

ОБЩЕРОССИЙСКАЯ ОБЩЕСТВЕННАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ
«ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРАВОЗАЩИТНЫЙ СОЮЗ
«ЧЕЛОВЕК И ЗАКОН»»

**Сборник статей
по актуальным вопросам
защиты социальных прав**

МОСКВА, 2013

ББК 67.400.7я431(2Рос)
С 23

Сборник статей по актуальным вопросам защиты социальных прав.
М. : Издательство «Юрист», 2013. — 178 с.
ISBN 978-5-91835-221-2

В настоящем сборнике собраны работы по результатам конференции «Актуальные вопросы государственного, муниципального и общественного контроля в сфере жилищно-коммунального хозяйства», прошедшей 18 сентября 2013 года в Москве в Общественной палате Российской Федерации

Сборник издан в рамках социально значимого проекта «Общественный контроль в сфере ЖКХ».

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 978-5-91835-221-2

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

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРАВА В СФЕРЕ ЖКХ

- Иванова Ж.Б., Иванов И.Н.* Защита прав потребителей услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства 5
- Колябин А.Ю.* Теоретический и практический аспекты становления и развития сферы жилищно-коммунального хозяйства в России сквозь призму закона «О защите прав потребителей»30

ПРАВА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

- Ерохина Т.В.* Сущность и проблемы государственного управления здравоохранением в России43
- Иванова О.А., Сергеев М.П.* Правовое регулирование организации управления здравоохранением в Российской империи во второй половине XVIII века55

ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ. ПРАВА НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

- Вилкова А.В.* Дефицитное образование как социально-педагогическая причина, отрицательно влияющая на развитие духовно-нравственных ценностей подростков, совершающих правонарушения63
- Васильев Ф.П., Булатова Л.А.* Дистанционное образование и особенности современного толкования его применения.....69
- Мельничук О.Ф.* Методология исследования права человека на образование.....81
- Погодина И.В., Симагина Н.А.* Профессиональная подготовка и профессиональное образование в местах лишения свободы как одно из важнейших средств исправления87
- Панченко П.Н.* Негосударственное высшее юридическое образование: вчера, сегодня, завтра.....93

ТРУДОВЫЕ ПРАВА И ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ И ПЕНСИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

<i>Беляков А.А.</i> Реализация прав граждан на трудовые пенсии: вопросы теории и практики.....	106
<i>Ерофеева О.В.</i> О защите права на социальное обеспечение в рамках реализации Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах	116
<i>Истомина Е.А.</i> Реализация права на труд и социальное обеспечение лиц старшего возраста в условиях вступления России в ВТО.....	127
<i>Левченко Е.А., Королева М.А.</i> Трудовые споры в Швейцарии	135

ИНЫЕ ВОПРОСЫ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ

<i>Шевнина Л.Е.</i> Социальная сфера и взаимосвязь с муниципальным образованием.....	145
<i>Александрова А.В.</i> Социальные права в конституционном праве Германии: история и современность	164
<i>Антипов К.А.</i> Общественный контроль за качеством муниципального заказа	170

ЗАЩИТА ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ УСЛУГ В СФЕРЕ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА

Иванова Жанна Борисовна,
доцент кафедры гражданского права и процесса
Коми республиканской академии
государственной службы и управления,
кандидат юридических наук

Иванов Игорь Николаевич,
начальник отдела кадров и права
ООО «Сыктывдинская тепловая компания»

Происходящие в России политические и социально-экономические преобразования и сопровождающие их реформы, в т.ч. и жилищные, существенно изменили многие аспекты существования практически всех слоев населения Российской Федерации.

В 2004 г. был принят пакет законодательных актов, с вступлением в силу которых в Российской Федерации действует новое жилищное законодательство. Сложность заключается в том, что наряду с новыми нормативными правовыми актами определенный период времени будут продолжать действовать многие «старые» законодательные акты, в т.ч. ведомственные нормативные правовые акты по вопросам жилищного обеспечения граждан, некоторые из которых вошли в противоречие с новым законодательством.

Жилищно-коммунальное хозяйство сегодня становится мощным фактором, определяющим современное состояние муниципальной экономики. Процесс реформирования ЖКХ, совершенствование управления этой отраслью проявляются более остро; основным направлением реформирования этой сферы,

закрепленным в нормативно-правовых документах, является перевод отрасли на рыночные, социально-ориентированные принципы функционирования для обеспечения граждан качественными, надежными и доступными жилищно-коммунальными услугами.

Отношения защиты прав потребителей в сфере ЖКХ регулируются Гражданским кодексом РФ, Жилищным кодексом РФ, Законом РФ «О защите прав потребителей», Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики», Правилами предоставления коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1099, Правилами оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 392, Основами ценообразования в сфере жилищно-коммунального хозяйства, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 17 февраля 2004 г. № 89, иными нормативными правовыми актами.

Среди мероприятий по совершенствованию законодательной и нормативной правовой базы наиболее важными являются: разработка проектов нормативных правовых актов и иных документов по реализации Жилищного кодекса РФ в части управления многоквартирными домами, установления требований к содержанию общего имущества многоквартирных домов, требований к жилым помещениям; создание нормативной правовой базы по регулированию вопросов, связанных с административной ответственностью собственников помещений за содержание индивидуальных домов и общего имущества многоквартирных домов; формирование нормативно-правовой и методической базы для финансирования модернизации и капитального ремонта многоквартирных домов, организации регулирования учета потребления и оплаты коммунальных ресурсов в индивидуальных и многоквартирных

домах при наличии коллективных и / или индивидуальных приборов учета, организации эффективного тарифного регулирования организаций коммунального комплекса.

В настоящее время идет процесс реформирования отрасли ЖКХ, где основной акцент в управлении перенесен на собственников жилья путем создания товариществ собственников жилья и управляющих компаний.

Жилищно-коммунальное хозяйство нуждается в реформировании, как и вся отрасль ЖКХ России¹. Основным мероприятием по совершенствованию организационной структуры управления ЖКХ должно стать выделение в действующей организационной структуре информационно-аналитической службы, которая будет заниматься стратегическим планированием, мониторингом состояния ЖКХ, работой с населением, общей координацией деятельности предприятий сферы ЖКХ.

К основным экономическим субъектам сферы ЖКХ относятся: органы власти и местного самоуправления; управляющие субъекты; организации и различные финансовые посредники; потребители услуг; собственники жилья.

Управляющими субъектами сферы ЖКХ являются управляющие компании, в процессе предоставления ЖКУ они вступают в финансовые отношения: с органами власти — по поводу бюджетного финансирования; с потребителями услуг — по поводу сбора платежей; с организациями сферы ЖКХ — по поводу оплаты ЖКУ, финансирования работ по содержанию и ремонту многоквартирных домов; с финансовыми посредниками — по поводу открытия и ведения счетов, получения и возврата кредитов и займов, реализации финансового и аналитического учета².

¹ Жилищное право / под ред. В.Н. Литовкина. М., 2008.

² Ключникова Я.А. Понятие жилищно-коммунального хозяйства и предпринимательской деятельности в сфере жилищно-коммунального

Потребители (собственники и наниматели жилья) несут расходы на содержание общего имущества. При этом финансовые отношения между ними и управляющими субъектами (ТСЖ, ЖСК, УК) или обслуживающими организациями сферы ЖКХ возникают по поводу содержания и ремонта общего имущества и предоставления ЖКУ.

Организации сферы ЖКХ могут выступать: в качестве подрядчиков, действуя на основании заключенных с управляющим субъектом договоров подряда или возмездного оказания услуг по содержанию и ремонту многоквартирного дома; в качестве продавцов коммунальных ресурсов управляющему субъекту, действуя на основании заключенных договоров поставки ресурсов или агентских договоров; в качестве финансовых посредников, основной функцией которых является ведение счетов управляющих субъектов, организаций сферы ЖКХ, формирование аналитической и информационной клиентской базы.

По общему правилу отношения, регулируемые законодательством о защите прав потребителей, могут возникать из возмездных гражданско-правовых договоров, таких как найма жилого помещения — в части выполнения работ; оказания услуг по обеспечению надлежащей эксплуатации жилого дома, в котором находится соответствующее жилое помещение; предоставления или обеспечения предоставления нанимателю необходимых коммунальных услуг; проведения текущего ремонта общего имущества многоквартирного дома и устройств для оказания коммунальных услуг.

В соответствии с Законом РФ «О защите прав потребителей» не регулируются отношения, относящиеся непосредственно к основному предмету договора найма, в основе которого лежит предоставление жилого помещения во владение и пользование,

хозяйства : правовой аспект // Черные дыры в Российском законодательстве. 2011. № 6. С. 57–59.

т.е. предоставление прав, а не услуг); из договоров подряда (бытового, строительного, технического обслуживания приватизированного, а также другого жилого помещения, находящегося в собственности граждан); из договора энергоснабжения, являющегося разновидностью договора купли-продажи, когда в качестве продавца соответствующего вида энергии (электричество, вода, газ, тепло) выступает энергоснабжающая организация.

В настоящее время граждане, проживающие как в приватизированных, так и в неприватизированных квартирах в многоквартирных жилых домах, являются потребителями жилищно-коммунальных услуг³. Их исполнителем, стороной в правоотношениях, регулируемых соответствующими положениями Гражданского кодекса РФ, Жилищным кодексом РСФСР (в части, не противоречащей нормам ГК РФ), Законом РФ «Об основах федеральной жилищной политики». При этом законодательством о защите прав потребителей не регулируются гражданско-правовые отношения граждан с указанными организациями (с жилищно-строительными или дачно-строительными кооперативами, товариществами собственников жилья), если эти отношения возникают в связи с членством граждан в этих организациях⁴.

Однако законодательством о защите прав потребителей регулируются отношения по поводу предоставления этими организациями гражданам платных услуг.

Если уставом ЖСК предусмотрена обязанность кооператива обеспечивать оказание платных коммунальных услуг гражданам, то на отношения, возникающие по поводу предоставления указанных услуг, распространяется действие законодательства о

³ Аргунов В.Н. Особенности рассмотрения судами дел о защите прав потребителей // Вестник МГУ. Сер. «Право». 2006. № 4. С. 210.

⁴ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М. : Юрист, 2009.

защите прав потребителей. Помимо этого, при определении субъекта соответствующей ответственности перед потребителем необходимо иметь в виду, что в отдельных муниципальных образованиях сложилась практика, при которой фактическим исполнителем жилищно-коммунальных услуг является орган местного самоуправления, реализующий функции управляющей организации в отношении соответствующего муниципального жилищного фонда непосредственно через свои структурные подразделения.

Подобная практика, на наш взгляд, является неправомерной, т.к. свидетельствует о совмещении органом власти функций хозяйствующего субъекта, что противоречит соответствующим положениям п. 3 ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», и в отдельных случаях по формальному признаку может затруднять осуществление защиты прав потребителей на основе правовых норм Закона РФ «О защите прав потребителей», поскольку указанный законодательный акт вообще не определяет органы государственной власти и местного самоуправления в качестве субъектов регулируемых им правоотношений.

С учетом соответствующих положений п. 1 ст. 161, п. 2 ст. 420, ст. 674 ГК РФ договор найма (в государственном и муниципальном жилищном фонде — социального найма), а для собственников соответствующего жилого помещения в многоквартирном доме — договор обслуживания (технического обслуживания и предоставления коммунальных услуг) должен заключаться в простой письменной форме. В отношениях потребителя (абонента) с энергоснабжающей организацией договор считается заключенным с момента первого фактического подключения потребителя в установленном порядке к присоединенной сети (п. 1 ст. 540 ГК РФ)⁵.

⁵ Гражданское право / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. М., 2008.

Основные условия договора найма (обслуживания) определены в п. 2.2 Правил предоставления коммунальных услуг. При этом обязанность по подготовке проекта и заключению этого договора, согласно п. 5.2.1 тех же Правил, возложена на исполнителя. При оценке условий договора необходимо руководствоваться ст. 422 ГК РФ и ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей», согласно которой условия договора, ущемляющие права потребителей по сравнению с правилами, установленными законами или иными правовыми актами Российской Федерации в области защиты прав потребителей, признаются недействительными.

В этой связи при выявлении подобных условий, которые могут определять состав административного правонарушения⁶, ответственность за которое предусмотрена ч. 2 ст. 14.8 КоАП РФ, следует исходить из того, что согласно ст. 309 ГК РФ, обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона и иных правовых актов, а односторонний отказ от исполнения обязательства и одностороннее изменение его условий не допускаются, за исключением случаев, предусмотренных законом (ст. 310 ГК РФ). Кроме того, исполнитель не вправе обуславливать приобретение одних работ (услуг) обязательным приобретением иных и без согласия потребителя выполнять дополнительные работы (услуги) за плату (п. 2, 3 ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей»).

В большинстве случаев отношения потребителей жилищно-коммунальных услуг с соответствующими исполнителями не оформлены надлежащим образом, и это не должно служить основанием для признания отсутствия между ними договора как такового, поскольку между названными сторонами в любом случае существуют договорные отношения, основанные среди прочего на фактической поставке гражданам соответствующих

⁶ Аргунов В.Н. Указ. соч. С. 210.

энергоресурсов, вне зависимости от наличия или отсутствия заключенного в установленном порядке договора найма жилого помещения или договора на его обслуживание⁷.

При оценке договорных отношений, фактически сложившихся в сфере ЖКХ, особое внимание следует уделять рассмотрению обстоятельств отключения граждан-потребителей от источников электроэнергии, тепла, воды. Прекращение или ограничение подачи какого-либо вида энергии гражданам, не оплачивающим ее своевременно, в качестве меры гражданско-правовой ответственности потребителей не предусмотрено ни одним из действующих законодательных актов — ни ст. 547 ГК РФ, закрепляющей общие основания ответственности по договору энергоснабжения (в отношениях абонентов с энергоснабжающими организациями), ни ст. 15(5) Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики», определяющей формы и степень ответственности граждан за оплату жилья и коммунальных услуг.

В соответствии с п. 3 ст. 541 ГК РФ гражданин, использующий энергию для бытового потребления, вправе использовать ее в необходимом ему количестве, а права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом и (п. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации) только в той мере, в какой это необходимо для целей, прямо определенных указанной статьей Основного закона Российской Федерации. Следует иметь в виду, что положения п. 5.1.3 Правил предоставления коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1099 (до введения в действие нового Гражданского кодекса Российской Федерации), допускающие возможность прекращения предоставления коммунальных услуг в случае просрочки оплаты более трех месяцев, не должны подлежать применению в силу п. 5 ст. 3 ГК РФ.

⁷ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч.

Исходя из соответствующих положений ст. 15 Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики», п. 1.1–1.5 Правил предоставления коммунальных услуг, обеспечение потребителей жилищно-коммунальных услуг надлежащим теплоснабжением, электроснабжением, холодным и горячим водоснабжением является для исполнителя обязательным.

В контексте соответствующих положений п. 3 ст. 541, п. 2, 3 ст. 546 ГК РФ и п. 1.4 Правил предоставления коммунальных услуг единственным основанием для перерыва в подаче гражданам указанных энергоресурсов могут служить необходимость проведения плановых или неотложных работ в системе энергообеспечения, а также стихийные бедствия и чрезвычайные ситуации, не зависящие от исполнителя и ресурсоснабжающих предприятий. При этом исполнитель жилищно-коммунальных услуг обязан:

во-первых — в соответствии с п. 5.2.4 и 5.2.6 Правил предоставления коммунальных услуг принимать своевременные меры по предупреждению и устранению нарушений качества этих услуг, повышать их потребительские свойства и не допускать нарушений технологических процессов в ходе их оказания; соблюдать Правила и нормы технической эксплуатации жилищного фонда, утвержденные постановлением Госстроя РФ от 27 сентября 2003 г. № 170 и ГОСТ Р 51617-2000 «Жилищно-коммунальные услуги. Общие технические условия»;

во-вторых — в соответствии с соответствующими положениями постановления Правительства Российской Федерации от 5 января 1998 г. № 1 обеспечивать по соглашению с энергоснабжающей организацией гражданам-потребителям, своевременно оплачивающим использованные энергетические ресурсы, подачу этих ресурсов в необходимых для них объемах.

Единственным основанием, освобождающим в этой связи исполнителя от соответствующей гражданско-правовой и

административной ответственности за нарушение качества предоставления коммунальных услуг, согласно п. 6.6 Правил предоставления коммунальных услуг, может служить доказанный им факт действия непреодолимой силы.

Другим распространенным нарушением прав потребителей является принудительное взыскание с граждан пени за просрочку оплаты жилищно-коммунальных услуг, в основе которого, как правило, лежат соответствующие положения п. 2.5 Правил предоставления коммунальных услуг.

Неустойка (пеня) как способ обеспечения исполнения обязательств, согласно ст. 330 ГК РФ, может быть предусмотрена только федеральным законом или договором.

Поскольку закон, содержащий соответствующую императивную норму в части определения предельного размера пеней при задержке гражданином оплаты жилья и коммунальных услуг, вступил в силу лишь с 8 мая 2003 г. (Федеральный закон от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»), вопрос правомерности ее взыскания находится в прямой зависимости от того, содержится ли условие о ее взимании в договоре найма (социального найма) или обслуживания (технического обслуживания) жилого помещения, заключенном между потребителем и исполнителем, или в договоре энергоснабжения. Отсутствие такого договора, свидетельствующее о несоблюдении письменной формы соглашения о неустойке, позволяет сделать вывод о навязывании потребителям условий, ущемляющих их права по сравнению с правилами, установленными ст. 330, 331 ГК РФ, что является нарушением ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей» и п. 21 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением

Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 392, в соответствии с которым «пени за несвоевременное внесение гражданами платы взимаются в случае, размере и порядке, установленных законодательством Российской Федерации и заключенными договорами». Кроме того, автономное правоприменение п. 2.5 Правил предоставления коммунальных услуг (безотносительно к иным соответствующим нормам действующего законодательства по данному вопросу), явно ущемляющее права потребителей, не должно допускаться по следующим основаниям.

Во-первых, названный пункт Правил устанавливает только размер пени и возможность ее начисления, и лишь в случае соблюдения требований п. 2.1 и 2.2 тех же Правил (в контексте с которыми он и должен рассматриваться) при наличии соответствующего письменного договора (как того требует ГК РФ) возникают правовые основания для ее применения в качестве меры ответственности (п. 5.1.1 Правил предоставления коммунальных услуг).

Во-вторых, применение п. 2.5 Правил предоставления коммунальных услуг, как и самого постановления Правительства Российской Федерации от 26 сентября 1994 г. № 1099 в целом, возможно лишь с учетом соответствующих положений п. 5 ст. 3 ГК РФ.

В-третьих, расширительное (вольное) толкование п. 2.5 Правил предоставления коммунальных услуг, на практике приводящее к начислению и взиманию пени в размере 1% за просрочку оплаты жилищных и коммунальных услуг, отношения по предоставлению которых данными Правилами не регулируются в принципе (газоснабжение, вывоз отходов, лифт, содержание и ремонт жилья), вообще не имеет под собой какого-либо правового обоснования.

В-четвертых, размер указанной пени (1%) не соответствует максимально допустимой величине, установленной ч. 2 ст. 15(5) Закона РФ «Об основах федеральной жилищной политики»,

согласно которой «размер пени при задержке гражданами оплаты жилья и коммунальных услуг не должен превышать одну трехсотую действующей на момент оплаты ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации от невыплаченных в срок сумм за каждый день задержки, начиная со следующего дня после установленного срока выплаты по день фактического расчета включительно». В этой связи особое внимание следует уделить соблюдению исполнителями жилищно-коммунальных услуг положений п. 19 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, согласно которому «если иное не установлено договорами социального найма, договорами найма и договорами с управляющими и иными организациями, имеющими перед гражданами обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг, граждане вправе по своему выбору: а) оплачивать жилье и коммунальные услуги наличными денежными средствами или в безналичной форме со счетов в выбранных ими банках или переводом денежных средств без открытия банковского счета, а также почтовыми переводами; б) поручать другим лицам вносить плату вместо них любыми способами, не противоречащими договорам, указанным в настоящем пункте; в) вносить плату за жилье и коммунальные услуги частями за прошедший месяц до окончания установленного срока ее внесения; г) осуществлять предварительную оплату жилья и коммунальных услуг в счет будущих месяцев».

Условия отсрочки или рассрочки оплаты жилья и коммунальных услуг (в т.ч. погашения задолженности) согласовываются гражданами с соответствующими исполнителями, имеющими перед ними договорные обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг, учитывая, что порядок расчетов, условия и форма оплаты услуг (в т.ч. в наличном или безналичном порядке), согласно ст. 37 Закона РФ «О защите

прав потребителей» и п. 2.2, 2.6 Правил предоставления коммунальных услуг, должны определяться по соглашению между потребителем и исполнителем и отражаться все в том же письменном договоре, положения п. 4 постановления Правительства РФ от 2 августа 1999 г. № 887, установившего, что сбор платы за жилье и коммунальные услуги может производиться не только собственником домовладения, но и уполномоченной им организацией через расчетно-кассовые центры, должны реализовываться на практике не только с соблюдением вышеназванных норм потребительского законодательства, но и с учетом норм обязательственного права Гражданского кодекса РФ⁸. В этой связи являются недопустимыми действия отдельных муниципалитетов⁹, связанные с принудительным возложением на потребителей (проживающих в муниципальном жилищном фонде) обязанностей по оплате жилищно-коммунальных услуг исключительно в расчетно-кассовых центрах и отказом принимать и учитывать платежи, осуществленные иными способами (через банки, почтовым переводом). Особо следует выделить факты, связанные с организацией работы по взысканию с населения задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, осуществляемой расчетно-кассовыми центрами по поручению соответствующих МУП «ЖКХ». Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ, какие-либо обязательства в рамках гражданско-правовых отношений могут возникнуть лишь из договора, вследствие причинения вреда или из иных оснований, указанных в ГК. Понятие, которое напрямую касается ответственности, — это определение недостатка услуги. Закон подразделяет это понятие на простой недостаток и существенный недостаток. Эти понятия имеют очень большое значение, поскольку их обнаружение является основанием для применения

⁸ Гражданское право / под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого.

⁹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Указ. соч.

к исполнителям различных мер юридической ответственности¹⁰. Главное в гражданской ответственности то, что законодательство предоставило достаточно возможностей потребителю для защиты своих собственных прав и интересов. Единственное требование — это знание своих прав.

Итак, подводя некоторый итог, отметим, что в настоящее время идет процесс реформирования отрасли ЖКХ, где основной акцент в управлении перенесен на собственников жилья путем создания товариществ собственников жилья и управляющих компаний. В соответствии с тенденциями развития отрасли появляются все новые проблемы в осуществлении реформы, такие как неготовность собственников к самостоятельному управлению жилым фондом, нежелание бизнеса вкладывать средства в развитие ЖКХ.

Новый институциональный регулирующий механизм в ЖКХ предполагает:

- формирование качества открытой конкурентной среды сферы услуг;
- повышение степени «прозрачности» всех операций в ЖКХ при выявлении «стартового» качества услуг ЖКХ;
- формирование контрактных отношений на базе стратегии TQM и стандартов ИСО по линии производитель услуг ЖКХ—потребитель.

Классификация услуг ЖКХ основана на ряде критериев, характеризующих особенности их предоставления потребителям. В их числе: направленность на удовлетворение потребностей потребителя: прямые услуги, удовлетворяющие непосредственные пожелания потребителей (платежные, коммерческие, инвестиционные услуги); косвенные или сопутствующие услуги, облегчающие

¹⁰ Гуфин А.И. Государственный контроль как форма осуществления государственной власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Саратов. юрид. ин-т МВД России. М., 2005.

или делающие более удобными предоставление прямых услуг без получения потребителем дополнительной полезности (клиринговые услуги, телефонное управление счетом услуг ЖКХ, консультационные услуги); услуги, приносящие дополнительную полезность функционированию ЖКХ, снижению издержек ЖКХ при использовании прямых услуг; сегментация по группам потребителей.

Основным мероприятием по совершенствованию организационной структуры управления ЖКХ городского округа должно стать выделение в действующей организационной структуре информационно-аналитической службы, которая занималась бы стратегическим планированием, мониторингом состояния ЖКХ, работой с населением, общей координацией деятельности предприятий ЖКХ. Создание эффективной системы управления предприятиями сферы ЖКХ предполагает внедрение новых схем финансирования с использованием собственных и заемных средств для финансирования реконструкции и модернизации объектов коммунальной инфраструктуры.

В числе приоритетных направлений совершенствования финансово-экономических отношений в сфере ЖКХ выделим следующие:

1. Обеспечение стабильного функционирования сферы ЖКХ региона на основе организации договорных отношений в управлении и обслуживании жилищного фонда. Переход на договорные отношения обеспечит создание равных условий для привлечения организаций различных форм собственности в сферу ЖКХ региона, прекращение административного вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов и переход к экономическим методам регулирования. Развитие договорных отношений между субъектами собственности и субъектами хозяйствования создает предпосылки для повышения доходности экономических субъектов сферы ЖКХ

региона и становления рыночных хозяйственно-финансовых взаимоотношений между ними на всех уровнях управления.

2. Тарифное регулирование предоставления ЖКУ. Планирование расходов муниципального образования в сфере ЖКХ подразумевает согласованность между тарифной политикой и процессом формирования муниципального бюджета. Взаимосвязанность тарифной политики, политики оплаты ЖКУ населением и процесса формирования муниципального бюджета облегчает создание адекватного алгоритма определения величины средств, необходимых для предоставления жилищных субсидий в течение очередного бюджетного года. Это, в свою очередь, способствует повышению экономической определенности работы предприятий сферы ЖКХ, улучшению их финансового состояния.

3. Отказ от системы бюджетного субсидирования организаций ЖКХ и внедрение системы адресных социальных счетов граждан. Поскольку перечисляемые на банковские персонализированные социальные счета граждан средства имеют целевое назначение, то их можно использовать только для оплаты ЖКУ. Такой подход не только повышает степень заинтересованности граждан в эффективном расходовании бюджетных средств, но и делает их главными участниками экономических отношений с предприятиями, поставляющими им ЖКУ.

4. Совершенствование системы управления объектами жилой недвижимости, оптимизация использования бюджетных средств в результате внедрения профессионального конкурсного управления на договорной основе.

5. Расширение практики создания ТСЖ.

6. Привлечение частных подрядчиков к обслуживанию жилищного фонда на конкурсной основе.

Основными мероприятиями по совершенствованию оплаты за жилищно-коммунальные услуги могут стать: обязательная

аудиторская проверка целесообразности произведенных предприятиями ЖКХ расходов, включаемых в структуру тарифов; экономия затрат предприятий жилищно-коммунального обслуживания; открытость информации о структуре тарифа; регулирование тарифа не на формальном уровне, а путем тщательной экспертизы и анализа целесообразности каждой из статей расходов предприятий ЖКХ.

Поскольку закон, содержащий соответствующую императивную норму в части определения предельного размера пеней при задержке гражданином оплаты жилья и коммунальных услуг, вступил в силу лишь с 8 мая 2003 г. (Федеральный закон от 6 мая 2003 г. № 52-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон РФ «Об основах федеральной жилищной политики» и другие законодательные акты РФ в части совершенствования системы оплаты жилья и коммунальных услуг»), вопрос правомерности ее взыскания находится в прямой зависимости от того, содержится ли условие о ее взимании в договоре найма (социального найма) или обслуживания (технического обслуживания) жилого помещения, заключенном между потребителем и исполнителем, или в договоре энергоснабжения.

Отсутствие такого договора, свидетельствующее о несоблюдении письменной формы соглашения о неустойке, позволяет сделать вывод о навязывании потребителям условий, ущемляющих их права по сравнению с правилами, установленными ст. 330, 331 ГК РФ, что является нарушением ст. 16 Закона РФ «О защите прав потребителей» и п. 21 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 392, в соответствии с которым «пени за несвоевременное внесение гражданами платы взимаются в случае, размере и порядке, установленных законодательством Российской Федерации и заключенными договорами».

В этой связи особое внимание следует уделить соблюдению исполнителями жилищно-коммунальных услуг положений п. 19 Правил оплаты гражданами жилья и коммунальных услуг, согласно которому «если иное не установлено договорами социального найма, договорами найма и договорами с управляющими и иными организациями, имеющими перед гражданами обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг, граждане вправе по своему выбору:

а) оплачивать жилье и коммунальные услуги наличными денежными средствами или в безналичной форме со счетов в выбранных ими банках, или переводом денежных средств без открытия банковского счета, а также почтовыми переводами;

б) поручать другим лицам вносить плату вместо них любыми способами, не противоречащими договорам, указанным в настоящем пункте;

в) вносить плату за жилье и коммунальные услуги частями за прошедший месяц до окончания установленного срока ее внесения;

г) осуществлять предварительную оплату жилья и коммунальных услуг в счет будущих месяцев».

Условия отсрочки или рассрочки оплаты жилья и коммунальных услуг (в т.ч. погашение задолженности) согласовываются гражданами с соответствующими исполнителями, имеющими перед ними договорные обязательства по содержанию, ремонту жилья и предоставлению коммунальных услуг.

Выявление условий, ущемляющих права потребителей при оплате жилищно-коммунальных услуг, во многом связано с той практикой, которая сложилась в связи с повсеместным созданием т.н. расчетно-кассовых центров по сбору и обработке коммунальных платежей, организационно-правовым основанием учреждения которых явилось постановление Правительства Российской

Федерации от 2 августа 1999 г. № 887, утратившее силу согласно п. 3 постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 392.

Особо следует выделить факты, связанные с организацией работы по взысканию с населения задолженности по оплате жилищно-коммунальных услуг, осуществляемой расчетно-кассовыми центрами по поручению соответствующих МУП «ЖКХ», организаций-исполнителей жилищно-коммунальных услуг.

Как правило, такая работа, основанная на договоре поручения или какой-либо иной форме соглашения, на практике явно ущемляет права потребителей, т.к. приводит к принудительному возложению на них обязанностей по отношению к субъекту, который не является и не может являться (без соблюдения необходимых формальных требований законодательства) по отношению к ним надлежащим кредитором. Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ, какие-либо обязательства в рамках гражданско-правовых отношений могут возникнуть лишь из договора, вследствие причинения вреда или из иных оснований, указанных в ГК. В соответствии со ст. 387 ГК РФ к рассматриваемым отношениям неприменима в принципе уступка требования, связанная с передачей соответствующих прав, принадлежащих первоначальному кредитору (наймодателю), новому лицу (расчетно-кассовому центру); исходя из специфики и постоянного, длящегося характера правоотношений между наймодателем и нанимателями жилья по договору найма или социального найма (безотносительно к тому, заключен ли этот договор в письменной форме или нет) она возможна только в том случае, если на то будет согласие должника (п. 2 ст. 388 ГК РФ).

Основным аргументом в пользу подобного утверждения должно служить то обстоятельство, что личность кредитора, т.е. соответствующего наймодателя-исполнителя, для каждого

потребителя-нанимателя жилого помещения имеет существенное значение, чему есть очевидное правовое обоснование.

Учитывая, что порядок расчетов, условия и форма оплаты услуг (в т.ч. в наличном или безналичном порядке), согласно ст. 37 Закона РФ «О защите прав потребителей» и п. 2.2, 2.6 Правил предоставления коммунальных услуг, должны определяться по соглашению между потребителем и исполнителем и отражаться все в том же письменном договоре, положения п. 4 постановления Правительства РФ от 2 августа 1999 г. № 887, установившего, что сбор платы за жилье и коммунальные услуги может производиться не только собственником домовладения, но и уполномоченной им организацией через расчетно-кассовые центры, должны были реализовываться на практике не только с соблюдением вышеназванных норм потребительского законодательства, но и с учетом норм обязательственного права Гражданского кодекса РФ.

Согласно п. 2 ст. 307 ГК РФ, какие-либо обязательства в рамках гражданско-правовых отношений могут возникнуть лишь из договора, вследствие причинения вреда или из иных оснований, указанных в ГК. Переход прав кредитора к другому лицу должен и может осуществляться лишь в порядке, установленном § 1 главы 24 ГК РФ. Согласно п. 1 ст. 382 ГК РФ, право (требование), принадлежащее кредитору на основании обязательства, может быть передано им другому лицу по сделке (уступка требования) или перейти к другому лицу на основании закона.

Во-первых, обязанность по предоставлению жилищно-коммунальных услуг жителям, проживающим в соответствующем муниципальном жилищном фонде, возложена п. 2 ст. 676 ГК РФ исключительно на наймодателя.

Во-вторых, именно наймодатель в лице той или иной организации или муниципального унитарного предприятия является исполнителем этих услуг по Закону РФ «О защите прав

потребителей» и, следовательно, субъектом соответствующей ответственности, предусмотренной потребительским законодательством, а не расчетно-кассовый центр, с которым у граждан, оплачивающих жилищно-коммунальные услуги, вообще отсутствуют какие-либо договорные отношения, порождающие взаимные права и обязанности. Организация контроля и надзора в сфере защиты прав потребителей жилищно-коммунальных услуг со стороны территориальных органов Роспотребнадзора должна предусматривать систему мер, направленных на предупреждение, выявление и пресечение нарушений потребительского законодательства.

Другая проблема возникает в связи с тем, что Конституция Российской Федерации определяет разный уровень регулирования гражданских и жилищных правоотношений. Отсутствие ясности в вопросе компетенции тех или иных органов в нормотворчестве приводит к противоречию общероссийского, ведомственного и регионального законодательства.

Поэтому насущной задачей является установление системы законодательства, регулирующего предоставление жилищно-коммунальных услуг.

Однако эффективность защиты прав потребителей в жилищно-коммунальной сфере зависит в равной степени и от других факторов. К их числу, безусловно, относится определение субъектов правоотношений, действующих в указанной сфере. Специфика жилищных правоотношений делает этот вопрос сложным и запутанным.

Анализ субъектного состава, на который распространяется действие норм, входящих в институт гражданско-правовой защиты прав потребителей, дает также возможность определить структуру правоотношений внутри этого института и является базой для установления системы договорных связей между потребителем и исполнителем жилищно-коммунальных услуг. В законодательстве

отсутствует пока четкое определение указанных субъектов. Еще меньше уделено внимания потребителю, продавцу, исполнителю в жилищно-коммунальной сфере в юридической литературе.

С большим трудом осознается на практике регулирующая роль договоров в жилищно-коммунальном хозяйстве. Требование закона о письменной форме договора соблюдается далеко не всегда. Отмечается и отсутствие надлежащего оформления договоров и при оказании услуг собственникам жилых помещений в многоквартирных домах. Это приводит к неопределенности для потребителя фигуры исполнителя, т.е. лица, которое должно нести ответственность за ненадлежащее исполнение обязательств, и неопределенности состава и условий предоставления услуг и возникающих при этом прав и обязанностей сторон по договору. Следует также отметить, что законодательно не урегулирован вопрос о системе договоров, которые должны заключаться при предоставлении жилищно-коммунальных услуг, что влечет за собой возникновение ряда проблем, требующих своего разрешения. И снова на первом плане стоит вопрос о компетенции органов, в полномочия которых может входить определение императивных положений договора. Соотношение же диспозитивных и императивных начал в договорах предоставления жилищно-коммунальных услуг заслуживает отдельного рассмотрения, т.к. разрешение этой проблемы имеет не только теоретический интерес, но и практическую значимость.

Следует законодательно утвердить систему договоров в жилищно-коммунальной сфере, максимально обеспечивающую защиту прав потребителя. Проблема повышения эффективности защиты прав потребителя услуг может быть решена только при комплексном подходе ко всем правовым явлениям в этой сфере, обусловленном сложностью реформирования данной сферы, одной из причин которой является консерватизм жилищно-коммунального хозяйства.

В соответствии с этим необходимо закрепление в Жилищном кодексе РФ следующих определений: «Потребитель — гражданин, имеющий самостоятельное право на конкретное жилое помещение»; «продавец — юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности, передающее право собственности на жилое помещение или коммунальные ресурсы потребителю»; «исполнитель — юридическое лицо, независимо от его организационно-правовой формы и формы собственности, выполняющее работы по эксплуатации и обслуживанию жилищного фонда». Необходимо законодательно признать договоры, используемые в жилищно-коммунальной сфере, договорами публичными и договорами присоединения. Кроме того, необходимо проделать работу по законодательному закреплению трехуровневой модели структуры договорных связей в жилищно-коммунальной сфере, что поможет уравновесить императивные и диспозитивные начала в договорной практике: а) договоры, на основе которых должны быть установлены потребительские качества жилого помещения (договоры найма, купли-продажи, мены); б) договоры, заключаемые с организациями, непосредственно отвечающими перед потребителем за техническое обслуживание и ремонт жилищного фонда (управляющая компания, товарищество собственников жилья, жилищно-строительный кооператив); в) договоры по поставке природных ресурсов (энерго-, газо-, водо-, теплоснабжение).

В связи с этим появится возможность расширить сферу действия законодательства о защите прав потребителей, т.к. в нее будут включены правоотношения субъектов жилищного права, связанные с требованиями к качеству предоставляемого или приобретаемого жилья (соответствие установленным нормам площади жилья, санитарно-техническим нормативам и нормативам по благоустроенности жилых помещений).

Предложенные принципы построения системы законодательства позволят уточнить компетенцию органов, наделенных правом законоотворчества при регулировании правоотношений в жилищно-коммунальной сфере. Структура договорных связей может войти в практику функционирования всех субъектов рынка жилищно-коммунальных услуг независимо от их организационно-правовой формы и формы собственности, что в целом приведет к упорядочиванию отношений в этой сфере и создаст условия для эффективной и устойчивой системы защиты прав потребителей.

Правомерно выделение специального правового статуса, характеризующего особенности правового положения субъекта, относящегося к той или иной социальной группе. Система норм, закрепляющих особенности правового положения потребителя, характеризует правовой статус потребителя в объективном смысле, представляя собой комплексный правовой институт. Помимо этого, при определении субъекта соответствующей ответственности перед потребителем необходимо иметь в виду, что в отдельных муниципальных образованиях сложилась практика, при которой фактическим исполнителем жилищно-коммунальных услуг является орган местного самоуправления, реализующий функции управляющей организации в отношении соответствующего муниципального жилищного фонда непосредственно через свои структурные подразделения. Подобная практика является неправомерной, т.к. свидетельствует о совмещении органом власти функций хозяйствующего субъекта, что противоречит соответствующим положениям п. 3 ст. 7 Закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках», и в отдельных случаях по формальному признаку может затруднять осуществление защиты прав потребителей на основе правовых норм Закона РФ «О защите прав потребителей»,

поскольку указанный законодательный акт вообще не определяет органы государственной власти и местного самоуправления в качестве субъектов регулируемых им правоотношений.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ И ПРАКТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ СФЕРЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА В РОССИИ СКВОЗЬ ПРИЗМУ ЗАКОНА «О ЗАЩИТЕ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ»

**Колябин А.Ю.,
заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин
Международного юридического института (Волжский филиал),
кандидат юридических наук**

Заявленная тематика обусловлена слабой изученностью специфики правовых отношений, складывающихся в жилищно-коммунальном хозяйстве. Несмотря на постоянно решаемую проблему в отношении защиты прав потребителей, предоставления бесперебойных качественных коммунальных услуг, явного прогресса в этой сфере пока не наблюдается. В представленной статье мы постарались изучить саму сферу ЖКХ сквозь призму отношений по законодательству о защите прав потребителей.

В период реформирования жилищно-коммунального хозяйства и сопровождающих его негативных процессов, когда все население страны буквально страдает от постоянного роста тарифов и непомерно высоких платежей за жилищно-коммунальные услуги, данный обзор является весьма актуальным и своевременным.

Тем более что, как показывает практика рассмотренных судами гражданских дел, положение граждан (потребителей) в сфере потребления жилищно-коммунальных услуг усугубляется не

столько происходящими в стране негативными процессами, сколько неправомерными действиями чиновников и лиц, занимающихся управлением ЖКХ и обслуживанием населения в этой отрасли, по разным причинам, а порой и умышленно в нарушение закона, завышающих под видом государства и без того высокую стоимость жилищно-коммунальных услуг.

Значимость проведенного ниже исследования по данной категории гражданских дел заключается также и в том, что в нем не только подробно раскрываются незаконные действия при расчетах и начислениях гражданам платежей за потребляемые жилищно-коммунальные услуги, механизм и способы их обмана, но и на основе анализа действующего законодательства указываются конкретные меры по защите нарушенных прав и интересов всех потребителей жилищно-коммунальных услуг.

Прежде чем ответить на вопросы, которые обычно встают перед потребителем в сфере ЖКХ, постараемся проанализировать отечественную сферу ЖКХ на предмет соответствия существующей законодательной базы.

Конституция Российской Федерации в первой главе провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2)¹. Государство призвано обеспечить человеку достойные условия существования, поэтому политика российского «государства направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст. 7). То же содержится и в международных актах².

¹ Конституция Российской Федерации, принята 12 дек. 1993 г. // Российская газета. 1993. 21 дек.

² Всеобщая декларация прав человека : принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 дек. 1948 г. // Российская газета. 1995. 5 апр.

Например, международный пакт об экономических, социальных и культурных правах закрепил «право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий... жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни...»³.

Одной из сфер хозяйства, с которой человек сталкивается постоянно в процессе своей жизнедеятельности, является предоставление ему комплекса жилищно-коммунальных услуг. Государство осознает, что удовлетворенность граждан своим существованием, бытом, тем набором коммунально-бытовых услуг, которые им предоставляются, напрямую коррелирует с отсутствием массовых недовольств политической властью и, тем более, с попытками ее свергнуть как в стране в целом, так и в отдельных ее уголках. В этой связи первоочередной задачей публичной власти является непосредственное обеспечение оптимальных условий для жизнедеятельности населения.

Общественные отношения в области жилищно-коммунального хозяйства подвергаются регулированию со стороны государства достаточно давно, однако, вместе с тем урегулированы они не в полной мере⁴. Это вполне естественно, т.к. в современном мире происходит объективное усложнение общественных отношений, и правовое регулирование не всегда поспевает за динамикой их развития, тем более это относится к нестабильности самой сферы ЖКХ в малых городах⁵.

В Законе о ЖКХ Волгоградской области используется формулировка:

³ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах от 16 дек. 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

⁴ Рустамова С.М. Некоторые вопросы защиты прав потребителей в области оказания услуг ЖКХ // Вестник Дагестанского государственного университета. 2012. № 2. С. 118–120.

⁵ Кузнецов И.А., Колмаков А.Н. Некоторые основы муниципального управления жилищно-коммунальным хозяйством // Вестник Тамбовского университета. Сер.: Гуманитарные науки. 2007. Вып. 1.

«ЖКХ — это отрасль (комплекс подотраслей), обеспечивающая население городских и сельских поселений жилищно-коммунальными услугами...». Однако ФЗ «Об общих принципах...» среди видов муниципальных образований, помимо городских и сельских поселений, равным образом перечисляет муниципальный район, городской округ, в которых также предоставляются (оказываются) жилищно-коммунальные услуги⁶.

В Бюджетном кодексе РФ в редакции от 6 апреля 2011 г. в ст. 21 в разделе классификации расходов бюджетов было названо жилищно-коммунальное хозяйство, в составе которого представлены отдельно жилищное и коммунальное хозяйство, а также благоустройство и иные вопросы в области ЖКХ. Однако благоустройство Кодекс не отнес ни к жилищному хозяйству, ни к коммунальному. Следуя данной логике, можно было также выделить, например, освещение улиц, однако этого сделано не было. На наш взгляд, законодателем неоправданно благоустройство было обособлено либо от коммунального хозяйства, либо от других вопросов в области ЖКХ. Кроме того, отсутствие определенности относительно того, что включают в себя категории «жилищное хозяйство», «коммунальное хозяйство», другие вопросы в области ЖКХ, вызывает трудности на практике и порождает вопросы, касающиеся ограничения указанных терминов друг от друга⁷.

На сегодняшний день существует огромное количество нормативных актов как оперирующих термином «ЖКХ», так и косвенно раскрывающих его суть через определение смежных с ЖКХ понятий. Однако вывод один: нет единого понятийного

⁶ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁷ Кононкова Н.П. Реформа жилищно-коммунального хозяйства : (обзор) // Экономические и социальные проблемы России. 2004. № 1. С. 131–150.

аппарата, включающего в себя специфические термины в области ЖКХ, отсюда различные коллизии и ошибки, а значит, и судебные споры.

Терминологическую неопределенность в части определения ЖКХ попытался устранить А.В. Стукалов. В соответствии с предложенным им определением ЖКХ — это особая отрасль народного хозяйства, где федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления обеспечивают надежную и устойчивую деятельность исполнителя коммунальных услуг по холодному водоснабжению, горячему водоснабжению, водоотведению, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, гарантируя комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях⁸.

С учетом изложенных замечаний предлагаем под ЖКХ понимать следующее:

ЖКХ (жилищно-коммунальное хозяйство) — это отрасль хозяйственной деятельности, где органы государственной власти РФ и органы местного самоуправления обеспечивают надежную и устойчивую деятельность исполнителя жилищно-коммунальных услуг в данной области хозяйства по холодному и горячему водоснабжению, водоотведению и очистке сточных вод, электроснабжению, газоснабжению и отоплению, вывозу бытовых отходов, содержанию и ремонту жилых домов и придомовой территории, уборке улиц, дорог, площадей, строительству и ремонту дорог, тротуаров, мостов, освещению улиц, а также благоустройству и озеленению территории муниципального образования, гарантируя достойные и комфортные условия проживания граждан в жилых помещениях.

⁸ Стукалов А.В. Компетенция органов местного самоуправления в области жилищно-коммунального хозяйства // Административное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 32.

Сегодня все чаще звучат предложения о принятии единого нормативного правового акта, регулирующего сферу ЖКХ⁹. На наш взгляд, с указанными рекомендациями стоит согласиться. Представляется целесообразным закрепить изложенное выше понятие ЖКХ в специальном законе о ЖКХ.

При защите прав потребителей в сфере ЖКХ немаловажную роль играют государственные органы, муниципалитеты, субъекты РФ¹⁰. Кроме того, эта сфера для них является очень важной: градообслуживающая сфера — основа жизнеобеспечения муниципального образования. От правильности и обоснованности муниципального управления системами жизнеобеспечения зависит уровень муниципальных услуг, определяющих качество жизни населения. Муниципальное управление градообслуживающей сферой представляет собой деятельность, определяемую согласованной совокупностью ориентиров и целей создания, развития и функционирования системы жизнеобеспечения территории, а также способов и механизмов их достижения¹¹.

Цель муниципального управления градообслуживающей сферой заключается в достижении установленных нормативов и стандартов обслуживания населения: предоставления жилищно-коммунальных услуг, содержания и ремонта жилищного фонда, обеспечения надежности и бесперебойности функционирования инженерной инфраструктуры, устойчивой работы городского транспорта, общегородских коммунальных объектов, сфер торговли, общественного питания, бытового обслуживания населения, строительства и реконструкции зданий, сооружений и

⁹ То же. С. 32.

¹⁰ Акифьева Л.В. Государственный контроль качества предоставления жилищно-коммунальных услуг // Вестник НГИЭИ. 2012. № 5. С. 3–13.

¹¹ Шишкина Е.В. Жилищно-коммунальное хозяйство как предмет ведения органов местного самоуправления : муницип.-правовой аспект : авторефер. дис. ... канд. юрид. наук. Владикавказ, 2011.

коммуникаций на территории муниципального образования, безопасности функционирования всех систем жизнеобеспечения¹².

С 9 июня 2011 г. вступили в силу изменения в Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307¹³.

С 18 июня 2011 г. вступили в силу изменения в Жилищный кодекс РФ.

Федеральным законом от 18 июля 2011 г. № 242-ФЗ в Жилищный кодекс РФ вновь внесены изменения (в части, касающейся осуществления государственного жилищного надзора).

Принятые изменения в жилищное законодательство непосредственно касаются отношений, связанных с управлением многоквартирными домами и предоставлением коммунальных услуг в 2011 г.¹⁴ Так, с июня 2011 г.:

- изменились подходы к определению объема ответственности управляющих организаций и ТСЖ за надлежащее управление многоквартирными домами;
- изменился порядок расчета размера платы за коммунальные услуги, предоставляемые потребителям, в т.ч. собственникам и пользователям нежилых помещений;
- введены новые механизмы контроля органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного управления за деятельностью в сфере управления многоквартирными домами.

¹² Яшин А.П. Актуальные вопросы защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунального хозяйства в Пермской области // Здоровье населения и среда обитания. 2006. № 3. С. 24–29.

¹³ О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам : постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 г. № 307 // СЗ РФ. 2006. № 23. Ст. 2501.

¹⁴ Правила предоставления коммунальных услуг гражданам, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 мая 2006 г. № 307 // СПС «КонсультантПлюс».

Ожидается, что вскоре вступят в силу новые Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, которые утверждены постановлением Правительства РФ от 6 мая 2011 г. № 354¹⁵. Правила меняют порядок расчета размера платы за коммунальные услуги, устанавливают основные начала договорных отношений между потребителями и исполнителями коммунальных услуг, регулируют те вопросы, которые не рассмотрены в действующей редакции Правил предоставления коммунальных услуг гражданам.

В связи с вышеизложенным Министерством жилищно-коммунального хозяйства Волгоградской области принято решение о подготовке и выпуске брошюры «Новое в жилищном законодательстве: информационное издание для собственников жилья»¹⁶.

Как было установлено выше, самое главное для потребителя — это предоставление качественных коммунальных услуг, своевременно и по естественным ценам.

Коммунальные услуги — осуществление деятельности исполнителя по подаче потребителям любого коммунального ресурса в отдельности или двух и более из них в любом сочетании с целью обеспечения благоприятных и безопасных условий использования жилых, нежилых помещений, общего имущества в многоквартирном доме, а также земельных участков и расположенных на них жилых домов (домовладений).

Специфика обеспечения потребителей коммунальными ресурсами состоит в том, что они, как правило, получают их не

¹⁵ Постановление Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 г. № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁶ О жилищно-коммунальном хозяйстве Волгоградской области : закон Волгоград. обл. от 22 дек. 2011 г. № 972ОД // Волгоградская правда. 2011. 11 янв.

непосредственно от ресурсоснабжающей организации, а от организации, осуществляющей управление многоквартирным домом, ТСЖ или жилищного кооператива¹⁷.

Оказание коммунальных услуг регулируется гражданским и жилищным законодательством. В соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей»¹⁸, если отдельные виды отношений с участием потребителей регулируются специальными законами Российской Федерации, содержащими нормы гражданского права (например, договор энергоснабжения), то к отношениям, возникающим из таких договоров, Закон о защите прав потребителей применяется в части, не урегулированной специальными законами. Отсюда получается: хоть закон о защите прав потребителей и является основным — он все же рамочный и отсылочный, т.е. изучаемые нами взаимоотношения находятся под влиянием множества нормативных правовых актов, иногда даже противоречащих друг другу¹⁹.

Примером могут быть, учитывая характер коммунальных услуг, некоторые меры, предусмотренные главой 3 Закона о защите прав потребителей, — так, к исполнителю применить нельзя, в частности, требование о повторном выполнении услуги. Связано это с тем, что суть услуги — в возможности получения гражданином-потребителем коммунальных ресурсов непрерывно и бесперебойно. Поэтому неполученное на определенный момент благо (коммунальный ресурс) невозможно восполнить.

¹⁷ Шехтер А.И. Защита прав потребителей при оказании коммунальных услуг // Предпринимательство и право. 2013. 2 апр.

¹⁸ Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2012. № 9.

¹⁹ Усманова Т.Х. Особенности регионального регулирования тарифов ЖКХ // Аудит и финансовый анализ. 2007. № 6. С. 325–341.

Важно обратить внимание, что значительная часть требований потребителя касается не качества самой услуги как таковой, а качества передаваемых потребителю коммунальных ресурсов.

Следует учитывать и то, что помимо договоров об оказании услуг, в зависимости от ситуации, потребитель может оказаться и в непосредственных отношениях с ресурсоснабжающей организацией, т.е. фактически заключить договор о снабжении коммунальным ресурсом, квалифицируемый как купля-продажа, а не оказание услуг.

Поэтому в отношениях «исполнитель—потребитель» могут применяться не только положения о некачественном оказании услуг, но и о нарушении требований к качеству товара (определенного коммунального ресурса). Однако большинство положений гл. II Закона о защите прав потребителей применить в случае нарушения требований к качеству коммунальных ресурсов невозможно, в частности, это касается замены товара, безвозмездного устранения недостатков, т.к. коммунальные ресурсы потребляются сразу, причем процесс их потребления тесно связан с процессом их передачи потребителю. Поэтому при нарушении требований к температуре горячей воды, напряжению в электросети устранения недостатков можно требовать лишь на будущее время в отношении ресурсов, которые потребитель получит в будущем.

Поскольку в большинстве случаев управление многоквартирными домами осуществляют управляющие организации, применить правила о расторжении договора и возмещении убытков при ненадлежащем исполнении обязательств по предоставлению коммунальных услуг сложно, т.к. договор с управляющей организацией заключается всеми собственниками, и отказаться от него в одностороннем порядке можно только по решению общего собрания собственников (п. 8.2 ст. 162 ЖК РФ). При этом смена управляющей организации отнюдь не является гарантией получения в

последующем качественного товара, т.к. проблемы с качеством коммунальных ресурсов могут возникать по обстоятельствам, зависящим от ресурсоснабжающей организации.

Даже при непосредственном заключении договоров о ресурсоснабжении собственники часто не могут воспользоваться правом расторжения договора, т.к. иной продавец необходимого коммунального ресурса на данной территории отсутствует.

При осуществлении защиты прав потребителей в сфере жилищно-коммунальных услуг необходимо также принимать во внимание, что данные отношения во многом регламентируются нормами административного права (установление нормативов, осуществление жилищного надзора). При применении к нарушителям прав потребителей в сфере ЖКХ мер административного воздействия следует учитывать положения об осуществлении государственного и муниципального жилищного надзора, одним из направлений которого является контроль за деятельностью организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами, и исполнением обязательств, возникающих из договора об управлении многоквартирными домами (ст. 20 ЖК РФ)²⁰.

Как свидетельствует судебная практика, несмотря на реформирование системы ЖКХ, по-прежнему при снабжении потребителей коммунальными ресурсами допускаются многочисленные нарушения как со стороны ресурсоснабжающих организаций, так и со стороны управляющих организаций. Также часто наблюдается нарушение прав собственников помещений при оказании коммунальных услуг ТСЖ и жилищными кооперативами, хотя они, по идее, должны отстаивать интересы собственников.

²⁰ Хурхумал Л.В. Организационно-правовые формы жилищно-коммунальных услуг и специфика их реализации в рыночной экономике // Вестник Майкопского государственного технологического университета. 2009. № 2. С. 72–79.

Согласно информации, содержащейся в письме Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 8 февраля 2006 г. № 0100/1260-06-32 «О повышении эффективности работы, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере жилищного строительства и при предоставлении жилищно-коммунальных услуг»²¹, основу претензий потребителей, как правило, составляют:

- несоблюдение соответствующими организациями-исполнителями жилищно-коммунальных услуг требований действующего законодательства по оформлению договорных отношений;
- навязывание условий предоставления жилищно-коммунальных услуг, ущемляющих права потребителей;
- несоблюдение установленного порядка начисления и оплаты жилищно-коммунальных услуг;
- нарушение требований к качеству жилищно-коммунальных услуг и односторонний отказ от исполнения соответствующих обязательств, связанных с тепло-, водо- и электроснабжением жилых помещений (квартир) граждан.

Надеемся, что постоянно идущая реформа ЖКХ вскоре прекратится, и будет наведен порядок в этой сфере. Думается, что этому будет во многом способствовать принятый 7 мая 2012 г. Указ Президента РФ № 600 «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг»²².

²¹ Письмо Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека от 8 февр. 2006 г. № 0100/1260-06-32 «О повышении эффективности работы, связанной с обеспечением защиты прав потребителей в сфере жилищного строительства и при предоставлении жилищно-коммунальных услуг» // Журнал руководителя и главного бухгалтера ЖКХ. 2006. № 6 (ч. 2).

²² Указ Президента РФ № 600 от 7 мая 2012 г. «О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».

Данный акт предписывает Правительству РФ совместно с органами исполнительной власти субъектов РФ до ноября 2012 г. принять меры по улучшению качества предоставления жилищно-коммунальных услуг, в т.ч. путем обеспечения конкуренции на рынке этих услуг на региональном и местном уровнях, а до декабря 2012 г. обеспечить создание благоприятных условий для привлечения частных инвестиций в сферу ЖКХ в целях решения задач модернизации и повышения энергоэффективности объектов коммунального хозяйства, в т.ч. установления долгосрочных (не менее чем на три года) тарифов на коммунальные ресурсы, а также определения величины тарифов в зависимости от качества и надежности предоставляемых ресурсов.

СУЩНОСТЬ И ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ В РОССИИ

**Ерохина Татьяна Вячеславовна,
доцент кафедры публичного права
Саратовского социально-экономического института (филиал)
Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова,
кандидат юридических наук, доцент**

Конституционное признание человека, его прав и свобод, в т.ч. прав на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь, в качестве высшей ценности и признание права на их защиту основной обязанностью государства обуславливают особое место обеспечения эффективного государственного управления здравоохранением в системе приоритетных задач государства. При этом управление здравоохранением является комплексной задачей всего общества, в реализации которой принимают участие множество секторов народного хозяйства и структур управления (от федеральных до местных органов самоуправления)¹.

Основная задача управления здравоохранением сводится к результативности достижения цели посредством улучшения качества осуществления медико-профилактических мероприятий и в разумном использовании ресурсов здравоохранения. В этой связи перед государством стоят задачи по повышению качества и доступности оказания медицинской помощи, реализация которых возложена на систему государственного управления здравоохранением.

¹ Экономика и управление здравоохранением / Л.Ю. Трушкина, Р.А. Глепцеров, А.Г. Трушкин. Ростов н/Д. : Феникс, 2009. С. 90.

Примечательно, что термин «управление здравоохранением» имеет широкое распространение в нормативных правовых актах, посвященных вопросам охраны здоровья². Вместе с тем его значение не раскрывается ни в одном из них. Поэтому для целей настоящей работы представляется необходимым разработать определение понятия «государственное управление здравоохранением» и закрепить его на нормативном уровне.

Для этого обратимся к исследованию особенностей данной категории.

Государственное управление здравоохранением является достаточно сложным системным образованием, элементы которого оказывают регулирующее и упорядочивающее воздействие на общественные отношения в сфере здравоохранения.

Как отмечают Б.В. Россинский и Ю.Н. Стариков³, признаку системности государственного управления в специальной литературе⁴ уделяется особое внимание, т.к. в эту деятельность вовлечены миллионы управленцев, принимающих и исполняющих правовые акты управления, а также граждан и, кроме того, колоссальные финансовые, организационные, материальные и человеческие ресурсы. Об использовании системного подхода в исследовании вопросов управления здравоохранением говорит также А.В. Оболонский⁵.

² См., например: Федеральный закон от 21 нояб. 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральный закон от 29 нояб. 2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации», Федеральный закон от 20 июля 2012 г. № 125-ФЗ «О донорстве крови и ее компонентов».

³ Россинский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право : учеб. 4-е изд., пересмотр. и доп. М. : Норма : Инфра-М, 2010. С. 33.

⁴ Атаманчук Г.В. Обеспечение рациональности государственного управления. М., 1990. С. 38, 92–110.

⁵ Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 9–37.

Системность управления здравоохранением проявляется в существовании системы специально уполномоченных органов государственной власти, призванных реализовывать основные направления и мероприятия государственной политики в сфере здравоохранения. Все эти органы специально созданы для осуществления управленческой деятельности в сфере здравоохранения и являются основными субъектами государственного управления здравоохранением. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие государственному управлению здравоохранением как особому виду государственной деятельности.

Таким образом, можно сказать, что система здравоохранения обеспечивается посредством соответствующей системы государственного управления.

Система управления здравоохранением в России — одна из подсистем управления обществом, имеющая определенную внутреннюю организацию и функции, связь с другими системами и перспективы дальнейшего развития⁶.

Сущность государственного управления здравоохранением проявляется через систему принципов, лежащих в основе данного вида государственной деятельности, среди которых можно выделить следующие:

ПРИНЦИП ЦЕЛЕНАПРАВЛЕННОСТИ

Данный принцип является главным в управлении здравоохранением, поскольку аккумулирует в себе все составляющие процесса управления. Постановка цели — это первооснова, предшествующая совершению какого-либо действия, направленного на достижение каких-либо результатов. Это входит в компетенцию

⁶ Братановский С.Н. Государственное управление физической культурой и спортом. Саратов, 1991. С. 13.

руководителя (руководитель органа управления, главный врач, старшая медицинская сестра и др.).

Формулировка цели должна отвечать конкретным требованиям. Она должна быть своевременной и необходимой, реальной и достижимой, конкретной и согласованной с другими целями, иметь количественную или качественную оценку. Таким образом, один из важнейших принципов управления здравоохранением можно сформулировать так: каждое действие должно иметь ясную и определенную цель.

ПРИНЦИП ПРАВОВОЙ ЗАЩИЩЕННОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

Управленческая деятельность в здравоохранении, особенно в условиях рыночной экономики, всегда сопряжена с определенным риском. Принцип правовой защищенности управленческого решения требует от руководителя органа управления или отдельной организации здравоохранения знаний и соблюдения законодательства в области технологии разработки и реализации управленческих решений. Соблюдение законодательства в процессе разработки и реализации управленческого решения служит не только проявлением правовой культуры руководителя, но и определенной гарантией успеха в достижении намеченных целей.

ПРИНЦИП ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

В процессе управления любой управляемый объект развивается, совершенствуется. В нем возрастает упорядоченность отдельных структурных элементов, оптимизируется структурная организация в целом. Проводимые реформы здравоохранения в первую очередь должны касаться оптимизации системы управления отраслью на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

ПРИНЦИП ДОСТАТОЧНОСТИ В ЦЕНТРАЛИЗАЦИИ И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

Централизация и децентрализация власти, по сути дела, — два взаимосвязанных процесса, предусматривающих концентрацию власти и ее распределение, централизованное управление и самоуправление. Баланс, который устанавливается между ними, очень динамичен и может быть нарушен в ту или иную сторону, но чаще в пользу централизованной власти. Централизация функции управления должна гибко сочетаться с децентрализацией и создавать необходимые условия для нижестоящих звеньев в системе управления здравоохранением, позволяющие им эффективно выполнять возложенные на них обязанности.

ПРИНЦИП ЕДИНОНАЧАЛИЯ

Означает предоставление руководителю органа управления или организации здравоохранения широких полномочий для выполнения его функций с установлением персональной ответственности за результаты работы. Этот принцип, как правило, оправдан и реализуется в системе управления с высоким уровнем централизации власти. Во многом эффективная реализация этого принципа зависит от авторитета руководителя.

ПРИНЦИП ДЕЛЕГИРОВАНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ

В самом названии этого принципа заключен его главный смысл: передача руководителем части своих функций подчиненным без активного вмешательства в их действия. В итоге руководитель получает возможность освободиться от текущих дел и сконцентрировать свой интеллектуальный и организаторский потенциал на решении задач более сложного уровня управления. Одновременно реализация этого принципа предоставляет большие возможности для повышения квалификации сотрудников,

способствует мотивации их труда, проявлению инициативы и самостоятельности. Делегирование полномочий целесообразно и в том случае, когда руководитель готовит на свое место преемника.

В реализации этого принципа есть и такой аспект, как организация контроля за работой подчиненных, которым делегированы дополнительные полномочия: мелочная опека ничего не дает, а отсутствие контроля может сделать ситуацию неуправляемой. Решение проблемы — в эффективных формах обратной связи руководителя с подчиненными, возможности свободного обмена информацией, наличии доверительных отношений и здорового психологического климата в коллективе.

В системе управления обязательно присутствуют два взаимосвязанных звена: управляющее и управляемое. Тех, кто управляет, принято называть субъектами управления, а то, чем управляют, — объектами управления. Таким образом, субъект управления — это управляющее звено в системе управления, осуществляющее целенаправленное воздействие на объект управления, а объект управления — управляемое звено системы управления, воспринимающее управляющее воздействие со стороны субъекта управления.

Объектом управления в здравоохранении могут быть системы здравоохранения России, субъектов РФ, муниципальных образований, организации здравоохранения и их структурные подразделения, медицинский персонал и др. В системе управления здравоохранением *субъект управления* одновременно может являться и управляющим, и управляемым звеном. Например, орган управления здравоохранением субъекта РФ по отношению к органу управления здравоохранением муниципального образования или отдельных организаций здравоохранения является субъектом управления, в то же время по отношению к Министерству здравоохранения РФ он выступает в роли объекта управления. Помимо органов исполнительной власти, к субъектам государственного

управления здравоохранением следует относить органы иных ветвей государственной власти (суды — при рассмотрении ими дел об административных правонарушениях, органы Прокуратуры — при осуществлении ими общего надзора за соблюдением законодательства об охране здоровья, органы местного самоуправления — в случае осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с законом), а также общественные объединения и иные субъекты, уполномоченные государством осуществлять контрольные и другие важные государственно-управленческие функции.

Подводя итог исследованию сущности государственного управления здравоохранением, можно сформулировать его определение. *Итак, под государственным управлением здравоохранением* предлагается понимать исполнительно-распорядительную деятельность органов управления здравоохранением, направленную на реализацию основных направлений государственной политики в сфере здравоохранения.

Говоря о государственном управлении здравоохранением, нельзя не затронуть проблемы, возникающие в ходе его осуществления.

Нужно сказать, что современная система управления здравоохранением в РФ активно проявляет себя во всех направлениях своей деятельности. Под руководством нового министра здравоохранения РФ проведены существенные преобразования в отрасли, результаты которых заметны как в крупных городах, так и в небольших населенных пунктах. Положительно оценивая работу органов управления здравоохранением, нельзя не отметить влияние процесса модернизации на систему. Действительно, в рамках модернизации, проведенной за последние 2 года, сделано много. Обновлено, отремонтировано и переоснащено много медицинских учреждений. В субъектах РФ появились современные медицинские организации, оснащенные высококласным

медицинским оборудованием, что позволяет гражданам получить квалифицированную медицинскую помощь, не выезжая за пределы своего региона.

Появление современных высокотехнологичных возможностей существенно повышает уровень мотивации к качественному труду, укрепляет стремление к достижению наилучшего результата лечения. «Пилотно» в ряде стационаров были внедрены стандарты медицинской помощи при наиболее значимых заболеваниях. Это позволило в этих стационарах повысить почти в 3 раза расходы на лекарства и питание больных, а также увеличить зарплату врачей и медсестер на 17,4 и 16,1%⁷. Это позитивные моменты.

Вместе с тем в системе управления здравоохранением, как и в самой системе здравоохранения, проблем немало. Одна из главных — *несовершенство организации оказания медицинской помощи*. Суть данной проблемы состоит в том, что территория Российской Федерации огромна, плотность населения везде разная. Также различна доля сельского населения страны. В этой связи при формировании подходов к организации оказания медицинской помощи на отдельно взятой территории должны быть учтены географические, климатические, транспортные, демографические, экономические и иные факторы развития как региона в целом, так и конкретного муниципального образования.

Для разрешения данной проблемы Минздравом РФ формируется т.н. трехуровневая система.

По словам Вероники Скворцовой⁸, «первый уровень» включает все виды профилактики, а также лечение наиболее часто встречающихся заболеваний, когда нет угрозы жизни. «Второй»,

⁷ Скворцова В., министр здравоохранения. То, что министр прописал : интервью / И. Краснопольская, И. Невинная // Российская газета : федер. вып. 2013. 21 февр.

⁸ То же.

межмуниципальный, уровень создается для оказания, прежде всего, экстренной специализированной помощи при острых заболеваниях и состояниях: таких, как инфаркт, инсульт, интоксикации, травмы, комы. На «втором уровне» создаются специально оснащенные и укомплектованные мультидисциплинарные центры. Они размещаются так, чтобы довести до них больного из любой точки прикрепленной территории можно было за 30–40 минут, максимум — за час.

Наконец, «третий уровень» — получение плановой специализированной, включая высокотехнологичную, помощи... Происходит восстановление и обновление первичного амбулаторного звена и создается эффективная структура стационарной помощи. Для этого, например, вводятся в действие почти 190 мобильных комплексов — это практически мини-поликлиники на колесах с бригадой врачей, прекрасным оборудованием (электрокардиографы, флюорографы, маммографы, ультразвуковые приборы и др.), позволяющим за короткое время обследовать многих пациентов. Таким образом, появляется возможность проводить качественные профилактические осмотры, выявлять заболевания на ранних стадиях, следить за состоянием хронически больных в отдаленных местах, там, где до ближайшей районной больницы больше сотни километров. В настоящее время восстановлена система ежегодных диспансеризаций детей (до 18 лет) и возвращена всеобщая диспансеризация взрослых.

Другая проблема касается обеспечения *доступности квалифицированной медицинской помощи для жителей отдаленных территорий*. Для разрешения данной проблемы необходимо устанавливать и активно развивать телемедицинскую связь ведущих клиник со всеми медицинскими организациями более низкого уровня. Чтобы врачи в регионах могли круглосуточно консультироваться по поводу сложного пациента с профильными специалистами

самой высокой квалификации. Видеоконсультации включают и передачу изображений с приборов — томографов, рентгеновских и ультразвуковых установок. По этому направлению уже отрабатываются пилотные проекты. Но здесь возникает ряд проблем, касающихся технических возможностей (не везде есть оптоволоконная связь, быстропроводящий Интернет). Вместе с тем нужно признать необходимость развития телемедицины. Это одно из важнейших условий качественной помощи в удаленных районах.

Обращает на себя внимание и ситуация с *массовым закрытием роддомов и медпунктов в регионах*, причиной которого является переход с бюджетного финансирования на страховое из Фонда обязательного медицинского страхования, размер которого теперь зависит от количества пациентов. В результате многие сельские больницы были признаны нерентабельными, что, в итоге, привело к закрытию многих сельских, поселковых, районных больниц и роддомов. В такой ситуации пациент вынужден обращаться за медицинской помощью в медицинские учреждения других городов, расположенных в десятках километров.

Среди основных проблем сегодняшнего здравоохранения следует также назвать *нехватку специалистов и современного оборудования, низкий уровень врачей первичного звена в российских поликлиниках и больницах, некачественная работа скорой и неотложной помощи, плохое лекарственное обеспечение*. Помимо этого, необходимо стимулировать медицинских работников к качественному и эффективному выполнению своих обязанностей. В настоящее время многие выпускники медицинских вузов не работают по специальности, а практикующие доктора периодически покидают больницы и поликлиники. Основная причина этого состоит в недостаточном уровне оплаты труда врача, а также в неудовлетворительных условиях труда, когда, например, один хирург выполняет нагрузку за троих.

Для решения этих проблем в качестве одного из вариантов можно привести мнение известного педиатра Леонида Рошаля, который полагает, что в подобной ситуации необходимо подключить ассоциацию врачей, о создании которой медики мечтают уже не первый год. «Решением внутренних проблем, таких как подготовка первоклассных специалистов, должны заниматься сами медики, — заявил он. — Сообщество в первую очередь должно защитить пациента, а во вторую — коллегу, если он прав»⁹.

Кроме того, большие надежды связаны с принятием новой концепции развития здравоохранения, над которой сейчас работают специалисты Национальной медицинской палаты совместно с чиновниками министерства.

Нуждаются в корректировке и изменении т.н. «неэффективные» нормативные правовые акты и, прежде всего, акты подзаконного характера. По справедливому замечанию Г.Ю. Бударина и Е.Г. Камкина¹⁰, «...этих правовых актов так много, они так сильно дифференцированы, что говорить о какой-либо системе весьма сложно». Н.И. Иоголевич и М.И. Галюкова указывают на существование противоречий между существующей правовой реальностью и разрабатываемой полномасштабной нормативной базой в сфере здравоохранения¹¹. Эти и многие другие аналогичные данные свидетельствуют о необходимости проведения работы по совершенствованию системы нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации системы здравоохранения в РФ.

⁹ Домчева Е. Старое забыть // Российская газета : федер. вып. 2013. 27 февр.

¹⁰ Бударин Г.Ю., Камкин Е.Г. Проблемы юридического обеспечения программы модернизации здравоохранения // Медицинское право. 2013. № 2. С. 13–16.

¹¹ Иоголевич Н.И., Галюкова М.И. Анализ нормативно-правового обеспечения современной системы здравоохранения // Медицинское право. 2011. № 1. С. 3–8.

Совокупность мероприятий, направленных на решение сложившихся проблем в системе здравоохранения, реализуемых в правильных направлениях, эффективными методами, в должной форме, грамотными управленцами и руководителями способна вывести российское здравоохранение на качественно новый уровень, повысить престиж медицинской профессии, создать достойные условия оказания медицинской помощи гражданам России.

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИИ
УПРАВЛЕНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЕМ
В РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ
ВО ВТОРОЙ ПОЛОВИНЕ XVIII ВЕКА**

Иванова Ольга Андреевна,
доцент кафедры публичного права
ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет
имени И.Н. Ульянова» (г. Чебоксары),
кандидат юридических наук

Сергеев Михаил Петрович,
доцент кафедры уголовно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВПО «Чувашский государственный университет
имени И.Н. Ульянова» (г. Чебоксары),
кандидат медицинских наук

Развитие новой комплексной отрасли российского права — медицинского права, имеющего самостоятельный предмет и метод правового регулирования, становится объективной закономерностью регулирования общественных отношений в сфере здравоохранения населения на современном этапе генезиса российской государственности.

Анализ историко-правовых основ становления и развития национальной системы управления здравоохранением в России позволяет определить причины возникшего в российской медицине кризиса и найти общие пути выхода из него, а также расширить представление о тех классических принципах управления здравоохранением, которые были заложены российскими мыслителями и государственными деятелями и впоследствии были восприняты во многих странах. Изучение как положительного, так и

отрицательного опыта оформления правового обеспечения управления системой здравоохранения поможет избежать многих ошибок при восстановлении государственной системы управления здравоохранением в России с учетом рыночных отношений.

Основы административной реформы в сфере организации и управления здравоохранением были заложены еще в начале XVIII в. Среди административных реформ Петра I значились и мероприятия по медицинскому делу. Организована медицинская канцелярия, во главе которой с 1716 г. поставлен врач, в некоторых городах открыты аптеки. В 1718 г. в Петербурге организовали «инструментальную избу» для изготовления хирургических инструментов. Проводились мероприятия санитарного характера: начали учитывать рождаемость и смертность, возник надзор за пищевыми продуктами на рынках, были изданы указы о благоустройстве Москвы. Высокая смертность населения России (и особенно детского населения) от заболеваний стала возводиться в ранг проблемы, требующей государственного регулирования.

Детализация правовой регламентации управления здравоохранением соотносится с 1763 г., когда был издан Именной указ от 12 ноября 1763 г. «Об учреждении государственной Коллегии медицинского факультета (с приложением оной Коллегии и Экономической канцелярии инструкций)»¹.

Названный указ затрагивал несколько направлений:

- государственная организация и финансирование подготовки отечественных кадров во всех звеньях здравоохранения;
- государственное финансирование учреждений бесплатной медицинской помощи малоимущим слоям населения;
- введение специализированных государственных органов контроля и надзора за лечебными учреждениями и лицами, осуществлявшими частную медицинскую практику.

¹ РГНБ. Конволют. Т. 6/1. Д. 155. Указы императрицы Екатерины II.

Начало систематизации управления здравоохранением связывается с государственной политикой в сфере кадрового обеспечения высших учебных заведений. На протяжении полувека подготовка специалистов-медиков осуществлялась приглашенными европейскими специалистами. В силу этого не существовало систематической подготовки отечественных специалистов, их недостаточное количество восполнялось за счет иностранных докторов, компетентность которых часто вызывала сомнения, т.к. не могла быть оценена и проконтролирована надлежащим образом. С введением указа управление медицинским факультетом возлагалось на два департамента — Коллегию медицинскую и Канцелярию, «отправляющую экономию всего факультета»². В состав Медицинской коллегии входили: президент — глава Коллегии, три доктора медицины, один штаб-лекарь и один аптекарь и секретарь. Свои должности они получали в зависимости от наличия ученой степени или заслуг в области медицины. В прямом подчинении императрицы, за штатом Коллегии, остались лейб-медики, штаб-хирурги и находящийся в их подчинении аппарат (п. 6 Указа)³.

В обязанности Медицинской коллегии вменялось:

- 1) организация медицинского обслуживания населения (амбулаторного и стационарного типов);
- 2) упорядочение аптечного дела, в т.ч. контроль производства и распространения лекарств;
- 3) обобщение отчетности по санитарно-эпидемиологическому благополучию, количеству заболевших и смертности, способам и приемам лечения болезней по российским губерниям;

² Законодательство Екатерины II. Т. 1 / под ред. О.И. Чистякова, Т.Е. Новицкой. М. : Юрид. лит., 2000. С. 290.

³ То же. Т. 2. 2001. С. 101.

- 4) подготовка и определение в должности докторов и аптекарей российских кадров;
- 5) разрешение споров в сфере медицинских наук;
- 6) поощрение докторов за особые достижения в медицинской науке и практике⁴.

Канцелярия медицинская экономическая напрямую подчинялась только президенту Коллегии. Президент самостоятельно, без указа Императрицы, определял численный состав штата Канцелярии.

В обязанности Канцелярии вменялось:

- 1) контроль доходов аптек;
- 2) содержание докторов, аптекарей, госпиталей, анатомического театра, учеников, ботанических огородов и лабораторий;
- 3) ежемесячно составлять рапорты Императрице о состоянии дел, доходах и расходах Коллегии⁵.

Устанавливался особый порядок определения в должность для докторов и лекарей. В соответствии со ст. 70 они принимались на службу по контракту. В одном из вариантов проекта Екатерина определила и жалованье для медицинских работников, довольно высокое: 500 руб. в год доктору, 300 — лекарю, каждому из лекарских учеников — по 50 руб.⁶ В окончательном варианте также был установлен достаточно высокий уровень жалования, хотя и ниже, нежели предлагалось проектом.

На местном уровне организация здравоохранения и санитарно-эпидемиологического благополучия определялась законом «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. и возлагалась на Приказ общественного

⁴ Инструкция Коллегии // То же. Т. 1. 2000. С. 292–294.

⁵ Инструкция канцелярии // То же. С. 296.

⁶ Григорьев В. Реформа местного управления при Екатерине II : (Учреждение о губерниях 7 нояб. 1775 г.). СПб., 1910. С. 270.

призрения, полицию, земского исправника или капитана в сельской местности и городничего — в городах.

Приказ общественного призрения учреждался в каждой губернии и возглавлялся губернатором. Наряду с прочими, в предмет ведения Приказа входило: строительство госпиталей, больниц, богаделен для «убогих, увечных и престарелых», особого дома для неизлечимо больных, не имеющих средств к существованию, дома для сумасшедших и надзор за ними (ст. 380 Учреждения).

В соответствии со ст. 238–240 «Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи» от 7 ноября 1775 г. в обязанности земского исправника и земского капитана входило: освидетельствование больных инфекционными болезнями совместно с лекарем и священником; установление карантина в местностях, население которых поражено опасными заболеваниями; введение карантина в случае эпизоотии и принятие мер по его соблюдению населением в целях профилактики заражения от пораженных животных⁷. Такие же обязанности имел городничий (ст. 260–263)⁸.

Отдельные положения организации оказания медицинской помощи содержались в нормативных правовых актах, касавшихся отраслевого и местного самоуправления. Так, в ст. 45 Городового положения (Жалованной грамоты городам от 21 апреля 1785 г.), устанавливался порядок оказания медицинской помощи больным ремесленникам: «Буде кто ремесленной занеможет так, что ремесла отправлять не в силах, или больной мастер не имеет подмастерья или учеников, кои дело его отправлять могут, да даст о том знать управному старшине или старшинским товарищам, кои обязаны ему учинить помощь по надобности в

⁷ Законодательство Екатерины II. Т. 1. 2000. С. 418.

⁸ То же. С. 424.

лечении или работе, как то, например: призывают лекаря или дав помочь денежную на лекарства, буде так беден, что в том необходимость есть; в работе, придав в случае нужды подмастерья или ученика или помогая деньгами на время из ремесленной казны до излечения, сколько сход ремесленной приговорит. Равномерно поступать и с больными подмастерьями или учениками»⁹.

Более того, детальной правовой регламентации подверглась организация больничного дела в Российской империи. Статья 394, содержание которой составляло Примерное положение для учреждения больницы, устанавливала порядок приема и содержания больных, кадровый состав персонала и размер жалования, порядок оказания медицинской помощи и организации контроля и надзора за соблюдением требований законодательства, правил внутреннего распорядка и расходом денежных средств, выделенных из казны на содержание лечебного учреждения.

Правовое закрепление получает организация психиатрической помощи душевнобольным. Еще в 1761 г. Петр III повелел: «Безумных не в монастыри отдавать, но построить на то нарочитый дом, как на то обыкновенно и в иностранных государствах учреждены долгаузы». Но нарочитых домов в России не было, в связи с чем Указом Екатерины II от 3 июля 1762 г. следовало определять психически больных для содержания в «монастырь, к тому способный». Указ Сената от 1 ноября 1762 г. «О помещении безумных» определил для этого «покои при Новгородском Зеленецком монастыре и Андреевском, что при Москве в Поленицах». В соответствии с Указом Екатерины II 1767 г. колодники передавались из ведения Тайной канцелярии «для исправления в уме» в Спасо-Евфимьевский монастырь в Суздале: «Сосланных в монастырь колодников содержать не скованными, караульным же поступать без употребления строгостей, поелику

⁹ То же. Т. 2. 2001. С. 103.

они люди, в уме поврежденные, то с ними обращаться с возможной по человечеству умеренностью»¹⁰.

Необходимо отметить, что большое количество «бесных» колодников было обременительным для монастырей. Поэтому в середине 60-х гг. XVIII в. Святейший Синод стал отказывать светской власти в содержании лиц с психическими расстройствами. С этого времени «в уме поврежденным» определялся статус больных, лечением которых должен заниматься врач¹¹.

В царствование Екатерины II было учреждено устройство двух долгаузов для психически больных — один в Новгороде, в Зеленецком монастыре, другой в Москве, в Андреевском. Однако устройство этих долгаузов было далеко от их европейских аналогов. Обслуживали психически больных по-прежнему священнослужители, а не врачи. При этом двух долгаузов на огромную страну не хватало. В Петербурге, соответственно увеличению населения, число душевнобольных настолько умножилось, что все чаще стали отмечаться случаи нарушения порядка па улицах и в присутственных местах. Поэтому в 1766 г. было издано распоряжение, чтобы все жители столицы, имеющие душевнобольных, немедленно, под угрозой штрафа, уведомляли Главное полицейское управление о том, как они их содержат и какие меры принимают для ограждения здоровых от опасности и неприятностей. С основанием Приказов общественного призрения начали открывать психиатрические отделения при боль-

¹⁰ Абрамов С.В. История развития психиатрической помощи в местах лишения свободы // Судебная психиатрия. Пенитенциарная психиатрия и психология /под ред. Т.Б. Дмитриевой. Вып. 6. М. : ФГУ «ГНЦ ССП Росздрава», 2009. С. 3–16.

¹¹ Каннабих Ю.В. История психиатрии. М. : АСТ ; Минск : Харвест, 2002. С. 559.

ницах и строить специальные дома для умалишенных — «желтые дома»¹².

Таким образом, в середине XVIII в. проведены реформы в области здравоохранения: в 1763 г. была организована Медицинская коллегия, увеличено число врачей в городах, обращено большое внимание на медицинское образование и подготовку врачей-специалистов и преподавателей. В 1763–1771 гг. в Москве и Петербурге были открыты воспитательные дома с родовспомогательными заведениями при них, служившими школами для подготовки повивальных бабок. В связи с разделением на губернии проведены преобразования во врачебном деле: созданы губернские врачебные управы, введены должности уездных лекарей. В 1775 г. в губерниях были созданы приказы общественного призрения, в ведение которых были переданы гражданские больницы. Произошло изменение правовой регламентации содержания психически больных, и в частности психически больных преступников, изменился социальный статус данной категории больных, заболевание которых уже не носило религиозный характер, а имело медицинские причины и находилось в ведении врача.

Все эти мероприятия создали прочную основу и подготовили почву для социальных преобразований XIX в., направленных, в т.ч., и на охрану здоровья населения, заботу о воспроизводстве нации, доступность медицинской помощи, развитие медицинской науки.

¹² Уголовно-исполнительная система, 130 лет / М.Г. Детков, С.Х. Шамсунов, Г.В. Алексушин, П.В. Яценко, В.И. Селиверстов. М. : Юриспруденция, 2009. С. 6–28.

ДЕФИЦИТАРНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ КАК СОЦИАЛЬНО-ПЕДАГОГИЧЕСКАЯ ПРИЧИНА, ОТРИЦАТЕЛЬНО ВЛИЯЮЩАЯ НА РАЗВИТИЕ ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫХ ЦЕННОСТЕЙ ПОДРОСТКОВ, СОВЕРШАЮЩИХ ПРАВОНАРУШЕНИЯ

**Вилкова Алевтина Владимировна,
ученый секретарь ФКУ НИИ ФСИН России г. Москва,
майор внутренней службы,
кандидат педагогических наук, доцент**

Под дефицитарностью понимается недостаточность тех или иных составляющих образовательный процесс компонентов (их содержания, форм, методов, условий и т.д.), ведущая к неполноценности его результатов. Неполноценность — это несоответствие образовательного процесса и его результатов требованиям программ общества, современному состоянию науки и практики, индивидуальным возможностям и особенностям его субъекта — детей и подростков.

В качестве последствий или результатов дефицитарности образования, недостатков в воспитательной работе с детьми в семье и дошкольных учреждениях можно назвать социально-психическую депривацию; культурную и социально-педагогическую запущенность; всевозможные отклонения, задержки в индивидуальном, возрастном, физическом, психическом, социальном, духовном развитии детей и подростков; обусловленные этими и другими сопутствующими факторами отклонения в индивидуальном поведении, учебной, трудовой и других видах деятельности, включая их асоциальные формы (правонарушения и преступления).

Поскольку последствия дефицитарности образования носят исключительно негативный характер, можно говорить об упущенной выгоде или ущербе, наносимом самому индивиду и обществу в целом. Этот ущерб проявляется в неполноценности знаний, умений и навыков, отношений, развития индивида; в снижении учебной успешности, прилежания, дисциплины; в нарушении темпов (и отклонениях) в индивидуальном и личностном развитии, процессов социализации, самоопределения и самореализации; в профессиональной несостоятельности, что ведет к снижению экономической эффективности и последующей отдаче образования подрастающего поколения и его результатов в различных сферах деятельности. Отсюда и необходимость дополнительных ресурсов и затрат (материальных, психологических, социальных) на преодоление и исправление негативных последствий и результатов неполноценного образования и других форм этого ущерба.

Последствия дефицитарности образования усиливаются и усугубляются отрицательными наследственными и врожденными факторами; дефектами в развитии; последствиями перенесенных травм головного мозга, различных заболеваний и интоксикаций; возрастными кризисами и аномалиями развития; неполноценным питанием, гиподинамией, гипоксией, психотравмирующими факторами в семье, дошкольных учреждениях и школе, отрицательным влиянием микро- и макросоциальных условий и т.д.

Негативное влияние этих и других факторов обычно концентрируется и проявляется в неполноценных условиях семейного, дошкольного, школьного и внешкольного образования. Их действие и влияние усугубляется дефицитом, а то и полным отсутствием внимания и конструктивного влияния общества и социальных (государственных) институтов на условия, процесс и результаты образования подрастающего поколения.

В конечном счете дефицитарность образования может достичь такого порога, за которым образование подрастающего поколения становится неэффективным, подавляет личность, индивидуальность и инициативы ребенка, идущие вразрез с волей педагога; на негативных методах стимулирования и других т.н. педагогических атрибутах процесса образования. Эта система является отголоском давно утративших свою актуальность традиций в воспитании детей, следствием недостаточно высокообразованности педагогов, слабости их творческого потенциала, стремления решать сложные педагогические проблемы и задачи простыми средствами и способами из-за слабой профессиональной подготовки. Следствием авторитарных методов и традиций в учебно-воспитательной работе с детьми является формирование у слабых, отстающих и запущенных учащихся стойкого негативного отношения к школе, учебе, комплекса неполноценности, неуверенности в себе, синдрома тревожного ожидания, неврозов, психосоматических расстройств, отставаний в развитии, искажений в процессах самоопределения и самоактуализации, деформаций в развитии личности и т.д.

Не меньшую, если не наибольшую, опасность представляет дефицит духовности в образовании подрастающего поколения (не в религиозном, а в светском, философском смысле слова). Об этом говорилось на научном симпозиуме в Праге в 1991 г., посвященном философии образования в XXI в. Единодушно признавалось, что европейская школа в лучшем случае учит знаниям, но не ценностям и нормативам. Знания, лишенные ценностного отношения, аксеологической характеристики, способны обслуживать самые различные цели, антигуманные в т.ч. Учебная и трудовая деятельность, лишенная личностного смысла и ценности, способна вызвать лишь отвращение и стремление избегать их любыми путями. Если они и способствуют развитию интеллектуальных и других

качеств индивида, но не сопровождаются развитием духовным, то ведут к духовной деградации.

Это проблема не нова. Она активно обсуждалась в конце XIX—начале XX вв. Так, известный педагог С.И. Гессен писал в основах педагогики о том, что могущество индивидуальности коренится в тех духовных ценностях, которыми проникаются тело и душа. Русский философ Н.А. Бердяев утверждал, что можно поработить тело, но дух остается свободным. Рабство же мысли приводит к духовной бедности и отсталости. Поэтому в ребенке нужно развивать и укреплять его духовное начало. О приоритете духовных ценностей в процессе образования человека писали В.П. Вахтеров, К.Н. Вентцель, В.В. Зеньковский, К.Д. Кавелин, П.Ф. Каптерев, П.Ф. Лесгафт и др. Гуманистические традиции русской школы основывались на воспитании таких духовных, нравственных ценностей, как честь, благородство, верность слову, долг, личное мужество и других.

Снижение духовного, гуманистического начала в современном школьном образовании, к тому же часто не приносящем радости и успеха, не имеющем конкретной ценности для ученика, технократическая направленность этого образования, ориентированного в своей основе на усвоение знаний, умений, навыков, является одной из причин дегуманизации общества, его бездуховности. В сочетании же с некоторыми негативными социальными процессами это ведет к созданию благоприятной почвы для роста преступности, насилия, жестокости, алкоголизма, наркомании, проституции, что и наблюдается в последние годы в молодежной среде.

Многолетние наблюдения и многочисленные исследования показывают, что основной контингент несовершеннолетних правонарушителей рекрутируется из числа несостоятельных учащихся, школьников-неудачников (наибольшее количество детей

с психосоматическими расстройствами также наблюдается среди них). Это сложная, многоуровневая, полифункциональная, но почти закономерная связь. Учебная несостоятельность, отторженность от классного, школьного коллективов, неблагополучие во взаимоотношениях с родителями, учителями, одноклассниками создают опасную ситуацию криминогенного развития личности несовершеннолетнего.

И наоборот, учебная успешность, эмоционально положительные взаимоотношения с родителями, учителями, одноклассниками, активное участие в жизни и деятельности школьного коллектива обладают не только высоким образовательным, но и терапевтическим, профилактическим эффектом. Это проверено и подтверждено многочисленными исследованиями, описано во многих публикациях.

Таким образом, проблема дефицитарности образования и проблема деградации, деморализации и обнищания общества смыкаются. Детские дома, школы-интернаты для брошенных, обездоленных, больных детей, спецшколы, специальные ПТУ, воспитательно-трудовые колонии, детская преступность, наркомания и проституция — все это отвратительные и социально опасные последствия педагогической несостоятельности родителей, учителей, воспитателей, общества в целом. Это свидетельство дефицитарности образования, снижения качества учебно-воспитательной работы с детьми в школьных и других учебных заведениях, что ведет к падению ее эффективности и результатов, к росту ее негативных последствий, преждевременному отсеву учащихся из школы, снижению их успеваемости, дисциплины и поведения, ухудшению состояния здоровья и т.д. Таким образом, вопрос исправления недостатков в области образования в современных условиях становится общегосударственной проблемой.

Список литературы:

1. Гонеев А.Д. Подготовка учителя к коррекционно-педагогической деятельности с подростками. М., 2000.
2. Кудрявцев В.Н. Мотивы преступного поведения // Юридическая психология. 2007. № 4.
3. Никифорова А.А. Рынок труда: занятость и безработица. М. : Междунар. отношения, 1991.
4. Петин И.А. Основное условие формирования преступной направленности поведения человека // Юридическая психология. 2007. № 3.
5. Тюгаева Н.А. Образовательные программы исправления осужденных. Рязань, 1997.

ДИСТАНЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ И ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ТОЛКОВАНИЯ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

Васильев Федор Петрович,
доцент кафедры УДСООП Академии управления МВД России,
доктор юридических наук, доцент

Булатова Лариса Альтафовна,
заместитель директора по УВР МБОУ «СОШ № 11»
г. Рубцовска Алтайского края

Казалось бы, что с момента закрепления в Законе РФ «Об образовании» от 10 июля 1992 г. № 3266-1¹ положений о внедрении и развитии (совершенствовании) в системе образования и

¹ Кроме того, закон определяет организационные основы и принципы государственной политики в области образования, разграничивает компетенцию и ответственность федеральных органов государственной власти страны и органов государственной власти субъектов РФ в области образования, регулирует в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, а также вводит общие установочные нормы по вопросам, отнесенным к компетенции субъектов РФ, в соответствии с которыми последние осуществляют собственное правовое регулирование в области образования. Закрепляется существующая система образования в стране, представляющая собой совокупность системы преемственных образовательных программ и государственных образовательных стандартов различного уровня и направленности, сети реализующих их образовательных учреждений различных организационно-правовых форм, типов и видов, а также системы органов управления образованием и подведомственных им учреждений и предприятий. Текст опубликован в Ведомостях Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ от 30 июля 1992 г., № 30, ст. 1797 (в ред. Федерального закона от 1 апр. 2012 г. № 25-ФЗ, с изм., внесенными Постановлением Конституционного Суда РФ от 24 окт. 2000 г. № 13-П).

подготовки кадровых ресурсов дистанционного метода обучения граждан (в последующем подтвержденных приказом Минобрнауки России от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий») проведены достаточные научно-исследовательские работы. В настоящее время известно свыше 120 различных фундаментальных научных работ. С учетом современных президентских и правительственных требований, внесенных изменений в образовательно-научные технологии и текущего курса страны требуется проведение дополнительного научно-практического анализа. Поэтому следует обратить внимание на совершенно новые явления в области подготовки специалистов. Так, Правительством России издано Распоряжение от 21 мая 2012 г. № 811-р «Об утверждении перечня иностранных образовательных организаций, которые выдают документы иностранных государств об уровне образования (или) квалификации, признаваемые на территории Российской Федерации»², в котором определены иностранные учебные заведения, чьи документы об образовании признаются в России. В список вошли образовательные организации 25 стран. Речь, в частности, идет об Австрии, Австралии, Германии, Франции, Швейцарии, Испании, Бразилии, Великобритании, США, Канаде, Японии, Китае, ЮАР. В числе вышеуказанных учебных заведений Лондонский королевский колледж, университеты Ньюкасла, Аризоны, Хоккайдо, Токийский технологический институт, а также Боннский, Бостонский, Гарвардский, Кейптаунский университеты и Гонконгский университет науки и технологии. Тем самым российские высшие образовательные учреждения³, как отмечает А.А. Кашаев, должны подготовить свои кадровые ресурсы

² Текст опубликован в Российской газете от 25 мая 2012 г., в СЗ РФ от 28 мая 2012 г. № 22, ст. 2902.

³ Ильченко О.А. Организационно-педагогические условия разработки и применения сетевых курсов в учебном процессе : на примере подгот. специалистов с высш. образованием : автореф. дис. ... канд. пед. наук. М.,

в рамках международных стандартов⁴, но весьма уместно отмечает С.Г. Бондарева, что эти качества должны начинать формироваться еще с общеобразовательных школ⁵.

Существенным фактором формирования образовательной системы является распоряжение Правительства России от 7 февраля 2011 г. № 163-р «О Концепции федеральной целевой программы развития образования на 2011–2015 годы», изданное в целях обеспечения реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства России от 17 ноября 2008 г. № 1662-р, где отмечено, что в середине текущего десятилетия российская экономика оказалась перед долгосрочными системными вызовами, отражающими как мировые тенденции, так и внутренние барьеры развития. Необходимостью времени является возрастание роли человеческого капитала как основного фактора экономического развития. Для России ответ на этот вызов предполагает преодоление имеющихся негативных тенденций в развитии человеческого потенциала, кото-

2002 ; Андреев А.А. Дидактические основы дистанционного обучения в высших учебных заведениях : дис. ... д-ра пед. наук. М., 1999.

⁴ Кашаев А.А. Дистанционное образование как фактор формирования единого мирового образовательного пространства : дис. ... канд. пед. наук. Рязань, 2003 ; Бондарева С.Г. Педагогические условия организации дистанционного обучения в процессе подготовки будущих учителей : на примере курса «История зарубеж. педагогики» : дис. ... канд. пед. наук. Барнаул, 2003 ; Бухарова А.В. Развитие теории и практики дистанционного образования в России и за рубежом в 80-е годы XX–начале XXI века : ист.-пед. аспект : дис. ... канд. пед. наук. Ростов н/Д., 2002 и др.

⁵ Эти и другие особенности были затронуты в работах: Зюзина Т.Н. Организационно-педагогические условия использования дистанционного обучения в общеобразовательном учреждении : дис. ... канд. пед. наук. М., 2005 ; Варданян Н.А. Развитие дистанционного обучения в общеобразовательной школе : дис. ... канд. пед. наук. М., 2004.

рые в т.ч. характеризуются низким качеством и снижением уровня доступности социальных услуг в сфере образования.

Вышеуказанные административно-правовые меры и другие требования практически обязывают рассматривать вопросы дистанционного образования в России по следующим направлениям:

- **Общеправовое толкование** — правовое воспитание граждан в России. В целях разрешения вопроса на уровне государственной политики впервые в истории страны издается документ: «Распоряжение Президента России «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»»⁶. Эти требования касаются не только граждан, но и государственных служащих, контролирующих (надзирающих), охраняющих правопорядок и обеспечивающих ту или иную грань безопасности. Президентом определены принципы, основные направления и содержание государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Для этого необходимо реализовать следующие цели: формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиций безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности, а также преодоление правового нигилизма в обществе. Закладка в личности этих требований производится именно на общеобразовательной стадии⁷.

Сегодня на формирование правовой культуры влияют такие факторы, как характер воспитания и моральный климат в семье, методика преподавания в образовательных учреждениях (закладка

⁶ Утв. Президентом России 28 апреля 2011 г. Пр-1168. Текст опубликован в Российской газете от 14 июля 2011 г.

⁷ Дополнительно см.: Васильев Ф.П. Подготовка юристов-специалистов — путь к обеспечению гарантии прав и свобод человека и гражданина // Конституционные гарантии правового статуса личности в России : теория и практика : материалы межвуз. науч.-практ. конф. Чебоксары : изд-во Чуваш. ун-та, 2006. С. 36–45.

правосознания), законопослушное поведение родителей, качественный уровень обучения в образовательных учреждениях, понятность, доступность и эффективность законодательства. Существенное значение в нашем случае имеют: строгое соблюдение всеми гражданами нашего общества норм закона, профессиональной этики; доступность правосудия; доведение через систему дистанционного образования до индивидуума нужной информации для его совершенствования и развития правосознания (формирование законопослушности) и др.

В соответствии с Распоряжением правовое воспитание следует начинать с дошкольного, школьного возраста, и эти немаловажные социальные вопросы более успешно должны реализовываться с применением также аудио- и видеотехники — дистанционного образования.

• В процессе образовательной деятельности, т.е. общее — начальное, основное, среднее полное образование, а далее заключительные: среднее специальное, высшее профессиональное обучение. В данном случае следует акцентировать внимание на общеобразовательной деятельности, которая требует дифференцированного подхода:

— общее стандартное — образование обязательное (с 1 по 11 классы);

— специальное общее образование (в т.ч. и для одаренных) детей, обучающихся в образовательных учреждениях, находящихся в ведении Минобрнауки (гимназии, колледжи) и различных министерств и ведомств (федеральных органов исполнительной власти), субъектов управления (федеральные, местные и муниципальные)⁸. Имеется в виду, прежде всего, воспитанников в системе МВД, МЧС, Минюста и Минобороны России и др.;

⁸ Авторы считают нецелесообразным рассмотрение в данном случае частных образовательных школ.

– профильное обучение в общеобразовательных учреждениях. Например, данному вопросу уделено внимание в письме Минобрнауки России от 4 марта 2010 г. № 03-412 «О методических рекомендациях по вопросам организации профильного обучения». Суть данного вида общего образования выражается в подготовке детей к выбору будущей профессии или специализации (выбор последующего образовательного учреждения) на основе информации о деятельности определенных государственных и негосударственных организаций. Данный вид образования в основном производится по рекомендации как Минобрнауки России, так и тех или иных юридических лиц (субъектов управления — государственных учреждений) и негосударственных (акционерных обществ-собственников).

Безусловно, для придания значимости со стороны Правительства и Минобрнауки России вопросам реализации образовательных программ предпрофильной подготовки и профильного обучения должен быть сделан акцент, наравне с другими, на образовательных учреждениях не только для одаренных (лицеев, гимназий), которым намного больше выделяется для стимулирования финансово-материальных и иных ресурсов. Тем самым, выделяя классовые признаки в классовом обществе, государство (Правительство России) в какой-то степени способствует присутствию закономерной социальной справедливости для педагогического персонала и самих образовательных учреждений. Например, по инициативе руководства МБОУ «СОШ № 11» г. Рубцовска Алтайского края, родителей и учащихся с 2007 г.⁹ соз-

⁹ С другой стороны, в данном городе имеется 4 учреждения ФСИН России, социальное положение населения требует государственной поддержки в плане дотаций — присутствуют проблемы трудовой занятости населения (отдаленность от областного центра почти 300 км, в год в среднем совершается свыше 4500 уголовных преступлений, цены на ряд продуктов почти наравне с московскими или Санкт-Петербургскими). Тем самым

даны профильные (правоохранительные) классы (свыше 50 учеников). Кроме того, в основной школе реализуется предпрофильная подготовка: создание оборонно-спортивных классов (свыше 50 человек).

Для города с численностью 147 тыс. населения данный вид образования является показателем не только проводимой государственной политики, но и защиты детей от криминальных факторов, снятия проблем детей в выборе профессии (дальнейшего образовательного учреждения)¹⁰. Эти и другие проблемы требуют обязательного дополнительного стимулирования со стороны федерального бюджета.

В настоящее время задачей педагогов и госучреждений страны является умение приобщать детей к общепринятым нормам и правилам взаимоотношений со сверстниками и взрослыми (внимательность к людям, готовность к сотрудничеству и дружбе, оказание помощи нуждающимся, уважение к окружающим). Необходимо развивать и совершенствовать практику обучения основам права в образовательных учреждениях, взаимодействуя с территориальными и образовательными органами МВД¹¹, МЧС,

образовательные учреждения (всего около 30 различных школ) нуждаются именно в федеральной поддержке — оплаты учителей, технического вооружения и содержания тех или иных объектов образовательных учреждений, а также успешной защиты детей от той или иной вредной информации в рамках требований Федерального закона от 29 дек. 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию» (ФЗ вступает в силу с 1 сентября 2012 г.; опубликован в Российской газете от 31 декабря 2010 г., в Парламентской газете от 14 января 2011 г., в СЗ РФ от 3 января 2011 г. № 1, ст. 48).

¹⁰ Положительным фактором является то, что инициативу школы наиболее активно поддерживает полиция территориального ОВД по г. Рубцовску (межмуниципального), сотрудники подразделений полиции УУП, ПДН, УР, дознания и др.

¹¹ Также с 2012 г. проведены и завершены организационные меры по подготовке руководящих кадров (магистрантов и бакалавров) в системе МВД России Академией управления МВД России с применением

ФСИН России и др. Эти и другие требования для авторов являются сутью данной статьи.

Сегодня обучение и подготовка кадровых ресурсов в системе образования (по всем линиям) должны быть направлены на то, чтобы дать обучающимся те или иные знания, которые необходимы с учетом текущего времени и проводимой в стране социальной политики (например, см. также Постановление Правительства России от 25 июня 2012 г. № 634 «О видах электронной подписи, использование которых допускается при обращении за получением государственных и муниципальных услуг»¹²). Для этого на уровне образовательных учреждений в процессе дистанционного обучения руководителям и педагогам необходимо учитывать следующие особенности:

- нормы часов (компьютерного контакта) и изучаемых предметов;
- методику и технологию дистанционного обучения¹³;
- обеспечение (соблюдение) информационной безопасности;
- предоставление четкой информации (заданий, упражнений, тестов, практических работ в рамках обучаемого предмета) и недопущение перегрузки ребенка-ученика;
- осуществление контроля и проверки уполномоченными лицами методики и качественного проведения занятий (МУ «Управление образования», директором и его заместителями по УВР или иными уполномоченными лицами);

дистанционного обучения. См., например, приказ Начальника Академии управления от 13 апр. 2011 г. № 68 «Об утверждении Положения о магистратуре», а также: Сурнин И.П. Методика дистанционного обучения в вузах МВД России : автореф. дис. ... канд. пед. наук. М., 2004.

¹² Российская газета от 2 июля 2012 г.

¹³ Дополнительно см. приказ управления Алтайского края по образованию и делам молодежи от 15 октября 2008 г. № 3193 «Положение о базовой школе в Алтайском крае».

– учет организационных вариантов сетевых взаимодействий с заказчиками (собственниками, работодателями), ресурсными центрами, государственными и иными органами (в т.ч. образовательными учреждениями¹⁴);

– систематизация и распространение педагогической информации о возможностях ресурсного центра в плане индивидуализации образовательных программ, повышения уровня мотивации образовательной деятельности, расширения образовательного пространства социализации и профессионального самоопределения учеников, и на этой основе создание соответствующего информационного банка данных (школы);

– электронное информационное обеспечение в соответствии с Федеральным законом от 6 апреля 2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи»¹⁵, т.е. обеспечение данного вида образования на уровне соответствующего региона¹⁶ и на федеральном уровне, а также использование СМИ для этих целей;

– совершенствование методики проведения дистанционных занятий — обучения и применения новейших электронных технологий, в т.ч. в рамках международных стандартов и др.

Несомненно, в целях недопущения безрезультативности обучения вопросы финансово-материального стимулирования дистанционного образования требуют строгого подхода в плане учета и контроля целевого использования выделенных и применяемых ресурсов.

¹⁴ Дополнительно см. Васильев Ф.П., Большаков М.С. Правовое регулирование деятельности государственных органов управления высшим и послевузовским профессиональным образованием в РФ // Административное право и процесс. 2010. № 6.

¹⁵ Текст опубликован в Российской газете от 8 апр. 2011 г. в СЗ РФ от 11 апр. 2011 г. № 15 ст. 2036, в Парламентской газете от 8 апр. 2011 г.

¹⁶ См., например, приказ Управления Алтайского края по образованию и делам молодежи Администрации Алтайского края от 15 окт. 2008 г. № 3193 «Об организации работы по созданию реестра базовых школ в Алтайском крае».

Кроме того, проведенный анализ федеральных нормативных правовых актов (Закона РФ «Об образовании», требований Минобрнауки России и его территориальных органов, местных и муниципальных органов исполнительной власти) показывает, что обучение по рассматриваемой проблеме должно проходить в дифференцированном порядке, а именно с соблюдением:

- реализации требований Президента, Правительства и Минобрнауки России;
- вида и категории образовательного учреждения;
- категории обучающихся (учеников);
- специализации (целевой подготовки кадров);
- периодического обучения педагогов правилам проведения дистанционных занятий и разработки ими планов-конспектов по соответствующим темам конкретного предмета (для отчета, контроля и оплаты).

Положительным фактором является то, что приказом Минобрнауки России от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий»¹⁷ закреплены основные направления развития и совершенствования дистанционного образования, а впоследствии конкретизированы эти рекомендации. Так, это сделано в Рекомендациях по организации деятельности по созданию условий для дистанционного обучения детей-инвалидов, нуждающихся в обучении на дому, в субъекте РФ, направленных письмом Департамента государственной политики

¹⁷ Приказ Министерства образования и науки РФ от 6 мая 2005 г. № 137 «Об использовании дистанционных образовательных технологий» : зарегистрирован в Минюсте России 2 авг. 2005 г. № 6862. Текст опубликован в Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти от 8 авг. 2005 г. № 32, в Российской газете от 16 авг. 2005 г., в бюллетене Официальные документы в образовании, авг. 2005 г., № 23 (с прил.), в журнале Вестник образования, сент. 2005 г., № 18, в Бюллетене Министерства образования и науки Российской Федерации, 2005 г., № 10.

в сфере воспитания, дополнительного образования и социальной защиты детей Минобрнауки России от 30 сентября 2009 г. № 06-1254.

В целях обеспечения реализации вышеуказанных направлений на уровне Алтайского края в 2009–2012 гг. проведены успешные организационно-управленческие мероприятия, создание центра дистанционного образования, углубленная работа кафедр вузов в данном направлении, выделение денежных и материальных средств на совершенствование и развитие современных инновационных электронных технологий, проведение различных научно-практических конференций, семинаров, круглых столов и др. Все мероприятия были реализованы благодаря правильному пониманию требований Президента и Правительства России в области образования губернатором А.Б. Карлиным, а также начальником управления Алтайского края по образованию и делам молодежи Ю.Н. Денисовым.

Вместе с тем нормативные правовые акты уделяют внимание только дистанционному обучению детей-инвалидов, а более широкого подхода не прослеживается. На наш взгляд, необходимо подходить к этому вопросу и с учетом отдаленности населенного пункта, социального положения семьи (детей) и желаний и других общеобразовательных направлений, скажем, временных, иных субъективных и объективных факторов.

Кроме того, именно Минобрнауке России следует установить единые правила проведения занятий, учета, контроля, оценки дистанционной методики, материального стимулирования педагогов за работу с применением электронной техники, т.к. копируя технологию зарубежных аналогов в области образования, нельзя не учитывать их методику социальных гарантий и безопасности. Тем более что, десятилетиями копируя «таланты» соседей, мы до настоящего времени не наладили в стране технологию производства

электронной техники, даже в области ширпотреба высокотехнологической техники — покупаем из-за рубежа, откуда в последующем регулируют и диктуют вопросы ценообразования. При этом многомиллионная армия потребителей компьютерной техники в процессе всеобщего и массового обучения с применением электронной техники на территории России будет нуждаться в «фурнитурах» компьютерной техники и в их совершенствовании. В противном случае на уровне государственной политики мы будем продолжать рекламировать не только технологию производства зарубежной техники, но и образовательную (дистанционную), оставаясь только в качестве потребителей.

МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ПРАВА ЧЕЛОВЕКА НА ОБРАЗОВАНИЕ

**Мельничук Ольга Федоровна,
заведующая кафедрой правоведения
Винницкого национального аграрного университета,
кандидат юридических наук, доцент**

Значение методологии для достижения цели любого научного исследования трудно переоценить, и поэтому она, в который раз, не нуждается в доказательстве своей актуальности. Ведь ни одна научная работа не может быть создана без применения методологии исследования. Но, несмотря на признание данного факта, проблема методологии исследования права человека на образование пока недостаточно изучена. Кроме того, если учесть ценность научных работ, посвященных правам человека, очевидна теоретическая и практическая значимость обозначенного предмета изучения. В связи с этим целью данной статьи является освещение понятия и структуры методологии исследования права человека на образование.

Вопрос выбора методологии обостряется в условиях перехода «от монистической методологии к философско-методологическому плюрализму»¹. Ведь ситуация, которая сложилась в методологии исследования юридической науки, по мнению В.Л. Федоренко, характеризуется как постклассическая. Для нее свойственны следующие признаки: 1) сознательный отказ от принципов и целей

¹ Кельман М.С. Методологічна ситуація у сучасному правознавстві // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. 2009. № 1. С. 10. Укр. яз.

методологии нормативизма, четкое разграничение права и закона, осознание их дихотомической связи; 2) признание принципа многообразия и сознательное игнорирование поиска «единственно правильных принципов и методов» исследования права; 3) тяготение к взаимодействию или бесконфликтному сосуществованию альтернативных методологий правовых исследований, способность к пониманию и восприятию их достижений; 4) признание приоритета «истории права» перед «философией права», исследование всех явлений правовой реальности в контексте их генезиса; 5) широкое привлечение к арсеналу научных исследований методологии таких наук, как синергетика, неравновесная термодинамика, нелинейная динамика, теория диссипативных систем, теория катастроф и т.п.²

По мнению Ю.М. Оборотова, плюрализм в качестве важнейшей составляющей методологии юриспруденции сейчас только пробивает себе дорогу через наслоения монистического подхода в его идеалистической и до боли привычной — марксистской — материалистической версии³. На наш взгляд, многообразие методологического инструментария никоим образом не означает полного игнорирования средств познания, разработанных советской наукой. В сегодняшних условиях они требуют творческого переосмысления, обогащения своего содержания.

Для того, чтобы методологический плюрализм не превращался в методологический анархизм, П.М. Рабинович считает целесообразным обратить внимание на три общеметодологических постулата. Ими являются: объективная обусловленность выбранных методов исследования его предметов; необходимость установления единой

² Федоренко В.Л. Методологія та методи дослідження проблем системи конституційного права України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. 2009. № 2. С. 14. Укр. яз.

³ Оборотов Ю.М. Філософія права і методологія юриспруденції // Проблеми філософії права. Т. 1. 2003. С. 41. Укр. яз.

истины, достоверность которой можно доказать и проверить с помощью определенных объективных критериев; способность методов исследования приближать к раскрытию социальной сущности изучаемых явлений, а не приводить к затушевыванию их⁴.

По нашему мнению, выбранный путь является правильным, т.к. применение различных подходов, принципов, методов позволяет дополнить друг друга и гарантирует свободу поиска. Несомненно, применение различного методологического инструментария позволяет всесторонне выяснить сущность категориального аппарата, выявить общие закономерности и случайности, избежать односторонности подходов. Методологический плюрализм выражается как в неоднозначности восприятия учеными собственно самого понятия «методология», так и в существовании многообразия концептуальных подходов и методов познания. Плюрализм позволяет интегрировать методологический инструментарий, использовать достижения как юридических, так и неюридических наук.

Заметим, что ученые по-разному толкуют понятие методологии правовой науки и сущность ее структурных элементов в целом. Так, в энциклопедической литературе юридического характера ее трактуют как систему подходов, методов и способов научного исследования, теоретические основы их использования при изучении государственно-правовых явлений. Считается, что основы методологии составляют: философско-мировоззренческие подходы (материалистический или идеалистический, диалектический или метафизический т.п.); общенаучные методы (структурный, функциональный, восхождения от абстрактного к конкретному; формально-логические процедуры — анализ, синтез и др.); групповые методы (например, метод конкретно-социологического

⁴ Рабінович П.М. Методологія юридичної науки // Юридична енциклопедія : в 6 т. Т. 3. Київ : Укр. енцикл., 2001. С. 619. Укр. яз.

исследования); специальные методы (толкования юридических норм, обобщение юридической практики)⁵.

По мнению О.Ф. Скакун, методология — система определенных теоретических принципов, логических приемов, конкретных методов исследования предмета науки. В связи с этим исследовательница в структуре методологии выделяет: теоретические принципы, логические приемы, конкретные методы исследования⁶.

О.В. Петришин считает, что методология правовой науки — это обусловленная особенностями правовой реальности целостная и согласованная система способов познания, которая включает такие составляющие: 1) философский подход; 2) общенаучные методы; 3) специальные методы; 4) собственно-правовые методы⁷.

Д.А. Керимов небезосновательно утверждает, что «методология — явление интегральное, объединяющее в себе ряд компонентов: миропонимание и фундаментальные общетеоретические концепции, общие философские законы и категории, общие и конкретно-научные методы⁸.

А.О. Фальковский выделяет в структуре методологии юриспруденции три части — доктринально-идеологическую (тип правопонимания), стратегическую (сфера подходов, которые определяют общую направленность исследования права, выбор стратегии его постижения) и инструментальную (система методологических инструментов в производстве знаний о праве)⁹.

⁵ То же.

⁶ Скакун О.Ф. Теорія держави і права. Харків : Консум, 2001. С. 13. Укр. яз.

⁷ Загальна теорія держави і права / за ред. д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України М.В. Цвіка, д-ра юрид. наук, проф., акад. АПрН України О.В. Петришина. Харків : Право, 2009. С. 26. Укр. яз.

⁸ Керимов Д.А. Методология права : предмет, функции, проблемы философии права. М. : изд-во СГУ, 2008. С. 83.

⁹ Фальковский А.О. Плюрализм подходов как чинник утверждения постнеклассического этапа розвитку методології юриспруденції // Актуальні проблеми політики. Вип. 42. Одеса : Юрид. літ., 2011. С. 65. Укр. яз.

Как видим, несмотря на существование плюралистических подходов к понятию и структуре методологии юриспруденции, можно однозначно утверждать, что данное явление целостное, интегральное, сочетающее в себе ряд компонентов, т.е. носящее многоуровневый характер.

По нашему мнению, в структуру методологии права человека на образование входят такие компоненты, как теоретические принципы, философско-мировоззренческие подходы, методы исследования.

Принципы методологии являются неким каркасом в данной конструкции, придают ей устойчивости, определяют направление развития познавательной деятельности. К ним относятся научность, всесторонность, объективность, комплексность, историзм, конкретность и др.

Философско-мировоззренческие подходы формируют научную позицию исследователя. Считаем, что развитие интегральной концепции права человека на образование обеспечивает использование ряда методологических подходов: диалектического, антропологического, феноменологического, герменевтического, ценностного, цивилизационного.

В отличие от принципов и подходов, научные методы обладают в большей степени абстрактным характером, они выполняют роль определенного инструмента исследования. На наш взгляд, методы исследования права человека на образование — это система средств и приемов, которые определяют способ познания и перспективы развития теоретико-правовых основ права человека на образование.

Данные методы можно классифицировать на общенаучные (присущи всем наукам), собственно-правовые (разработанные в рамках юриспруденции) и специальные (созданы другими науками). Все они применяются для исследования правовой природы

права человека на образование. В частности, среди общенаучных методов используются такие, как анализ и синтез, индукция и дедукция, классификация и т.д. Для исследования права человека на образование активно применяются формально-юридический и сравнительно-правовой методы. Кроме того, эффективность изучения обеспечивается путем обогащения методов юриспруденции средствами познания, которые созданы в рамках других наук. Такие методы, как конкретно-социологический, статистический, педагогический играют немаловажную роль в исследовании права человека на образование и влияют на достижение определенных эвристических результатов.

Итак, методология исследования права человека на образование — это система теоретических принципов, философско-мировоззренческих подходов, методов, позволяющих всесторонне и объективно раскрыть общие закономерности становления, функционирования и развития права человека на образование.

ПРОФЕССИОНАЛЬНАЯ ПОДГОТОВКА И ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В МЕСТАХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ КАК ОДНО ИЗ ВАЖНЕЙШИХ СРЕДСТВ ИСПРАВЛЕНИЯ

Погодина Ирина Владимировна,
заведующая кафедрой гражданского права и процесса
ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет
им. А.Г. и Н.Г. Столетовых»,
кандидат юридических наук, доцент

Симагина Наталья Анатольевна,
аспирантка кафедры уголовного права и процесса
ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет
им. А.Г. и Н.Г. Столетовых»

В соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы до 2020 года одним из приоритетных направлений будет «дальнейшее развитие благоприятных условий для получения осужденными общего, начального, среднего и высшего профессионального образования посредством заочного и дистанционного обучения, разработка и внедрение специальных методик обучения, учитывающих уровень умственного развития и педагогической запущенности осужденных, а также образовательных и коррекционных программ работы с различными категориями осужденных»¹.

¹ Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года : распоряжение Правительства РФ от 14 окт. 2010 г. № 1772 [Электронный ресурс] // СПС «Гарант».

Согласно п. 1 ст. 108 Уголовно-исполнительного кодекса (УИК) РФ, «в исправительных учреждениях организуется обязательное начальное профессиональное образование или профессиональная подготовка осужденных к лишению свободы, не имеющих профессии (специальности), по которой осужденный может работать в исправительном учреждении и после освобождения»², с учетом потребностей исправительных учреждений, а также региональных рынков труда рабочей силы.

В настоящее время в исправительных учреждениях уголовно-исполнительной системы действуют 332 профучилища, 217 их филиалов и отделений, где обучаются более 106 тысяч осужденных, а 45,4 тысячи обучаются на производстве. Всего обучение осуществляется по 210 профессиям (автослесарь, автоэлектрик, водитель автомобиля, газоэлектросварщик, крановщик, пекарь, оператор электронно-вычислительных машин, строительным специальностям)³. Ежегодно проходит обучение около 95 тысяч осужденных.

Исходя из данных диаграммы, количество осужденных, обучающихся в исправительных учреждениях, в 2011 г. возросло по сравнению с 2005 г. Это еще раз подтверждает целесообразность применения данного средства исправления осужденных, посредством которого приобретаются знания, умения и навыки, необходимые им в дальнейшей жизни.

Для примера. Во Владимирской области в ФКУ ИК-3 ежегодно обучаются 160 осужденных по специальностям «газоэлектросварщик», «оператор швейного оборудования», «наладчик швейного оборудования», «автослесарь», «автоэлектрик», «станочник широкого профиля», «мастер столярного производства». Помимо

² Уголовно-исполнительный кодекс от 8 янв. 1997 г. № 1-ФЗ (ред. от 3 мая 2012 г.) // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 198.

³ Новшества в социализации осужденных // ЭЖ-Юрист. 2012. № 6.

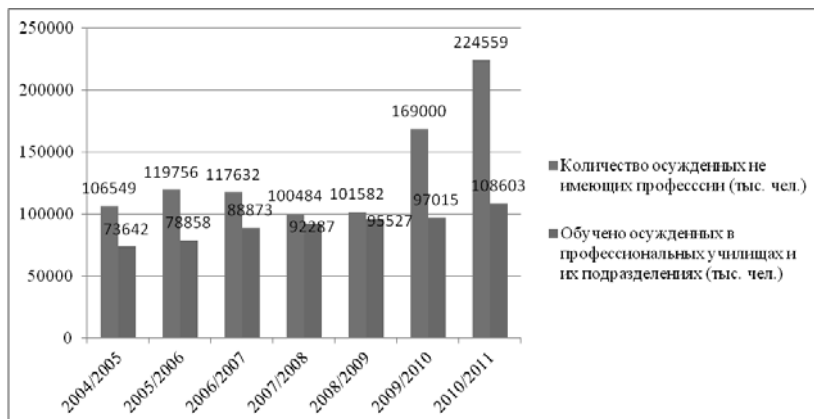


Диаграмма 1.

Динамика количества осужденных, получивших рабочую профессию в профессиональных училищах и их обособленных подразделениях в уголовно-исполнительной системе

оборудованных учебных классов, в училище имеются производственные мастерские. По окончании обучения осужденные получают свидетельства государственного образца с присвоенным квалификационным разрядом, причем в свидетельстве не указывается, что учебное заведение находится в исправительной колонии⁴.

Что же касается высшего профессионального образования в местах лишения свободы, то «администрация исправительного учреждения с учетом имеющихся возможностей обязана оказывать содействие осужденным в его получении» (ч. 4 ст. 180 УИК РФ). Причем стоит отметить, что данный вопрос не урегулирован, т.к. не прописан механизм реализации прав осужденных на получение высшего профессионального образования.

⁴ Официальный сайт ФКУ ИК-3 [Электронный ресурс] URL: http://www.ufsin33-ik3.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=4 (дата обращения: 08.09.2012).

Сейчас достаточно широко применяется дистанционное обучение осужденных, которое позволяет получить высшее образование в разных точках страны без посещения учебного заведения. Гораздо приоритетнее заочная форма дистанционного обучения, однако не стоит исключать и возможность обучения дистанционно по очной форме. Так, например, осужденный, который в исправительном учреждении по независящим от него причинам (ввиду отсутствия рабочих мест) не занят трудовой деятельностью, имеет больше свободного времени, а значит, возможности обучения по очной форме⁵.

На сегодняшний день наиболее востребованы такие конкурентоспособные на рынке труда специальности, как «экономика», «менеджмент», «маркетинг», «финансы и кредит», «юриспруденция», «бухгалтерский учет и аудит», «социология» и «социальная работа»⁶.

Сегодня в России базовыми вузами, инициативно применяющими образовательный процесс в исправительных учреждениях, являются Современная гуманитарная академия, Санкт-Петербургский заочный технический университет, Амурский государственный университет, Саратовский социально-экономический университет.

Ярким примером является заключение соглашения ФСИН России с Высшей школой педагогики в 2012 г. Организации будут взаимодействовать в области получения высшего профессионального образования осужденными к лишению свободы и принудительным работам. Высшее образование осужденные будут

⁵ Бутенко Т.П. Право осужденного к лишению свободы на высшее образование : проблемы реализации [Электронный ресурс] URL: http://www.juristlib.ru/book_6641.html (дата обращения: 09.09.2012).

⁶ Забелин А.Б., Ковалева И.Т. О подготовке осужденных к освобождению и оказании постпенитенциарной помощи лицам, освобожденным из мест лишения свободы // Вестник уголовно-исполнительной системы. 2009. № 3. С. 28.

получать заочно, дистанционно, на базе Донского государственного университета и Челябинского государственного университета. Кроме того, Высшая школа педагогики будет содействовать получению осужденными среднего профессионального образования. Основной упор будет сделан на специальностях, связанных с растениеводством, животноводством и деревообработкой, что очень важно для колоний, занимающихся сельским хозяйством⁷.

На наш взгляд, интересна практика реализации профессионального образования в зарубежных странах.

В Германии, например, администрация тюрем планирует окончание профессионального обучения таким образом, чтобы оно совпало с окончанием срока наказания, предоставляя осужденному возможность сразу после освобождения нормально включиться в жизнь общества. Одной из характерных особенностей системы профессионального обучения и повышения квалификации во всех тюрьмах Германии является то, что организация этого важного дела обеспечивается совместными усилиями сотрудников учреждений и специального профсоюза по профобразованию.

А в пенитенциарных учреждениях США средней и низкой степени охраняемости всячески поощряется стремление к овладению профессиональными навыками. Всем обучающимся в центрах профессиональной подготовки в течение всего срока обучения выплачивается стипендия. Бывшие осужденные, которые давно не привлекались к ответственности, могут через администрацию управлений просить о бесплатном профессиональном обучении⁸.

⁷ Официальный сайт ФСИН России [Электронный ресурс] URL: http://www.fsin.su/news/index.php?ELEMENT_ID=38824

⁸ Морозов А.В. Профессионально-техническое обучение осужденных в зарубежных странах и его значение для их социальной адаптации и ресоциализации // Вестник Владимирского юридического института. 2009. № 4. С. 202–203.

В связи с этим продолжающемуся реформированию уголовно-исполнительной системы в части профессиональной подготовки и профессионального образования должно уделяться пристальное внимание, ведь практика показывает, что рецидив среди обучающихся в вузах в 5–6 раз ниже, чем у лиц, которые не были обременены учебой.

Поэтому необходимо внедрение дистанционного обучения в связи с широким распространением сети Интернет, а также удаленностью исправительных учреждений от города. Необходимо предусматривать систему поощрений, посредством которых осужденные могли бы обучаться бесплатно или с льготной системой оплаты.

Достаточно интересна практика реализации профессиональной подготовки в Германии, предусматривающая прохождение полного учебного плана со дня прибытия до освобождения, т.е. не должна вставать проблема продолжения обучения после освобождения. В соответствии с этим в ст. 182 УИК РФ возможно добавить, помимо прав на трудовое и бытовое устройство и другие виды социальной помощи, право на образование, которое будет заключаться в переводе в образовательное учреждение для приобретения того уровня, который был предоставлен в колонии.

Необходимо понимать, что обучение в местах лишения свободы гораздо сложнее, чем за их пределами, что связано с разным контингентом, который отличается по уровню развития и способностям.

НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ВЫСШЕЕ ЮРИДИЧЕСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ, ЗАВТРА

Панченко Павел Николаевич,
заведующий кафедрой уголовного права и уголовного процесса
Национального исследовательского университета —
Высшей школы экономики (г. Нижний Новгород),
руководитель Секции по уголовно-правовым вопросам
Научно-консультативного совета при Нижегородском областном
суде, Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор, академик РАЕН, член РАЮН

Негосударственному высшему юридическому образованию присущи многие черты, которые свойственны и всему нашему негосударственному высшему образованию. Такой вывод тем более справедлив, что в структуре негосударственного высшего образования высшее *юридическое* образование, наряду с образованием экономическим (соотношение с которым у него — примерно 1:1), составляет *основную* его часть — порядка 90%.

Если в советское время юристов готовили 52 государственных вуза, то сегодня в России их выпускают более 600 государственных и примерно столько же негосударственных вузов. Общая численность ежегодно выпускаемых юристов высшей квалификации составляет примерно 160 тысяч. Такими высокими показателями не может похвастаться никакая другая профессия. Но здесь закономерно возникают и вопросы — например, о том, а настоящие ли это юристы, достаточно ли они хорошо подготовлены, смогут ли справляться со своими профессиональными обязанностями. Сомнения — нормальное состояние любого мыслящего человека,

а тем более чиновника, решающего стратегические задачи модернизации России. Не торопясь с выводами, постараемся как можно внимательнее разобраться с такого рода вопросами.

Вначале попытаемся выяснить, почему в сфере негосударственного высшего образования произошел крен в сторону именно юриспруденции. После того, как принятая в 1993 г. ныне действующая Конституция РФ провозгласила Россию правовым государством, а человека и его права — высшей ценностью, молодые люди потянулись за юридическими знаниями. Они прекрасно понимали, что, обладая таковыми, не только не пропадут в лихолетье перемен, но и, насколько это возможно в свободном обществе, преуспеют. Распространенная в середине 90-х гг. прошлого века шутка о том, что «прав тот, у кого больше прав» нередко трактовалась с тем подтекстом, что *больше* прав может быть только у того, кто лучше их знает. А лучше знает свои права, делался вывод, конечно же, профессиональный юрист. Отсюда — широко распространившееся стремление к получению высшего юридического образования.

Дело здесь, следовательно, не сводилось к т.н. «ажиотажному спросу», связанному, например, с погоней за престижной профессией, «длинным рублем», коррупционно-емкими должностями, страховкой от «дедовской армии», от «сумы и тюрьмы» и т.д. И тем более это не было связано с «коварством» предпринимателей от образования, которые, якобы, посредством разного рода рекламных акций «раскрутили» такой спрос и, минимизировав в условиях Интернета и дистанционных форм обучения себестоимость образовательных проектов, «гребут» сверхприбыли — при, по существу, мизерных вложениях.

Именно на всем этом делался акцент в рассуждениях многих «государственных мужей» о негосударственном высшем юридическом образовании, муссировавших тему о «юристах-недоучках»: как будто у нас мало других «недоучек» — в частности, медиков,

педагогов, журналистов, представителей других нужных и важных профессий. Чиновники, педалировавшие государственный «наезд» на негосударственное высшее юридическое образование, даже порой пугали власть тем, что, мол, «если дело так пойдет и дальше», то стране придется завозить «настоящих юристов» из Германии, Франции, Англии и других «цивилизованных» государств, т.е. решать проблемы юридических кадров так, как она решалась еще при Петре I. Истина же в рассматриваемом вопросе состояла, как мы полагаем, совершенно в другом.

Чтобы отделить зерна от плевел во всем том, о чем сегодня говорится в средствах массовой информации о негосударственном высшем юридическом образовании, а тем более избавиться от разного рода «страшилок», в т.ч. порой весьма сомнительного свойства, надо, прежде всего, посмотреть на то, кто первым пошел учиться «на юриста» в данную образовательную сферу на начальном этапе ее становления — в середине 90-х гг. прошлого века.

Во-первых, часто это были вчерашние школьники — обычно дети тех же юристов.

Во-вторых, это были люди, которые в условиях переходного периода оказались по тем или иным причинам «не у дел» и искали профессию «по душе». Свой выбор они нередко останавливали именно на юридической профессии.

В-третьих, это были люди, уже знакомые с дисциплиной, а именно бывшие военнослужащие, демобилизовавшиеся из рядов Вооруженных Сил, в т.ч. бывшие офицеры, искавшие в условиях «гражданки» свое место «под солнцем».

В-четвертых, это были люди, уже имевшие какой-то близкий к праву профессиональный опыт, в т.ч. милиционеры, инкассаторы, охранники, частные детективы и т.д.

В-пятых, это были люди, которые считали для себя важным получить, помимо уже имевшегося у них какого-либо иного высшего

образования (инженерного, педагогического, экономического и т.д.), еще и второе «надежное» высшее образование. В качестве такового они часто выбирали образование юридическое.

В-шестых, это были чиновники, пытавшиеся в условиях окружавшего их коррупционного и иного криминала «подстраховаться» юридическими знаниями. Наряду с этим диплом юриста открывал им дополнительные перспективы карьерного роста.

Наконец, *в-седьмых*, в юриспруденцию пошли молодые люди, которых привлекала развернувшаяся тогда в средствах массовой информации юридическая риторика, сопровождавшаяся обычно напоминанием о разного рода занимательных сюжетах правового свойства, детективных историях, цитированием древнеримских изречений. По телевидению каждодневно шли сериалы о похождениях преступных группировок и вылавливающих их находчивых «операх», давался показ судебных заседаний, стала широко издаваться юридическая литература. В газетах ежедневно помещались судебные хроники.

С другой стороны, юристы становились действительно весьма востребованными. На работу по своей специальности успешно устраивались выпускники юридических факультетов, причем не только *лучших* наших государственных высших учебных заведений (МГУ, СПбГУ, МГЮА, МГИМО и др.), но и многих других вузов, в т.ч. негосударственных.

Почему это стало возможным?

Во-первых, в условиях слома старого советского партийно-государственного аппарата и создания принципиально новых государственных структур понадобилось значительное число новых кадров, и свой выбор руководители останавливали именно на молодых юристах.

Во-вторых, юристы понадобились в налоговых органах, органах регистрации объектов недвижимости, в формирующихся

службах судебных приставов, в органах по противодействию наркопреступности, притонам разврата и другим, так сказать, «экзотическим» преступлениям, выплеснувшимся в условиях «раскрепощения» нравов.

В-третьих, полным ходом шло обновление кадров в органах внутренних дел, прокуратуры, уголовно-исполнительной системы, в судах. Не все старые кадры сумели, переломив себя, приспособиться к новым условиям, а другие нередко сами увольнялись с работы — уходили обычно в бизнес, где открывались заманчивые перспективы «выхода из бедности».

В-четвертых, нуждался в обновлении и адвокатский корпус, т.к. старый тоже в значительной его части подался в другие сферы деятельности, в т.ч. в тот же бизнес.

В-пятых, новых юристов в больших масштабах требовала новая экономика.

Естественно, что государственное образование уже чисто физически не могло справляться с возрастающими задачами. Ему на помощь и пришло образование негосударственное.

Несмотря на, как правило, высокие тарифы на обучение, многие абитуриенты предпочитали все же именно негосударственное высшее юридическое образование, поскольку здесь за свои деньги они рассчитывали получить *настоящие* знания.

Конечно, были и такие молодые люди, которые шли сюда вынужденно, т.е. не имея возможности в силу слабой подготовленности и самодисциплины поступить на учебу в государственный вуз. Но немало было и таких людей, которых в государственных вузах отпугивали коррупция, казенщина, рутинность, формализм и т.д. Родители абитуриентов рассуждали примерно так: лучше деньги вкладывать в собственных детей, чем в чиновников от образования.

Однако тесная связь у негосударственного высшего юридического образования с государственным высшим юридическим

образованием сохраняется до сих пор, что проявляется, в частности, в том, что и там, и тут преподают одни и те же преподаватели, преподается один и тот же набор дисциплин, преобладают одни и те же формы и методы обучения.

По существу все государственные вузы, в т.ч. технические, строительные, железнодорожные, авиационные, аграрные и т.д., открыли факультеты платных образовательных услуг и тоже начали готовить юристов. Так как подобная деятельность выходила за рамки прямого назначения этих вузов, она тем самым как бы вступала в сферу негосударственного образования.

К негосударственному образовательному сектору примыкали и появившиеся кое-где муниципальные образовательные учреждения, готовившие, наряду с экономистами, менеджерами, маркетологами, психологами и некоторыми другими профессионалами, также юристов.

Что касается собственно негосударственного образовательного сектора, в рамках которого выпускались, наряду с другими специалистами, также юристы, то они в регионах были представлены главным образом филиалами соответствующих столичных негосударственных вузов — в частности, таких, как Гуманитарный институт, Московский гуманитарно-экономический институт, Международный независимый эколого-политологический университет, Университет Российской академии образования, Московский институт экономики, менеджмента и права.

В некоторых крупных административных центрах субъектов Федерации появились и *специализированные* негосударственные юридические вузы — как, например, Нижегородская правовая академия (в г. Нижнем Новгороде).

В целом негосударственное высшее юридическое образование выросло сегодня до таких масштабов, которые позволяют ему

выдерживать конкуренцию с государственным высшим юридическим образованием.

За счет чего это было достигнуто?

Во-первых, за счет привлечения к работе лучших преподавателей, работающих в сфере государственного высшего юридического образования. Их привлекали здесь не только дополнительные заработки, но и возможность работать в сравнительно небольших аудиториях, в удобном режиме (учебное расписание составлялось «под них»). При этом сказывались и дополнительные открывающиеся возможности участвовать в конференциях, публиковать свои статьи, пособия, методические разработки, монографии, «обкатывать» составлявшиеся тесты, внедрять новые методы обучения.

Во-вторых, за счет того, что негосударственное высшее юридическое образование стало более доступным. И не только в том смысле, что «заплатил — и ты уже студент», но еще и потому, что столичные негосударственные образовательные учреждения, готовившие юристов, буквально «усеяли» страну своими филиалами. Сегодня буквально каждый город и, по существу, каждый район большого города располагает такими филиалами или их различными структурами и подструктурами. Чтобы получить высшее юридическое образование, теперь далеко, как говорится, ходить не надо. Оно само пришло к человеку — едва ли не в каждый дом.

В-третьих, для студентов составлялись удобные расписания лекций и занятий, для чего задействовались не только вечерние часы, но и нередко выходные дни.

В-четвертых, выручали электронные ресурсы. Программы, пособия, вопросы, ответы на них и т.д. — все это имелось в распоряжении студентов. Вузовские библиотеки не скупилась на приобретение новых учебников, учебных пособий, монографий, сборников научных трудов, иной литературы, в т.ч. на электронных носителях.

Что надо делать дальше негосударственному высшему юридическому образованию для того, чтобы продолжать удерживать занятые довольно высокие позиции на складывающемся образовательном рынке, чтобы конечный продукт этого образования — квалифицированные юридические кадры — был еще более высокого качества, а следовательно, и более востребованным?

Первое. Наряду с юридическими дисциплинами следует делать в преподавании особый упор также на мировоззренческий и гуманитарный блок дисциплин. Общая теория права должна преподаваться, как представляется, в три этапа: на первом этапе (первый семестр первого курса) — как собственно общая теория права (философия права), на втором (второй семестр первого курса) — как введение в отраслевые юридические дисциплины и, наконец, на третьем (первый семестр пятого курса) — как подведение итогов изучения этих дисциплин. Иначе получается так, что общая теория права существует и развивается сама по себе, а отраслевые юридические дисциплины — сами по себе. Должны быть здесь какие-то общие знаменатели. В любом случае преподавание мировоззренческих, гуманитарных и общеправовых дисциплин должно развивать у студентов навыки юридического мышления, творческого анализа правовых вопросов и проблем, понимание строгой логики права, высших его морально-нравственных начал, принципов. Современный юрист — это не формалист, а широко образованная личность, человек, хорошо понимающий смысл жизни и суть ее высших охраняемых правом ценностей.

Второе. Весьма важен для подготовки юристов также блок экономических, управленческих и психологических дисциплин. Экономические знания помогут будущему юристу понять суть взаимоотношений труда и капитала, ответить на вопросы, в частности, о том, как и чем прирастает национальное богатство страны, как оно должно накапливаться, сберегаться, преумножаться, дополняться,

развиваться и... «работать» на человека. Управленческие же знания подготовят будущего юриста к самостоятельной жизни в «открытом пространстве», научат его подчиняться служебной дисциплине, позволят ему понять, на чем держится любое дело, осуществляемое более чем одним человеком, как преуспеть в любом таком деле, как сделать успешную карьеру и т.д. Психологические знания научат будущего юриста управлять собой, коллективом, делом, правильно строить взаимоотношения с коллегами и другими людьми, с которыми ему постоянно придется встречаться, выполняя свои профессиональные обязанности.

Третье. Надо и дальше улучшать само качество преподавания. Если для этого многое делает государственное высшее образование (внедрение двухуровневой системы подготовки кадров (бакалавры, магистры), придание наиболее успешно работающим вузам различных престижных статусов (национальные исследовательские университеты, федеральные вузы и др.)), то и негосударственному высшему образованию надо тоже что-то делать в этом же направлении. Кроме того, надо стремиться, чтобы право преподавали именно юристы, а не, скажем, философы, филологи, психологи, социологи, политологи, а тем более не физики, химики, электромеханики, радиотехники, математики или другие «непрофильные» преподаватели. Настала пора сформировать Ассоциацию негосударственного образования и в рамках ее проводить всю необходимую для всего этого «негосударственного» дела работу. Важно при этом всегда помнить, что хотя образование — негосударственное, но само по себе это образовательное дело — дело большой государственной важности, т.к. в значительной мере от него зависит судьба правового статуса нашего государства, судьба нашей демократии, судьба прав и свобод каждого из нас, судьба законности и правопорядка, общественной нравственности и культуры.

Четвертое. Для контроля знаний студентов нужны хорошие тесты, т.е. такие, которые, во-первых, охватывали бы в содержательном отношении весь материал преподаваемых дисциплин, во-вторых, в дидактическом отношении были бы интересными, увлекательными и, в-третьих, в методическом отношении были бы самообучающими. Каждый вопрос должен сопровождаться пятью вариантами ответов на них, причем все эти ответы должны быть в принципе правильными — хотя и в разной степени правильными. С учетом степени правильности ответа компьютер должен выставить студенту соответствующую оценку — по пятибалльной системе. Тесты должны составляться с участием хорошо успевающих студентов.

Пятое. Надо сделать так, чтобы не только экзамены, но и зачеты были дифференцированными, т.е. сопровождалось выставлением оценок — по той же пятибалльной системе.

Шестое. По итогам каждой зачетно-экзаменационной сессии надо составлять рейтинги студентов. Каждый студент должен знать свое место в общем студенческом «табели о рангах» — тогда он будет стремиться к высшим показателям в учебе.

Седьмое. Надо вводить дифференцированную оплату за обучение, т.е. такую, при которой студент с более высокими показателями в учебе мог бы рассчитывать на некоторую скидку — пропорциональную успехам в учебе.

Восьмое. Надо шире внедрять в учебные занятия элементы состязательности. Только состязательность дает нужные стимулы. Советская власть рухнула не потому, что ее погубили «происки империализма», или мы «забыли Бога», или плохо руководил страной Горбачев, а затем Ельцин, а потому, что в стране угас дух состязательности. Доведенные до абсурда идеи «равенства» и «всеобщего братства» убили этот дух, и развитие, естественно, прекратилось. Возможности хозрасчета, социалистического соревнования

и других подобных форм советской состязательности были полностью исчерпаны, а новые не появились. Возрождать дух состязательности надо со студенческой скамьи, выводя «на Олимп» лучших из лучших и указывая путь туда же остальным.

Девятое. Надо и дальше повышать уровень практического обучения. Для этого нужны хорошо оборудованные аудитории, учебно-методические кабинеты, кабинеты криминалистики, компьютерные кабинеты, учебные полигоны и т.д. Чаше следует приглашать для чтения небольших курсов юристов-практиков, в т.ч. прокуроров, судей, нотариусов, юристов, работающих на предприятиях. Больше надо давать студентам различных практических заданий. По меньшей мере, две трети всех письменных работ должны выполняться по заданиям практического характера. Такие задания должны выполняться с привлечением конкретных материалов правоприменительной и иной юридической практики и в тесном взаимодействии с сотрудниками соответствующих правовых учреждений. В любом случае у студента полностью должна отсутствовать возможность отчитываться чужими письменными работами. Каждая выпускная квалификационная работа должна включать в себя элементы практики.

Десятое. Надо добиваться более высокой явки студентов на лекции и занятия. Для студентов, хронически пропускающих занятия, надо организовывать дополнительные занятия. А для студентов со стопроцентной явкой на лекции и занятия следует ввести такой порядок, чтобы они могли рассчитывать на соответствующие преимущества, в т.ч. на помощь в трудоустройстве.

Одиннадцатое. Так как значительная часть негосударственного высшего юридического образования находится в сфере деятельности региональных филиалов столичных негосударственных вузов, следует этим филиалам больше придавать самостоятельности, акцентируя внимание на наиболее эффективных направлениях

их деятельности и «подтягивая» до должного уровня остальные направления.

Двенадцатое. Надо укреплять связи негосударственного высшего юридического образования с учреждениями, предоставляющими выпускникам работу, шире и эффективнее рекламировать перед ними свою «продукцию», направлять туда на практику студентов. Если в каких-то сегментах негосударственного высшего юридического образования есть определенные инновационные «прорывы», то именно на них и надо делать ставку в подготовке юристов высшей квалификации и более активно продвигать их выпускников на рынок труда.

Все это надо решать — быстро, в нужной последовательности, верно по существу. И тогда негосударственное высшее юридическое образование будет иметь еще более твердые позиции на широко развернувшемся сегодня образовательном рынке. Не беря из бюджета ни копейки государственных денег, оно будет и дальше приносить в казну миллионы и миллионы. Государство, научившееся в условиях финансового кризиса считать буквально каждый рубль, будет, конечно же, находить правильные решения встающих вопросов. К тому же среди выпускников негосударственного высшего юридического образования гораздо меньше разного рода «оборотней» в погонах и без погон, перевертышей, двурушников, предателей, тех, кто использует юридические знания не на пользу государству, обществу и людям, а во вред им.

Негосударственное высшее юридическое образование, безусловно, будет продолжать сотрудничать с государственным высшим юридическим образованием, но все же, как можно предположить, именно ему будут принадлежать приоритеты уже во втором десятилетии нового века. Соотношение здесь будет резко меняться в его пользу. Во всяком случае, в развитых государствах мира негосударственное высшее юридическое

образование преобладает над соответствующим государственным образованием.

В крупных городах негосударственное высшее образование уже в новом десятилетии нового века будет, как можно предположить, располагать лучшими зданиями, которые архитектурно украсят не только эти города, но и страну в целом. Это будут здания с колоннадами, портиками, с надписями на фронтонах с впечатляющими древнеримскими правовыми сентенциями на латинском языке — например, такими: «Тот поступает мудро, кто следует велениям закона»; «Пусть рушится мир, но торжествует закон»; «Право есть искусство добра и справедливости» и т.д.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ТРУДОВЫЕ ПЕНСИИ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

**Беляков Александр Анатольевич,
преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин
Астраханского филиала Международного юридического
института, судья Астраханского областного суда,
кандидат юридических наук**

Право на судебную защиту является одной из основных юридических гарантий реализации прав граждан на трудовые пенсии. Нарушение пенсионных прав затрагивает основополагающие права и свободы человека, закрепленные в российском законодательстве и актах международного права. Особое значение в современных условиях уделяется судебным средствам защиты пенсионных прав, поскольку именно судебный порядок позволяет наиболее полно защитить нарушенное право конкретного гражданина.

Правовые положения судебной практики, выраженные в постановлениях Верховного Суда Российской Федерации, подлежат применению «именно в тех случаях, когда требуется дополнить, исправить, изменить, направить по иному принципу правоприменение определенных норм действующего законодательства, т.е. судебное разрешение отдельных категорий дел, судебное регулирование конкретных правоотношений по отдельным категориям споров»¹.

¹ Анишина В.И. Постановления Пленумов высших судов Российской Федерации : правовая природа, место и роль в правовой системе // Российский судья. 2008. № 5.

В развитие норм Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (далее — Федерального закона № 173-ФЗ) 11 декабря 2012 г. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял Постановление № 30 «О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии» (далее — Постановление от 11 декабря 2012 г. № 30)². Необходимость его разработки и принятия была обусловлена изменением законодательства, регулирующего пенсионные отношения застрахованных лиц, и возникшими у судов вопросами, а также целями обеспечения единства судебной практики. Обеспечение единства судебной практики в современных условиях становится важнейшей задачей правоприменительной практики, связанной с защитой и восстановлением пенсионных прав граждан. Выполнению правозащитной функции государства как нельзя лучше соответствует праворазъяснительная деятельность Верховного Суда Российской Федерации³.

До недавнего времени сохраняло свое действие Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 декабря 2005 г. № 25 «О некоторых вопросах, возникших у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии» (далее — Постановление от 20 декабря 2005 г. № 25)⁴, что не могло в полной мере удовлетворить потребности правоприменительной практики.

² О практике рассмотрения судами дел, связанных с реализацией прав граждан на трудовые пенсии : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 11 дек. 2012 г. № 30 // Российская газета. 2012. 21 дек.

³ Хомяков С.А. Роль постановлений Пленума Верховного Суда Российской Федерации в осуществлении правосудия // Российская юстиция. 2011. № 6. С. 62–66.

⁴ О некоторых вопросах, возникших у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права на трудовые пенсии : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20 дек. 2005 г. № 25 // Российская газета. 2005. 29 дек.

Проанализируем отдельные положения Постановления от 11 декабря 2012 г. № 30, отсутствующие в предыдущем Постановлении, представляющие наибольший интерес с позиции их новизны.

На практике нередки случаи отказа Пенсионного фонда во включении в страховой стаж граждан отдельных периодов работы при отсутствии сведений об отчислениях страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации.

При удовлетворении исковых требований суды⁵, как правило, руководствовались правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации, отраженной в Постановлении от 10 июля 2007 г. № 9-П⁶, согласно которой отсутствие начислений и перечислений организацией-работодателем страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации не может умалять прав истца как работника организации на включение спорного периода работы в страховой стаж.

В развитие правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 декабря 2012 г. № 30 (п. 9) вопросам исчисления страхового стажа, с целью перерасчета страховой части трудовой пенсии, дал следующее толкование. Согласно п. 1 ст. 9 Федерального закона от 16 июля 1999 г. № 165-ФЗ «Об основах обязательного социального страхования» лица, работающие по трудовому договору, подлежат обязательному социальному страхованию (включая пенсионное) с момента заключения трудового договора с работодателем. Уплата страховых взносов является

⁵ Рассмотрение гражданских дел, вытекающих из пенсионных правоотношений, составление резолютивной части решения : метод. рекомендации (утв. Президиумом Астрахан. обл. суда 14 дек. 2011 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.2007 N 9-П // Вестник Конституционного Суда РФ. 2007. № 4.

обязанностью каждого работодателя как субъекта отношения по обязательному социальному страхованию (ст. 1 и 22 Трудового кодекса Российской Федерации). Невыполнение этой обязанности не может служить основанием для того, чтобы не включать периоды работы, за которые не были уплачены полностью или частично страховые взносы, в страховой стаж, учитываемый при определении права на трудовую пенсию. В связи с этим суд вправе удовлетворить требования граждан о перерасчете страховой части трудовой пенсии с учетом указанных периодов.

Определяя право физических лиц, являющихся страхователями (индивидуальные предприниматели, адвокаты, нотариусы, занимающиеся частной практикой, главы фермерских хозяйств), на включение в их страховой стаж периодов деятельности, за которые ими не уплачивались страховые взносы в Пенсионный фонд, Верховный Суд Российской Федерации в указанном п. 9 Постановления разъяснил, что неуплата страховых взносов исключает возможность включения данных периодов в страховой стаж.

Как показывает анализ судебной практики, данные правовые положения являются способами защиты пенсионных прав граждан.

Обратимся к примеру. Управлением Пенсионного фонда Российской Федерации в Советском районе г. Астрахани А. отказано во включении в подсчет страхового стажа периода работы с 10 марта 1992 г. по 30 апреля 1998 г. в должности директора ООО, т.к. отсутствуют сведения о начисленных и уплаченных страховых взносах. Суд первой инстанции, удовлетворяя иски о включении в страховой стаж спорного периода работы, пришел к выводу о доказанности факта осуществления трудовой деятельности и исполнении обязанности по уплате страховых взносов. Судебная коллегия при рассмотрении дела в апелляционной

инстанции указала на отсутствие доказательств, подтверждающих уплату страховых взносов за указанный период. Поскольку А. являлся директором ООО, и на него как на директора общества возлагалась обязанность по соблюдению законодательства по уплате предприятием страховых взносов, которую он не исполнял, то судебная коллегия решение суда первой инстанции в части включения периода работы истца в должности директора в страховой стаж отменила и вынесла новое решение, отказав в данной части исковых требований⁷.

Особое внимание в Постановлении от 11 декабря 2012 г. № 30 уделено порядку подтверждения страхового стажа (в т.ч. стажа, дающего право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости). В пункте 15 даны разъяснения о необходимости различать периоды, имевшие место до регистрации гражданина в качестве застрахованного лица в соответствии с Федеральным законом от 1 апреля 1996 г. № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования» и после такой регистрации. Указанное разграничение связано с необходимостью определения круга доказательств при рассмотрении судами гражданских дел, связанных с установлением и выплатой трудовой пенсии по старости гражданам.

В вышеуказанном пункте Постановления отражено, что периоды работы до регистрации гражданина в качестве застрахованного подтверждаются документами, выдаваемыми в установленном порядке работодателями или соответствующими государственными (муниципальными) органами (к примеру, архивными). Если документы о работе утрачены в связи со стихийным бедствием (землетрясением, наводнением, ураганом, пожаром и т.п. причинами), а также по другим причинам (вследствие небрежного их хранения, умышленного уничтожения и т.п. причин), не связанным с виной

⁷ Архив Советского районного суда г. Астрахани, дело № 33-2118/2012.

работника, и восстановить их невозможно, то такие периоды работы могут быть установлены на основании показаний двух или более свидетелей. При этом характер работы показаниями свидетелей не подтверждается (п. 3 ст. 13 Федерального закона № 173-ФЗ).

Периоды работы после регистрации гражданина в качестве застрахованного лица в силу п. 2 ст. 13 Федерального закона № 173-ФЗ подтверждаются выпиской из индивидуального лицевого счета застрахованного лица, сформированной на основании сведений индивидуального (персонифицированного) учета.

Анализ гражданских дел о пенсионном обеспечении граждан на примере судов Астраханской области показал, что наибольшее количество исков было предъявлено в суд из-за отказа Пенсионного фонда в назначении льготной пенсии вследствие неподтверждения особого характера работ; полной занятости работника; несоответствия должности, занимаемой истцами, указанным в Списках; отсутствия справки, уточняющей особый характер работы истца; выявленных сомнений в представленных документах; отсутствия данных, подтверждающих осуществление истцом лечебной (врачебной) и педагогической деятельности; учреждения, где работали истцы, не предусмотрены Списками⁸.

Системное толкование норм действующего законодательства, положений судебной практики и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации способствует проявлению активности суда в защите пенсионных прав граждан. Письменными доказательствами являлись документы личного дела работника и другие документы, подтверждающие данные индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования, а именно: уточняющие справки, копии приказов о приеме на работу (о назначении на должность)

⁸ Обобщение судебной практики по рассмотрению судами Астраханской области дел о нарушении пенсионного законодательства.

и переводах, штатных расписаний, должностных инструкций, копии ведомостей на получение заработной платы, табелей учета рабочего времени.

Но не всегда, в силу объективных причин, связанных с изменением формы собственности в Российской Федерации, а также длительного временного промежутка с момента осуществления лицом, претендующим на досрочное пенсионное обеспечение, трудовой деятельности, имеется возможность представить письменные доказательства.

С целью определения прав граждан на пенсионное обеспечение при отсутствии письменных и иных доказательств при вынесении решений об удовлетворении исковых требований суды нередко руководствовались исключительно показаниями свидетелей.

Так, удовлетворяя исковые требования П. о признании отказа Пенсионного фонда незаконным в части исключения из подсчета специального стажа периодов работы в должности каменщика по причине отсутствия сведений о занятости истца в бригаде каменщиков районный суд исходил из показаний свидетелей М., Т., П., подтвердивших, что П. работал вместе с ними каменщиком в бригаде каменщиков в течение полного рабочего дня. Судебная коллегия, отменяя решение районного суда, указала, что Федеральным законом № 173-ФЗ (в редакции Федерального закона от 24 июля 2009 г. № 213-ФЗ) установлено ограничение допустимости средств доказывания при определении характера работы. Статья 60 ГПК РФ устанавливает, что обстоятельства дела, которые по закону должны быть подтверждены определенными средствами доказывания, не могут подтверждаться никакими другими доказательствами⁹.

В связи с возникшими в судебной практике разногласиями в части применения свидетельских показаний при рассмотрении

⁹ Архив Трусовского районного суда г. Астрахани, дело № 33-3336/2010.

данной категории дел Пленум в п. 15 обратил внимание судов на то, что в соответствии с п. 3 ст. 13 Федерального закона № 173-ФЗ к допустимым доказательствам, подтверждающим особенности работы (работы в определенных условиях), определяющим ее характер и влияющим на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, не могут быть отнесены свидетельские показания. Указанные обстоятельства могут подтверждаться иными доказательствами, предусмотренными в ст. 55 ГПК РФ (например, приказами, расчетной книжкой, нарядами и т.п.).

В судебной практике имеют место случаи обращения граждан, осуществлявших лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения, которым периоды нахождения в отпуске по беременности и родам включены в специальный стаж в календарном исчислении.

Пункт 26 Постановления в этой части дал разъяснения со ссылкой на п. 5 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со ст. 27 и 28 Федерального закона № 173-ФЗ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 г. № 516, согласно которому в стаж включаются периоды получения пособия по государственному социальному страхованию в период временной нетрудоспособности, а также периоды ежегодных основного и дополнительных оплачиваемых отпусков.

С учетом того, что в период нахождения женщины в отпуске по беременности и родам, предусмотренном в ст. 255 Трудового кодекса Российской Федерации, ей выплачивается пособие по государственному социальному страхованию на основании листка нетрудоспособности, выданного по случаю временной нетрудоспособности, указанный период также подлежит включению в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Представляются обоснованными и соответствующими вышеуказанному пункту Постановления Пленума решения судов, которые удовлетворяют иски граждан о включении периодов нахождения в отпуске по беременности и родам, а также по уходу за ребенком в льготном исчислении, в зависимости от характера выполняемой истцом работы, предшествующей отпуску.

При разрешении споров, возникших в связи с невключением женщинам в стаж работы по специальности периода нахождения в отпуске по уходу за ребенком при досрочном назначении пенсии по старости в соответствии со ст. 27 и 28 Федерального закона 173-ФЗ, Пленум в п. 27 Постановления от 11 декабря 2012 г. № 30 дал дополнительные разъяснения о том, что необходимо учитывать: если отпуск по уходу за ребенком начался до 6 октября 1992 г., то период нахождения в данном отпуске подлежит включению в стаж, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, независимо от момента его окончания (до или после этой даты).

Данное разъяснение имеет весьма актуальное значение, поскольку вопрос о включении в стаж работы по специальности периода нахождения женщины в отпуске по уходу за ребенком до 6 октября 1992 г. отрегулирован письмом Пенсионного фонда Российской Федерации от 4 августа 2009 г. № ЛЧ-25-25/7407 «О включении периода нахождения женщины в отпуске по уходу за ребенком до 6 октября 1992 г. в стаж на соответствующих видах работ». Как показывает судебная практика, в настоящее время предметом рассмотрения судебных инстанций является отказ Пенсионного фонда в части исключения данного периода после 6 октября 1992 г., независимо от того, когда начался у женщины отпуск по уходу за ребенком.

В заключение хотелось бы обратить внимание, что рассматриваемые в статье правовые положения Постановления от 11 декабря

2012 г. № 30 играют важную роль в обеспечении единства судебной практики, формировании правовой позиции судами при решении вопросов, затрагивающих право граждан на пенсионное обеспечение.

О ЗАЩИТЕ ПРАВА НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ В РАМКАХ РЕАЛИЗАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОГО ПАКТА ОБ ЭКОНОМИЧЕСКИХ, СОЦИАЛЬНЫХ И КУЛЬТУРНЫХ ПРАВАХ

**Ерофеева Оксана Викторовна,
преподаватель кафедры трудового права
и права социального обеспечения
МГЮА имени О.Е. Кутафина,
кандидат юридических наук**

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 17 Конституции Российской Федерации).

В Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированном Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 г., предусмотрено право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование (ст. 9). В статье 11 данного Пакта признается право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства обязаны принимать надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права.

Однако для того, чтобы право на социальное обеспечение могло быть надлежащим образом реализовано, необходимо наличие конкретных гарантий, обеспечивающих в т.ч., в случае нарушения этого права, его эффективное восстановление.

Конституция Российской Федерации провозглашает, что каждый вправе в соответствии с международными договорами Российской Федерации обращаться в межгосударственные органы по защите прав и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты (ст. 45 и 46).

Как следует из Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, идеал свободной человеческой личности, свободной от страха и нужды, может быть осуществлен только если будут созданы такие условия, при которых каждый может пользоваться своими экономическими, социальными и культурными правами, так же как и своими гражданскими и политическими правами.

Пункт 1 ст. 2 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах устанавливает, что каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер.

Для достижения целей Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и выполнения его положений государства-участники приняли Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах¹, которым предоставили Комитету по экономическим, социальным и культурным правам возможность осуществлять функции получения и рассмотрения сообщений от лиц из

¹ Факультативный протокол к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (Нью-Йорк, 10 дек. 2008 г.) // СПС «КонсультантПлюс». Российская Федерация не ратифицировала данный протокол.

государств-участников, утверждающих, что «они являются жертвами нарушения этим государством-участником какого-либо из экономических, социальных и культурных прав, изложенных в Пакте». Комитет вправе рассматривать сообщение при условии, что все доступные внутренние средства правовой защиты были исчерпаны заявителем. Это правило не действует в тех случаях, когда применение таких средств неоправданно затягивается.

Комитет объявляет сообщение неприемлемым, когда:

а) оно не представлено в течение одного года после исчерпания внутренних средств правовой защиты, за исключением случаев, когда автор может доказать, что было невозможно направить сообщение в течение этого срока;

б) факты, являющиеся предметом сообщения, имели место до вступления настоящего Протокола в силу для соответствующего государства-участника, если только такие факты не продолжали иметь место после этой даты;

в) этот же вопрос уже был рассмотрен Комитетом или рассматривался или рассматривается в соответствии с другой процедурой международного разбирательства или урегулирования;

г) оно несовместимо с положениями Пакта;

д) оно явно необосновано или недостаточно аргументировано или основывается исключительно на сообщениях, распространяемых средствами массовой информации;

ж) оно представляет собой злоупотребление правом на представление сообщения;

з) оно является анонимным или представлено не в письменном виде.

При получении сообщения Комитет в конфиденциальном порядке доводит любое сообщение, представленное ему согласно данному Протоколу, до сведения соответствующего государства-участника. А государство-участник представляет Комитету

письменные объяснения или заявления, разъясняющие этот вопрос, и средства правовой защиты, которые могли быть предоставлены государством-участником, если таковые имелись. После изучения сообщения Комитет направляет сторонам свои соображения относительно сообщения вместе со своими рекомендациями. Государство-участник надлежащим образом рассматривает соображения Комитета вместе с его рекомендациями, если таковые имеются, и представляет Комитету в течение шести месяцев письменный ответ, в т.ч. информацию о любых мерах, принятых с учетом соображений и рекомендаций Комитета.

Таким образом, созданное на международном уровне такое средство правовой защиты безусловно способствует соблюдению социальных прав, предусмотренных Пактом, в государствах, ратифицировавших названный Факультативный протокол.

Вместе с тем участвующие в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах государства, в т.ч. Российская Федерация, обязуются представлять доклады о принимаемых ими мерах и о прогрессе на пути к достижению соблюдения прав, признаваемых в этом Пакте. Все доклады представляются Генеральному секретарю Организации Объединенных Наций, который направляет их экземпляры на рассмотрение в Экономический и Социальный Совет в соответствии с положениями настоящего Пакта. Государства представляют свои доклады по этапам в соответствии с программой, которая должна быть установлена Экономическим и Социальным Советом в течение одного года после вступления в силу Пакта в результате консультации с государствами-участниками и заинтересованными специализированными учреждениями (ст. 16 и 17 Пакта).

Так, согласно Замечанию общего порядка № 19, обращенному к государствам-участникам Пакта, по праву на социальное обеспечение, принятому 23 ноября 2007 г. Экономическим и социальным

Советом², любые лица и группы, право на социальное обеспечение которых было нарушено, должны иметь доступ к эффективным судебным или иным соответствующим средствам правовой защиты как на национальном, так и на международном уровне³. Все жертвы нарушений прав на социальное обеспечение должны иметь право на адекватное возмещение ущерба, включая реституцию, компенсацию, сатисфакцию или гарантии неповторения. Национальным уполномоченным комиссиям по правам человека и аналогичным национальным правозащитным учреждениям должно быть разрешено заниматься вопросами нарушения этого права. Как отмечается в замечаниях, в максимальных пределах имеющихся ресурсов должна предоставляться юридическая помощь по вопросам заедствования средств правовой защиты. До осуществления каким-либо государством-участником или какой-либо другой третьей стороной какого-либо действия, препятствующего осуществлению права индивидуума на социальное обеспечение, соответствующие компетентные органы должны обеспечить, чтобы такие действия осуществлялись в соответствии с законом, были совместимыми с Пактом и предусматривали: а) возможность проведения надлежащей консультации с затрагиваемыми субъектами; б) своевременное и полное оглашение информации о предлагаемых мерах; в) заблаговременное уведомление о предлагаемых действиях; г) средства правовой защиты и обжалования, имеющиеся в распоряжении затрагиваемых субъектов; и д) юридическую помощь в получении доступа к средствам правовой защиты⁴.

² Пункты 77–81 E/C.12/GC/19. 4 февр. 2008 г. // Официальный сайт Организации Объединенных Наций.

³ Замечание общего порядка № 9 (1998 г.) о применении Пакта во внутреннем праве, п. 4 E/C.12/GC/19 // Официальный сайт Организации Объединенных Наций.

⁴ Замечание общего порядка № 9 (1998 г.) о применении Пакта во внутреннем праве.

В названных Замечаниях, адресованных государствам-участникам, указывается, что последние должны призвать судей, арбитров и юристов уделять большее внимание нарушениям прав на социальное обеспечение в ходе выполнения своих функций. Также указывается, что государствам-участникам следует уважать, защищать, облегчать и поощрять деятельность правозащитников и других членов гражданского общества с целью оказания помощи обездоленным и маргинализированным лицам и группам в осуществлении их права на социальное обеспечение.

Не подлежит сомнению, что указанные социальные права должны, прежде всего, защищаться государством на национальном уровне. Такая защита должна быть обеспечена различными способами, в т.ч. путем использования государственных учреждений или с помощью специальных институтов. В любом случае государства-участники обязаны обеспечивать эффективное осуществление взятых на себя международными актами обязательств. Как отмечается Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам, государства-участники обязаны признавать и обеспечивать осуществление прав человека, закрепленных в Международных пактах по правам человека, однако способы преобразования этих обязательств в правовые нормы в соответствующих государствах-участниках могут варьироваться⁵.

Давая рекомендации, Комитет призывает государства-участники в своем следующем периодическом докладе представить обновленную информацию о практическом применении Пакта, в т.ч. путем представления дезагрегированных данных и соответствующей статистической информации на сопоставимой ежегодной основе относительно выполнения законов и

⁵ Подборка замечаний общего порядка и общих рекомендаций, принятых договорными органами по правам человека. Международные договоры по правам человека. 27 мая 2008 г. Т. 2 / Организация Объединенных Наций // Официальный сайт Организации Объединенных Наций.

обеспечения практической результативности планов, программ и стратегий, осуществляемых в связи с реализацией различных прав, закрепленных в Пакте. Комитет также рекомендует собрать и включить в свой следующий периодический доклад подробную информацию о важных решениях национальных судов, в которых конкретно используются положения Пакта.

Между тем представляется, что исполнить вышеуказанную рекомендацию Российской Федерации будет достаточно проблематично, поскольку, как показывает судебная практика, суды применяют при разрешении конкретных споров нормы международного права в основной массе в целях усиления обоснования своей правовой позиции, основанной на нормах национального законодательства.

Кроме того, Комитет призывает Россию обеспечить подготовку на регулярной основе судей, адвокатов и прокуроров по вопросам возможности отстаивания в судебном порядке экономических, социальных и культурных прав и принять другие эффективные меры для обеспечения предоставления судебных или иных средств правовой защиты в случае нарушений экономических, социальных и культурных прав.

Думается, что одной из таких мер может быть повышение квалификации судей, адвокатов и прокуроров посредством привлечения высококвалифицированных специалистов из научной среды, специализирующихся на вопросах социального обеспечения.

При этом Комитет обращает внимание на неэффективность работы такого способа внутригосударственной защиты, как Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, поэтому Комитет рекомендовал государству-участнику широко распространять среди населения информацию о методах работы Уполномоченного по правам человека, а также призвал изучить возможность пересмотра требований в отношении

приема ходатайств, в частности, требования об исчерпании внутренних средств правовой защиты с тем, чтобы соответствующее обращение к Уполномоченному служило одним из альтернативных средств урегулирования жалоб.

Между тем, учитывая, что ч. 1 ст. 16 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» предусматривает возможность обращения к Уполномоченному для рассмотрения жалобы на решения или действия (бездействие) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных служащих только в случае, если ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном либо административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе, устранить данное ограничение, как к тому призывает Комитет, возможно лишь путем внесения соответствующих изменений в данную норму Федерального конституционного закона.

Названный международный орган ранее уже указывал, что одним из способов, посредством которого могут быть приняты меры по защите социальных прав, является деятельность национальных учреждений по защите прав человека. К числу таких учреждений относятся национальные комиссии по защите прав человека, управления омбудсмана (Уполномоченного по правам человека), общественные организации, «защитники» прав человека, народные посредники и народные защитники, создаваемые правительством, которые в значительной степени независимы от исполнительной и законодательной властей и учитывают международные стандарты в области защиты прав человека. Комитет пришел к выводу о том, что роль по защите прав либо не возлагается на такие организации, либо игнорируется ими, т.к. является для них второстепенной.

Так, в качестве мероприятий, которые могут быть возложены на подобные организации, Комитетом указываются следующие: а) поощрение просветительских и информационных программ, призванных содействовать повышению уровня знания и понимания экономических, социальных и культурных прав как среди широких слоев населения, так и среди конкретных групп, например, государственных служащих, работников судебной системы, частного сектора и профсоюзного движения; б) тщательное изучение действующего законодательства и административных актов, а также законопроектов и других предложений с целью обеспечения их соответствия требованиям Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах; в) оказание технической консультативной помощи или проведение исследований, касающихся экономических, социальных и культурных прав, в т.ч. по просьбе государственных органов или других соответствующих организаций; г) определение общенациональных показателей, позволяющих судить о выполнении обязательств, предусмотренных в Пакте; д) проведение исследований и опросов с целью выяснения того, в какой мере конкретные экономические, социальные и культурные права осуществляются на общегосударственном уровне и уровне определенных районов и общин, находящихся в наиболее уязвимом положении; е) наблюдение за соблюдением конкретных прав, признанных в Пакте, и представление соответствующих докладов государственным органам и общественности; ж) рассмотрение жалоб в отношении нарушения норм в области экономических, социальных и культурных прав, действующих в государстве.

С учетом представленных рекомендаций представляется, что в целях исполнения указанных замечаний и повышения эффективности внесудебных способов защиты необходимо создание такого органа, который бы являлся средством правовой защиты в случае нарушения социальных прав граждан и способствовал устранению

нарушений прав граждан при реализации определенного вида социального обеспечения на внутригосударственном уровне, отвечал требованиям, предъявляемым Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам. Причем данный орган должен быть независим от органа, осуществляющего социальное обеспечение, а в его состав должны входить представители-специалисты от различных органов государственной власти и независимых национальных учреждений.

Кроме того, полагаем, что создание именно специализированного органа было бы целесообразным и решило бы проблему, которая неизбежно возникнет при ратификации Российской Федерацией Факультативного протокола к Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, предусматривающего рассмотрение Комитетом по экономическим, социальным и культурным правам сообщений о нарушении государством, в т.ч., социальных прав лиц⁶. Полная исчерпанность внутригосударственных средств правовой защиты может наступить только тогда, когда орган будет наделен соответствующей компетенцией по рассмотрению обращений в связи с нарушением прав граждан на социальное обеспечение.

⁶ Аналогичная ситуация возникла в связи с возникновением у граждан Российской Федерации права обращаться в Европейский Суд по правам человека при нарушении сроков рассмотрения дела в суде и сроков исполнения судебных актов. Принятием специального законодательства суд наделили компетенцией рассматривать дела о взыскании компенсации в связи с нарушением права на судопроизводство и права на исполнение вступивших в законную силу судебных актов. Таким образом, использование внутригосударственного правоохранительного механизма было направлено на предотвращение со стороны органов государства нарушений разумных сроков в сфере осуществления судопроизводства, исполнения вступивших в законную силу судебных актов, а также на уменьшение количества обращений граждан в Европейский Суд по правам человека, а следовательно, и количества дел в этом суде, возбуждаемых против Российской Федерации.

Создание в Российской Федерации такого органа, выступающего в качестве специального внутригосударственного способа правовой защиты, позволит наиболее полно защитить права граждан Российской Федерации, существенно уменьшить количество их обращений в Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, а следовательно, и количество замечаний и претензий, высказываемых в отношении Российской Федерации.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ТРУД И СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЛИЦ СТАРШЕГО ВОЗРАСТА В УСЛОВИЯХ ВСТУПЛЕНИЯ РОССИИ В ВТО

Истомина Елена Александровна,
доцент кафедры социального права Уральского института —
филиала Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС),
кандидат юридических наук

Вступление России во Всемирную торговую организацию, плюсы и минусы этого шага, его преимущества и недостатки — вопрос, который занимает умы даже после того, как наша страна стала ее 156-м членом. При этом одни эксперты заключают, что присоединение России к ВТО «не принесет каких-либо фатальных негативных последствий для отечественной экономики»¹. «Главная цель ВТО, вопреки распространенному мнению, заключается не в либерализации международной торговли (правила ВТО разрешают применение торговых ограничений в определенных случаях), а в обеспечении справедливой конкуренции на мировом рынке, в чем заинтересованы предприниматели всех стран. Достижение этой цели осуществляется посредством принятия членами ВТО единых правил цивилизованного и экономически обоснованного взаимной выгодой поведения на мировом рынке»². Другие крайне негативно отзываются о таком развитии событий, указывая на

¹ Алехина О.Ф. К вопросу о вступлении России в ВТО : возможности и угрозы // Вестник Нижегородского университета им. Н.И.Лобачевского. 2012. № 2. С. 10.

² Шугуров М.В. Всемирная торговая организация : на пути к ин-ту глобал. развития // Право ВТО. 2012. № 2. С. 2.

сложности для экономики нашей страны в первоначальном периоде вступления в ВТО. При массовом внедрении на наш рынок международных корпораций с более высоким качеством товаров и низким уровнем издержек российские предприятия могут потерять существенную долю внутреннего рынка. «Низкий уровень производительности труда и низкое качество продукции делают крайне уязвимыми машиностроение, авиационную и автомобильную промышленность, легкую промышленность, сельское хозяйство», — говорят эксперты Международной организации труда (МОТ). Возможны спад производства и сокращение рабочих мест в этих отраслях³.

Влияние данного процесса на экономику уже изучено достаточно подробно. В гораздо меньшей степени рассмотрен вопрос влияния вступления России в ВТО на трудовые отношения, и к сожалению, практически не затрагивается вопрос о воздействии этого процесса на социальное обеспечение. Это объяснимо, ведь Всемирная торговая организация — основной субъект, устанавливающий «правила игры» в мировой торговле. Реализуя задачу совершенствования межгосударственных экономических отношений, ВТО уже сформировала самостоятельную отрасль права — право ВТО, позволяющее регулировать более 90% всей мировой торговли. Благодаря праву ВТО происходит не только универсализация международного торгового права, но также его унификация и гармонизация (в широком смысле) с системой национального законодательства государств-участников ВТО⁴. Поэтому можно говорить о том, что деятельность ВТО напрямую не затрагивает со-

³ Авилова В.В., Галлямова Д.Х. Проблемы и перспективы вступления РФ в ВТО // Вестник Казанского технологического университета. 2012. № 4. С. 177.

⁴ Самородова-Богатская Л.В. ВТО — конструктивный подход : эконом.-правовой анализ рос. перспективы // Право ВТО. 2012. № 4. С. 3.

циальную политику государства, не влияет и не может влиять на уровень социального обеспечения.

Однако состояние системы социального обеспечения, в значительной степени — ее развитие обусловлены экономическими процессами, происходящими в государстве. Перераспределение средств на цели социального обеспечения возможно только при наличии у государства этих средств, возможности предоставить их в виде пенсий, пособий, компенсаций и др. Поэтому исследование вопроса о социальном обеспечении нетрудоспособных, лиц с детьми, инвалидов, пожилых людей в контексте вступления России в ВТО представляется необходимым.

Социальный мир, стабильность в обществе во многом зависят от понимания гражданами необходимости действий, осуществляемых государством, обдуманности такого шага, как присоединение к ВТО. Важно также, чтобы независимо от развития ситуации законодательно было гарантировано, что лица, оказавшиеся в ситуации социального риска, будут защищены надлежащим образом. Поэтому право социального обеспечения не может остаться в стороне от этого процесса. Но развитие норм права о социальных предоставлениях должно быть обусловлено не только и не столько экономическими реалиями, сколько вопросами защищенности граждан.

Зависимость социального обеспечения от состояния экономики и ее развития можно продемонстрировать на примере одного из основных социальных рисков — социального риска старости. Реформирование пенсионной системы, в первую очередь — трудовых пенсий по старости — обсуждается в обществе достаточно активно. На сайте Министерства труда и социальной защиты РФ недавно был представлен калькулятор будущей пенсии по старости⁵,

⁵ Пенсионный калькулятор [Электронный ресурс] URL: <http://calculator.gosmintrud.ru/> (дата обращения: 28.06.2013).

который, в контексте Стратегии долгосрочного развития пенсионной системы РФ, учитывает длительность трудовой деятельности и возраст выхода на пенсию по принципу: чем позднее, тем лучше. Предполагается установление повышающего коэффициента для лиц, отсрочивших момент начала получения пенсии по старости. Аналогичным образом решен вопрос о страховом стаже — чем длительнее страховой стаж лица, тем выше соответствующий показатель.

Закрепление названных правил в действующем законодательстве, как представляется, может иметь двоякое значение. С одной стороны, увеличение продолжительности трудовой деятельности будет способствовать тому, что больше рабочих мест будет занято, причем лицами, имеющими длительный стаж работы, что предполагает большой опыт и (зачастую) более высокую квалификацию. Любой работодатель, осуществляющий свою деятельность в условиях максимально свободной конкуренции, при наличии таких работников сможет делать это более эффективно, получать большую прибыль либо более качественно оказывать услуги.

С другой стороны, нельзя не учитывать социальный риск безработицы, который актуализируется для тех работников, чьи работодатели не смогут выжить в условиях ВТО. Как уже было отмечено, прогнозируется сложная ситуация для сельского хозяйства, легкой промышленности, машиностроения и др. Реализация данного социального риска означает потерю заработка для лица, которое является трудоспособным, согласно действующим нормам права, — желает найти подходящую работу и готово приступить к ней, и с этой целью обращается в службу занятости населения. Однако зачастую вакансии, содержащиеся в государственном банке вакансий, представленном на информационном портале Федеральной службы по труду и занятости, не удовлетворяют требованиям граждан, т.к. являются низкооплачиваемыми,

не всегда — квалифицированными⁶. Очевидно, что лицо, достигшее определенного возраста и статуса, не пожелает занять подобное рабочее место, и заставить его сделать это нельзя. Кроме того, необходимо учитывать, что при существующей возможности выбора между обратившимися лицами, жесткой конкуренции на рынке труда работодатель самостоятельно выбирает потенциального работника и заполняет имеющуюся у него вакансию. При малейшей возможности такого выбора он предпочтет более молодого работника. В 90-е гг. прошлого века социально-демографическая группа работников старшего возраста даже получила название «социально невидимой», «неинтересной» для работодателей, несмотря на наличие опыта, знаний, зачастую — неплохого здоровья, отсутствия необходимости сочетать работу с семейными обязанностями, в частности, ухода за маленькими детьми. Уже достаточно давно «многие люди зрелого возраста вдруг ощутили свою ущербность в мире труда, столкнулись с предубеждениями и предрассудками...»⁷. Что касается основной социальной выплаты — пособия по безработице — его размер, который не изменяется уже шесть лет подряд, не может служить эффективной защитой лица от наступившего социального риска.

Не случайно одной из немногочисленных мер, направленных на социальную защиту этой группы лиц от безработицы, выступает продление выплаты пособия по безработице, а в отдельных случаях — досрочное назначение трудовой пенсии по старости⁸. Закрепление таких правил означает признание факта, что пожилой

⁶ Работа в России [Электронный ресурс] URL: <http://www.trudvsem.ru/> (дата обращения: 26.06.2013).

⁷ Гафаров З.С. Основной закон для всех, кто работает // Чиновникъ. 2002. № 1. С. 15.

⁸ О занятости населения в Российской Федерации : закон РФ от 19 апр. 1991 г. № 1032-1(с изм. и доп.) // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 18. Ст. 565.

человек сталкивается с трудностями в трудоустройстве, поэтому ему необходимо предоставлять социальные выплаты. Ни квот, ни резервирования рабочих мест для таких лиц не предусмотрено.

Возвращаясь к вопросу продолжения трудовой деятельности после наступления пенсионного возраста, стоит отметить следующее. Даже если пожилой человек работает, это не всегда связано с его стремлением это делать. М.Л. Захаров справедливо отмечает, что многие пенсионеры работают не в силу своего желания, а в силу экономической необходимости, обусловленной низкими размерами пенсий. «Надо учитывать профессиональную усталость человека, возникающую в результате многолетнего труда, естественное желание отдохнуть, заняться любимым делом, домашними заботами, воспитанием внуков и т.д.»⁹.

Медициной уже доказана теория ослабевающих функций организма, этот процесс отмечается с 45 лет, причем физические характеристики 70–80-летнего человека составляют не более 40% от аналогичных характеристик 30-летнего человека. Исследования показывают, что в целях сохранения активного образа жизни предпочтительными для лиц пожилого возраста являются такие виды деятельности, как воспитание детей, внуков, а также работа в саду, и гораздо менее привлекательным — продолжение трудовой деятельности¹⁰. Согласно критериям ВОЗ и МОТ, лица старше 60 лет считаются пожилыми.

Кроме того, немаловажное значение имеет характер профессиональной деятельности человека. Значительный период жизни каждого проходит «в труде», именно характер трудовой

⁹ Международные и российские нормы пенсионного обеспечения : сравн. анализ / отв. ред. Э.Г. Тучкова, Ю.В. Васильева. М. : Проспект, 2013. С. 211.

¹⁰ Чернышкова Е.В. Проблематизация активной старости в медико-социальном дискурсе // Саратовский научно-медицинский журнал. 2010. Т. 6, № 2. С. 481–482.

деятельности может как способствовать сохранению здоровья, развитию социального и духовного благополучия, так и обуславливать развитие профессиональных и профессионально обусловленных заболеваний, социальную неудовлетворенность и дезадаптацию. Конкретные особенности взаимодействия системы «человек—труд» при этом складываются из возможностей соответствия индивидуальных особенностей работника (биологические, психологические, социальные и др.) и элементов трудовой деятельности (содержание, организация, гигиенические и эргономические условия труда, возможности удовлетворения материальных потребностей, личного и профессионального роста)¹¹.

Очевидно, что физический труд раньше приводит к изнашиванию организма. Если обратиться к Федеральному закону «О трудовых пенсиях в РФ», можно констатировать, что большинство случаев досрочного назначения трудовой пенсии по старости связаны именно с тяжелым физическим трудом, осуществляемым во вредных, опасных, тяжелых и иных особых условиях труда¹². Безусловно, умственный труд также требует больших (а иногда и больших) усилий со стороны человека, однако он позволяет работать дольше. Умственный труд зачастую более разнообразен, связан с получением и обработкой новой информации, что способствует сохранению активности лица и в более позднем возрасте, чем общепостановленный пенсионный.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что необходимость продолжения трудовой деятельности лицами пожилого возраста, особенно в контексте вступления нашей страны в ВТО,

¹¹ Влияние биологических и социальных факторов на работоспособность работников умственного труда / С.А. Максимов, О.А. Иванова, Е.В. Максимова // Бюллетень ВСНЦ СО РАМН. 2012. № 5. Ч. 2. С. 86.

¹² О трудовых пенсиях в Российской Федерации : федер. закон от 17 дек. 2001 г. № 173-ФЗ (ред. от 3 дек. 2012 г.) // СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4920 ; 2012. № 50 (ч. 5). Ст. 6966.

ставит перед законодателем вопросы гарантий занятости таких лиц. Обеспечить такие гарантии достаточно сложно, в связи с чем актуальным становится социальное законодательство. Поэтому его реформирование должно носить более взвешенный и осторожный характер. В рамках пенсионной системы установление стимула более позднего выхода гражданина на пенсию по старости не должно лишать его базовой гарантии — получения пенсии в достойном размере при выходе на пенсию сразу по достижении пенсионного возраста, если он выберет либо будет вынужден выбрать такой вариант. Поэтому можно констатировать существование достаточно тесной, хотя и не прямой связи между процессом вступления нашей страны в ВТО и социальным обеспечением граждан. Говорить о том, что насущные вопросы социального обеспечения окажут влияние на деятельность ВТО в обозримой перспективе нельзя, поскольку в функции названной организации социальная защита и социальное обеспечение не входят. Это — задача государства.

ТРУДОВЫЕ СПОРЫ В ШВЕЙЦАРИИ

**Левченко Екатерина Александровна,
Королева Марина Артуровна**

(Международный центр «Ломоносов» (Швейцария, Женева))

Рынок труда в Швейцарии отличается либеральным трудовым законодательством, устанавливающим незначительные правовые ограничения и предопределяющим чрезвычайную социальную стабильность.

При возникновении разногласий между работодателем и персоналом стороны, как правило, стремятся урегулировать их путем переговоров. Этот принцип основывается на т.н. «Мировом соглашении» швейцарских союзов работодателей и наемных работников, принятом в 1937 г. На основании этого соглашения социальные партнеры стремятся к урегулированию разногласий путем переговоров (взаимное обязательство мирного урегулирования конфликтов). Этих принципов партнеры на трудовом рынке придерживаются и по сей день, а забастовки в Швейцарии — это, по-прежнему, редкость.

Трудовые отношения могут породить различные типы споров, например, по вопросам зарплаты или количества часов работы, по причине дискриминации или неправомерного расторжения трудового договора. Процедура рассмотрения споров различается в зависимости от вида трудовых отношений (в публично- или частноправовом секторе), а также в зависимости от количества вовлеченных в конфликт лиц (коллективные и индивидуальные споры).

В случае возникновения вопросов по условиям работы и минимальной заработной плате рекомендуется обращаться в

профессиональные ассоциации работодателей или трудящихся, а также в кантональные службы по труду. Защита работников прежде всего находится в ведении кантональной инспекции по труду.

Стоит отметить, что работники многих отраслей объединены в профессиональные ассоциации или профсоюзы. Эти организации призваны защищать интересы своих членов в экономическом контексте.

Кроме того, в отдельных кантонах Швейцарии существуют специализированные трудовые суды, в компетенцию которых в т.ч. входит разрешение трудовых споров.

Ниже представлены правовые нормы, которые содержат общие положения о трудовых спорах, а также нормы, регулирующие именно коллективные трудовые споры:

- Швейцарский Обязательственный Закон (5-я книга гражданского кодекса Швейцарии);
- ФЗ «О судах по гражданским делам»;
- ФЗ «О федеральной службе по урегулированию коллективных трудовых споров»;
- Положение о регулировании исполнения ФЗ «О федеральной службе по урегулированию коллективных трудовых споров»;
- Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации;
- и некоторые другие.

Рассмотрим подробнее, во-первых, варианты разрешения индивидуальных трудовых споров.

Кантональные гражданские суды уполномочены рассматривать индивидуальные споры, вытекающие из трудовых отношений. В первой инстанции речь чаще всего идет о прюдомальном суде (фр. *prud'homme* — член примирительной конфликтной комиссии, эксперт; *conseil (de) prud'hommes* — совет сведущих людей для рассмотрения трудовых споров). В случаях, когда речь идет о спорах стоимостью менее 30 000 франков, процедура должна быть

простой и быстрой; стороны не могут быть обязаны выплачивать судебные издержки (за исключением случаев использования безрассудного поведения или совершения рискованных действий), они оплачивают только деятельность адвоката; судья в силу должностных полномочий устанавливает факты и независимо оценивает доказательства.

Когда же цена спора превышает 30 000 швейцарских франков, стороны обязаны оплатить еще и судебные издержки.

По вопросу территориальной подсудности законодательство устанавливает, что дело будет рассматриваться в суде по месту проживания ответчика или по обыкновенному месту работы работника. Если имеет место гражданский иск, связанный с набором персонала (бюро по трудоустройству и оплата за оказание его услуг), то суд главного офиса организации по трудоустройству уполномочен также принимать решения по данным делам. Когда речь идет о временно исполняющих иные обязанности работников, суд по месту нахождения временного места работы также уполномочен разрешать споры, при условии что иск связан с периодом данной временной работы.

Во-вторых, обратим внимание на способы урегулирования коллективных трудовых споров в Швейцарии.

Государственная система разрешения таких споров варьируется в зависимости от территории, на которую распространяется конфликт. Во всех кантонах имеются службы по урегулированию коллективных трудовых споров. В некоторых случаях дело будет подведомственно Федеральной службе по урегулированию коллективных трудовых споров. Данная служба появилась в связи с необходимостью соблюдения принципа приоритета внесудебного разрешения таких споров.

Задействование Федеральной службы по урегулированию коллективных трудовых споров исключено, если договаривающиеся

стороны предусмотрели в коллективном трудовом соглашении разрешение конфликта каким-либо иным органом по урегулированию споров или арбитражным судом. Федеральная служба по урегулированию коллективных трудовых споров не является органом, действующим на постоянной основе, и собирается исключительно при наличии подведомственного ей спора. Она может функционировать как орган разрешения конфликта или, по соглашению обеих сторон, как арбитражный суд. Когда данная служба выступает в качестве арбитражного суда, ее решение будет обязательным к исполнению.

12 февраля 1949 г. был принят федеральный закон «О Федеральной службе по урегулированию коллективных трудовых споров», который в деталях регулирует вопросы, связанные с деятельностью данного органа.

В статье 1 говорится об учреждении и организации работы службы. Федеральный совет дает полномочия Федеральному департаменту по экономике, образованию и исследованиям (ДЭОИ) образовывать в отдельных случаях Федеральную службу по урегулированию трудовых споров между работодателями и работниками, выходящих за пределы кантона.

ДЭОИ после обсуждения с заинтересованными кантонами может возлагать на кантональную службу по урегулированию споров полномочие вмешиваться в споры, выходящие за пределы кантона, но имеющие только региональное значение.

Служба по урегулированию споров создается только по ходатайству заинтересованных лиц, если попытка примирения сторон в процессе прямых переговоров провалилась, и только если не существует паритетной договорной службы по урегулированию споров или арбитража. В свою очередь, паритетная договорная служба по урегулированию споров или арбитраж по смыслу настоящего закона представляют собой организации, в которых работодатели

и работники имеют одинаковые права и обязанности, представлены в одинаковом количестве и подчиняются нейтральному председателю.

Служба по урегулированию трудовых споров состоит из президента и двух ассессоров.

В статье 3 речь идет о процедуре урегулирования споров. Лица, которых вызывают в службу по урегулированию споров, должны явиться, участвовать в обсуждении, представлять требуемые сведения и документы.

По мотивированному запросу одной из сторон только президент знакомится с материалами дела. После чего он знакомит ассессоров с необходимой информацией.

Служба по урегулированию трудовых споров может по своей инициативе или по запросу сторон назначить два ответственных лица, каждое из которых будет назначено одной из сторон для сбора сведений. Оно также может в любой стадии процесса заслушивать свидетелей и ходатайствовать о проведении экспертизы. По аналогии могут применяться нормы, содержащиеся в ГПК.

Служба по урегулированию споров должна стараться достичь такого результата, который хотят увидеть стороны. Если это не удастся, сторонам предлагается соглашение, по которому они должны дать положительный или отрицательный ответ. Частичное согласие рассматривается как отказ.

Стороны выражают свою позицию письменно, несмотря на то, что процесс устный. Кроме того, он должен быть быстрым и бесплатным. Тем не менее, могут взиматься полностью или частично издержки со стороны, которая их допустила или препятствовала их недопущению. Решения о наложении штрафа или возмещении издержек по силе приравниваются к судебным решениям.

Если урегулирование спора не состоялось, и стороны не хотят обращаться в арбитраж, служба по урегулированию споров

информирует о состоянии дела в той части, которая является установленной.

Статья 5 регламентирует процедуру арбитража. С согласия сторон служба по урегулированию споров выносит обязательное арбитражное решение в пределах своей компетенции так же как и по делам, для которых существует договорная служба по урегулированию трудовых споров, но относительно договорной арбитражной службы. Арбитражная процедура может быть начата в момент окончания процедуры урегулирования спора перед Федеральной службой по урегулированию споров или вместо нее.

Если процедура урегулирования спора не состоялась, ДЭОИ может по запросу сторон создать специальную арбитражную службу и передать дело ей. Именно арбитражная служба выносит окончательное решение. Ее решения по своей силе приравниваются к судебным решениям.

В остальном арбитражная процедура регулируется положениями закона о процедуре урегулирования трудовых споров, также по аналогии применяется Гражданский процессуальный кодекс.

Интересные положения содержатся в ст. 6, в которой говорится о «поддержании мира». В течение процедуры урегулирования споров или арбитража работодатели и рабочие или заинтересованные работники, так же как и их объединения, осуществляют надзор за соблюдением социального мира и воздерживаются от любых способов борьбы. Стороны оповещаются об обязанности соблюдать мир, которая возникает в момент создания службы по урегулированию споров или арбитражной службы и длится 4–5 дней. Служба по урегулированию споров или арбитражная служба по единогласному решению могут продлить этот срок.

Чтобы обеспечить социальный мир, служба по урегулированию споров или арбитраж могут призывать стороны заключить

специальное соглашение, направленное на достижение мира на период процедуры урегулирования спора или арбитража. Служба по урегулированию споров или арбитраж констатируют факт достижения мира и могут его опубликовать, если виновная сторона не отрекается от своего поведения.

В противоположность федеральной службе по урегулированию коллективных трудовых споров кантональные органы являются постоянно действующими органами и могут вмешиваться в силу своих полномочий или по направлению местных органов власти.

Когда рассмотрение дел по трудовым спорам не приводит к положительному результату, следует обратить внимание на нормы о забастовках.

Правомерность забастовки и локаута (*временного закрытия предприятия, производимого предпринимателем в случае коллективного трудового конфликта или забастовки*) установлена федеральной Конституцией и следует из принципа свободы профсоюзов. Тем не менее Конституция содержит положения, предусматривающие возможность запретов законами проведения забастовок для отдельных категорий лиц. Забастовка и локаут законны только в трех случаях:

- когда они связаны с трудовыми отношениями;
- когда они направлены на взаимное мирное урегулирование конфликта или на достижение согласия;
- когда они не нарушают принцип пропорциональности.

Участие в забастовке не противоречит закону, и приостановка работ, связанная с ним, не рассматривается как нарушение обязанностей, предусмотренных трудовым договором (прогул). Из этого следует, что работодатель лишается права применения средств правовой защиты (в т.ч. возмещения) во время отсутствия на работе и приостановки деятельности работника, участвующего в забастовке.

Определенные виды забастовок все же противоречат закону. К ним, например, относится «неофициальная» (не санкционированная профсоюзным руководством) забастовка. А стачка солидарности, запрещенная во многих странах, в Швейцарии разрешена.

Государственный экономический секретариат SECO Федерального департамента экономики, образования и исследований Швейцарии ведет статистику трудовых споров. Например, проведен подсчет общего количества коллективных трудовых споров, сопровождаемых забастовками, задействованных в них предприятий и работников, а также приблизительного количества потерянных рабочих дней за 1927–2007 гг. Примечательно наличие периодов, не сопровождавшихся трудовыми спорами с применением забастовок вообще: так, в их число входят 1961, 1973, 1987 и 1993 гг. За последнее десятилетие наиболее масштабными были споры в 2004 г. Тем не менее, наибольшее количество конфликтов зафиксировано в первые 20 лет ведения статистики.

В заключение необходимо отметить, что порядок разрешения различных трудовых споров в Швейцарии имеет особую актуальность в настоящее время по причине того, что именно в этой стране имеется многовековой и успешный опыт урегулирования конфликтов, возникающих из трудовых отношений, а также в связи с тем, что российские предприниматели налаживают сотрудничество с коллегами из Швейцарии и нуждаются в общих сведениях о некоторых вопросах трудового законодательства данной страны.

Государственным экономическим секретариатом также составлена следующая таблица, представляющая распределение коллективных трудовых споров по сферам деятельности:

Таблица: Коллективные трудовые споры с 1998 по 2007 гг.

Характеристика	Споры	Задействовано предприятий	Задействовано работников	Потерянные дни работы
В сфере экономики				
Текстиль и пошив одежды	1	1	50	50
Картонная и бумажная индустрия	7	8	810	3 249
Металлургия	2	2	675	9 950
Сборка машин и двигателей	1	1	83	581
Другие мануфактурные индустрии	1	1	24	24
Строительство и инженерное дело	10	2 201	28 919	34 264
Торговля	2	2	50	64
Образование, публичная администрация	11	316	45 541	56 908
Здоровье и общественная деятельность	3	730	23 495	23 613
Химическая промышленность	1	1	360	720
Недвижимость, работа с информацией, сфера услуг	2	2	112	939
Финансовая деятельность и страхование	1	4	560	980
Индивидуальные работы	4	4	669	1 482
Транспорт, телекоммуникации	6	14	1 523	2 217
Оптика, часовое дело, электронные аппараты	2	2	14	56
Всего	54	3289	102 885	135 097
С забастовкой				
Вопросы, связанные с заработной платой	19	1 040	63 805	79 527
По коллективным трудовым соглашениям	11	2 030	28 284	34 276
Другие причины	24	219	10 796	21 294
Всего	54	3289	102 885	135 097

Источники:

1. <http://www.seco.admin.ch/themen/00385/00420/00421/index.html?lang=fr> (официальный сайт Государственного Экономического секретариата SECO Федерального Департамента Экономики, Образования и Исследований Швейцарии).
2. RS 101 — Федеральная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18 апреля 1999 г.
3. RS 220 — Федеральный Закон от 30 марта 1911 г. «Дополнение к гражданскому кодексу (Книга пятая: обязательственный закон)».
4. RS 272 — Федеральный закон от 24 марта 2000 г. «О судах по гражданским делам».
5. RS 821.42 — Федеральный закон от 12 февраля 1949 г. «О Федеральной Службе по урегулированию коллективных трудовых споров».
6. RS 821.421 — Положение от 2 сентября 1949 г. «О регулировании исполнения закона о Федеральной Службе по урегулированию коллективных трудовых споров».

СОЦИАЛЬНАЯ СФЕРА И ВЗАИМОСВЯЗЬ С МУНИЦИПАЛЬНЫМ ОБРАЗОВАНИЕМ

**Шевнина Любовь Евгеньевна,
доцент кафедры предпринимательского и сервисного права
Санкт-Петербургского государственного
университета сервиса и экономики,
кандидат философских наук**

Важнейшей составляющей социально ориентированной экономики является широко развитая и успешно функционирующая система отраслей социальной сферы. Социальная сфера — это самостоятельная сфера общественной жизни, в которой реализуются многообразные социальные интересы в отношениях социальных субъектов.

В современной экономике социальная сфера стала важнейшим фактором и источником экономического роста. Дело в том, что возможности поступательного развития экономики оказались напрямую связаны с качественным развитием созидательных способностей человека. Определяющее влияние на качество рабочей силы оказывает образование, ее профессиональная подготовка, важную роль в ее формировании выполняет здравоохранение, культурное обслуживание, все те сферы деятельности, которые формируют человеческий капитал. В настоящей статье исследуются состояние и особенности развития социальной сферы муниципального образования, а также проблемы, возникающие в данной сфере на муниципальном уровне¹.

Содержание понятия «социальная сфера», как и любой научной категории, многопланово. Можно выделить несколько

¹ Актуальные вопросы развития муниципальных образований / под общ. ред. И.Н. Барцица, В.В. Бакушева. М. : РАГС, 2008. С. 135.

подходов к определению социальной сферы. Первый понимает ее как совокупность больших социальных групп: классов, наций, народов и т.д., полагая, что такое представление о социальной сфере отражает глубокий уровень общественной жизни, носит сущностный характер, в отличие от представления о ней просто как сумме локальных социальных образований. В основном понятие социальной сферы в такой трактовке совпадает с понятием социальной структуры общества. Но при такой постановке вопроса социальная сфера утрачивает функциональные признаки и главнейший из них — обеспечение воспроизводства общества. Вторую точку зрения представляют в основном экономисты. Активно используя в научном анализе категорию «социальная сфера», они сводят ее к непроизводственной сфере и отраслям услуг и трактуют ее как совокупность отраслей народного хозяйства, в той или иной мере задействованных в процессе удовлетворения социальных потребностей граждан, работники которых получают соответствующие доходы из средств, выделяемых обществом на эти потребности².

Таким образом, социальная сфера находит свое проявление как в социальной инфраструктуре и представляющем ее комплексе соответствующих отраслей, так и в том социальном пространстве, в котором реально осуществляется деятельность индивидов, их общение, взаимодействие, многочисленные социальные связи.

Рассматривая структуру социальной сферы, можно выделить следующие ее основные компоненты: здравоохранение, социальная поддержка населения, образование, культура.

Конституция РФ определяет здравоохранение как предмет совместного ведения РФ и ее субъектов. Основным объемом мас-

² Система муниципального управления / под ред. В.Б. Зотова. СПб. : Питер, 2008. С. 248.

совых видов медицинской помощи населению оказывается на муниципальном уровне³.

К муниципальной системе здравоохранения относятся муниципальные органы управления здравоохранением, а также находящиеся в муниципальной собственности медицинские, фармацевтические и аптечные организации, которые являются юридическими лицами.

Главная цель муниципальной системы здравоохранения — удовлетворение потребностей населения в услугах сферы здравоохранения, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления, на уровне не ниже государственных минимальных социальных стандартов. В конкретных условиях могут формироваться локальные цели, например, удовлетворение потребностей населения в услугах здравоохранения на принципах общедоступности, соблюдение гарантий предоставления объемов медицинских услуг (лечебно-профилактических, оздоровительных, медико-диагностических и др.), обеспечение их качества и т.п.⁴

Федеральный закон 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» возлагает решение вопросов местного значения в сфере здравоохранения на муниципальные районы и городские округа. К числу этих вопросов отнесены вопросы организации оказания скорой медицинской помощи (за исключением санитарно-авиационной), первичной медико-санитарной помощи в амбулаторно-поликлинических и больничных учреждениях, медицинской помощи женщинам в период беременности, родов и послеродовой период⁵. Иные, более сложные

³ Конституция Российской Федерации. М. : Юрист, 2012.

⁴ О здравоохранении в Российской Федерации : федер. закон от 27 янв. 1999 г. № 3571-11ГД.

⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ : федер. закон 2003 г.

виды медицинской помощи могут оказываться через муниципальную систему здравоохранения в виде государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления одновременно с соответствующими финансовыми средствами.

Субъектами здравоохранительной деятельности на муниципальном уровне являются в основном муниципальные учреждения, номенклатура которых утверждается федеральным органом исполнительной власти в области здравоохранения.

Одной из самых сложных проблем муниципального здравоохранения является его финансирование, которое носит многоканальный характер. За счет бюджетных средств финансируются профилактические мероприятия, обеспечивается санитарно-эпидемиологическое благополучие на территории муниципального образования, детское здравоохранение, лечение отдельных заболеваний и т.п. Система обязательного медицинского страхования состоит в бесплатном предоставлении гражданам за счет средств государственного внебюджетного фонда обязательного медицинского страхования (ФОМС) определенного набора медицинских услуг. Этот набор определяется в перечнях, утверждаемых органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления (региональные и муниципальные программы обязательного медицинского страхования). Источником средств ФОМС являются страховые взносы, уплачиваемые работодателями за своих работников в составе единого социального налога. Нормативы взносов устанавливаются федеральным законом. За неработающее население страховые взносы до недавнего времени выплачивались из местных бюджетов, причем муниципальные образования были крупными должниками ФОМС. Затем эти функции были переданы органам государственной власти субъектов РФ и органам Пенсионного фонда РФ. Страховые организации, в распоряжении которых поступают средства ФОМС,

закключают договоры с лечебно-профилактическими учреждениями и оплачивают оказанные ими медицинские услуги по фактически пролеченному количеству пациентов и характеру оказанных услуг. Таким образом, пациент, имеющий полис обязательного медицинского страхования, имеет возможность выбора между лечебно-профилактическими учреждениями, что позволяет создать конкурентную среду в медицинском обслуживании и повысить его качество. Фактически система обязательного медицинского страхования работает неустойчиво и нуждается в серьезном реформировании.

В качестве дополнительных источников финансирования муниципального здравоохранения могут рассматриваться доходы от ценных бумаг, банковские и другие кредиты, безвозмездные и благотворительные взносы и пожертвования, иные источники, не запрещенные законодательством РФ⁶.

Определение потребности в объектах системы здравоохранения и планирование сети лечебно-профилактических учреждений целесообразно проводить в рамках разработки текущих и стратегических планов развития здравоохранения. Минимально допустимым размером основной функциональной единицы для стационара следует считать отделение, для амбулаторно-поликлинического отделения — врачебную должность, обеспечивающую объем помощи в соответствии с функцией. Определение минимального размера функциональной лечебной единицы следует также проводить по каждой специальности с учетом этапов организации медицинской помощи⁷.

⁶ Зотов В.Б. Система муниципального управления. СПб. : Питер, 2008. С. 252.

⁷ Методика мониторинга результативности услуг здравоохранения на муниципальном уровне : А.Л. Александрова, А.Ю. Колесник, М.В. Якимович // Муниципальная экономика. 2006. № 1.

Минимально допустимым размером отделения стационара местности при большом радиусе обслуживания и низкой плотности населения следует считать отделение на 20–30 однопрофильных коек, что соответствует величине больничной секции, принятой в практике проектирования больниц.

Социальная защита и социальная поддержка граждан являются прерогативой государства. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» 2003 г. относит к компетенции муниципальных районов и городских округов в данной сфере только опеку и попечительство, а к компетенции поселений — оказание содействия в установлении опеки и попечительства над нуждающимися в этом жителями поселения. Однако основную часть забот по социальной поддержке граждан традиционно осуществляют органы местного самоуправления в качестве государственных полномочий. Как наиболее близкие к населению, органы местного самоуправления лучше знают конкретные условия жизни отдельных граждан и могут выполнять функции социальной поддержки более эффективно. В связи с недостаточностью государственного финансирования местные бюджеты несут существенную долю затрат по социальной поддержке населения.

Основные формы социальной поддержки отдельных групп населения: денежные пособия; помощь в натуральной форме (продукты, одежда); льготы (скидки) при оплате ряда услуг, субсидии (целевые средства для оплаты услуг); компенсации (возмещение некоторых расходов).

Муниципальная политика в области социальной защиты и социальной поддержки населения представляет собой реализацию собственных и переданных (федеральных и региональных) государственных полномочий по организации комплекса мероприятий, направленных на предотвращение попадания отдельных уязвимых групп населения и граждан в зону крайнего социального

неблагополучия. Формирование и реализация местной политики в области социальной поддержки населения осуществляются в рамках адресной помощи конкретным группам населения и отдельным гражданам.

Для реализации муниципальной политики в сфере социальной поддержки населения в муниципальных образованиях создаются различные учреждения социального обслуживания, а в структуре местных администраций — органы (отделы, комитеты, департаменты) социальной защиты. Структура этих органов и учреждений зависит от финансовых возможностей муниципального образования, сложившейся системы управления, наличия необходимых специалистов⁸. Основную организационную, практическую и координационную деятельность по оказанию различных видов социальных услуг осуществляют муниципальные центры социального обслуживания. Они призваны выявлять граждан, нуждающихся в социальном обслуживании, определять необходимые для них виды социальных услуг, обеспечивать их предоставление.

Социальное обслуживание осуществляется учреждениями социального обслуживания бесплатно и за плату. Бесплатное социальное обслуживание предоставляется в объемах, определяемых региональными стандартами социального обслуживания. Платные социальные услуги оказываются в порядке, установленном Правительством РФ.

Финансирование муниципального сектора системы социального обслуживания осуществляется за счет субвенций из средств федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, направленных в муниципальный бюджет на содержание и развитие сети учреждений социального обслуживания, а также на оплату гарантированных государством социальных услуг, включенных в федеральные и

⁸ Ткаченко И.В. Реализация демографической политики на территории области // Вестник образования. 2008.

региональные перечни. Размер субвенций определяются ежегодно при утверждении соответствующих бюджетов. Муниципальные образования вправе направлять на эти цели дополнительные средства из местных бюджетов⁹.

Одна из важнейших характеристик муниципального образования, определяющих его конкурентоспособность и инвестиционную привлекательность, — образовательный уровень населения. Расходы на образование являются в большинстве муниципальных образований одной из крупных статей расходов местных бюджетов. Дошкольный уровень является начальным звеном образования. В дошкольных образовательных учреждениях обеспечиваются воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление детей в возрасте от двух месяцев до семи лет. В соответствии с функциями существуют следующие виды дошкольных образовательных учреждений: детский сад; детский сад общеразвивающего вида с одним или несколькими приоритетными направлениями развития воспитанников; детский сад компенсирующего вида с приоритетным осуществлением квалифицированной коррекции отклонений в физическом и психическом развитии воспитанников; детский сад пристра и оздоровления с приоритетным осуществлением санитарно-гигиенических, профилактических и оздоровительных мероприятий и процедур; детский сад комбинированного вида; центр развития ребенка — детский сад с осуществлением физического и психического развития, коррекции и оздоровления всех воспитанников.

К учреждениям общего образования относятся общеобразовательные школы, школы-интернаты, специальные и вечерние школы. В системе непрерывного образования они являются вторым звеном после дошкольного уровня. Их деятельность связана

⁹ Муниципальное право Российской Федерации / Ю.А. Дмитриев, В.В. Комарова, В.В. Пылин. Ростов н/Д. : Феникс, 2007.

с предоставлением всем гражданам РФ возможности реализовать гарантированное государством право на получение бесплатного общего образования. В целях обеспечения доступности и вариативности общего образования могут создаваться следующие виды учреждений: начальная общеобразовательная школа; основная общеобразовательная школа; средняя общеобразовательная школа; средняя образовательная школа с углубленным изучением отдельных предметов; лицей; гимназия; вечерняя общеобразовательная школа; центр образования; открытая (смена) образовательная школа; кадетская школа; школа-интернат.

Учреждения высшего профессионального образования призваны обеспечить потребности личности в приобретении высшего образования и квалификации в избранной области профессиональной деятельности. Этот тип учреждений подразделяется на следующие виды: университет; академия; институт.

В соответствии с Федеральным законом «Об образовании» к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов относятся¹⁰:

- организация предоставления общедоступного и бесплатного школьного образования по основным образовательным программам, за исключением финансового обеспечения образовательного процесса, отнесенного к полномочиям субъектов РФ;
- организация предоставления дополнительного образования детям и бесплатного дошкольного образования;
- создание, реорганизация и ликвидация образовательных учреждений;
- обеспечение содержания зданий и сооружений муниципальных образовательных учреждений, обустройство прилегающих к ним территорий;

¹⁰ Об образовании : федер. закон от 13 янв. 1996 г. № 12-ФЗ в ред. федер. закона от 10 июля 2012 г. № 111-ФЗ.

- учет детей, подлежащих обязательному обучению по программам основного общего образования;
- опека и попечительство.

Деятельность муниципальных образовательных учреждений разных видов регулируется типовыми положениями, утверждаемыми Правительством РФ, и разрабатываемыми на их основе уставами образовательных учреждений. Учредителями муниципальных учреждений образования являются местные органы управления образованием. На основании их решения органы управления муниципальным имуществом передают учреждениям образования в оперативное управление соответствующее имущество и в бессрочное бесплатное пользование — участки земли.

Органам местного самоуправления в целях осуществления государственной политики в области образования переданы полномочия по планированию, организации, регулированию деятельности местных (муниципальных) органов управления образованием, по определению их структуры и полномочий, по назначению и увольнению руководителей.

В соответствии с законодательством органы местного самоуправления формируют местные бюджеты в части расходов на образование и соответствующие фонды развития сферы образования. Они разрабатывают и принимают местные нормативы финансирования системы образования, устанавливают налоговые льготы, стимулирующие его развитие.

Сфера образования финансируется из регионального и местного бюджета. Из регионального бюджета финансируются¹¹:

- заработная плата сотрудников общеобразовательных учреждений;
- компенсация учебных расходов по нормативам расходов;

¹¹ Вифлеемский А.Б. Финансирование образования // Экономика образования. 2008. № 2.

- выплата пособий на компенсацию книгоиздательской продукции;
- расходы на услуги сети Интернет.

Финансирование осуществляется в виде субвенций из регионального бюджета местному бюджету муниципального образования¹².

За счет средств местного бюджета муниципального образования финансируются расходы на содержание сети дошкольных образовательных учреждений, учреждений дополнительного образования, муниципальное учреждение централизованной бухгалтерии, аппарат управления.

На условиях софинансирования (субсидии) финансируются питание дошкольников и учащихся согласно утвержденным нормативам, капитальный ремонт зданий и сооружений. Нормативная потребность муниципальных образований в объектах образования определяется с учетом всех форм собственности. Норматив числа мест в дошкольных учреждениях для здоровых детей с числом групп от 1 до 10 и количеством мест от 10 до 200 определяется на основе величины и числа жилых поселений и жилых комплексов (60 мест на 100 детей в городе и 40 мест на 100 детей в сельской местности); нормируемого радиуса обслуживания (300 м — для городской и 500 м — для сельской застройки); плотности заселения поселений и жилых комплексов (человек/гектар); коэффициента рождаемости и фактического процента охвата дошкольными образовательными учреждениями; гигиенических, педагогических и медицинских требований ограничения максимальной вместимости зданий. Норматив числа мест в санаторных дошкольных образовательных учреждениях для детей с ранним проявлением и малыми затихающими формами туберкулеза; для часто и длительно болеющих детей дошкольного возраста;

¹² То же.

норматив числа мест в дошкольных образовательных учреждениях для детей с нарушениями физического, психического и умственного развития на 4 и 8 групп определяются исходя из максимального приближения к месту проживания больных детей и требований эффективной организации процессов медицинского и педагогического обслуживания детей, а также оснащения соответствующим оборудованием зданий.

Потребность в новых образовательных учреждениях начального, среднего и высшего профессионального образования должна определяться в первую очередь исходя из потребности в профессиональных кадрах той или иной квалификации с учетом прогнозов рынка труда и действующих профессиональных образовательных учреждений.

Исходным показателем при расчете числа образовательных учреждений начального профессионального образования является норматив — 110 обучающихся на 10 тыс. жителей.

Исходным показателем при расчете числа образовательных учреждений среднего профессионального образования (финансируемых за счет средств федерального бюджета) является норматив — 160 студентов на 10 тыс. жителей. Исходным показателем при расчете числа образовательных учреждений высшего профессионального образования (финансируемых за счет федерального бюджета) является норматив — 170 студентов на 10 тыс. жителей.

Существенной характеристикой развития сферы образования на муниципальном уровне является обеспеченность муниципального образования образовательными учреждениями¹³.

Важную роль в повышении образовательного уровня населения играет взаимодействие муниципальной власти с учрежде-

¹³ Карпенко О.М., Бершадская М.Д. Доступность высшего образования и финансовые возможности его получения // Экономика образования. 2008. № 1.

ниями высшей школы и науки. Высшие учебные заведения в РФ могут быть государственными и негосударственными (частными). Муниципальных вузов практически нет.

Муниципальная власть заинтересована в развитии системы высшего образования на своей территории, поскольку это обеспечивает:

- подготовку местных квалифицированных кадров;
- проведение прикладных научных исследований по проблемам местной жизни и развития территории;
- повышение имиджа территории и формирование (расширение) ее культурного слоя.

Поддержка органами местного самоуправления учреждений высшего образования и науки может состоять в льготном налогообложении, предоставлении помещений в аренду, содействии в обеспечении жильем преподавательских и научных кадров. Органы местного самоуправления могут осуществлять муниципальный заказ вузам и научным учреждениям на проведение прикладных исследований.

Отрасль культуры призвана сохранять исторические, национальные памятники культуры, пополнять копилку культурных достижений в области литературы, искусства, художественного творчества, музыки, живописи, скульптуры, зодчества, приобщать людей к творениям культуры, проводить исследования в области культуры.

Федеральный закон 2003 г. относит к вопросам местного значения поселений и городских округов создание условий для обеспечения жителей услугами организаций культуры, организации библиотечного обслуживания населения, охраны и сохранения объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного значения. К компетенции муниципальных районов отнесена организация библиотечного обслуживания поселений.

Органы местного самоуправления осуществляют строительство зданий и сооружений муниципальных организаций культуры, обустройство прилегающих к ним территорий. В собственности муниципальных образований могут находиться имеющие историко-культурную значимость здания, сооружения, предметы, иные объекты культуры (музеи, галереи, библиотеки).

Финансирование муниципальной сферы культуры осуществляется за счет бюджетных средств и оказания платных услуг¹⁴. Общественные объединения, предприятия, организации и граждане имеют право самостоятельно или на договорной основе создавать фонды для финансирования культурной деятельности. В качестве соучредителей фондов могут выступать также и органы местного самоуправления¹⁵.

Деятельность органов местного самоуправления в области культуры должна быть направлена на обеспечение общедоступности культурной деятельности, культурных ценностей для населения. В пределах своей компетенции органам местного самоуправления следует создавать условия для развития сети специальных учреждений и организаций — школ искусств, студий, курсов, оказывать поддержку этим учреждениям, обеспечивать доступность и бесплатность для населения муниципальных библиотек, других учреждений культуры. Обеспеченность муниципального образования объектами культуры характеризует степень развития данной отрасли.

Федеральный закон 2003 г. относит к вопросам местного значения поселений и городских округов обеспечение условий для развития массовой физической культуры и спорта на соответствующих территориях. На муниципальном уровне регулирование вопросов

¹⁴ Вифлеемский А.Б. Указ. соч.

¹⁵ Романов В.В. Возможно ли развитие культуры в современных условиях? // Муниципальная экономика. 2008. № 4.

развития физической культуры и спорта осуществляет соответствующее структурное подразделение администрации. Данное регулирование осуществляется по следующим направлениям:

- финансирование мероприятий в области физической культуры и спорта;
- содержание физкультурно-оздоровительных, спортивных сооружений, находящихся в собственности муниципального образования;
- создание условий для развития физической культуры и спорта;
- оказание адресной финансовой поддержки негосударственным физкультурно-спортивным организациям¹⁶;
- поддержка физкультурно-оздоровительных и спортивных организаций и сооружений и укрепление их материально-технической базы. Большое значение для развития социальной сферы муниципального образования имеет соблюдение минимальных государственных социальных стандартов.

Минимальные государственные социальные стандарты — единые на всей территории РФ требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам РФ на минимально допустимом уровне для обеспечения реализации установленных в Конституции РФ отдельных социальных гарантий и прав граждан, финансируемых из бюджетов всех уровней бюджетной системы. Минимальные государственные социальные стандарты утверждаются и применяются для решения следующих задач:

- реализация основных социальных гарантий и прав граждан, закрепленных в Конституции РФ;
- упорядочивание и совершенствование межбюджетных отношений между органами государственной власти РФ,

¹⁶ Карпенко О.М., Бершадская М.Д. Указ. соч.

органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления.

В качестве минимальных государственных социальных стандартов в сфере образования утверждаются требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных образовательных услуг гражданам РФ, необходимых для получения дошкольного, основного общего, начального и среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях, а также для получения на конкурсной основе высшего образования в государственном или муниципальном образовательном учреждении.

В качестве минимальных государственных социальных стандартов в сфере здравоохранения утверждаются требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных медицинских услуг гражданам РФ, необходимых для оказания медицинской помощи и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В качестве минимальных государственных социальных стандартов в сфере социального обслуживания населения утверждаются требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам РФ, необходимых для их социального обслуживания в случаях, установленных законодательством РФ.

В качестве минимальных государственных социальных стандартов в сфере культуры утверждаются требования к объему и качеству предоставления определенного вида бесплатных социальных услуг гражданам РФ, необходимых для обеспечения библиотечного обслуживания населения.

Минимальные государственные социальные стандарты используются для определения объемов финансирования отраслей

социальной сферы на очередной финансовый год из бюджетов всех уровней бюджетной системы РФ.

Органы государственной власти РФ и органы государственной власти субъектов РФ в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством РФ закрепляют за местными бюджетами собственные доходы либо передают им в порядке бюджетного регулирования другие источники доходов, необходимые для обеспечения минимальных государственных социальных стандартов.

Проблема использования социальных стандартов имеет особо важное значение на уровне муниципального образования. Если федеральный и региональный уровни должны отдавать приоритет решению стратегических, концептуальных вопросов социальной политики, то большинство социальных услуг население получает на муниципальном уровне; именно на местах легче всего выявляются конкретные социальные проблемы и определяется круг лиц, нуждающихся в социальной защите. На муниципальном уровне непосредственно реализуются социальные функции и наиболее сильна «социальная компонента» среди других направлений деятельности.

Ключевой механизм социального развития муниципального образования — активная социальная политика, направленная на достижение социальных целей.

Социальная политика — одно из направлений деятельности органов местного самоуправления по регулированию социально-экономических условий жизни населения. Суть социальной политики состоит в поддержании отношений между социальными группами, обеспечении условий для повышения благосостояния, уровня жизни членов общества.

В настоящее время реализация социальной политики становится одним из важных факторов развития муниципальных образований. В социальной политике выделяют два относительно самостоятельных блока:

— социальная политика в широком смысле, которая охватывает решения и мероприятия, затрагивающие все стороны жизни членов общества, включая обеспечение последних товарами, жильем и услугами социальной инфраструктуры, рабочими местами, приемлемыми денежными доходами, расширение и укрепление материальной базы, охрану и укрепление здоровья населения, его образование и культуру, создание системы гарантированных социальных условий для жизнедеятельности граждан;

— собственно социальная политика (ее элементами являются политика в области социальной защиты населения и ее конкретные виды: семейная политика, молодежная политика, политика по социальной защите пожилых людей и инвалидов).

Местная социальная политика — взаимосогласованная совокупность социальных целей и установок (ориентиров), а также способов их достижения, разработка и практическая реализация которых осуществляется самим местным сообществом и органами самоуправления. Если исходить из того, что к вопросам местного значения Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности муниципального образования, то социальный блок выступает наиболее существенным компонентом местной политики в целом. Так, вопросами местного значения, входящими в предмет ведения местного самоуправления и имеющими очевидное социальное содержание, являются:

— комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования;

— организация, содержание и развитие муниципальных учреждений здравоохранения, обеспечение санитарного благополучия населения;

— содержание и развитие муниципальных учреждений дошкольного, основного общего и профессионального образования;

- создание условий для жилищного и социально-культурного строительства;
- создание условий для деятельности учреждений культуры в муниципальном образовании¹⁷;
- сохранение памятников истории и культуры, находящихся в муниципальной собственности;
- создание условий для развития физической культуры и спорта в муниципальном образовании и т.д.

Весь обозначенный круг вопросов, таким образом, составляет основную предметную область местной социальной политики и определяет задачи субъекта управления в процессе ее формирования и реализации.

Важнейшим механизмом реализации местной социальной политики является местный социальный бюджет, представляющий собой неотъемлемую часть местного бюджета. Экономическую основу формирования местного социального бюджета должны составлять муниципальная собственность, местные финансы, имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления, и т.п. Соответственно, важнейшим условием эффективной местной социальной политики является наполненность местных бюджетов, полноценная их доходная часть, сбалансированность доходов и расходов.

Как видим, возможностей для формирования бюджетной основы действенной социальной политики на местном уровне немало. При разработке конкретной системы мероприятий местной социальной политики следует учитывать специфику типа местного сообщества, для которого формируется соответствующая совокупность социальных программ и внепрограммных решений.

¹⁷ Тишин Е.В. Управление развитием социальной сферы муниципальных образований. М. : РИЦ «Муниципальная власть», 2001. С. 26.

СОЦИАЛЬНЫЕ ПРАВА В КОНСТИТУЦИОННОМ ПРАВЕ ГЕРМАНИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ¹

**Александрова Анна Викторовна,
доцент кафедры «Государственно-правовые дисциплины»
Пензенского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент**

Настоящая статья посвящена исследованию особенностей конституционного регулирования социальных прав в Германии. Опыт Германии в данной сфере представляет интерес для отечественной правовой науки, поскольку для России вопрос о выборе модели социальной политики в настоящее время остается открытым. Решения, принимаемые государственной властью в последние годы, свидетельствуют об отсутствии единой стратегии социальных реформ, о том, что оптимальное соотношение «либерального» и «социального» в государственной политике до сих пор не найдено (примером могут выступать реформы социального страхования: введение, а затем отмена Единого социального налога; снижение, а затем повышение ставок страховых взносов; изменение круга субъектов, имеющих право на льготные ставки страховых платежей и др.). Российская конституция содержит весьма подробный перечень социальных прав граждан, однако это отнюдь не является гарантией высокого уровня жизни населения в России. В истории Германии существовала конституция (1919 г.),

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта № 11-03-00698а «Социальные права в современных зарубежных конституциях».

устанавливавшая социальные права, большая часть из которых не была реализована. В то же время современный Основной закон ФРГ 1949 г. почти ничего не говорит о социальных правах, однако уровень социальной защищенности немцев является одним из самых высоких в Европе. Возможно, изучение германского опыта позволит нам выявить причины недостаточной эффективности конституционных норм о социальных правах и определить пути совершенствования законодательства в данной сфере.

Несколько слов о том, что мы будем понимать под социальными правами. Как известно, единого подхода к пониманию социальных прав человека российская юридическая наука еще не выработала². Социальные права могут рассматриваться как в широком смысле (когда они подразумевают права не только в области социального обеспечения, но и в сфере труда, образования, экологии), так и в узком смысле, будучи приравненными, по сути, к праву на социальную защиту. Для целей настоящего исследования мы будем использовать широкую трактовку социальных прав.

Социальные права получили конституционное закрепление в Германии около ста лет назад — в Веймарской конституции 1919 г., которая вошла в историю как «первая социальная конституция в условиях капиталистического строя»³. Ранее принимавшиеся в Германии конституционные документы (в т.ч. Конституция Пруссии 1850 г., Конституция Германской империи 1871 г.) упоминали только права в сфере образования и ничего не говорили о социальной защите граждан. В то же время следует отметить, что Германия была пионером в области социального страхования трудящихся. По инициативе О. фон Бисмарка был принят ряд

² Лапаева В.В. Социальные права с позиций формального равенства // Конституция, закон и социальная сфера общества : материалы науч.-практ. конф. М., ИГиСП, 1 дек. 2008 г. М., 2009. С. 54.

³ Чиркин В.Е. Общечеловеческие ценности и современное государство // Государство и право. 2002. № 2. С. 7.

законов, устанавливающих обязательную систему социального страхования для работающих в промышленности: в 1883 г. — страхование на случай болезни, в 1884 г. — от несчастных случаев на производстве, в 1889 г. — пенсионное страхование.

Веймарская конституция Германии, принятая после революции 1918 г., закрепила широкий перечень социальных прав. В ней, в частности, провозглашалось, что «строй хозяйственной жизни должен соответствовать началам справедливости и цели обеспечения для всех достойного человека существования. В этих пределах надлежит обеспечить хозяйственную свободу отдельной личности» (ст. 151)⁴. (Отметим, насколько данное положение близко по смыслу ст. 7 действующей Конституции России, согласно которой Российская Федерация есть «социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека»). Кроме того, в Веймарской конституции устанавливалось, что «собственность обязывает. Владение ею должно быть в то же время служением общему благу» (ст. 153). Провозглашалась государственная поддержка семьи, материнства и детства (ст. 119). Кроме того, конституционно закреплялись свобода создания профессиональных союзов (ст. 159), создание системы социального страхования, «в котором страхуемым предоставляется решающее участие» (ст. 161), право на труд и на поддержку в случае безработицы (ст. 163), поощрение среднего класса (ст. 164), право трудящихся на участие в установлении условий труда и в управлении предприятиями — с весьма подробной регламентацией организации социального партнерства на различных уровнях (ст. 165)⁵.

⁴ Конституция Германской империи (Веймарская) 1919 г. // Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран : в 2 т. / отв. ред. д.ю.н., проф. Н.А. Крашенинникова. Т. 2 : Современное государство и право. М., 2004. С. 315.

⁵ То же. С. 313–318.

К сожалению, прогрессивные социальные положения Веймарской конституции не могли быть реализованы в тяжелых экономических условиях, в которых оказалась Германия после поражения в Первой Мировой войне. Перечисленные выше нормы были скорее пожеланиями — теми целями, к достижению которых надлежало стремиться в социальной сфере. Однако в отсутствие необходимой экономической базы, а также политической стабильности в стране они не могли быть достигнуты. К тому же последующее законодательство как Веймарской республики, так и гитлеровской Германии во многом ограничивало сферу реализации социальных положений Конституции 1919 г. В частности, закон, принятый в 1920 г., запретил советам предприятий вмешиваться в руководство производством. Чрезвычайное законодательство, принимавшееся правительством начиная с 1930 г. (в соответствии со ст. 48 Конституции 1919 г.), было направлено на сокращение социальных пособий, жалования государственным служащим. В 1932 г. средняя зарплата в Германии снизилась почти вдвое по сравнению с 1929 г.⁶ В период фашистской диктатуры (начиная с 1933 г.) были фактически уничтожены профессиональные организации трудящихся, ликвидированы демократические права и свободы (несмотря на то, что формально Веймарская конституция продолжала действовать). Закон 1934 г. «О порядке национального труда»⁷ отменил советы предприятий и предоставил работодателям возможность единолично регулировать вопросы оплаты труда, режима труда и отдыха, дисциплинарной ответственности. В 1935 г. правительственным декретом была введена трудовая повинность

⁶ Всемирная история. Т. 9 / под ред. Л.И. Зубока, А.М. Дубинского, Г.Н. Севостьянова. М., 1962. С. 189.

⁷ Хрестоматия по истории государства и права зарубежных стран. Т. 2. С. 321–322.

для юношей и девушек в возрасте до 25 лет, а в 1938 г. — для всего взрослого населения Германии⁸.

Итак, практика показала, что детальная конституционная регламентация социальных прав вовсе не является гарантией их реального обеспечения. Возможно, этим частично объясняется тот факт, что в следующей германской конституции⁹ — ныне действующем Основном законе 1949 г. — перечень социальных прав гораздо более скромнен: ст. 6 говорит о защите семьи, материнства и детства, ст. 7 — о правах в сфере образования, ст. 9 — о свободе создания профсоюзов и ст. 12 — о свободе труда¹⁰.

Очевидно, законодатель стремился закрепить в конституции те социальные права, реализацию которых он мог обеспечить в послевоенных условиях. Кроме того, на сужение перечня социальных прав могло повлиять и стремление избавиться от наследия фашистской эпохи. Основной закон ФРГ 1949 г. особое внимание уделил индивидуальным свободам личности — т.к. именно они попирались в тоталитарном государстве в первую очередь.

Определенную роль сыграло также предусмотренное Основным законом разграничение полномочий между федерацией и землями. Известный немецкий государствовед, проф. Т. Маунц отмечал, что в начале работы Парламентского совета (органа, разработавшего проект Основного закона) даже возник вопрос: следует ли вообще включать в конституцию какие бы то ни было основные права. По мнению членов Парламентского совета, «отношения, подлежащие урегулированию в разделе об основных пра-

⁸ Всемирная история. Т. 9. С. 310.

⁹ К сожалению, формат настоящей статьи не позволяет нам рассмотреть нормы конституций ГДР, закреплявшие социальные права.

¹⁰ Основной закон Федеративной Республики Германии от 23 мая 1949 г. // Избранные конституции зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2011. С. 209–212.

вах, в значительной доле относились к ведению земель»¹¹. Поэтому «Основной закон не рассматривает, кроме некоторых общих принципов ст. 9, 12, 14, 15, экономический и социальный строй»¹². (В скобках отметим, что, по нашему мнению, норма ст. 20 Основного закона ФРГ о социальном характере государства закрепляет важнейший принцип социального строя). Действительно, конституции германских земель в значительной степени компенсируют «молчание» Основного закона по поводу социальных прав. В качестве примера можно привести Конституцию земли Гессен от 1 декабря 1946 г., которая содержит специальную, весьма пространную главу — «Социальные и экономические права и обязанности», состоящую из 21 статьи¹³.

В целом социальные права граждан в Германии основываются на принципе социального государства, закреплённом в абз. 1 ст. 20 Основного закона ФРГ. Немалое значение для обеспечения социальных прав имеет практика Федерального конституционного суда (ФКС) — именно он формулирует названные права, находит их конституционное обоснование. В частности, в своих решениях ФКС установил, что важнейшими элементами социального государства являются социальное страхование¹⁴, а также забота о нуждающихся членах общества (сиротах, инвалидах)¹⁵, что государство обязано обеспечить «повсеместное выравнивание прав обеспеченных и нуждающихся групп людей в отношении реализации правовой защиты»¹⁶.

¹¹ Маунц Т. Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959. С. 155.

¹² То же.

¹³ Федеративная Республика Германия. Конституция и законодательные акты / под ред. Ю.П. Уряса. М., 1991. С. 96–101.

¹⁴ BVerfGE 28, 324 (248 f.).

¹⁵ BVerfGE 40, 121 (133 f.).

¹⁶ BVerfGE 9, 124 (131 f.).

ОБЩЕСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА КАЧЕСТВОМ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКАЗА

**Антипов Константин Анатольевич,
доцент кафедры социологии и политологии гуманитарного
факультета Пермского национального исследовательского
политехнического университета,
кандидат социологических наук**

В 2006 г. вступил в силу федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказа на поставку товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Данный закон вызывал и продолжает вызывать достаточно много критики со стороны теоретиков и практиков государственного управления и местного самоуправления. Однако любой закон, насколько бы совершенным он ни был, сталкивается с определенными условиями своей реализации, которые бывают не всегда благоприятны. Тем самым эффективность закона начинает снижаться или вовсе нивелируется. Как известно, при разработке механизма муниципального заказа законодатели ставили перед собой две фундаментальные задачи. Муниципальный заказ должен способствовать экономии средств местного бюджета и, будучи прозрачным, способствовать сокращению коррупции на местном уровне. Сегодня можно констатировать, что эти две задачи так и не были решены. Совершенно неслучайно в Послании Федеральному Собранию 22 декабря 2011 г. Президент РФ Д.А. Медведев поставил задачу принять новый федеральный закон, предусматривающий создание федеральной контрактной системы. Новые процедуры государственных и муниципальных закупок, по его мнению, должны обеспечить высокое качество исполнения заказа и препятствовать

формированию монопольно высоких цен и многомиллиардных коррупционных схем¹.

Ежегодно происходит рост коррупционных преступлений на уровне местного самоуправления. Так, согласно статистике, нарушения в сфере закупок в 52% случаев совершаются на уровне органов местного самоуправления, а 40% — в бюджетных учреждениях. В остальных случаях такие нарушения происходили и на уровне федеральных органов исполнительной власти. Всего же, по данным Росстата, в 2010 г. на торгах и конкурсах было заключено свыше 25 миллионов государственных и муниципальных контрактов и сделок на общую сумму 4 триллиона 800 миллиардов рублей. Сколько из них было заключено с присутствием коррупционного фактора, сложно подсчитать². От коррупции страдают не столько государство и муниципальная власть, сколько граждане, т.к. именно благодаря коррупции они получают муниципальные услуги низкого качества или не получают их в достаточном объеме.

Конечным потребителем муниципальных услуг являются жители муниципального образования, а органы местной власти лишь должны следовать их интересам и потребностям с соблюдением законодательства. Именно местные жители сталкиваются с проблемами плохо отремонтированных муниципальных дорог, некачественной уборки улиц, низкого качества закупленного оборудования для муниципальных предприятий и организаций и строительных работ и многими другими. Местные форумы и блоги пестрят информацией об укладке асфальта в снег, о закупках дорожного, но бесполезного оборудования и т.п. Однако это чаще всего не вызывает должной практической реакции ни муниципальных

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2011. 22 дек. С. 4.

² Егоров И. Закупка по честному и без обмана // Российская газета. 2011. 13 окт. С. 2.

властей, ни государственных контролирующих органов. Это еще больше закрепляет стереотип в сознании населения «во власти одни воры, ничего хорошего от них ждать нельзя». Большинство граждан не удовлетворено не столько местной властью вообще, а тем, как она решает вопросы предоставления муниципальных услуг и осуществляет управление муниципальным хозяйством. То есть причиной недовольства граждан является низкое качество муниципальных услуг и отсутствие устойчивой и эффективной системы обратной связи между их потребителями (местными жителями) и властью.

По нашему мнению, повысить эффективность муниципальных услуг и удовлетворенность их качеством можно через внедрение в практику механизма общественного контроля за муниципальным заказом. Контроль является важной функцией любого вида управления, т.к. позволяет удерживать управляемую систему в определенных рамках, придает ей большую предсказуемость развития и блокирует отклонения от нормы.

В условиях современного общества и государства без высокой прозрачности получения полной, достоверной, своевременной и регулярной информации о реализации властью своих функций невозможно заставить чиновников быть ответственными и, как следствие, компетентными. Над чиновниками должны стоять не только официальные контролирующие органы, которые зачастую сами не заинтересованы в должной реакции на нарушения, а конечные потребители муниципальных услуг — местное сообщество. Официальные субъекты контроля обычно сами подвержены существенным деформациям. Это особенно характерно для нашего общества на данном этапе. Нельзя не согласиться с утверждением, что «если рассматривать усилия правоохранительных, судебных, финансовых органов, органов юстиции и других центральных органов, то грустная правда состоит в том, что эти организации

составляют звено в общей цепочке коррупции, и антикоррупционные меры часто противоречат личным и групповым интересам работающих в них чиновников»³.

При помощи общественного контроля местное сообщество может обратить внимание власти, самих потребителей и контролирующих органов на нарушения прав и законов, когда последствия еще можно минимизировать. Сейчас, к сожалению, официальные контролирующие структуры чаще всего сталкиваются уже с фактом нарушения. Например, фирма, выигравшая муниципальный заказ на реконструкцию муниципальной дороги, получила средства из местного бюджета, но выполнила его некачественно. Заказчик подает на нее в суд, но взыскать обычно фактически нечего. В итоге имеем некачественную дорогу, раздражение граждан, ею пользующихся, ущерб местному бюджету. Если применять механизм общественного контроля, то о нарушениях технологии, сроков было бы уже известно на этапе начала исполнения заказа, и власть смогла бы оперативно на них среагировать. Преимущества общественно-го контроля — в его оперативности, независимости. Эти преимущества отсутствуют у официальных контролирующих органов или по тем или иным субъективным причинам «выключены».

Чтобы не распылять общественный контроль, следует применять его как контроль качества исполнения муниципального заказа, т.к. граждане наибольшим образом заинтересованы именно в качестве работ и услуг со стороны подрядчика. На данной стадии целесообразно четко зафиксировать отклонения не только в качестве, но и в сроках муниципального заказа. Контроль необходим прежде всего за теми муниципальными заказами, которые имеют высокую общественную значимость или являются

³ Проблемы коррупции в государственных органах : технологии противодействия / С.В. Кодан, С.А. Иванова, Р.С. Тараборин и др. // ЧиновникЪ. 2004. № 6 [Электронный ресурс] URL: <http://chinovnik.uapa.ru/modern/article.php?id=536> (дата обращения: 03.01.2012).

финансовозатратными. Прежде всего это ремонт муниципальных дорог, благоустройство, строительство и ремонт социально значимых объектов (больницы, школы, детские сады, социальное жилье). Как показывает практика, именно там имеются наиболее серьезные финансовые нарушения, носящие коррупционный характер. Причем измеряются они зачастую миллионами и десятками миллионов рублей.

Кто может взять на себя функции общественного контроля за качеством муниципального заказа? Прежде всего это зависит от тех форм, в которых может существовать механизм общественного контроля.

Общественный контроль может реализовываться через две основные формы: закрытую и открытую. «**Закрытая**» форма предполагает, что инициаторы общественного контроля должны быть объединены в саморегулируемую организацию с официальным статусом, а полномочия общественных контролеров — определяться законом. Критериями для участия в общественном контроле является компетентность в проблемной области, экспертный авторитет, доверие со стороны контролируемой структуры. Данная форма является предпочтительной для органов власти, т.к. юридически оформленная организация воспринимается как более профессиональная и стабильная структура, с которой проще взаимодействовать. Реализовываться данная форма может через местные некоммерческие организации (НКО). На сегодня в стране их насчитывается свыше 100 тысяч. Это большая и значимая общественная сила.

В их уставы может быть включен пункт о возможности участия в общественном контроле. Кроме того, НКО, как правило, создаются неравнодушными людьми, обладающими необходимой инициативой, организаторскими способностями и соответствующей материально-технической базой. Многие из этих организаций не

зависят от финансовой поддержки местных властей, поэтому их полезность в механизме контроля была бы весьма существенной, что позволило бы повысить и сам авторитет некоммерческих организаций и привлечь в их ряды большее число местных активистов, в т.ч. заинтересованных в участии в местной политике. НКО относительно структурированы, подвижны, многие имеют опыт взаимодействия с властью.

Вторая — «открытая» — форма состоит в том, что в общественном контроле могут участвовать рядовые граждане при отсутствии каких-либо критериев отбора, кроме собственного желания участвовать в контроле. Заниматься общественным контролем может любой гражданин, любая группа граждан, заинтересованных в такой деятельности. Каждая организация общественного контроля, в которую обращается гражданин, сама решает, готова ли она с ним сотрудничать. Эта форма более демократична, чем «закрытая», но на длительный период она малофункциональна. Не исключено, что именно в связи с выбором одной из двух моделей могут возникнуть серьезные внутренние противоречия в сообществе общественных контролеров. Возможно сочетание данных форм, когда общественная организация, осуществляющая общественный контроль, может приглашать желающих из числа специалистов для участия в нем.

Информацию о результате общественного контроля следовало бы размещать в местных печатных СМИ, на сайтах муниципальных образований. В силу того, что все больше граждан, как показывают исследования, получают информацию о местной жизни, о местных проблемах из местных форумов и местных сайтов новостей, следует использовать и их, в т.ч. для сбора информации⁴.

⁴ Антипьев К.А. Информированность местного сообщества о деятельности муниципальной власти // Управление мегаполисом. 2011. № 6. С. 123.

В итоге общественный контроль за муниципальным заказом позволил бы решить ряд таких задач:

- повысить эффективность использования бюджетных средств;
- подтолкнуть официальные контролирующие структуры к более качественному и своевременному выполнению своих обязанностей по контролю за исполнением муниципального заказа;
- сократить коррупционную составляющую на местном уровне;
- повысить уровень доверия граждан к местной власти;
- сделать более прозрачным принятие решений в сфере муниципальных услуг;
- повысить ответственность исполнителей за качество выполнения муниципального заказа;
- способствовать вовлечению общественных организаций и инициативных граждан в решение местных проблем.

Также необходимо выделить и ряд проблем, с которыми неизбежно столкнется общественный контроль. Разделим их условно на несколько групп, т.к. они имеют разные технологии решения.

Нормотворческая. Механизм общественного контроля, его пределы, субъекты, последствия и другие значимые компоненты должны быть закреплены в местных нормативно-правовых актах. Причем их закрепление должно быть не только на уровне формальности, а в качестве реального механизма контроля и реагирования на нарушения.

Организационная. Залогом успеха общественного контроля становится выбор субъектов, способных его осуществлять на стабильной и профессиональной основе.

Коммуникационная. Необходимо налаживание оперативной обратной связи между субъектом общественного контроля и органами муниципальной власти, т.к. именно они являются заказчиками.

При этом представители власти и исполнители муниципального заказа должны не относиться к общественному контролю как к «лишнему» звену во взаимодействиях. Возможность общественного контроля необходимо прописывать в самих договорах. Кроме этого, с помощью различных средств необходимо формировать общественное мнение в поддержку такой формы контроля.

Кадровая. Эффективность общественного контроля зависит от того, насколько в процессе контроля будут использованы профессионалы из числа общественности. Причем профессионалы, готовые на добровольной основе тратить свое свободное время на общественную неоплачиваемую деятельность.

Контроль за муниципальным заказом зависит, по-нашему мнению, от трех главных факторов. Во-первых, насколько общественные организации и иные субъекты смогут адаптироваться к тем требованиям, которые определяет законодательство. Во-вторых, насколько проявят добрую волю те организации, которые будут являться объектом контроля, примут ли они то, что их деятельность по исполнению муниципального заказа станет прозрачной. И безусловно, многое зависит от местной власти, которая должна воспринять общественный контроль как необходимую технологию.

Общественный контроль, разумеется, не может подменять контроль со стороны официальных структур, наделенных полномочиями: администрации, представительного органа, ревизионных комиссий, прокуратуры. Он призван заставлять их действовать более эффективно и оперативно в интересах местного сообщества.

Сборник статей по актуальным вопросам защиты социальных прав

Распространяется бесплатно

Технический редактор *Стручалина А.Г.*

Корректор *Дузь-Крятченко В.А.*

Компьютерная верстка *Боcharов С.А.*

Формат: 60x90/16.

Печать офсетная, бумага — 80 г/м²

Тираж 5000 экз.

Отпечатано в ООО «Национальная полиграфическая группа».