.

Я хотел бы отметить следующий вопрос. Это, конечно, вопрос с особо образовательной и социокультурной средой. Мы готовим культурного, образованного студента. Ни один профессор, лектор не говорит, что нужно идти и на это, пятачок у Гостиного двора в Санкт-Петербурге, в центре, где около 20 значных мест, бежать и кого-то стрелять, убивать и прочее.

Посмотрите на социокультурную среду вокруг. Чем занимается молодежь на этих танцполах, кафе, куда идут они якобы заниматься релаксацией, восстановлением? Это очень сложный вопрос сегодня. Почему бизнес, реклама навязывают условия жизни, сосуществования в обществе слабо ориентированным, «сырому» молодому материалу, молодому человеку?

У нас очень много грамотных людей не только в Москве. Я живу в Москве, но так случилось, что я поработал здесь в правительстве, Администрации Президента. Мне предложили поехать в Ленинградскую область председателем комитета. Я туда уехал, поработал. Закончилась власть губернатора, и наша власть закончилась. Поэтому надо уже вводить омбудсменов по правам чиновника, государственного служащего. Это не так просто, как кажется.

Коллеге задал вопрос: «Уважаемый, вы понимаете теорию, методологию вопроса, правовое регулирование этого процесса?» Ведь это просто так — ввести новый институт — Общественную палату. Скажите, что такое Общественная палата. Дайте определение, чтобы оно звучало и в Вологодской области, и во Владимирской, и в Башкортостане. Так, методология. Как ее внедрять? Какие есть процессы? Говорят про принципы. Что такое принципы? Это практически предшественник закона. Принцип — это закономерность, а закономерности превращаются в закон. Я хочу подарить вам книгу, которая

называется «Государственно-транспортная политика: теория и методология, правовые регулирования».

Владислав Валерьевич, есть предложение. Существует огромный пласт научных работников академии государственной службы. Очень много ученых, специалистов, но не все практики. Это тоже меня иногда смущает, потому что не всегда преподают то, что сами понимают. В этой ситуации, конечно, нам бы надо посмотреть, определиться с научно-исследовательскими работами, вопросами. Я ранее участвовал, когда был еще Починок. Мы проводили работу по определению задач и функций Министерства социального развития и труда, где оказалось более 40–45% дублирующих функций. Здесь я случайно спросил: «Не дублируем ли мы кого-то своими действиями?» Поэтому нужно расписать задачи и функции. Не пересекаются ли они с кем-то?

Недавно я выступал перед норвежскими специалистами и очень серьезно отметил, что наша проблема пробуксовки государственного управления — это недостаточная научность управления всем процессом хозяйственного, экономического, политического развития и всех иных процессов развития, которые в целом охватывают государственное управление. Это очень важный аспект. В завершение хочу поздравить всех с праздником, сегодня Вера, Надежда и Любовь и мать их София. Наша Общественная палата возьмет мудрость к себе, потому

что здесь работают бескорыстные люди. Фактически те же общественники теряют свое личное время. Хочу пожелать всем успехов. Не забывайте, что в регионах (Вологодской области, Тюмени) очень много замечательных, умных, толковых специалистов, которые всегда готовы прийти на помощь Общественной палате и в целом подбодрить Родину и наш народ к позитивным действиям. Спасибо!

Юмадилов Б.Г.: Вы говорите о том, как общественники могут работать бесплатно. Вы не верите в это. Я вам расскажу пример. По линии Общественной и Адвокатской палат в 2012 г. наши адвокаты участвовали и снимали скандально спорные моменты. Восьмого сентября по линии Общественной палаты, согласованной с Администрацией Президента, наши адвокаты тоже бесплатно снимали острые моменты. Выборы прошли на ура, хорошо, то есть нормального уровня. В 2012 г. были выборы Президента России. Таких острых, скандальных моментов не было. Спасибо!

Гриб В.В.: Я хочу сказать в защиту адвокатуры тоже. У нас многие адвокаты совершенно бесплатно, даже без задней мысли. Приходят к адвокатам те люди, которые никогда не будут платить им очень много. Бизнесмен говорит: «Мне бесплатный совет может обойтись дороже, чем платный». Все же хотят квалифицированный. Социальные бабушки и дедушки, им нужно помогать,

потому что денег немного. Есть закон о бесплатной правовой помощи. Здесь говорили о Тюмени. Зайцева Лариса Владимировна. Мы очень дружим с Тюменским государственным университетом. Заведующая кафедрой трудового права и предпринимательства Тюменского института государства и права.

Зайцева Л.В.: Всем добрый день! Я хотела бы немного вашего внимания занять проблемой разработки и принятия сегодня профессиональных стандартов. Просила общественность уделять этому вопросу большее внимание, потому что своим указом президент в 2012 г. обозначил такую амбициозную цифру: «До 2015 года разработать восемь сотен, как минимум, профессиональных стандартов». С одной стороны, это не сможет не повлиять на качественные характеристики образовательных стандартов. Мы только пережили принятие новых образовательных стандартов третьего поколения и не можем не думать о том, что новые профессиональные стандарты, вероятно, поставят новые требования к качеству профессионального образования. С другой стороны, новые профессиональные стандарты могут при их несбалансированности создать достаточно серьезные проблемы для работников в области оценки их профессиональных качеств, уровня компетенции. Это может привести к проблемам в области трудоустройства, снижения заработной платы для отдельных граждан и может стать основой для

несправедливых увольнений. Поэтому проблема участия общественных организаций сегодня в разработке обсуждений новых профессиональных стандартов представляется серьезной и актуальной.

Сегодня нормативные правовые акты, которые урегулировали процедуры обсуждения и принятия профессиональных стандартов достаточно серьезно учитывают возможности общественных организаций в их разработке, обсуждении и принятии. Как минимум можно назвать четыре формы участия общественности в этом процессе. С одной стороны, общественные организации сегодня обладают хотя бы формальной возможностью стать разработчиками профессиональных стандартов. Приходится признать, что сегодня большинство общественных организаций нельзя рассматривать конкурентоспособными в этой сфере в рамках размещаемых государственных заказов. Пожалуй, только РСПП может похвастаться наличием такого существенного материального и интеллектуального потенциала. Они давно, еще до старта, занимались этим вопросом и продолжают заниматься.

Второй аспект — это участие общественных организаций на уровне разработки проекта исполнителем в обсуждении. Прежде чем стандарт по нынешним правилам попадет в Министерство труда и социальной защиты, его разработчик в пакете документов должен представить материалы обсуждения с общественными организациями,

заинтересованными. Поскольку этот вопрос урегулирован не детально, то представляется, что разработчику достаточно на этой стадии выполнять формально это требование.

Третья форма — это участие в общественном обсуждении проекта, который выставляется Министерством труда в сети Интернет для общественного обсуждения.

Четвертый возможный вариант — это влияние на содержание стандарта уже в рамках процедур обсуждения в экспертном совете при Министерстве труда и социальной защите. Этот совет сегодня сформирован, но порядок его деятельности и состав вызывает целый ряд вопросов, связанных с невыполнением основополагающих принципов социального партнерства при обсуждении в экспертном совете проектов профессиональных стандартов. Так что вызывает ряд опасений намеченная скорость разработки принятия стандартов. Есть определенные вопросы к нормативно-правовому регулированию процедур, которые могут сделать возможности участия общественности достаточно формальными. Третий аспект практически всеми сегодня поднимался — это низкий уровень активности общественных институтов, в том числе в рамках общественных обсуждений. Здесь есть некоторые средства, которые не могут дать сиюминутных результатов. Я говорю о воспитании нового поколения, которое, возможно, будет более общественно ориентировано, чем их отцы и матери.

Сегодня достаточно существует форм работы со студенчеством в рамках образовательного процесса. Я говорю о таких проектах, как конкурс студенческих работ «Моя законодательная инициатива», и заканчивая на нашем местном уровне договором между университетом и городской тюменской администрацией «Об общественном мониторинге проектов муниципальных правовых актов», когда преподаватели сориентированы на привлечение студентов к общественному обсуждению подготовленных проектов муниципальных актов.

Что касается возможностей привлечения экспертного сообщества, существует проблема. Как юрист, я могу сказать, что я и мои коллеги участвовали в свое время в научно-правовых и антикоррупционных экспертизах на возмездной основе на основании государственных контрактов. Те времена постепенно уходят в историю. Это связано с формированием профессионального состава чиновников, которые занимаются юридическим сопровождением органов государственной власти и связано с законодательством об общественном контроле, общественном мониторинге, поэтому необходимо выработать какие-то новые способы мотивации профессионального сообщества к общественным обсуждениям. Один такой способ — это обращение к профессионалам через такую организацию, как Российский совет ректоров. Когда к тебе ректор

обращается с поручением поучаствовать в обсуждении экспертизы, то, как правило, эти обращения означают и возможность повысить зарплату через премиальный фонд. Это и возможности такого имиджевого характера. Все мои коллеги раз в году отчитываются по научной работе. Участие в общественных обсуждениях должно каким-то образом влиять и на имидж самого ребенка высшей школы, поддерживать его научный и профессиональный статус.

Осипов М.Ю.: Скажите, пожалуйста, ваши студенты изучают такие дисциплины, как теоретические основы правового регулирования, теорию и практику законодательства? Как студент, не имея фундаментальных знаний в этих областях, может грамотно и квалифицированно участвовать в конкурсе «Моя законодательская инициатива»?

Зайцева Л.В.: То, что изучают наши студенты, можно узнать на сайте университета. Мы работаем по государственному образовательному стандарту. У нас есть курс законодательной техники. Есть и факультативы, и спецкурсы. Что касается результатов, то в этом году наш студент получил золотую медаль Академии наук, в том числе с проектом, который был представлен в конкурсе «Моя законодательская инициатива». Конечно, образовательные программы и учебные планы, особенно при переходе на двухуровневую систему образования, во многом

снизили общий уровень подготовки юриста в рамках бакалавриата. Но есть магистерские программы подготовки. С другой стороны, талант и природный ум еще никто не отменял.

Что касается названных вами курсов, они тоже читаются, но, возможно под некоторыми другими названиями. Я назвала, в частности, курс юридической и законодательной техники.

Осипов М.Ю.: Уважаемые коллеги, тема моего сегодняшнего выступления — «О некоторых правовых проблемах реализации права на получение медицинской помощи в РФ».

Все мы знаем, что по Конституции Российской Федерации гражданин имеет право на бесплатное получение медицинской помощи, причем в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения. Эта помощь оказывается гражданину бесплатно за счет средств федерального бюджета, страховых взносов и других поступлений.

Есть ряд ситуаций, которые требуют оказания высокотехнологичной помощи. Сейчас предыдущий автор утверждал, что высокотехнологичная медицинская помощь осуществляется за счет средств федерального бюджета. С одной стороны, это правильно, но возникает целый ряд ситуаций, когда высокотехнологичная медицинская помощь, в принципе, не может быть оказана,

потому что пациент, нуждающийся в высокотехнологичной медицинской помощи, просто не попадает в квоту по причинам ее исчерпываемости. Следовательно, высокотехнологичная медицинская помощь может быть оказана ему за плату. Получается, что в ряде случаев нарушается одно из требований, предъявляемых к правовому регулированию, а именно требование учета интересов субъектов права, а также конституционное положение, которое гарантирует гражданину права на получение бесплатной медицинской помощи в государственных муниципальных учреждениях здравоохранения. Это требование, в частности, состоит в том, что в праве должны быть учтены интересы субъектов общественных отношений.

Где же Конституция, конституционное право человека на получение бесплатной медицинской помощи? В ряде случаев медицинская помощь может быть вообще не оказана по причине отсутствия квот. Надо менять эту систему. Задача Общественной палаты и общественного контроля — выявлять такие ситуации и предлагать пути их устранения. Должен быть выработан такой механизм, когда пациент приезжает для оказания высокотехнологичной медпомощи. Ему эта помощь оказывается, а потом уже со средств федерального бюджета списываются данные деньги. Он должен стоять не в квоте, а помощь должна ему оказываться немедленно, как того требует Конституция. Это можно сделать за счет увеличения

фонда федерального медицинского страхования, за счет средств федерального бюджета с последующим списанием, кредитования медицинских учреждений и так далее. Важно то, что права граждан в данном случае не защищены, потому что существующая схема направления на медпомощь очень длительная.

Согласно закону, сначала производится первичный отбор пациентов на направление в комиссию субъектов федерации для оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Затем комиссия рассматривает представленные документы, принимает решение о наличии или отсутствии показаний. В случае наличия медицинских показаний она оформляет на пациента учетную форму. Согласование с медицинской организацией происходит для госпитализации пациента. Затем направление пациента в медицинскую организацию для оказания высокотехнологичной медицинской помощи в запланированный срок. В ряде случаев, когда пациент получил травму, что требует немедленного оказания немедленной медпомощи: разрыв печени, селезенки и так далее.

Гриб В.В.: Спасибо, Михаил Юрьевич! Дорогие коллеги, основные вещи мы сказали. Огромное спасибо за очень интересные содержательные выступления.

Сборник трудов
общероссийской конференции

**«Общественный контроль
и мониторинг защиты
социальных прав граждан»**

Распространяется бесплатно

Технический редактор *Стручалина А.Г.*

Корректор *Степанович Е.Н.*

Компьютерная верстка *Бочаров С.А.*

Формат: 60x90/16.

Печ. л. — 19.

Печать офсетная, бумага — 80 г/м²

Тираж 2000 экз.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».