

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

**Актуальные вопросы правовой защиты  
социальных прав граждан**

**Москва  
2011**

ББК 67.400.7 (2Рос)  
А43

**Актуальные вопросы правовой защиты социальных прав граждан** : сборник статей. М. : Издательство «Юрист», 2011. 180 с.

По результатам реализации проекта «Проведение комплексного мониторинга защиты социальных прав граждан в Российской Федерации» и общероссийской научно-практической конференции 28 сентября 2011 г.

ISBN 978-5-91835-112-3

© Общероссийская общественная организация  
«Общенациональный правозащитный союз  
«Человек и Закон», 2011  
© ООО «Издательство «Юрист», 2011

## Содержание

<i>Анисимова Л.В.</i> Неисполнение судебного решения как нарушение права на судебную защиту.....	6
<i>Арестова О.Н.</i> К вопросу о необходимости внедрения и реализации программ, предусматривающих гарантии и социальные права лицам, страдающим психическими заболеваниями.....	12
<i>Артамонов А.Н., Григорьян Л.Н.</i> Правовая защита социальных прав граждан в сфере образования. Результаты мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации Южного федерального округа....	18
<i>Блинова Ю.В.</i> Некоторые вопросы классификации коллективных средств размещения на территории Российской Федерации.....	26
<i>Вирченко Ю.А.</i> Актуальные проблемы компенсации морального вреда, причиненного пациенту при оказании медицинских услуг .....	32
<i>Власов В.А.</i> Некоторые аспекты государственно-правового регулирования продовольственной безопасности в Российской Федерации .....	35
<i>Зельников Ю.И.</i> Проблемные вопросы правовой защиты социальных прав граждан .....	40
<i>Кирилловых А.А.</i> Образовательный франчайзинг: современные проблемы развития законодательства в контексте реализации прав граждан на образование.....	44
<i>Мельников В.Ю.</i> Некоторые вопросы правовой защиты прав и свобод граждан в ходе уголовного преследования.....	50
<i>Оноколов Ю.П.</i> Правовая защита социальных прав военнослужащих как способ предупреждения преступности в армии .....	56

<i>Пантелеев Б.Н.</i> Почему правозащитники осуждают бойкот выборов .....	63
<i>Панченко В.Ю.</i> О некоторых правовых стереотипах в отношении социальных прав .....	69
<i>Пискунова О.В.</i> К вопросу об основаниях и особенностях привлечения к уголовной ответственности по делам об уклонении от призыва на военную службу .....	76
<i>Суслова С.И.</i> Учет конкретных жизненных обстоятельств при защите жилищных прав граждан .....	82
<i>Трофимец И.А.</i> Государственная регистрация брака — одна из форм правовой охраны семейных прав граждан .....	88
<i>Трофимец И.А. , Косарев А.А.</i> Расторжение брака — способ защиты личных прав гражданина.....	93
<i>Тутынин И.Б.</i> Содержание понятия «имущество» в уголовном процессе.....	100
<i>Феофилактов А.С.</i> Защита прав граждан на приватизацию жилых помещений в общежитиях: проблемы судебной практики .....	107
<i>Халдеева Н.В.</i> Некоторые проблемы единства трудовых отношений.....	113
<i>Шелудякова Т.В.</i> Конституционные приоритеты социальной политики в Российской Федерации.....	127
Проект «Проведение комплексного мониторинга защиты социальных прав граждан». (по материалам круглого стола. 7 июня 2011 г., г. Орел) .....	132
Проект «Проведение комплексного мониторинга социальных прав граждан». (по материалам круглого стола. 14 июля 2011 г., г. Воронеж) .....	148

Уважаемые коллеги!

28 сентября 2011 года в г. Москве в Конгресс-центре гостиницы «Золотое кольцо» прошла общероссийская научно-практическая конференция **«Актуальные вопросы правовой защиты социальных прав граждан»**.

Конференция явилась итогом серии круглых столов, проведенных Общероссийской общественной организацией «Общенациональный правозащитный союз «Человек и Закон» при поддержке Межкомиссионной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты Российской Федерации.

Работа конференции была ознаменована участием в ней руководителей и представителей региональных правозащитных организаций, Общественных палат субъектов Российской Федерации, Уполномоченных по правам человека, юридических, журналистских, молодежных, ветеранских, профсоюзных, предпринимательских объединений, а также представителей органов законодательной, судебной, исполнительной власти и правоохранительных структур.

Настоящий сборник докладов поможет коллегам в их профессиональной, научной и общественной деятельности.

***Член Совета Общественной палаты  
Российской Федерации,  
Руководитель Межкомиссионной рабочей группы  
по организации экспертной деятельности  
Общественной палаты Российской Федерации,  
Председатель Общероссийской общественной организации  
«Общенациональный правозащитный союз  
«Человек и Закон»  
Гриб В.В.***

**Анисимова Л.В.,**  
*Уполномоченный по правам человека*  
*в Архангельской области*

### **Неисполнение судебного решения как нарушение права на судебную защиту**

Конституция Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд. 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 (статья 46 Конституции Российской Федерации).

Право на судебную защиту выступает гарантией в отношении всех других конституционных прав и свобод, наряду с правом на свободу и личную неприкосновенность, право на судебную защиту является личным неотчуждаемым правом каждого человека<sup>1</sup>.

В Российской Федерации право на судебную защиту признается также в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права, которые согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации являются составной частью отечественной правовой системы. Международные соглашения и конвенции закрепляют право каждого человека на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (статья 8 Всеобщей декларации прав человека, принятой 10 декабря 1948 года Генеральной Ассамблеей ООН); право каждого на справедливое судебное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основе закона, а также на эффективные средства правовой защиты (статьи 6, 13 Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года); обязывают государство развивать возможности судебной защиты (пункт 3 статьи 2 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 года).

Право на судебную защиту предполагает как неотъемлемый элемент обязательность исполнения судебных решений. Федераль-

<sup>1</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 17 февраля 1998 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности положения части второй статьи 31 Закона СССР от 24 июня 1981 года «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура».

ный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» устанавливает, что вступившие в законную силу акты федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации обязательны для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации; неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации также высказал свою правовую позицию по данному вопросу, согласно которой защита нарушенных прав не может быть признана действенной, если судебный акт своевременно не исполняется; законодатель обязан предусмотреть эффективный механизм реализации судебных решений и вправе урегулировать порядок принудительного исполнения судебных актов, а также права и обязанности участников исполнительного производства<sup>2</sup>.

Именно на стадии исполнения судебного решения происходит реализация прав, обязанностей, охраняемых законом интересов. Своевременное исполнение судебных решений в конечном итоге является показателем эффективности правосудия.

Европейский Суд по правам человека в своей практике также исходит из понимания исполнения судебного решения как неотъемлемого элемента права на суд и признает, что **нарушение этого права может приобрести форму задержки исполнения решения.**

Европейский Суд по правам человека неоднократно указывал властям Российской Федерации на обязательность своевременного исполнения судебных постановлений. Результатом большого количества неисполненных судебных решений явилось опубликование Меморандума от 17 октября 2006 года «Неисполнение актов, вынесенных российскими судами: общие меры по исполнению постановлений Европейского Суда».

Привлекая внимание к данной проблеме, Уполномоченный считает необходимым направить усилия государственных и муниципальных органов власти различных уровней на выработку эффективного механизма исполнения судебных решений, исключающего неисполнение решений самим государством.

Актуальность данной проблемы для Архангельской области обусловлена большим количеством исполнительных производств рассматриваемой категории, которое из года в год увеличивается.

<sup>2</sup> Постановления Конституционного Суда РФ от 30 июля 2001 г. № 13-П, от 15 января 2002 г. № 1-П, от 14 июля 2005 г. № 8-П.

Несмотря на принимаемые меры по улучшению ситуации с исполнением судебных решений, количество неисполненных решений продолжает расти, что подтверждает также анализ обращений к Уполномоченному по правам человека в Архангельской области. Среди них наибольший удельный вес (90%) составляют жалобы на неисполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений и проведении ремонтных работ в жилых помещениях.

По данным Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области, в 2008 году в структурных подразделениях управления находилось на исполнении 437 исполнительных производств о предоставлении жилья, окончено 83 исполнительных производств<sup>3</sup>. В первом полугодии 2009 года на исполнении находилось 624 исполнительных производств по делам данной категории, из них окончено фактическим исполнением 54 исполнительных производств, прекращено в связи с заключением мирового соглашения 15 исполнительных производств, в связи с отзывом с исполнения — 4 исполнительных производств. А за 11 месяцев 2010 года в структурных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области на исполнении находилось уже 1160 исполнительных производств о предоставлении жилья гражданам, что на 41,3% больше, чем в аналогичном периоде 2009 года (827 исполнительных производств).

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что число неисполненных решений суда о предоставлении благоустроенного жилья гражданам в Архангельской области достаточно велико. Анализ обращений показывает, что исполнение производств по предоставлению гражданам жилья в Архангельской области длится годами. При этом количество исполнительных производств рассматриваемой категории из года в год увеличивается.

Сложившаяся практика исполнения решений судов о предоставлении жилья в Архангельской области предполагает, что помещения взыскателям предоставляются в порядке очередности вынесения решений судом и постановления на учет в территориальном округе (муниципальном образовании), при поступлении жилого помещения соответствующей площади, и отвечающего санитарно-техническим требованиям. Указанная практика продиктована отсутствием в действующем законодательстве порядка исполнения нескольких решений судов о предоставлении жилья одним должником<sup>4</sup>.

При этом необходимо отметить, что такая практика исполнения решений судов о предоставлении жилья **противоречит части 2 ста-**

<sup>3</sup> Ответ Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области от 3 августа 2009 г. № 11/03-10984.

<sup>4</sup> Ответ Управления Федеральной службы судебных приставов по Архангельской области от 14 августа 2009 г. № 11/16-10-355-09.



**тьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации.** Указанным в ней категориям граждан жилые помещения по договорам социального найма **предоставляются вне очереди.** Право граждан на получение жилого помещения вне очереди не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на получение жилого помещения вне очереди<sup>5</sup>. Однако на деле формируется очередь «внеочередников».

В этой ситуации одним из возможных механизмов восстановления права граждан на судебную защиту является изменение способа и порядка исполнения решения суда.

Оказавшись в тупиковой ситуации, граждане обращаются к Уполномоченному с просьбой разъяснить, какие способы защиты нарушенного права можно использовать. Уполномоченный рекомендует обращаться в суд с заявлением об изменении способа исполнения решения суда.

Вместе с тем обращение взыскателя в суд с заявлением об изменении способа исполнения решения как способ защиты права при исполнении решений о предоставлении жилья используется гражданами относительно редко. Причина — достаточно большое количество отказов суда в изменении способа исполнения решения суда, а также имевшая место некоторая неопределенность порядка исполнения решения суда в случае изменения способа его исполнения.

Представляется целесообразным расширить практику использования данного механизма восстановления права граждан на судебную защиту, а муниципальным образованиям необходимо учитывать такое право граждан на изменение способа исполнения решения суда.

Не исполняя в установленный законом срок решения суда о предоставлении жилья, муниципальные образования ссылаются на отсутствие муниципального жилищного фонда, малые темпы, а иногда и полное отсутствие строительства социального жилья.

Тем не менее необходимость обеспечения жилищных прав граждан предполагает включение в расходную часть бюджета муниципальных образований дополнительных статей расходов на исполнение судебных решений о предоставлении жилья гражданам.

Уполномоченным по правам человека в Архангельской области активно используется весь спектр предусмотренных действующим законодательством мер по восстановлению нарушенных прав граждан на судебную защиту в части неисполнения судебных решений. Кроме того, по проблеме исполнения судебных решений о предоставлении благоустроенных жилых помещений в 2009 году подготовлен

<sup>5</sup> Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за третий квартал 2007 г., утвержденный Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 11 июля 2007 г.

специальный доклад Уполномоченного «Неисполнение судебного решения как нарушение права на судебную защиту», который направлен в Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе, Губернатору Архангельской области, в Архангельское областное Собрание депутатов.

В итоге в результате всего комплекса согласованных действий было принято Постановление Архангельского областного Собрания депутатов от 9 декабря 2009 года № 339 «Об областном законе «Об областном бюджете на 2010 год», в котором впервые Правительству Архангельской области рекомендовано:

— в ходе исполнения областного бюджета на 2010 год изыскать возможность оказания бюджетам муниципальных образований Архангельской области финансовой помощи в виде субсидий на исполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, с которыми заключены договоры социального найма жилых помещений, признанных непригодными для проживания, с внесением соответствующих дополнений в перечень мероприятий долгосрочной целевой программы Архангельской области «Развитие массового жилищного строительства в Архангельской области на 2009–2012 годы» и увеличением ассигнований по названной программе;

— разработать методику распределения указанных средств бюджетам муниципальных образований Архангельской области, а также порядок их предоставления и расходования;

— представить Архангельскому областному Собранию депутатов в отчетах за полугодие, девять месяцев и годовом отчете об исполнении областного бюджета за 2010 год информацию об использовании средств субсидий, выделяемых муниципальным образованиям Архангельской области на исполнение судебных решений о предоставлении жилых помещений гражданам, с которыми заключены договоры социального найма жилых помещений, признанных непригодными для проживания.

Законом Архангельской области от 29 октября 2010 года № 206-16-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в областной закон «Об областном бюджете на 2010 год» были предусмотрены субсидии на исполнение судебных актов о предоставлении жилых помещений гражданам, с которыми заключены договоры социального найма жилых помещений, признанных непригодными для проживания, в сумме 303 323 тыс. руб.

Постановлением Правительства Архангельской области от 23 ноября 2010 года № 358-пп утвержден Порядок предоставления

и расходования субсидий бюджетам муниципальных образований Архангельской области на исполнение судебных актов о предоставлении жилых помещений гражданам, с которыми заключены договоры социального найма жилых помещений, признанных непригодными для проживания.

Следует отметить, что в 2010 году впервые были предусмотрены средства областного бюджета на исполнение судебных решений указанной категории. Однако с учетом динамики роста неисполненных решений суда выделенных средств областного бюджета для решения проблемы недостаточно.

Многим субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям с учетом дотационного характера их бюджетов решить данную проблему самостоятельно не представляется возможным. Поэтому необходимо, на наш взгляд, вернуться к Меморандуму Европейского Суда по правам человека от 17 октября 2006 года, где, в частности, Российским властям было предложено принять дополнительные меры по решению указанной проблемы, **например, создать специальный федеральный фонд или предусмотреть специальную строку в федеральном бюджете для выплаты средств по соответствующим судебным решениям против государства, вступившим в законную силу.**

Также признано необходимым обеспечить ответственность публично властных органов за просрочки платежей во исполнение вступивших в законную силу судебных актов; должна быть предусмотрена ответственность государственных органов, органов местного самоуправления, а также их должностных лиц за убытки, вызваны несвоевременной выплатой суммы, присужденной судебным решением.

Представляется целесообразным внести соответствующие нормы в действующее законодательство Российской Федерации.

**Арестова О.Н.,**  
*помощник судьи Центрального района г. Твери,  
соискатель кафедры правосудия и прокурорского надзора  
Саратовской государственной академии права*

### **К вопросу о необходимости внедрения и реализации программ, предусматривающих гарантии и социальные права лицам, страдающим психическими заболеваниями**

Как описывает И.В. Суркова «социальные права представляют собой совокупность норм права, определяющих условия жизнедеятельности людей, признанные международным сообществом в качестве оптимальных с позиций развития личности, социальных групп и общества в целом<sup>1</sup>.»

Наличие указанных прав предполагается социально-гуманитарной политикой государства. Так, в п. 1 ст. 7 Конституции РФ провозглашается, что Российская Федерация — это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Как следует из ч. 2 ст. 7 Конституции, охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты. Социальные права детально определяются и в отдельных конституционных нормах. Так, право на труд и свободный выбор места работы, на справедливое вознаграждение и равную оплату за равный труд, а также право на отдых включает в себя ст. 37; право на достойный жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи, регламентируется в ст. 37, 39, 40. Право на образование определяет ст. 40, а право на охрану здоровья и медицинскую помощь ст. 41. С учетом излагаемых положений Конституции возможно сделать вывод, что Конституция РФ предопределяет в себе содержание положений Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup>, где говорится, что «каждый человек имеет право на такой

<sup>1</sup> Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2006. № 6 (294). URL: [www.budgetrf.ru](http://www.budgetrf.ru)

<sup>2</sup> Часть 1 ст. 25.

жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благополучия его самого и его семьи, и права на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по не зависящим от него обстоятельствам».

Гарантии — это средства, способы и условия, с помощью которых обеспечивается осуществление предоставленных социальных прав конкретным субъектам.

Сами по себе закрепленные в российском законодательстве социальные права и гарантии государства, определяющие реализацию таких прав, служат необходимой основой правового демократического государства.

Однако наличие социальных прав и гарантий не является достаточным для того, чтобы признать социальную политику государства достойной. Для этого необходимо обеспечить активную реализацию и внедрение соответствующих социальных стандартов в деятельности государственных учреждений по указанному профилю (социальная сфера).

За последнее время наше государство активно и относительно успешно внедряет программы по развитию социальной политики и гарантированности социальных прав и гарантий отдельным категориям граждан (пенсионеры, молодые семьи). При этом следует констатировать недостаточную работу в части развития гарантий социальных прав для лиц, страдающих психическими недугами.

Обратимся вновь к тексту Конституции. Исходя из анализа содержания закрепленных в ней положений, следует, что граждане, страдающие психическими расстройствами, обладают всеми правами и свободами, предусмотренными в ней и соответствующими законами РФ. Ограничение прав и свобод указанной категории граждан, что связано с самим психическим расстройством, не устанавливается только на основании психиатрического диагноза или фактов нахождения под диспансерным наблюдением<sup>3</sup>. Такое ограничение допускается лишь в случаях, предусмотренных в законе. Психическое расстройство гражданина может стать причиной как ограничения его правоспособности, так и признания недееспособным в установленном процессуальном порядке. Однако, в то время как ставится вопрос признания гражданина недееспособным, либо ограничения его в дееспособности, сохранение и реализация социальных прав не теряют своей актуальности и не должны упускаться из виду. Так, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на поддержку малоимущих граждан, право на охрану семейных

<sup>3</sup> Подразумевается наблюдение в психиатрическом учреждении или стационаре.

ценностей и материнства, наконец, право на труд в отношении лиц с психическими отклонениями должны занимать, по нашему мнению, первоочередное значение. Если Законом от 2 июля 1992 г. № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» созданы хоть какие-то гарантии для охраны здоровья пациентов психиатрических учреждений, то вопросы охраны материнства, права на социальное обеспечение и труд в законодательстве для указанных субъектов с достаточной необходимостью не раскрываются. На наш взгляд, российским законодателем упускаются из виду программы социальной поддержки лиц, страдающих психическими заболеваниями, являющихся малоимущими и которые самостоятельно затрудняются обращаться за необходимой помощью, а также вопросы их трудовой адаптации. Часто такие лица оказываются за порогом бедности, не имеют средств к существованию, им не оказывается поддержка со стороны социальных организаций, а государственный контроль за судьбой таких граждан попросту не обеспечивается. Исходя из сводок правоохранительных органов наиболее часто именно такие граждане становятся жертвами криминальных структур.

Не получают должной регламентации в развитии социальной политики государства в отношении указанных граждан вопросы семейных отношений и семейного права. Так, исходя из обширной судебной практики, заслуживают отдельного внимания вопросы определения места жительства несовершеннолетнего ребенка и его дальнейшей судьбы, если один из родителей, занимающийся воспитанием ребенка, или оба стали пациентами психиатрических клиник. Имеют место сложные спорные ситуации при рассмотрении дел в отношении определения места проживания ребенка.

Что же касается вопросов трудовой адаптации, то следует определить в законодательстве данному вопросу наиболее детальную регламентацию. В отношении лиц ограниченно дееспособных необходимо утвердить специальные программы их трудовой деятельности, а также их адаптации к трудовой деятельности, потому что зачастую такие лица не имеют желания работать в силу нестабильности их психического состояния, осложненного приемом как алкогольных, так и наркотических препаратов. В отношении недееспособных граждан, на наш взгляд, необходимо предусмотреть в соответствующих актах комплексные программы трудотерапии в стационарах. Такие программы и их реализация должны основываться прежде всего на конституционных и международных принципах, дабы исключить злоупотребление правами пациентов со стороны недобросовестного персонала клиник. Отметим, что в целом лицо, признанное судом недееспособным в гражданских отношениях в силу психических расстройств, все же сохраняет свою трудовую дееспособность, поскольку нередко фактически он не утрачивает способности к труду. Врачи очень часто предписывают психически нездоровым пациентам

занятия трудотерапией. Но при этом в настоящий момент наблюдается в отдельных клиниках уменьшение объема трудотерапии<sup>4</sup> ввиду недостаточного финансирования затрат на ее организацию.

Определяя необходимость реализации права на труд для рассматриваемых субъектов, напомним о закреплённом в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН №46/119<sup>5</sup> международном принципе 13 «Права пациента и условия в психиатрических заведениях». В п. 3 и 4 указанного принципа закреплёно, что пациенты исходя из регламентируемого положения должны иметь возможность выбирать тот вид работы, который желали бы выполнять, что соответствовало бы их потребностям и требованиям администрации учреждения. Труд пациента в психиатрическом заведении не должен эксплуатироваться, и каждый пациент должен иметь право получать за любую сделанную им работу вознаграждение, которое было бы выплачено в соответствии с внутренним законодательством или обычаем за такую работу неpatientу. Положениями Резолюции провозглашается справедливое вознаграждение за труд.

Вообще же, раз уж мы вспомнили об указанной Резолюции № 46/119 и закреплённом в ней принципе 13, то отметим, что сам принцип включает в свое содержание не только объем социальных гуманитарных прав (п. 2), но также и право уважения личности (п. 1). Что же касается социальных прав, то в Резолюции прямо закрепляется, что «окружающая обстановка и условия проживания в психиатрических заведениях должны быть как можно ближе к обстановке и условиям нормальной жизни людей того же возраста и обязательно должны включать не только возможности для отдыха» и проведения свободного времени, для образования; для покупки или получения предметов повседневной жизни, отдыха и общения, но также поощрения к использованию этих возможностей для вовлечения пациента в активную деятельность, соответствующую его социальному и культурному положению, а также соответствующие мероприятия по профессиональной реабилитации для содействия реинтеграции в общество<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Трудотерапия (от нем. *Beschäftigungstherapie*) — направленное вовлечение больного в трудовую деятельность с лечебной целью, а также с целью реабилитации. Впервые такое название употребил немецкий врач Фридрих Кристоф Иоганн Шиллер.

<sup>5</sup> Резолюция 46/119 «Защита лиц с психическими заболеваниями и улучшение психиатрической помощи» была принята Генеральной Ассамблеей ООН 18 февраля 1992 г. по докладу Третьего комитета (A/46/721).

<sup>6</sup> Указанные мероприятия подразумевают профессиональную ориентацию, профессиональное обучение и помощь в трудоустройстве для того, чтобы дать возможность пациенту получить или сохранить рабочее место в обществе.

Считаем, что российскому законодателю есть над чем поработать в области защиты социальных прав лиц, страдающих психическим и недугами. В то же время необходимо отметить, что любая программа нуждается в достойном финансировании. При этом финансирование программ по защите социальных прав лиц, страдающих психическим недугами, на наш взгляд, возможно и даже целесообразнее построить, основываясь не только на государственных средствах, но и за счет привлечения средств благотворительных фондов, действующих в рамках созданных государственных программ социального развития.

И в заключение хотелось бы поднять вопрос о совершенствовании государственных программ по поддержке семей, имеющих родственника, страдающего психическим заболеванием. На наш взгляд, именно в поддержке таких семей должна заключаться также работа социальных структур в рамках программы развития здравоохранения и социальной адаптации лиц, страдающих психическими заболеваниями. Считаем, что на социальные службы необходимо возложить контроль за состоянием граждан, страдающих психическим заболеваниями, при проживании их в семьях, а также помощь при разрешении сложных вопросов, возникающих при собирании и оформлении необходимых социальных пакетов на того дееспособного и активного члена семьи, который непосредственно занят уходом за таким гражданином, оказании социальной юридической помощи, в том числе контроль и разрешение судьбы несовершеннолетних детей лица, страдающего психическим недугом, и разрешении имущественных вопросов, в том числе организации помощи и контроля при оформлении имущественных и социальных прав несовершеннолетних детей, а также достаточно широкий перечень вопросов в части адаптации лиц, страдающих психическими заболеваниями, к общественной жизни. При этом для сложных юридических случаев должен быть предусмотрен механизм передачи полномочий в части представления интересов лиц с выявленными пороками психики при разрешении гражданских и уголовных дел от социальных и медицинских органов к прокуратуре, которая должна оказывать обязательную помощь в защите прав указанных лиц, что, на наш взгляд, должно быть прописано еще и в процессуальном законе.

В нашем обществе не ведется статистики психического здоровья граждан в отличие от зарубежного опыта, и потому достаточно сложно представить всецело картину бедственного положения лиц с выявленными пороками психики и семей, в которых такие граждане проживают. На сегодняшний день в правовом и социальном аспектах особо выделяется проблема корыстного и недостойного поведения родственников, которые пытаются избавиться от лиц, страдающих психическим недугами, определяя их в стационары и переоформляя



их имущественные права на недвижимость. Поэтому в контрольные функции социальных служб и правоохранительных органов также возможно включить организацию необходимых мероприятий в тех случаях, когда родственники предпринимая неблагоприятные действия в отношении имущества родственника с нестабильным психическим статусом, отказываются от заботы о нем и от выполнения определенных обязанностей либо оказании ему помощи.

Что говорить, семья, в которой один из ее членов страдает тяжелым психическим недугом, в социальном аспекте заслуживает внимания социальных и даже правоохранительных структур в определенные жизненно трудные моменты. И это подтверждают ответы некоторых опрошенных автором семей, которые указывают, что им как раз не хватает информации, понимания и поддержки со стороны не только социальных структур, но и правоохранительных органов. Сразу хотелось бы отметить, что если заболевший психическим недугом имеет особую претензию на помощь и предупредительное отношение, то ведь и другие члены семьи также обладают правами, которые не могут надолго оставаться без внимания. В такой вот особой ситуации, как правило, и требуется помощь извне — говорим ли мы о преодолении кризисов, или о лечении, реабилитации и социальной защищенности больного, или о финансовых и моральных тяготах родственников.

Из-за ограниченного объема в данной работе не представляется возможным привести наглядные практические примеры, обосновывающие необходимость закрепления дополнительных функций в работе социальных служб, оказывающих необходимую помощь семьям, где имеется лицо, страдающее психическим недугом.

В то же время имеются все основания ставить вопрос как о наделении действующих социальных служб дополнительными обязательными функциями, так и о создании единой специализированной централизованной службы, но при наличии стабильной целенаправленной федеральной поддержке.

В целом же представляется вполне обоснованным, что на сегодняшний день в российском обществе всецело должны обеспечиваться лицам, страдающим психическими недугами, социальные права и гарантии, предусматривающие как достойное проживание, так и необходимую социальную адаптацию в обществе посредством законодательных решений, организации полноценного социального обслуживания, а также оказания социальной юридической помощи.

**Артамонов А.Н.,**  
*заместитель начальника*  
*Главного управления Минюста России*  
*по Ростовской области*

**Григорьян Л.Н.,**  
*главный специалист-эксперт*  
*отдела законодательства, регистрации уставов*  
*муниципальных образований и ведения регистров*  
*Главного управления Минюста России*  
*по Ростовской области*

## **Правовая защита социальных прав граждан в сфере образования.**

### **Результаты мониторинга законодательства субъектов Российской Федерации Южного федерального округа**

Право является социальной ценностью. Обладая как нормативное институциональное образование рядом высокозначимых объективных свойств, оно выступает в качестве существенного общественного блага, отвечающего коренным потребностям цивилизации, культуры и морали<sup>1</sup>.

Право на образование занимает важное положение в системе прав и свобод человека, является необходимым фактором развития не только личности и интеллектуального потенциала страны, но и политической и экономической системы общества.

Законодательство в сфере образования регулирует общественные отношения, связанные с воспитанием и обучением граждан в интересах человека, общества и государства.

Определяющее значение для организации государственного регулирования в области образования имеет Конституция Российской Федерации.

Согласно положениям статьи 43 Конституции Российской Федерации<sup>2</sup> каждый имеет право на образование. Гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего

<sup>1</sup> Теория права. М. : БЕК, 1994.

<sup>2</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.).

и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Каждый вправе на конкурсной основе бесплатно получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Основное общее образование обязательно. Родители или лица, их заменяющие, обеспечивают получение детьми основного общего образования. Российская Федерация устанавливает федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживает различные формы образования и самообразования.

Данные нормы Конституции Российской Федерации нашли закрепление также в Законе Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании»<sup>3</sup>.

Так, статья 5 указанного закона устанавливает, что гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным организациям (объединениям), возраста, состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, наличия судимости.

Государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания системы образования и соответствующих социально-экономических условий для получения образования.

Государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов, федеральных государственных требований и устанавливаемых в соответствии с пунктом 2 статьи 7 указанного закона образовательных стандартов и требований, если образование данного уровня гражданин получает впервые в порядке, предусмотренном данным законом.

В целях реализации права на образование граждан, нуждающихся в социальной поддержке, государство полностью или частично несет расходы на их содержание в период получения ими образования. Категории граждан, которым предоставляется данная поддержка, порядок и размеры ее предоставления устанавливаются федеральными законами для федеральных государственных образовательных учреждений, законами субъектов Российской Федерации для образовательных учреждений, находящихся в ведении субъ-

<sup>3</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 30. Ст. 1797.

ектов Российской Федерации, и муниципальных образовательных учреждений.

Кроме того, государство создает гражданам с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющим недостатки в физическом и (или) психическом развитии, условия для получения ими образования, коррекции нарушений развития и социальной адаптации на основе специальных педагогических подходов.

Наряду с Конституцией Российской Федерации в перечень основных федеральных нормативных правовых актов, направленных на регулирование описываемой сферы общественных отношений, входят более 600 нормативных правовых актов.

Кроме того, отдельные нормы федерального законодательства, затрагивающие вышеназванные правоотношения, были предметом рассмотрения Конституционного и Верховного судов Российской Федерации.

Однако в ходе анализа федерального законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений выявлены следующие пробелы в правовом регулировании на федеральном уровне.

1. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, не установлен перечень показателей и критериев оценки эффективности деятельности федеральных университетов в части обеспечения высокого уровня образовательного процесса, исследовательских и технологических работ (абзац четвертый пункта 2.1 статьи 10 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»<sup>4</sup>).

2. Правительством Российской Федерации на основании требований типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов с учетом сведений, содержащихся в информационных системах государственной аккредитации, не определен порядок установления федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в сфере образования, или органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющим переданные полномочия Российской Федерации в области образования, в соответствии с их компетенцией критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения (предложение второе абзаца третьего пункта 6 статьи 12 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

3. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 35. Ст. 4135.

нормативно-правовому регулированию в сфере образования, не утверждено положение о системе общественного наблюдения при проведении государственной (итоговой) аттестации обучающихся, освоивших образовательные программы основного общего образования или среднего (полного) общего образования (абзац второй пункта 4.7 статьи 15 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

4. Правительством Российской Федерации не установлен порядок формирования и ведения федеральной информационной системы и региональных информационных систем (включая перечень содержащихся в них сведений, порядок их внесения в информационные системы, порядок хранения, обработки и использования этих сведений и обеспечения к ним доступа, срок хранения и порядок обеспечения защиты этих сведений, порядок обеспечения взаимодействия информационных систем) (абзац третий пункта 5.1 статьи 15 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

5. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере культуры, не установлен по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, порядок отбора граждан для приема в образовательные учреждения в целях обучения по интегрированным образовательным программам среднего профессионального образования в области искусств на базе начального общего образования (предложение второе абзаца третьего пункта 1.1 статьи 16 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

6. Правительством Российской Федерации не установлен перечень сведений, вносимых в федеральный реестр документов государственного образца об образовании, об ученых степенях и ученых званиях, порядок формирования и ведения указанного федерального реестра, в том числе порядок предоставления доступа к содержащимся в нем сведениям (абзац четвертый пункта 8 статьи 27 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

7. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, не установлены правила проведения образовательным учреждением или научной организацией самообследования (абзац второй пункта 7 статьи 33.2 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

8. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, не установлен порядок аттестации экспертов (в том числе порядок ведения реестра экспертов), отбора экспертов для проведения аккредитацион-

ной экспертизы и привлечения их к проведению аккредитационной экспертизы (абзац второй пункта 14 статьи 33.2 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

9. Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования, не установлен порядок формирования и ведения информационных систем государственной аккредитации, доступа к сведениям, содержащимся в них (предложение второе пункта 39 статьи 33.2 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

Указанные выше обстоятельства приводят к замедлению нормотворческого процесса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что неразрывно связано с возникновением пробелов в правовом регулировании регионального законодательства и полнотой реализации субъектами Российской Федерации полномочий, предоставленных им федеральным законодательством в рассматриваемой сфере.

Законодательство Российской Федерации к компетенции региональных органов государственной власти в сфере образования относит целый ряд полномочий, большинство из которых в настоящее время, например, на территории Южного федерального округа урегулировано.

Вместе с тем, несмотря на постоянную работу региональных органов государственной власти в данном направлении, остаются не урегулированными некоторые из них, например:

— установление критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на основании требований типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов с учетом сведений, содержащихся в информационных системах государственной аккредитации (в Волгоградской и Ростовской областях);

— установление формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования (в Республике Адыгея, Республике Калмыкия, Краснодарском крае, Волгоградской и Ростовской областях);

— установление порядка определения объема и структуры приема обучающихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации (в Ростовской области).

Однако отсутствие в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, указанного правового регулирования обусловлено в большинстве случаев объективными причинами. Процесс нормотворчества в субъектах Рос-

сийской Федерации замедляет отсутствие некоторых федеральных нормативных правовых актов.

Так, например, реализация полномочия по установлению критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на основании требований типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов с учетом сведений, содержащихся в информационных системах государственной аккредитации, зависит от принятия соответствующего федерального нормативного правового акта — постановления Правительства Российской Федерации, которое до настоящего момента не принято.

Полномочие по установлению формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования, не урегулировано большинством субъектов Российской Федерации Южного федерального округа по причине того, что оно является относительно новым, введенным Федеральным законом от 3 июня 2011 г. № 121-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», который вступил в силу 17 июня 2011 г.

Анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы в сфере образования, показал, что в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, действует 321 нормативный правовой акт. Из них: в Республике Адыгея — 61, Республике Калмыкия — 32, Краснодарском крае — 40, Астраханской области — 81, Волгоградской области — 75, Ростовской области — 32.

Между тем на сегодняшний день по результатам проведенного мониторинга в сфере образования обозначился определенный комплекс вопросов, не урегулированных региональным законодательством.

1. В Республике Адыгея:

— установление формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования;

— участие в отборе организаций, осуществляющих издание учебных пособий, которые допускаются к использованию в образовательном процессе в имеющих государственную аккредитацию и реализующих образовательные программы общего образования образовательных учреждениях, в части издания учебных пособий по родному языку и родной литературе.

#### 2. В Республике Калмыкия:

– установление формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования;

– осуществление государственной поддержки реализации дополнительных предпрофессиональных общеобразовательных программ в области искусств в муниципальных детских школах искусств.

#### 3. В Волгоградской области:

– установление формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования;

#### 4. В Ростовской области:

– установление критериев показателей, необходимых для определения типа и вида образовательного учреждения, в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, на основании требований типовых положений об образовательных учреждениях соответствующих типов и видов с учетом сведений, содержащихся в информационных системах государственной аккредитации;

– установление формы и порядка проведения государственной (итоговой) аттестации по родному языку и родной литературе лиц, изучавших родной язык и родную литературу при получении основного общего образования и среднего (полного) общего образования;

– установление порядка определения объема и структуры приема обучающихся за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации.

В результате проведенной территориальными органами Минюста России работы в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Южного федерального округа, были выявлены положения, не соответствующие федеральному законодательству в пяти нормативных правовых актах.

Указанные нормативные правовые акты содержат положения, регулирующие вопросы предоставления мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, управления в области образования, создания условий для развития образования, поощрения и стимулирования развития педагогической деятельности, поощрения одаренных учащихся, а также финансового обеспечения образовательной деятельности.

Остаются не урегулированными некоторые полномочия, предоставленные субъектам Российской Федерации федеральным законодательством.



На наш взгляд, замедление нормотворческого процесса органов государственной власти субъектов Российской Федерации происходит в том числе по причине неполного нормативного регулирования федеральным законодателем вопросов, отнесенных к компетенции органов государственной власти Российской Федерации.

Кроме того, в числе не реализованных полномочий присутствуют правомочия, предоставленные субъектам Российской Федерации федеральным законодательством, реализация которых является правом, а не обязанностью субъектов Российской Федерации и не приводит к возникновению пробелов в правовом регулировании.

Учитывая, что нереализация каких-либо властных полномочий прежде всего негативно сказывается на правах граждан, на возможности и объеме их реализации, необходимо законодательно устанавливать и применять негативные последствия для таких органов власти, в том числе федерального уровня.

Без таких мер невозможно обеспечить, когда право обладает такими свойствами, благодаря которым возможно ввести в социальную жизнь всеобщую, стабильную, строго определенную по содержанию, гарантированную государством систему типовых масштабов поведения, функционирующую постоянно и непрерывно во времени<sup>5</sup>. Значение этого многократно усиливается для федеративного государства, поскольку единое правовое пространство является гарантией целостности и стабильности страны.

<sup>5</sup> Алексеев С.С. Указ. соч.

**Блинова Ю.В.,**  
*доцент кафедры гражданского права и процесса*  
*АНО ВПО «Алтайская академия*  
*экономики и права (институт)»*

### **Некоторые вопросы классификации коллективных средств размещения на территории Российской Федерации**

Право на отдых, закрепленное в ч. 5 ст. 37 Конституции<sup>1</sup>, нереализуемо без соответствующей инфраструктуры, что приобретает особый смысл в связи с принятием Федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)»<sup>2</sup>, важнейшие целевые индикаторы и показатели которой связаны с коллективными средствами размещения. Для создания же конкурентоспособного туристского продукта немаловажную роль играет возможность для потребителей четко установить качество одной из его необходимых составляющих — размещения. С этой целью в России, как и в других странах, разрабатываются системы классификации гостиниц и иных средств размещения. Предметом настоящей статьи выступают коллективные средства размещения в ракурсе определения их качества с помощью критериев, предложенных в новом Порядке классификации объектов туристской индустрии.

На сегодняшний день в Российской Федерации действует Порядок классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи (далее — Порядок)<sup>3</sup>. В соответствии с п. 4 Порядка основными целями данной классификации являются: обеспечение качества туристских услуг, соответствующего требованиям систем классификации, разработанным в соответствии с международными стандартами и зарубежным опытом; предоставление потребителям

<sup>1</sup> Конституция (Основной закон) Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // РГ. 1993. 25 дек.

<sup>2</sup> О Федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)» : Постановление Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 г. № 644 // СЗ РФ. 2011. № 34. Ст. 4966.

<sup>3</sup> Об утверждении Порядка классификации объектов туристской индустрии, включающих гостиницы и иные средства размещения, горнолыжные трассы, пляжи : Приказ Министерства спорта, туризма и мо-лодежной политики Российской Федерации от 25 января 2011 г. № 35 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2011. № 14.

необходимой и достоверной информации, обеспечивающий компетентный выбор; повышение конкурентоспособности туристских услуг и привлекательности объектов туристской индустрии; укрепление доверия российских и иностранных потребителей к объективности оценки категории объектов и качества туристских услуг. Система классификации гостиниц и иных средств размещения включает в себя: область применения; основные требования; организационную структуру и функции ее участников; проведение работ; рассмотрение апелляций; правила применения Знака категории гостиницы и иного средства размещения (п. 1.2 приложения 1 к Порядку). Классификация осуществляется в отношении следующих объектов: гостиниц и иных средств размещения, имеющих не менее пяти номеров и используемых заявителями для предоставления услуг временного проживания; номеров в средстве размещения, представляющих собой одну или несколько комнат различной площади и категории с мебелью, оборудованием и инвентарем, необходимым для временного проживания туристов; номерного фонда, составляющего общее количество номеров (мест) средства размещения (п. 1.5 приложения 1 к Порядку).

В числе особенностей Порядка классификации объектов туристской индустрии 2011 года можно назвать следующие: выделение категории «мини-отели»; более обширный перечень требований к персоналу и его подготовке; наличие требований к номерам гостиниц и других средств размещения различных категорий. Сказанное позволяет в целом отметить, что Порядок значительно продвинулся вперед и во многом совпадает с критериями классификации объектов туристской индустрии, принятых в зарубежных странах. Вместе с тем в документе содержится ряд положений, которые имеют дискуссионный характер.

1. Как представляется, выделение категории «мини-отель» для средств размещения с количеством номеров от 5 до 15 является необходимостью и обусловлено реальным специфическим положением данных объектов. Аналогичную ситуацию можно наблюдать в Германии, где для гостевых домов и дворов, пансионатов, загородных домов, апартаментов и комнат разработаны отдельные классификации в соответствии с «пятью звездами»<sup>4</sup>. Однако категория «мини-отель», как она прописана в Порядке сейчас, не укладывается в уже имеющуюся градацию средств размещения по количеству «звезд». Речь идет о том, что категории «одна звезда», «две звезды» и т.д. являются оценочными категориями, в то время как категория «мини-отель» выступает как номинативная категория. Исходя же из целей прове-

<sup>4</sup> Deutsche Klassifizierung für Gästehäuser, Gasthöfe und Pensionen; Klassifizierung für Ferienhäuser und Ferienwohnungen; Klassifizierung für Privatzimmer. URL: <http://www.klassifizierung.de>

дения классификации объектов туристской индустрии думается, что данная категория не позволяет получить потребителю информацию о категории данного объекта: потребителю невозможно установить, должен ли Знак «мини-отель» на средстве размещения сигнализировать о низком, среднем или высоком качестве объекта. С другой стороны, если представить, что законодатель под Знаком «мини-отель» имел в виду средство размещения с количеством номеров от 5 до 15 исключительно с максимальным, средним или низким уровнем качества, то возникает вопрос, на каком основании малые средства размещения с иным уровнем качества остаются вне классификации.

Используемая в отношении классификации средств размещения юридическая техника законодателя наталкивает и на другую мысль. Как следует из п. 5.2.6 приложения 1 к Порядку, все средства размещения делятся на 4 вида: а) гостиницы и иные средства размещения с количеством номеров более 50; б) гостиницы и другие средства размещения с количеством номеров менее 50; в) дома отдыха, пансионаты и аналогичные средства размещения; г) гостиницы и иные средства размещения для присвоения категории «мини-отель». И если в самом нормативно-правовом акте четко не сказано, что ко второй группе относятся объекты с количеством номеров от 15 до 50, то можно предположить, что тем самым не исключается возможность при желании заявителя ходатайствовать о присвоении «звезды» в том числе для средства размещения с количеством номеров от 5 до 15, тем более что такой знак намного более информативен и для потребителя, и для заявителя. Поэтому в целом остается сомнение по поводу практической значимости выделения категории «мини-отели» в классификации в таком виде, как это сделано сейчас.

2. Необходимо также остановиться на некоторых случаях расхождения в требованиях к средствам размещения, установленных в различных документах. Так, Система классификации гостиниц и иных средств размещения 2011 года, равно как и предыдущие системы, а также Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 51185-2008 «Туристские услуги. Средства размещения. Общие требования» (далее — ГОСТ)<sup>5</sup>, сужают в объеме одну из основополагающих услуг, предлагаемых средствами размещения всех категорий в обязательном порядке, — оказание побудки. В соответствии с п. 15 Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации исполнитель (средство размещения) обязан предоставить потребителю без дополнительной оплаты побудку к определенному

<sup>5</sup> Об утверждении национального стандарта : Приказ Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 18 декабря 2008 г. № 518-ст // Гарант: справ.-правовая система. Электрон. данные. М. : Гарант-Сервис, 2011. URL: <http://garant.ru/>

времени<sup>6</sup>. Действующая же классификация средств размещения предъявляет к средствам размещения всех категорий требование только утренней побудки (по просьбе). В результате подобной формулировки критерия получается, что для признания соответствия гостиницы любой категории необходимо и достаточно наличие только утренней побудки, в то время как если потребителю потребуется ночная или дневная побудка, то ее непредоставление не будет рассматриваться как неказание необходимого объема услуг средством размещения согласно российскому законодательству. Тем не менее исходя из юридической силы нормативно-правовых актов, содержащих указанные нормы, обязанность гостиниц по предоставлению побудки следует рассматривать в широком смысле, т.е. она должна предоставляться в любое время. Для сравнения можно привести пример из классификационных критериев, разработанных для польских и немецких гостиниц. В польском каталоге критерий № 37 предписывает обязательное наличие службы побудки в гостиницах всех категорий<sup>7</sup>. В немецкой же классификации побудке посвящены два критерия: № 77 предусматривает обязательное наличие устройства для побудки в гостиницах всех категорий; № 207 предусматривает факультативное наличие службы побудки<sup>8</sup>. Важно заметить, что в рассматриваемых случаях побудка осуществляется безотносительно ко времени суток, т.е. основанием будет выступать желание потребителя.

3. Не все критерии в Системе классификации достаточно четко прописаны и не носят субъективного характера. Так, если вопрос касается освещения или напольного покрытия, то можно воспользоваться соответствующими ГОСТами и с их помощью установить качество данных объектов по шкале «отличное — хорошее — удовлетворительное». Затруднения в определении качества вызывают объекты, в отношении которых не разработаны стандарты и нет описаний по применению оценочной шкалы, например постельные принадлежности, занавеси, внешний вид (фасад, балконы, лоджии, ставни) и др. Субъективный же характер определения качества подобных объектов ведет к нейтрализации единообразия всей классификации средств размещения. Для сравнения можно привести пример формулирования критерия № 3 «Общее впечатление» в немецком каталоге критериев классификации гостиниц<sup>9</sup>.

<sup>6</sup> Об утверждении Правил предоставления гостиничных услуг в Российской Федерации : Постановление Правительства Российской Федерации от 25 апреля 1997 г. № 490 // СЗ РФ. 1997. № 18. Ст. 2153.

<sup>7</sup> Hotel regulations. URL: <http://www.hotelarze.pl>

<sup>8</sup> Kriterienkatalog 2010–2014. URL: <http://www.hotelsterne.de>

<sup>9</sup> Там же.

В отношении данного критерия также не существует стандартов, но каталог предусматривает набор признаков, с помощью которых описывается этот критерий: «Общее впечатление соответствует ... простым (для средств размещения с «одной звездой») — средним (для средств размещения с «двумя звездами») — повышенным (для средств размещения с «тремя звездами») — высоким (для средств размещения с «четырьмя звездами») — очень высоким (для средств размещения с «пятью звездами») требованиям». При этом присутствуют следующие объяснения требований: а) простые требования: мебель и обстановка функциональны и в хорошем состоянии; б) средние требования: мебель и обстановка в хорошем состоянии и сочетаются друг с другом; в) повышенные требования: мебель и обстановка в целом сочетаются по форме и цвету, общее впечатление характеризуется повышенным комфортом и удобством; г) высокие требования: мебель и обстановка высокого качества и предлагают первоклассный комфорт, общий внешний вид гармонирует по форме, цвету и материалу; д) очень высокие требования: мебель и обстановка изысканны и предлагают максимальный комфорт, общий внешний вид гармонирует по форме, цвету и материалу.

На основе анализа российской Системы классификации гостиниц и иных средств размещения 2011 года и зарубежного опыта можно предложить следующие рекомендации по усовершенствованию критериев Системы. Во-первых, с логической точки зрения о мини-отелях правильнее было бы говорить не как о категории, а как о разновидности средств размещения, наряду с гостиницами и иными средствами размещения с количеством номеров более 50 и менее 50, домами отдыха, пансионатами и т.д. Для мини-отелей необходимо установить пятизвездочную градацию, по аналогии со «звездами», которые разработаны для других средств размещения. Во-вторых, представляется позитивным и отвечающим современным потребностям появление такого критерия, как сервис для инвалидов в средствах размещения (с возможным распространением в будущем и на мини-отели). Однако, учитывая особенности российского правосознания, видится целесообразным четко прописать квоту номеров и видов сервиса для инвалидов, предусмотреть требования к средствам размещения с учетом данной категории лиц, как это сделано за рубежом. Например, во Франции персонал гостиниц проходит специальную подготовку к обслуживанию лиц с ограниченными возможностями<sup>10</sup>; в Германии разработан набор критериев для классификации средств размещения, предназначенных для различных категорий лиц с физическими недостатками: лиц с ограниченными возможностями движения; слепых и слабовидящих лиц; глухих и

<sup>10</sup> New hotel rating system. URL: <http://www.hotrec.eu>

слабослышащих лиц<sup>11</sup>. В-третьих, поскольку Россия присоединилась к Рамочной конвенции ВОЗ по борьбе против табака, то необходимо во избежание неуправляемого характера ввести обязательное разграничение номеров (зон) для курящих и некурящих с указанием квоты в нормативно-правовом акте, что практикуется в Германии (№№ 12, 13 Каталога критериев)<sup>12</sup>. В-четвертых, в качестве дополнительных способов, позволяющих более точно оценить персонал и руководство средств размещения, можно заимствовать из Немецкого каталога такие критерии, как: систематическая работа с жалобами; систематический опрос постояльцев; система анонимных проверок («тайный постоялец»)<sup>13</sup>.

В заключение необходимо отметить, что Система классификации гостиниц и иных средств размещения 2011 года представляет собой усовершенствованный, но не абсолютно безупречный документ. Для достижения поставленных перед Системой целей видится целесообразным уточнение статуса мини-отелей, устранение всех противоречий между нормативно-правовыми актами в данной сфере, не пренебрегая при этом зарубежным опытом в исследуемом вопросе.

<sup>11</sup> Die Mindeststandards der Kategorien A-E. URL: <http://www.klassifizierung.de>.

<sup>12</sup> Kriterienkatalog 2010–2014. URL: <http://www.hotelsterne.de>.

<sup>13</sup> Kriterienkatalog 2010–2014. URL: <http://www.hotelsterne.de>. Данная система известна и применяется также во Франции: New hotel rating system. URL: <http://www.hotrec.eu>; Австрии: Die Kategorien . URL: <http://www.hotelsterne.at>.

**Вирченко Ю.А.,**  
*преподаватель кафедры гражданско-правовых дисциплин  
Балаковского филиала РАНХиГС,  
аспирантка НАЧОУ ВПО  
«Современная гуманитарная академия»*

### **Актуальные проблемы компенсации морального вреда, причиненного пациенту при оказании медицинских услуг**

В настоящее время весьма не просто разобраться в вопросах компенсации морального вреда вследствие причинения вреда жизни и здоровью пациента при оказании медицинской помощи, что обусловлено рядом факторов, одним из которых являются существующие пробелы в действующем российском законодательстве. Говоря о существующих проблемах, остановимся о наиболее актуальных, таких как определение размера компенсации морального вреда и учет индивидуальных особенностей лица, претерпевшего моральной вред.

Л.В. Каннуникова, Г.Н. Попов выделяют три основных подхода к решению проблемы определения размера морального вреда. Сторонники первого подхода считают, что размер компенсации морального вреда должен зависеть от индивидуальных особенностей потерпевшего. Сторонники другого подхода отстаивают необходимость установления для всех равных критериев определения размера компенсации. Наконец, приверженцы третьей модели обосновывают необходимость законодательного определения примерных ставок компенсации морального вреда для различных случаев[1].

На практике довольно часто гражданин, претерпевший моральный вред, ссылается на повышенную эмоциональность или на особенности своей психики (ранимость и т.д.), и суды при определении размера компенсации учитывают эти аргументы, поскольку индивидуальные особенности лица, претерпевшего моральный вред, прямо упомянуты в статье 151, статье 1101 ГК РФ как обстоятельства, влияющие на размер компенсации. Таким образом, можно сказать, что законодатель обоснованно предписывает судам при определении размера компенсации морального вреда учитывать индивидуальные особенности, хотя и не конкретизирует, какие именно особенности личности могут влиять на размер денежных сумм.

Э. Гаврилов представляет, что «учет индивидуальных особенностей потерпевшего при определении размера компенсации нарушает по крайней мере два правовых принципа: равенство прав гражд-



дан и принцип, гласящий, что «право есть применение равного масштаба к разным людям»[2]. Автор также считает, что размер компенсации не должен зависеть от повышенной эмоциональности разных людей.

Напротив, В. Усков в своей статье опровергает мнение Э. Гаврилова. Он считает, что «степень и глубина подобных психических реакций напрямую зависит как от индивидуальных особенностей психики, уровня развития интеллекта, самооценки потерпевшего, так и положения объекта, посягательства на который причиняют моральный вред, в системе ценностей самого потерпевшего»[3].

В.И. Воробьева полагает, «что учет индивидуальных особенностей потерпевшего (пол, возраст, социальное положение и т. д.) при определении размера компенсации нарушает принцип равенства граждан»[4].

Полагаем, что индивидуальные особенности носят общий и объективный характер и в случае необходимости предоставляют практически неограниченный простор свободному усмотрению судьи. Моральный вред возникает в результате физических либо нравственных страданий. Говоря о физических страданиях, мы говорим о том, что это физиология, и у разных людей разный болевой порог, а также разная способность переносить, терпеть физическую боль. Что же касается нравственных страданий, то здесь также следует подходить к каждому человеку как к индивиду, имеющему свои определенные индивидуальные особенности личности.

Кроме того, при решении вопроса об учете индивидуальных особенностей при определении размера компенсации морального вреда неразрешимым остается вопрос — нужно ли учитывать материальное положение потерпевшего при определении размера компенсации морального вреда?

Применительно к определению размера компенсации морального вреда В. Усков считает, что «необходимо во всех случаях учитывать материальное положение потерпевшего. При этом чем выше доходы потерпевшего, тем большая сумма должна взыскиваться». Данное мнение он обосновывает следующим образом: «...компенсация морального вреда есть предоставление потерпевшему возможности испытать за счет взыскиваемой суммы положительные эмоции, соразмерные испытанным им физическим или нравственным страданиям».

Предположим, что двум лицам причинены нравственные страдания одинаковой степени тяжести, то есть потерпевшие испытали одинаковое количество отрицательных эмоций. При этом один потерпевший имеет очень высокий доход, а другой является безработным, уровень его доходов крайне низок. Естественно, что состоятельному человеку для того, чтобы испытать положительные эмоции, соразмерные причиненному моральному вреду, необходима гораздо большая сумма денег, чем человеку малообеспеченному.

Безработный гражданин может испытать точно такие же положительные эмоции от покупки новой рубашки на взысканные деньги, как и обеспеченный человек — от приобретения нового автомобиля. Представляется, что в обоих случаях обоим лицам в равной степени компенсирован причиненный моральный вред, хотя взысканные суммы неодинаковы. Думается, такой подход к данному вопросу противоречит принципу равенства граждан, закрепленному в Конституции РФ. При определении размера суммы компенсации морального вреда для суда не должно иметь принципиального значения материальное положение потерпевшего.

Но зачастую суды, присуждая денежную компенсацию за причиненный неимущественный вред, чтобы создать хоть какое-нибудь единообразие в принимаемых ими решениях по мере имеющихся возможностей, обращают внимание на размер компенсаций, ранее взыскиваемых ими или другими судами по аналогичным категориям дел[5]. Согласно статье 1064 ГК РФ вред, причиненный личности гражданина, подлежит возмещению в полном объеме.

Из этого можно сделать вывод, что размер денежной суммы, взыскиваемой в счет компенсации причиненного морального вреда, должен пропорционально соотноситься со степенью физических и нравственных страданий с учетом индивидуальных особенностей личности, что не противоречит принципу равенства граждан и соответствует требованию статьи 1064 ГК РФ. Необходимо законодательно устранить существующий пробел, указав, какие именно индивидуальные особенности потерпевшего суд должен учитывать при определении размера компенсации морального вреда. Суду нужно дать фактическую возможность при определении размера компенсации за нарушение неимущественных прав и благ учитывать справедливые нематериальные интересы лица, претерпевшего вред.

#### Литература:

1. Канунникова Л.В., Попов Г.Н. Проблемы компенсации морального вреда при ненадлежащем оказании медицинских услуг. Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Юридическое и деонтологическое обеспечение прав российских граждан по охране здоровья», Национальная Ассоциация медицинского права. Москва — Новосибирск, 13–14 сентября 2006 г. / под ред. Ю.Д. Сергеева. Новосибирск : НАМП, 2006. С. 67.
2. Гаврилов Э. Как определить размер компенсации морального вреда // Российская юстиция. 2000. № 6. С. 23.
3. Усков В. Как компенсировать моральный вред богатому и бедному? // Российская юстиция. 2000. № 12. С. 31.
4. Воробьева В.И. Защита неимущественных благ как институт гражданского права России : автореф. дис. ...к.ю.н. М., 2006. С. 23.
5. Голубев К.И., Нарижный С.В. Компенсация морального вреда как способ защиты неимущественных благ личности. СПб., 2000. С. 114.

**Власов В.А.,**  
*заместитель директора юридического института  
по научно-исследовательской работе  
Юридического института  
Красноярского государственного аграрного университета,  
кандидат юридических наук, доцент*

### **Некоторые аспекты государственно-правового регулирувания продовольственной безопасности в Российской Федерации**

Реальное состояние продовольственной безопасности как обязательного структурного элемента национальной безопасности Российской Федерации с каждым годом привлекает к себе все большее внимание не только специалистов-практиков, ученых-теоретиков, обычных граждан-потребителей, но и высших должностных лиц нашего государства (Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Путина и Президента Российской Федерации Д.А. Медведева). Президент Российской Федерации Д.А. Медведев по проблеме обеспечения граждан Российской Федерации мясной продукцией сказал следующее: «Продовольственная безопасность России ухудшается из-за высокой доли импорта мясной продукции. По мясу мы пока в значительной мере подсажены на импорт, и это нашу продовольственную безопасность, как минимум, не улучшает. Высокая доля импортного мяса в период роста цен на мясо и мясную продукцию подстегивает инфляцию» [1]. В.В. Путин во время отчета Государственной Думе Российской Федерации о работе Правительства Российской Федерации за 2010 год заявил следующее: «Особые слова признательности хочу сказать и нашим крестьянам, которые в тяжелейших условиях не опустили руки и смогли собрать 61 миллион тонн зерна, с учетом ранее созданных запасов — полностью обеспечили потребности страны, гарантировали продовольственную безопасность России» [2].

В современный период в новых политических, экономических, социальных, экологических, демографических, информационных и правовых условиях существования нашего государства идет становление и развитие такой стратегически важной сферы, как сфера продовольственных отношений. Продовольственная безопасность априори должна признаваться институционально незаменимым и обязательным элементом системы национальной безопасности России.

Поступательное развитие аграрного сектора экономики Российской Федерации коренным образом воздействует на материальное и

духовное состояние российских граждан. Аграрный сектор экономики в современный период выступает в качестве системообразующего фактора экономики России. Продовольственную безопасность Российской Федерации следует рассматривать как с точки зрения отраслевого подхода (защищенности аграрного сектора экономики, проведения политики аграрного протекционизма), так и с точки зрения геополитического подхода (обеспечение устойчивого развития и функционирования нашей страны в геополитических продовольственных условиях настоящего момента и проецирование продовольственных процессов на долгосрочную перспективу). В процессе формирования и развития новой модели функционирования мировой экономики именно аграрный сектор экономики может стать стратегическим инструментом реализации национальных интересов России. Реальная практика развития системы национальной безопасности реализуется посредством обеспечения и продовольственной безопасности, и выступает в качестве политико-правовой процедуры, в которой аграрный сектор экономики занимает важнейшее место.

Продовольственную безопасность следует рассматривать как политико-правовой и философско-правовой феномен, выражающий институциональную взаимосвязь между обеспечением продовольственных интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, отдельных групп населения и отдельного взятого гражданина и направленный на предотвращение и ликвидацию продовольственных угроз и рисков каждому из вышеперечисленных субъектов посредством проведения эффективной и муниципальной продовольственной политики.

В свете вышеизложенного в первую очередь обращает на себя внимание Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности» [3] (далее — Доктрина). Доктрина развивает положения Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 [4], касающиеся продовольственной безопасности Российской Федерации, в ней учтены нормы Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 г. [5], и других нормативных правовых актов Российской Федерации в этой области. Министр сельского хозяйства Российской Федерации Е.Б. Скрынник отметила: «Россия одной из первых разработала Доктрину продовольственной безопасности — на основе ориентиров саммита Тысячелетия ООН, решений, принятых «Группой восьми» в Аквиле (Италия) и рекомендаций Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (ФАО), предполагающих системный и комплексный подход к повышению уровня обеспечения населения отдельных стран и мирового сообщества безопасными и доступны-

ми продуктами питания [6]. Вместе с тем Доктрину продовольственной безопасности, а еще лучше Федеральный закон «О продовольственной безопасности Российской Федерации» следовало бы принять минимум лет двадцать назад. Справедливости ради следует указать на тот факт, что проект федерального закона «О продовольственной безопасности Российской Федерации» имел место быть. Однако указанный законопроект так и не стал законом, несмотря на то что Государственная Дума Российской Федерации два раза принимала его (в 1997 году он прошел все чтения, был одобрен Советом Федерации Российской Федерации, но Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин наложил на него вето, в 1999 году был принят только в первом чтении, а в 2005 году был снят с рассмотрения).

В п. 2 Доктрины прямо указано, что стратегической целью продовольственной безопасности является обеспечение населения страны безопасной сельскохозяйственной продукцией, рыбной и иной продукцией из водных биоресурсов и продовольствием. Гарантией ее достижения является стабильность внутреннего производства, а также наличие необходимых резервов и запасов. Основными задачами обеспечения продовольственной безопасности независимо от изменения внешних и внутренних условий являются: своевременное прогнозирование, выявление и предотвращение внутренних и внешних угроз продовольственной безопасности, минимизация их негативных последствий за счет постоянной готовности системы обеспечения граждан пищевыми продуктами, формирования стратегических запасов пищевых продуктов; устойчивое развитие отечественного производства продовольствия и сырья, достаточное для обеспечения продовольственной независимости страны; достижение и поддержание физической и экономической доступности для каждого гражданина страны безопасных пищевых продуктов в объемах и ассортименте, которые соответствуют установленным рациональным нормам потребления пищевых продуктов, необходимых для активного и здорового образа жизни; обеспечение безопасности пищевых продуктов (п. 3 Доктрины).

В ней также впервые закреплены стратегические ориентиры Российской Федерации по критериям продовольственной безопасности. Большинство экспертов считает, что страна обеспечивает свою продовольственную безопасность, если 80 процентов продовольствия производится ее собственными товаропроизводителями. В п. 8 Доктрины установлено, что для оценки состояния продовольственной безопасности в качестве критерия определяется удельный вес отечественной сельскохозяйственной, рыбной продукции и продовольствия в общем объеме товарных ресурсов (с учетом переходящих запасов) внутреннего рынка соответствующих продуктов, имеющий пороговые значения в отношении: зерна — не менее 95 процентов; сахара — не менее 80 процентов; растительного масла — не менее

80 процентов; мяса и мясопродуктов (в пересчете на мясо) — не менее 85 процентов; молока и молокопродуктов (в пересчете на молоко) — не менее 90 процентов; рыбной продукции — не менее 80 процентов; картофеля — не менее 95 процентов; соли пищевой — не менее 85 процентов. Следовательно, рассматриваемый документ должен способствовать значительному сокращению продуктов питания, поступающих в Россию из-за рубежа.

Реальная же продовольственная ситуация далека от названных цифр. В частности, председатель Комитета Совета Федерации Российской Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу Г.А. Горбунов отмечает: «За счет импорта сегодня формируется примерно треть товарных ресурсов на продовольственном рынке. Особенно опасно складывается ситуация с обеспечением крупных городов, промышленных центров и отдельных регионов, которые на 50–70% зависят от импортных поставок продовольствия» [7]. Как прямо указала министр сельского хозяйства Российской Федерации Е.Б. Скрынник, «по молоку и молочным продуктам доля импорта составляет 16,6%» [8]. Также она подчеркнула: «По ряду стратегических позиций мы все еще серьезно зависим от импорта: это мясо, молочная продукция, сахар, доля импорта по ним составляет от 15 до 40 %» [9]. Импорт мяса (за исключением мяса птицы), сливочного и растительного масла, ячменя и кукурузы в январе–марте 2011 года в физических объемах, по данным Федеральной таможенной службы Российской Федерации увеличился. На 14,4% по сравнению с аналогичным периодом 2010 года в первом квартале 2011 года возрос импорт мяса (свежего и мороженого) — до 227,5 тысячи тонн (на 764 миллиона долларов), но на 0,4% сократился импорт мяса птицы — до 48,8 тысячи тонн (на 66,6 миллиона долларов). Также увеличился ввоз сливочного масла более чем на половину — на 50,6%, до 27,1 тысячи тонн (на 97,7 миллиона долларов) [10].

Недостаточная эффективность в современных условиях государственной продовольственной политики заключается в том, что отсутствует качественный системный анализ продовольственной ситуации на различных уровнях (национальном, субъектов Российской Федерации и муниципальном).

Особыми субъектами, которые призваны серьезно влиять на продовольственную политику, являются отраслевые аграрные союзы и ассоциации, создаваемые на добровольной основе (Российский зерновой союз, Мясной союз России, Птицеводческий союз России и т.д.). Существует еще один чрезвычайно важный нюанс: обязательное участие гражданского общества в формировании продовольственной политики, поскольку вопросы качества, безопасности, доступности продовольственных товаров затрагивают интересы и отдельного человека, и членов семьи, и представителей той или иной

социальной группы, и т.д. Реализация государственной продовольственной политики должна обеспечиваться за счет консолидации ресурсов органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, направленных на защиту продовольственных интересов граждан Российской Федерации, посредством системного использования правовых, политических, экономических, социальных, организационных и иных средств.

Государственная продовольственная политика Российской Федерации должна быть направлена на обеспечение эффективного государственного надзора и контроля за качеством и безопасностью продовольствия. Вектор развития современной продовольственной политики в Российском государстве, к сожалению, смещается совершенно в другом направлении. Так, совсем недавно был отменен Федеральный закон от 5 декабря 1998 г. №183-ФЗ «О государственном надзоре и контроле за качеством и безопасностью зерна и продуктов его переработки». По мнению С.Ф. Лисовского, заместителя председателя Комитета по аграрно-продовольственной политике Совета Федерации Российской Федерации, с отменой указанного закона в стране продолжается сдача позиций. Отмена контроля в этой области отдаст на откуп западным компаниям и закупщикам отрасль сельского хозяйства. «Надо понимать, — указывает С.Ф. Лисовский, — идет захват продовольственного рынка России. Он идет по двум причинам. Во-первых, это бизнес. Во-вторых, это политика. И пути захвата очень простые. Это уничтожение собственного производства и ухудшение качества российского продовольствия. Это ухудшение государственного контроля и малая ответственность нарушителей перед государством за плохое качество».

#### Литература

1. URL: [www.lenta.ru](http://www.lenta.ru)
2. URL: [www.rus.ruvr.ru](http://www.rus.ruvr.ru)
3. Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. №120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности» // СЗ РФ. 2010. № 5. Ст. 502.
4. Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2444.
5. Указ Президента Российской Федерации от 27 июля 2001 г. «Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года» // Документ опубликован не был.
6. Скрынник Е.Б. Продовольственная безопасность: стратегия и тактика // Национальные проекты. 2010. № 6. С. 8.
7. Горбунов Г.А. Продовольственная безопасность — фактор повышения качества жизни россиян // Национальные проекты. 2010. № 6. С.18.
8. Скрынник Е.Б. Продовольственная безопасность: стратегия и тактика // Национальные проекты. 2010. № 6. С.10
9. Скрынник Е.Б. Продовольственная безопасность: стратегия и тактика // Национальные проекты. 2010. № 6. С.10.
10. URL: [ww.trud-ost.ru](http://ww.trud-ost.ru)

**Зельников Ю.И.,**  
*Уполномоченный по правам человека  
в Калужской области,  
кандидат философских наук, доцент*

### **Проблемные вопросы правовой защиты социальных прав граждан**

Эффективное соблюдение социальных прав граждан возможно в том случае, когда экономическое состояние общества позволяет реально обеспечить большинству его членов достойный жизненный уровень и когда создан эффективный правовой механизм для их осуществления. Именно действенные гарантии социально-экономических прав и законных интересов граждан являются предпосылкой формирования правового государства и гражданского общества.

Усилия всех ветвей власти, направленные на изменение негативных тенденций в экономике России, пока не привели к существенному улучшению жизни большинства пенсионеров, инвалидов и социально незащищенных категорий граждан. Рассмотрим некоторые проблемные вопросы правовой защиты социальных прав граждан.

Жалобы и иные обращения граждан, поступающие в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калужской области, свидетельствуют о том, что нарушения социальных прав и законных интересов граждан по-прежнему продолжают оставаться достаточно распространенными и вызывают социальную напряженность в обществе.

Так, длительное время имеют место проблемы при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, который включает в себя обеспечение льготников путевкой на санаторно-курортное лечение. Льготники не обеспечиваются путевками ежегодно, путевки в теплое время года — дефицит. В 2010 году от граждан льготных категорий поступило 7733 заявления на предоставление санаторно-курортной путевки. Из обратившихся за путевками было обеспечено 2778 инвалидов. Не получили путевки 4302 человека. Таким образом, обеспеченность путевками в 2010 году составила 35,9%. В судах общей юрисдикции и у мировых судей было рассмотрено 5 исков по обеспечению санаторно-курортным лечением на общую сумму 84,6 тыс. рублей. Из них удовлетворено 2 иска на сумму 44,4 тыс. рублей. Отчаявшиеся граждане обращаются к региональному Уполномоченному за помощью в этом вопросе.

В течение ряда лет к Уполномоченному продолжали поступать жалобы граждан, награжденных знаком «Победитель социалисти-



ческого соревнования ...года», «Молодой гвардеец 11 пятилетки», «Отличник советской потребительской кооперации» и т.п., на отказ в присвоении им звания «Ветеран труда».

В 1990-е годы система поощрения за долголетний и добросовестный труд была ликвидирована. Долгие годы проработав на одном предприятии, граждане не получали наград федерального уровня и соответственно претендовать на присвоение звания «Ветеран труда» не имели права. Но были и такие награды, которые выдавались от имени федерального министерства (ведомства) и ЦК профсоюза, а решение о награждении принималось совместным решением администрации или правления колхоза и профсоюзного комитета. К таким наградам относятся, в частности, единый общесоюзный знак «Победитель социалистического соревнования» 1977 года и последующих годов десятой пятилетки. Подобный порядок награждения породил массу споров о правомерности отнесения таких наград к ведомственным знакам отличия в труде и соответственно о праве награжденных претендовать на присвоение звания «Ветеран труда».

С 1 января 2005 г. порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации. В соответствии с Законом Калужской области от 28 июня 2006 г. № 212-ОЗ при присвоении звания «Ветеран труда» учитываются ведомственные знаки отличия в труде, учрежденные нормативными правовыми актами органов государственной власти (государственных органов) СССР или Российской Федерации. При этом учитываются решения о награждении ведомственными знаками отличия конкретного лица, принятые только руководителем (его заместителем) органа государственной власти (государственных органов) СССР, Российской Федерации, в системе которого проходила работа (служба) указанного лица.

Прокуратура Калужской области, несмотря на ходатайства Уполномоченного, до настоящего времени не принимала мер по обжалованию положений Закона Калужской области от 28 июня 2006 г. № 212-ОЗ «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда». По каждому конкретному случаю отказ в присвоении звания «Ветеран труда» граждане обжаловали в суде. Судебная практика по таким делам складывалась в пользу граждан и в нашем, и в других регионах.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать заявления от граждан, чьи родители погибли (пропали без вести) в годы Великой Отечественной войны и которым на момент окончания Великой Отечественной войны было менее 18 лет (так называемые дети войны).

На долю этих людей выпали тяжелейшие испытания: дети войны вынесли на своих плечах военное лихолетье, пережили черное сиротство и скитания по детским домам и чужим углам. Поколение детей войны очень много сделало для страны и достойно уважения

и признания. Они много лет ничего не просили у государства. Наоборот, это их руками восстанавливалось разрушенное войной народное хозяйство, создавалось могущество Советского Союза, России. Постаревшие, поседевшие дети войны сегодня страдают от моральных ран, нанесенных бездушием и небрежным отношением к их судьбе.

Некоторые лица данной категории в настоящее время пользуются правами и льготами в соответствии с Федеральными законами «О ветеранах» и «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», но немалая часть из них осталась без специальной социальной поддержки государства. Потому восстановление справедливости в отношении этого поколения российских граждан должно стать заботой государственной политики.

Ранее законопроекты, предусматривающие установление мер социальной поддержки для указанной категории граждан, не поддерживались Правительством Российской Федерации. Однако с учетом проводимой в государстве политики и возможностей полагаем, что введение мер социальной поддержки для граждан Российской Федерации, чье искалеченное детство совпало с годами Великой Отечественной войны, было бы не только проявлением элементарного уважения к ним и признания на государственном уровне их тяжелого жизненного пути (признание социального статуса «дети войны»). Это способствовало бы воспитанию у молодого поколения уважения, милосердия, сострадания к людям старшего возраста, проявлению внимания и уважения к памяти их отцов и матерей, сложивших свои жизни за свободу и независимость нашей Отчизны.

Уполномоченный по правам человека в Калужской области неоднократно обращался к властям регионального и федерального уровней с просьбой рассмотреть возможность установления мер социальной поддержки для граждан, чьи родители погибли (пропали без вести) в годы Великой Отечественной войны и которым на момент окончания Великой Отечественной войны было менее 18 лет (дети войны). Однако эта инициатива всегда отклонялась.

В адрес Уполномоченного продолжают поступать обращения инвалидов по вопросу необходимости расширения федерального перечня реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2005 г. № 2347-р.

В частности, инвалид I группы гр. М. (дело № 600-10), проживающий в селе Восход Калужской области, обратился с жалобой к Уполномоченному на отказ в предоставлении крайне необходимого ему гидравлического электроподъемника для пересаживания с кровати на коляску и обратно, а также для перемещения в ванну в связи с отсутствием данного средства реабилитации в указанном перечне.

Миллионы инвалидов по всей стране являются заложниками в своих квартирах из-за невозможности спуститься вниз, так как в

малоэтажных домах нет лифта, а спуститься вниз по лестнице на коляске невозможно. Одним из выходов, удовлетворяющих жизненную потребность инвалида-колясочника I группы для адаптации в социуме, является приобретение передвижного лестничного устройства, предназначенного для преодоления лестниц на улице и в доме с помощью сопровождающего лица. Однако такого средства реабилитации также нет в федеральном перечне реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации № 2347-р.

Подписание Россией 24 сентября 2008 года Конвенции о правах инвалидов (распоряжение Президента Российской Федерации от 5 августа 2008 г. № 450-рп) свидетельствует о согласии нашей страны с теми основополагающими принципами, на которых строится современная государственная политика в отношении инвалидов, и намерении России соблюдать международные стандарты политических, экономических, социальных, юридических и иных жизненно важных прав инвалидов.

Это означает, что Россия согласилась с необходимостью принятия надлежащих мер для обеспечения инвалидам доступа наравне с другими к физическому окружению, к транспорту, к информации и связи, к другим объектам и услугам, открытым или предоставляемым для населения, как в городских, так и в сельских районах, включая персональную помощь, необходимую для поддержки жизни в местном сообществе и включения в него, а также для недопущения изоляции или сегрегации от местного сообщества.

Несмотря на то что законодательством Российской Федерации как в федеральных законах, так и в подзаконных нормативных актах предусмотрен механизм социальной защиты инвалидов, мы еще очень далеки от оптимальной и достойной модели организации жизни людей с ограниченными возможностями.

Включение в федеральный перечень реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации № 2347-р, таких средств реабилитации, как гидравлический электроподъемник для пересаживания с кровати на коляску и обратно и передвижное лестничное устройство, предназначенное для преодоления лестниц на улице и в доме, внесло бы неоценимый вклад в преодоление глубоко неблагоприятного социального положения инвалидов и в расширение их участия в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни нашей страны.

Все перечисленные выше, как и многие другие, проблемы социальной защиты граждан требуют эффективного правового регулирования, и в первую очередь на федеральном уровне.

**Кирилловых А.А.**,  
*практикующий юрист в сфере образования,  
преподаватель филиала Санкт-Петербургского института  
внешнеэкономических связей,  
экономики и права (СПбИВЭСЭП)*

**Образовательный франчайзинг:  
современные проблемы развития  
законодательства в контексте  
реализации прав граждан на образование**

Российское гражданское законодательство, говоря о франчайзинге как известном большинству стран институте, понимает под ним коммерческую концессию (гл. 54 части II ГК РФ). Смысл коммерческой концессии состоит в том, что один предприниматель (пользователь) как бы включается в систему деловой активности, организуемую другим предпринимателем (правообладателем). Правообладатель предоставляет пользователю свои секреты, метод производства, свое реноме (имидж), свои методы сбыта, накопленные знания и опыт, ноу-хау, товарные знаки, знаки обслуживания и т.п. Тем самым происходит унификация хозяйственной деятельности всех пользователей, состоящих в деловых отношениях с одним правообладателем, что и является целью данной системы. При этом почти каждый аспект деловой активности контролируется правообладателем<sup>1</sup>.

Франчайзинг — это система продвижения на рынке товаров и (или) услуг, а также технологии, которая основана на тесном и продолжительном сотрудничестве между юридически и финансово независимыми сторонами — франчайзером и франчайзи<sup>2</sup>. Франчайзинг (коммерческая концессия) как сугубо коммерческое обязательство, сегодня активно и широко внедрился и в сферу образования.

В российских условиях такой вид договорных отношений в деятельности образовательных организаций практически не развит, хотя в рамках обеспечения академической мобильности может способствовать международному студенческому обмену. Внедрение такой практики будет соответствовать положениям Генерального

<sup>1</sup> Лозовская С.О. Договор коммерческой концессии // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 5.

<sup>2</sup> Ющенко Н.А. Об унификации понятия коммерческой концессии и его законодательном закреплении в России и за рубежом // Внешнеторговое право. 2007. № 1.

соглашения по торговле услугами (ГАТС)<sup>3</sup> 1994 г., регулирующим также и экспорт услуг высшего образования.

Образовательный франчайзинг нашел пока свое применение в России благодаря внедрению методов дистанционного обучения как нового направления развития системы образования. В России имеется несколько десятков образовательных учреждений, реализующих дистанционные технологии обучения (МЭСИ, ЛИНК, СГУ, МГИУ и многие другие). Учебный процесс для студентов, обучающихся по дистанционным технологиям, организуется через систему региональных учебных центров, в основе которой заложены принципы образовательного франчайзинга.

Несмотря на существующую практику, обозначенные концессионные инструменты оставались вне поля зрения образовательного законодательства и нашли отражение в рамках регулирования экономической деятельности в ст. 86 главы 9 Проекта закона об образовании в РФ, посвященной коммерческой концессии (франчайзингу) в сфере образования.

Следует обратить внимание в первую очередь на объект коммерческой концессии в сфере образования, предложенный законодателем. Согласно п. 1 ст. 86 Проекта закона объектом франчайзинга признается комплекс принадлежащих юридическим или физическим лицам исключительных прав на образовательные программы, методики и технологии обучения, воспитания и контроля качества образования, включая право на коммерческое обозначение (наименование), товарный знак, знак обслуживания.

Как видно, объект франчайзинга в сфере образования в отличие от устоявшегося в гражданском праве расширен за счет образовательно-методологических технологий, которые могут быть уникальными в своем роде. Но главное, что отличает коммерческую концессию в образовании от предложенной гражданским законодательством конструкции, — ее непредпринимательский характер.

Такой вывод позволяет сделать анализ определения договора коммерческой концессии в сфере образования и субъектного состава соответствующих обязательств. Из предложенной дефиниции следует, что правообладатель обязуется предоставить организации-пользователю, осуществляющей образовательную деятельность, за вознаграждение на срок или без указания срока право использовать комплекс принадлежащих правообладателю исключительных прав, деловой репутации и опыта.

Как видно, из практически дословно воспроизведенного из ст. 1027 ГК РФ определения выпущена сфера использования комплекса прав, которая согласно гражданско-правовой сущности

<sup>3</sup> ГАТС — это набор правил, призванный регулировать международную торговлю в сфере услуг (вступил в силу с 1 мая 1995 г. под эгидой ВТО).

связывается с предпринимательской деятельностью. Причем п. 2 ст. 1027 ГК РФ дает некоторые уточнения такой предпринимательской деятельности, называя в числе прочих продажу товаров, полученных от правообладателя или произведенных пользователем, осуществление иной торговой деятельности, выполнение работ, оказание услуг. Попутно отметим, что сторонами по договору коммерческой концессии могут быть коммерческие организации и граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей (п. 3 ст. 27).

Собственно само наименование обязательства «коммерческая концессия» отражает сущность отношений, из него вытекающих, ну и разумеется, состав его участников.

Однако, как следует из п. 2 ст. 86 Закона об образовании в РФ, сторонами по договору коммерческой концессии в сфере образования могут быть организации, осуществляющие предусмотренную уставом образовательную деятельность за плату, в том числе некоммерческие организации.

Во-первых, не совсем понятно, что имел в виду законодатель под фразой «организации, осуществляющие предусмотренную уставом образовательную деятельность за плату». Если подходить к толкованию нормы с учетом ее полного содержания, то, наверное, следует под ними понимать коммерческие организации, поскольку в сферу коммерческой концессии законодатель как бы в противовес включает и некоммерческие организации.

Но тогда возникает вопрос: а разве некоммерческие организации в настоящее время не оказывают образовательные услуги за плату? В составе финансирования большинства организаций, в первую очередь высшего профессионального образования, внебюджетные средства, полученные от платной образовательной деятельности, значительно преобладают над бюджетными ассигнованиями.

Во-вторых, что вскрывает всю противоречивость и ставит под сомнение собственно жизнеспособность данной правовой конструкции, так это указание на то, что субъектом коммерческой концессии могут быть «в том числе некоммерческие организации».

Как указано выше, норма п. 3 ст. 1027 ГК РФ сформулирована в императивном ключе, не допуская каких-либо исключений, и по гражданскому законодательству субъектами коммерческой концессии могут быть только коммерческие организации.

Законодатель должен прекрасно понимать, что большинство организаций профессионального образования являются некоммерческими, т.е. созданы в организационно-правовой форме учреждения.

Понятно, что законодатель тем самым стремился расширить круг субъектов, оказывающих образовательные услуги. Но если идет речь только о коммерческих организациях (создаваемых, как известно, в форме хозяйственных товариществ и обществ), то вряд ли образовательная деятельность, даже и поименованная в их уста-

ве, может оказаться для них профильной, основной. Надо также в этой связи учитывать, что согласно п. 3 ст. 86 Закона об образовании организация-пользователь самостоятельно проходит процедуры лицензирования образовательной деятельности и государственной аккредитации, что может быть весьма обременительным для коммерческих предприятий, по крайней мере, в том виде, в котором они представлены в хозяйственном обороте на данный момент.

Поэтому коммерческая концессия в образовании в настоящий период может быть рассчитана именно на профильные некоммерческие организации, которые, как правило, имеют необходимые разрешительные документы, их образовательная деятельность является основной в силу возложенных на них публичных функций. Однако с учетом обозначенных противоречий включить эти образовательные структуры в механизм распространения образовательных технологий достаточно сложно, по крайней мере с формальной точки зрения.

В подкрепление своих слов укажем, что законодатель рассчитывал в отсылочном порядке урегулировать отдельные противоречия в режиме образовательного франчайзинга, в связи с чем даже отразил правоприменительный механизм в п. 4 ст. 86 Закона. Однако, как представляется, применение к договору коммерческой концессии в сфере образования правил ГК РФ для договора коммерческой концессии и лицензионного договора с учетом особенностей ст. 86 Закона об образовании вряд ли решает проблемы имеющихся системных юридико-технических нестыковок с гражданским законом. Все-таки Гражданский кодекс — стержневой нормативный акт гражданского права, и в первую очередь в нем должна отражаться база, основа для специального законодательства, регулирующего известные общественные отношения гражданско-правового содержания применительно к своей специфической сфере.

Каким образом тогда осуществлять реализацию обязательств франчайзинга в образовании на практике?

Для обеспечения юридической возможности образовательных некоммерческих организаций выступать субъектами обязательств из коммерческой концессии и устранения системных противоречий в этой части с нормами гражданского законодательства требуется, на наш взгляд, внесение изменений в ст. 1027 ГК РФ относительно правил о составе участников договора коммерческой концессии. Причем, чтобы не нарушать логику построения нормативных положений, можно использовать конструкцию диспозитивной нормы. В связи с этим формулировка п. 3 ст. 1027 ГК РФ может принять следующий вид: «Сторонами по договору коммерческой концессии могут быть коммерческие организации и граждане, зарегистрированные в качестве индивидуальных предпринимателей, если иное не установлено Законом».

Представляется, что это позволит в известной мере снять существующие вопросы о правомерности участия некоммерческих образовательных организаций в коммерческой концессии с учетом, естественно, имеющегося на сегодня варианта регулирования данного института в Проекте ст. 86 Закона об образовании в РФ. Пока же данная проблема не решена, и вариант концессионных обязательств в сфере образования с участием некоммерческих организаций выглядит как противоречащий экономическим основам гражданского правопорядка.

Пункт 3 ст. 86 Закона об образовании в РФ раскрывает взаимные обязательства сторон договора коммерческой концессии, касающиеся исполнения предмета договора. Так, по договору коммерческой концессии в сфере образования правообладатель обязан:

- передать организации-пользователю, осуществляющей образовательную деятельность, документацию и предоставить иную информацию, необходимую для осуществления прав, предоставленных ей по договору;

- провести обучение работников организации-пользователя, оказывать консультативное содействие и осуществлять повышение их квалификации, контролировать качество образования (результаты освоения образовательных программ, учебных курсов, предметов, дисциплин, модулей);

- оказывать содействие в государственной аккредитации образовательных программ.

В свою очередь организация-пользователь обязана:

- использовать при осуществлении предусмотренной договором деятельности коммерческое обозначение (наименование), товарный знак, знак обслуживания или иное средство индивидуализации правообладателя указанным в договоре способом;

- обеспечивать соответствие качества предоставляемых на основе договора образовательных услуг качеству аналогичных образовательных услуг, предоставляемых непосредственно правообладателем;

- обеспечивать соответствие характера, способов и условий использования комплекса исключительных прав тому, как он используется правообладателем.

Как установлено п. 3 ст. 86 Закона об образовании в РФ, обучающемуся, успешно завершившему обучение у пользователя по программам в рамках реализации договора коммерческой концессии, выдается документ об образовании организации-правообладателя.

Надо сказать, что выдача документов об образовании с указанием в них в качестве учебного заведения организации-правообладателя накладывает дополнительную ответственность на пользователя и соответственно требует от него обеспечения предоставления качества образования на должном уровне, поскольку негативные отзывы о подготовке выпускников могут существенно отразиться



на деловой репутации организации-правообладателя. Кроме того, это требует дополнительных инструментов контроля со стороны правообладателя за осуществлением образовательного процесса организацией-пользователем.

Попутно в этой связи следует отметить, что в статье не нашел отражения порядок разрешения ситуации, когда организация-пользователь нарушает условия использования комплекса предоставленных ей по договору коммерческой концессии исключительных прав. Вполне логично предположить, что при установлении данного факта организация-правообладатель должна иметь все основания для прекращения договорных отношений, вплоть до выхода из договора в одностороннем порядке.

На этом, однако, проблема взаимоотношений правообладателя и пользователя не исчерпывается, поскольку оказываются неурегулированными вопросы последствий неисполнения пользователем заключенных с ним образовательных договоров.

Одним из таких последствий, как представляется, будет потеря права на выдачу выпускникам документа об образовании правообладателя. Ведь при расторжении договора коммерческой концессии организация-правообладатель уже не обязана предоставлять организации-пользователю документ об образовании, хотя исполнение такой обязанности перед обучающимся наверняка должно быть возложено на организацию-пользователя как контрагента по образовательному договору. Естественно, что в сложившихся обстоятельствах сделать это будет крайне проблематично.

Следовательно, вопрос о защите прав обучающихся в подобных случаях, как правило, уходит в плоскость мер гражданско-правовой ответственности образовательной организации в виде возмещения убытков, поскольку частные отношения могут использовать компенсационные механизмы при невозможности исполнить обязанность в натуре. Как представляется, перевод прав и обязанностей по образовательным договорам на организацию пользователя недопустим, поскольку противоречит сути отношений, вытекающих из договора коммерческой концессии.

Таким образом, проведенный анализ сущности, условий становления и развития коммерческой концессии в законодательстве на современном этапе обозначил целый ряд неразрешенных проблем, которые необходимо в обязательном порядке устранить до принятия Проекта закона об образовании в РФ.

**Мельников В.Ю.,**  
*кандидат юридических наук, доцент*  
*Ростовского государственного университета*  
*путей сообщения*

### **Некоторые вопросы правовой защиты прав и свобод граждан в ходе уголовного преследования**

Социальные права гражданина неразрывно связаны со свободой личности, ее законодательным закреплением и фактической возможностью реализации. Остается достаточно актуальным вопрос обеспечения прав и свобод личности при осуществлении уголовного судопроизводства. С одной стороны, уголовно-процессуальная деятельность государства направлена на защиту и обеспечение прав человека, в том числе и тех кто, так или иначе, действительно или предположительно нарушил закон, а с другой — существенным образом ограничивает их.

Перед уголовно-процессуальным законом в числе основных задач стоит защита личности, прав и свобод человека, интересов общества и государства от преступных посягательств путем быстрого и полного раскрытия преступлений, уголовного преследования лиц, их совершивших, объективного судебного разбирательства и правильного применения закона на основе соблюдения установленных процессуальных норм, а также обеспечение защиты лиц от необоснованного обвинения и осуждения, в случае обвинения или осуждения невиновного — его незамедлительной и полной реабилитации. Реальная правоприменительная практика еще далека от этих принципов.

Важным направлением уголовно-процессуального законотворчества является ликвидация пробелов в правовом регулировании производства по уголовному делу. Необходимо также устранение правовой неопределенности, неточности в уже действующих нормах уголовно-процессуального законодательства. Они порождают трудности для правоприменителей, способствуют различным злоупотреблениям, ущемляют права личности. Целесообразно говорить о необходимости реформы уголовного процесса, в частности серьезного реформирования досудебного производства.

Наличие в следственно-судебной практике разнообразных нарушений прав человека со стороны государственных органов и должностных лиц, осуществляющих уголовно-процессуальную

деятельность, свидетельствует о глубоко укоренившемся представлении о правах и свободах человека и гражданина как не имеющих приоритетного значения по сравнению с задачей усиления борьбы с преступностью. Необходимо обеспечить сбалансированную регламентацию форм уголовного преследования и обеспечения прав участников процесса, позволяющую избежать явных перекосов в пользу подозреваемых и обвиняемых, осложняющих выполнение функции уголовного преследования в ущерб интересам прав потерпевших и государства.

Обозначенные направления уголовно-процессуальной деятельности представляются одинаково важными, и их не следует противопоставлять, так как борьба с преступностью имеет своей целью защиту человека, его прав и свобод, интересов общества и государства от преступных посягательств. И чем успешнее эта борьба, тем более защищенным чувствует себя человек, в интересах которого в конечном счете и осуществляется уголовное правосудие.

Главная проблема в области правового положения личности в России — отсутствие или недостатки имеющихся гарантий. В результате ряд законодательных положений о правах и свободах человека остается пока декларативными. В социально-юридическом механизме реализации прав и свобод личности необходимо содержательно различать специальные гарантии их обеспечения и гарантии из защиты в случаях правонарушений. На переднем плане вопроса законности всегда должны стоять гарантии прав и свобод человека и гражданина, в первую очередь со стороны именно тех лиц, которые наделены властью<sup>1</sup>.

Развитие уголовно-процессуального права в России всегда проходит через противоборство инквизиционной и обвинительной идеологии. Публичный интерес состоит в том, чтобы наказать виновного: *impunitum non relinqui facinus*. Частный интерес заключается в создании гарантий гражданских прав и свобод на защиту: *innocentem non condemnari*.

Каждое следственное действие и процессуальное решение направлено на собирание доказательств и обеспечено силой принуждения, однако степень принудительного воздействия при производстве различных следственных действий неодинакова. Сила, степень принудительного воздействия, направленность на ограничение личности в конституционных правах и свободах позволили законодателю сформулировать перечень следственных действий и решений, осуществляемых только по решению суда.

Главной задачей науки уголовного процесса, законодателя и правоприменителей является определение эффективности мер,

<sup>1</sup> См.: Ростовщиков И. В. Обеспечение и защита прав и свобод личности : дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1997. С. 12.

обеспечивающих права личности при производстве по уголовному делу. Результаты качества работы правоохранительных органов также должны определяться не только направлением прокурором уголовных дел в суд, а законность — по доле уголовных дел, возвращенных для дополнительного следствия прокурором или судом<sup>2</sup>.

Для оптимизации законотворческой деятельности необходимо определить критерии, приоритеты, которыми должен руководствоваться законодатель, внося изменения в правовое регулирование уголовного судопроизводства. Совершенствование уголовно-процессуального законодательства России должно происходить в соответствии с его сущностью. Именно сущность российского уголовного судопроизводства и его законодательства должна быть основным критерием разумности, полезности и перспективности соответствующих изменений и дополнений. Сущностью уголовного процесса является не любая деятельность по расследованию и разрешению уголовных дел, направленная на установление виновных в совершении преступлений. Эта деятельность, чтобы быть сущностью уголовного процесса, обязательно должна иметь правовой характер, соответствовать установленному законом порядку разрешения уголовных дел.

Как показало проведенное автором исследование, у практических сотрудников укоренилось мнение, что уголовный процесс — это лишь средство борьбы с преступностью. Так, эффективность и критерии оценки работы органов предварительного следствия измеряются, как и прежде, показателями раскрываемости преступлений. Указанное половинчатое представление о сущности уголовного процесса приводит к серьезным недостаткам, вредит как уголовно-процессуальному законодательству, так и правоприменителям. Необходимо говорить об уголовном процессе как о средстве, обеспечивающем законный, правовой порядок борьбы с правонарушениями. Оценка эффективности уголовного процесса должна включать в себя показатели соблюдения законности при производстве по уголовному делу.

Следует внедрять в сознание правоприменителей, законодателей, что сущность его заключается не только в направленности уголовно-процессуальной деятельности на изобличение действительно виновных в совершении преступлений, но и в обеспечении правового характера данной деятельности. Это фактически двуединая сущность уголовного процесса. Необходимо ввести отчетные показатели, кото-

<sup>2</sup> Об указанных показателях качества и законности говорится в приказе МВД РФ от 19 января 2010 г. № 25 «Вопросы оценки деятельности органов внутренних дел Российской Федерации, отдельных подразделений криминальной милиции, милиции общественной безопасности и органов предварительного следствия». Орлов П. Перегнуть палку // Российская газета. 2010. 28 января.

рые характеризовали бы соблюдение законности, правового порядка производства по делу и раскрываемость преступлений.

Следовательно, совершенствование правового порядка расследования уголовных дел должно решать две одинаково важные задачи: повышение эффективности уголовного процесса и защита, усиление гарантий прав и законных интересов всех участников уголовного судопроизводства.

Уголовно-процессуальные гарантии правосудия и прав личности в уголовном процессе составляют единую, взаимосвязанную жесткую систему. Нарушение любого элемента этой системы не только нарушает права конкретного участника уголовного судопроизводства, но и неизбежно отражается на всей системе, приводит к ущербности, неэффективности, искажению результата производства по уголовному делу. Поэтому неизбежно встает вопрос об обеспечении прав личности в ходе досудебного производства с достижением задач уголовного судопроизводства, принципами его построения. Эффективность, качество, законность уголовного судопроизводства должны законодательно определяться тем, как защищаются права всех участников уголовного судопроизводства в ходе досудебного производства, как обеспечиваются права и свободы граждан, как пострадавшим возмещается ущерб, нанесенный преступлением, восстановлены или нет нарушенные права и свободы.

Ограничение прав граждан в досудебных стадиях уголовного процесса не может быть произвольным. Оно должно быть обоснованным, к этому должны иметься основания. В общепринятом смысле «основание» — это «причина, достаточный повод, оправдывающий что-нибудь»<sup>3</sup>.

Правовое обеспечение реализации основных прав и свобод личности в уголовном процессе характеризуется через целесообразную деятельность субъектов по защите прав и свобод человека и гражданина, через совокупность объектов воздействия как правовых, познавательных, информационных и иных действий и связей в области их реализации.

В процессе обеспечения прав и свобод человека и гражданина необходимо учитывать, что при реализации органами расследования законодательных норм о защите прав и законных интересов участников уголовного процесса возникают противоречия, обусловленные различными интересами субъектов этих прав, других лиц, общества и государства в целом. В силу этого возникает определение пределов основных прав, условий их реализации и механизма разрешения конфликта. Это является, с одной стороны, объективной потребностью функционирования общества и выполнения в этих целях государством своей функции по защите прав и свобод человека и

<sup>3</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка. М., 1984. С. 407.

гражданина, а с другой стороны, возможностью их обеспечения в интересах каждой личности.

В уголовно-процессуальном законодательстве и соответственно в деятельности органов предварительного следствия превалировало признание правомерности тех ограничений прав и свобод человека и гражданина, которые были необходимы для достижения цели защиты в первую очередь государственных и общественных интересов и лишь только затем — конкретной личности как участника уголовного процесса.

В то же время органам предварительного расследования следует исходить из той аксиомы, что уголовно-процессуальное положение участвующего в расследовании дела лица базируется на конституционном статусе личности. А последний, являясь стержнем всего правового положения личности в досудебном производстве, определяет исходные начала отраслевых уголовно-процессуальных прав подозреваемого, обвиняемого, потерпевшего, свидетеля и других участников уголовного процесса.

Отсутствие законодательной регламентации о допустимом сроке предварительного следствия, мерах пресечения, за исключением заключения под стражу, порождает в практической деятельности органов предварительного следствия ряд негативных обстоятельств, не позволяющих в полной мере обеспечить гарантии прав и свобод личности, в связи с чем весьма актуально стоит вопрос об устранении данного пробела в законодательстве.

Изложенное выше о сущности и понятии реализации органами предварительного следствия правовых норм о защите конституционных прав и свобод человека и гражданина, формах их реализации позволяет сделать вывод о необходимости закрепления в уголовно-процессуальном законодательстве следующих концептуальных положений: личность, ее права (права и свободы человека и гражданина), как это объявлено Конституцией РФ, являются высшей ценностью; ограничение прав гражданина, вовлеченного в сферу уголовного судопроизводства, допускается законодателем в минимальных пределах, определяемых исключительно необходимостью обеспечения прав и законных интересов других лиц и интересов общества; необходимость разработки эффективных процессуальных механизмов обеспечения прав личности, включая их охрану, защиту и восстановление в случаях причинения вреда.

Механизмы защиты прав и свобод человека и гражданина действуют в контексте политико-правовых, социально-экономических, этнокультурных и иных условий. При этом без стабильной социально-политической обстановки, без развитой экономики и высокого материального уровня благосостояния населения и его защищенности невозможно обеспечить эффективную работу названных институтов, осуществляющих защиту прав человека.

Реализация прав и свобод личности представляет собой своеобразный социально-юридический механизм, под которым в широком смысле понимается социально обусловленный, психологически регулируемый и, что особенно важно, законодательно предусмотренный комплекс согласованных действий прежде всего личности как правообладателя, а также обязанных и других субъектов с целью получения заинтересованной личностью блага, опосредованного правом (свободой). Таким образом, органичной составной частью указанного механизма выступают гарантии прав и свобод личности: социальные условия (экономические, политические, идеологические) и специальные юридические средства. Среди последних следует по содержанию принципиально различать те, которые направлены на обеспечение полноценного осуществления прав и свобод и которые направлены на их защиту (охрану) от нарушений.

Выделяемые категории гарантий прав и свобод личности: обеспечение — защита — соблюдение не всегда обозначены в регулирующем законодательстве, в научных исследованиях, но необходимы для оценки и регламентации функций государственных органов относительно прав и свобод личности.

Для реализации прав человека не всегда достаточно наличия соответствующих политических, экономических, социальных и юридических гарантий. Необходимо также, чтобы человек осознавал свою социальную ценность и значимость. Следовательно, необходимо усилие и даже борьба человека за свои права и свободы. Каждое лицо, отстаивающее свое право всеми законными способами, участвует в осуществлении идеи свободы, равенства и справедливости<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> См: Яшин С.В. Защита законных интересов личности в досудебном производстве по уголовным делам : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2004. С. 49–50.

**Оноколов Ю.П.,**  
*преподаватель Новороссийского филиала  
Современной гуманитарной академии,  
кандидат юридических наук, полковник юстиции*

### **Правовая защита социальных прав военнослужащих как способ предупреждения преступности в армии**

Военное законодательство, в том числе о социальных правах военнослужащих, нередко имеет спорные, неясные, двусмысленные, противоречивые и непоследовательные правовые нормы, что негативно сказывается на деятельности военной организации государства, способствует реализации корыстных интересов воинских должностных лиц, уклонению военнослужащих от установленной законом ответственности, приводит к снижению законности и правопорядка в войсках. При этом действует различная правоприменительная практика, а большое количество военнослужащих на протяжении многих лет вынуждено обращаться в военные суды, которые только в 2008 году рассмотрели 45 260 гражданских дел по заявлениям военнослужащих, основная часть которых была удовлетворена<sup>1</sup>.

Согласно Указу Президента РФ от 29 декабря 2008 г. № 1878сс штатная численность Вооруженных Сил РФ с 1 января 2016 года должна составлять 1 млн военнослужащих<sup>2</sup> (на начало 2009 г. численность военнослужащих составляла 1 млн 134 тыс. 800 человек)<sup>3</sup>. Формирование нового облика Вооруженных Сил РФ предполагает, что в 2009–2011 годах общее количество офицеров должно было сократиться с 355 тыс. до 150 тыс.<sup>4</sup>, то есть на 205 тыс. В связи с этим в настоящее время большое количество офицеров находится

<sup>1</sup> Интервью с заместителем председателя Верховного Суда РФ — Председателем Военной коллегии В.В. Хомчиком // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 2–6.

<sup>2</sup> Выписка из Указа Президента РФ «О некоторых вопросах Вооруженных Сил Российской Федерации» от 29 декабря 2009 г. № 1878сс // Красная звезда. 2009. 15 января.

<sup>3</sup> Шикалова О.В. Социальное содержание «нового облика» Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 90–91.

<sup>4</sup> Гацко М.Ф. Правовые основы реализации социальных гарантий военнослужащим, увольняемым с военной службы в 2009–2011 годах // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 12–17.



в распоряжении сверх установленных законодательством РФ сроков<sup>3</sup>, что обычно связано с необеспечением жильем.

Находящиеся в распоряжении военнослужащие часто в течение длительного времени не прибывают на службу, что нередко влечет привлечение к уголовной ответственности. Например, старший лейтенант М., будучи в конце 2008 года выведенным в распоряжение, в начале 2009 года перестал являться на службу, за что был осужден Махачкалинским гарнизонным военным судом по ч. 3 ст. 337 УК РФ<sup>6</sup>.

В 2009–2011 годах было запланировано досрочно уволить в запас более 117,5 тыс. офицеров в возрасте от 30 до 40 лет, в том числе 60,3 тыс. — с выслугой 20 и более лет и правом на пенсию, а 57,2 тыс. — без пенсии, но с правом на предоставление жилья. По сведениям Управления реализации жилищных программ МО РФ, за три года реформ необходимо обеспечить постоянным жильем 112,9 тыс. увольняемых военнослужащих, а для данной категории за последние пять лет в среднем выделялось 13,8 тыс. квартир в год, в 2008 году — 22,2 тыс., в 2009 году должны были выделить 44,8 тыс., причем в 2009–2011 годах МО РФ рассчитывало также получить 94,2 тыс. служебных квартир для неувольняющихся военнослужащих<sup>7</sup>. Выделение такого большого количества квартир в течение столь короткого промежутка времени малореально, в связи с чем десятки тысяч офицеров до настоящего времени не обеспечены жильем и в течение длительного времени находятся в распоряжении, чему нередко способствуют несовершенства военного законодательства, касающегося социальных прав военнослужащих.

Например, в п. 27 Инструкции о порядке обеспечения жилыми помещениями в Вооруженных Силах РФ приведен перечень документов, которые должен приложить военнослужащий к рапорту о признании его нуждающимся в получении жилого помещения, а в п. 40 — перечень документов, которые представляются для заключения с военнослужащим договора социального найма жилого помещения. Оба перечня заканчиваются словами «и другие документы, относящиеся к решению данного вопроса». Приведенная формулировка дает соответствующим должностным лицам достаточно большие возможности требовать представления большого количества, в том числе ненужных, документов либо документов, которые трудно, а иногда и невозможно представить конкретным военнослужащим,

<sup>6</sup> Обзор судебной практики гарнизонных военных судов, подведомственных Северо-Кавказскому окружному военному суду, по уголовным делам за второе полугодие 2009 года. 2010. С. 13–14.

<sup>7</sup> Шикалова О.В. Социальное содержание «нового облика» Вооруженных Сил Российской Федерации // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 89–94.

что провоцирует взяточничество и злоупотребление служебным положением.

Одним из препятствий для постановки в очередь на получение жилья является отсутствие регистрации по месту прохождения службы. Для этого, как считает автор, нужно изменить п. 3 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих», предоставляющий военнослужащим и членам их семей право регистрироваться по адресам воинских частей. Пункт изложен следующим образом: «Военнослужащие-граждане, проходящие военную службу по контракту, и члены их семей, прибывшие на новое место военной службы военнослужащих-граждан, до получения жилых помещений по нормам, установленным федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, регистрируются по месту жительства, в том числе по их просьбе по адресам воинских частей. Указанным военнослужащим-гражданам и членам их семей до получения жилых помещений предоставляются служебные жилые помещения, пригодные для временного проживания, или общежития». Из данной нормы можно сделать вывод о том, что по адресу воинских частей могут регистрироваться только те военнослужащие, которые прибыли на новое место службы и имеют право на получение жилых помещений по соответствующим нормам. В этом случае не могут иметь права на регистрацию по адресу воинской части военнослужащие, которые ранее прибыли в нее и утратили право на регистрацию по месту предыдущего проживания (в съемной квартире, в гражданском общежитии, у знакомых и др.). Из приведенной нормы также следует, что зарегистрироваться по адресу воинской части могут только военнослужащие, имеющие право на получение жилых помещений по предусмотренным законодательством нормам. А это в соответствии с п. 1 ст. 15 ФЗ «О статусе военнослужащих» имеют право только те военнослужащие, проходящие службу по контракту, которые заключили контракт о прохождении военной службы до 1 января 1998 года. Те же, кто заключил контракт позднее, обеспечиваются на весь срок военной службы служебными жилыми помещениями, что согласно ст. 99, 100, 104 Жилищного кодекса РФ не требует соблюдения норм, установленных федеральными законами и иными правовыми актами РФ. Получается, что давно прибывшие в часть военнослужащие, а также военнослужащие, заключившие контракт после 1 января 1998 года, не могут быть зарегистрированы по адресу воинской части? Это не соответствует смыслу действующего законодательства. Однако некоторые воинские должностные лица, сославшись на буквальное толкование упомянутой нормы, из корыстной или иной заинтересованности могут препятствовать регистрации военнослужащего и членов его семьи по адресу воинской части, а в последующем — и получению жилья.

По поводу мздоимства в армии Главный военный прокурор С.Н. Фридинский отметил: «Командиры различных степеней без

зазрения совести собирают с подчиненных деньги за продвижение по службе, за предоставление отпусков, увольнений, берут «откаты» за выплату положенных видов довольствия и даже «боевых».<sup>8</sup> Этому способствует несовершенство нормативных актов, касающихся права военнослужащих на получение денежного довольствия и иных выплат.

Например, командир воинской части Восточного военного округа полковник М. за подписание документов, дающих право на получение дополнительных выплат за выполнение работ по уничтожению боеприпасов с истекшими сроками хранения, требовал у офицера взятку в размере 40 тыс. рублей. За покушение на получение взятки М. осужден к штрафу в размере 150 тыс. рублей.<sup>9</sup>

2 августа 2008 года министром обороны РФ был издан приказ № 400 «О награждении деньгами офицеров Вооруженных Сил Российской Федерации», которым также утверждена Инструкция по награждению деньгами офицеров Вооруженных Сил РФ<sup>10</sup>. (в последующем названные нормативные акты были несколько уточнены и изменены). Согласно приказу и Инструкции выплата денег награжденным осуществляется не одноразово, как это предусмотрено ст. 19 Дисциплинарного устава ВС РФ, а в течение календарного года, ежемесячно, в равных долях, на основании приказа министра обороны РФ, одновременно с выплатой денежного довольствия за текущий месяц. В 2009 году награждены деньгами в размере от 35 тыс. рублей в месяц — некоторые командиры взводов, до 150 тыс. рублей в месяц — часть командиров авиационных дивизий, атомных подводных лодок<sup>11</sup>. (В последующие годы данные суммы изменялись.) Некоторые же воинские должностные лица включали в списки награждаемых и премированных денежными средствами тех, кто отдавал им часть полученных денег. Аналогичным образом командиры воинских частей и иные воинские должностные лица вправе уменьшать и увеличивать достаточно большое количество различных денежных доплат, премий, что часто способствует совершению преступлений.

Так, начальник сухопутных и береговых войск Балтийского флота генерала А. совершил превышение должностных полномочий и мошенничество. Речь идет о поборах, поскольку почти все подчиненные офицеры, попавшие в поощрительный список, вынуждены были

<sup>8</sup> Денисов В. Коррупция — скрытый враг // Красная звезда. 2008. 7 ноября.

<sup>9</sup> Информация // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 6. С. 49.

<sup>10</sup> Российская газета. 2008. 22 августа. С. 8.

<sup>11</sup> Терехин А.М. Приказ Министра обороны Российской Федерации от 2 августа 2008 г. № 400 противоречит Конституции России? // Право в Вооруженных Силах. 2009. № 7. С. 83–89.

отдавать часть полученных денег. Тех, кто отказывался, А. грозил лишить дополнительных денежных выплат либо уволить<sup>12</sup>.

Начальник управления МЧС РФ П. и его заместитель Ц. обязали подчиненных в г. Омске выплачивать из 10 тыс. рублей премиальных 5 тыс. рублей, а из 25 тыс. рублей — 15 тыс. рублей, а те, кто отказывался делиться, денежным вознаграждением не поощрялись<sup>13</sup>.

В Тамбовском гарнизоне командир части и его заместитель полковники К. и С. на протяжении 2010–2011 годов принуждали офицеров различных подразделений ежемесячно сдавать денежные средства, которые в последующем передавались вышестоящему командованию<sup>14</sup>.

В соответствии с п. 1 ст. 8 Федерального закона от 12 июня 1999 г. № 161-ФЗ «О материальной ответственности военнослужащих» возмещение ущерба, размер которого не превышает одного оклада месячного денежного содержания военнослужащего и одной месячной надбавки за выслугу лет, производится по приказу командира воинской части. Возникает вопрос, о каком же понятии идет речь: о размере ущерба, причиненного военнослужащим, или о размере возмещения ущерба, подлежащего взысканию. Неясность нормы может способствовать злоупотреблениям командиров. Полагаем, что законным и правильным толкованием следует признать привлечение военнослужащего к материальной ответственности в том случае, когда размер причиненного ущерба не превышает одного оклада месячного денежного содержания и одной месячной надбавки за выслугу лет. Однако командиры, чтобы «не выносить сор из избы» и не тратить время на обращения в суд, который может вынести решение и в пользу подчиненного, часто по-своему толкуют понятие «размер возмещения ущерба», привлекая военнослужащих к материальной ответственности вне зависимости от размера причиненного ущерба, чем ухудшают материальное положение не только военнослужащего, но и членов его семьи.

Многие нормы Федерального закона «О статусе военнослужащих», касающиеся социальных прав военнослужащих, как правило, определяют полномочия должностных лиц с помощью формулировок «может», «вправе», что говорит об определенной коррупциогенности упомянутых формулировок.

Например, согласно абз. 2 п. 3 ст. 11 ФЗ от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» военнослужащим, проходящим службу по контракту, участвующим в мероприятиях, которые производятся при необходимости без ограничения общей продолжительности

<sup>12</sup> Гаврилов Ю. Премияльные по чистым спискам // Российская газета. 2010. 5 февраля. С. 2.

<sup>13</sup> Граф Н. Пожарный расчет // Российская газета. 2010. 27 января. С. 7.

<sup>14</sup> Информация // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 7. С. 128.

еженедельного служебного времени, по их просьбе вместо предоставления дополнительных суток отдыха может выплачиваться денежная компенсация в размере денежного содержания за каждые положенные дополнительные сутки отдыха. То есть, чтобы военнослужащий воспользовался своим правом на получение денежной компенсации вместо дополнительных суток отдыха, необходимо не только желание военнослужащего, но и согласие командира части, то есть его личное волеизъявление, что может способствовать совершению им злоупотреблений.

Подобная ситуация может возникнуть и в связи с п. 5 ст. 16 ФЗ «О статусе военнослужащих», в соответствии с которым отдельные категории граждан, уволенных с военной службы, могут приниматься на обследование и лечение в военно-медицинские учреждения, но с условием: без ущерба для граждан, пользующихся правом на получение медицинской помощи в соответствии с законодательством.

Вопросы вызывает и содержание абз. 2 п. 1 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы, в котором сказано, что по просьбе военнослужащих, проходящих службу по контракту, ежегодный основной отпуск может предоставляться по частям. При этом продолжительность одной части не может быть менее 15 суток. Однако как толковать словосочетание «одной части» — как одна часть отпуска из нескольких или как каждая часть отпуска? Официальное толкование отсутствует. Решения же принимаются командирами частей фактически по их усмотрению, что, по нашему мнению, может способствовать злоупотреблениям и коррупции с их стороны.

Подпунктом «а» п. 15 ст. 11 Положения о порядке прохождения военной службы предусмотрена возможность назначения военнослужащих на воинские должности «по служебной необходимости», которую определяет соответствующий командир (начальник). Такая формулировка провоцирует возникновение коррупционных отношений при назначении военнослужащих на воинские должности.

Пользуясь несовершенством законом и подзаконных актов, некоторые воинские должностные лица совершают различные преступления коррупционной направленности.

Бывший начальник отдела кадров Ярославского высшего зенитного ракетного училища Л. потребовал с выпускника-курсанта взятку в размере 100 тыс. рублей за якобы содействие в распределении. За покушение на мошенничество Л. осужден по ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 159 УК РФ к штрафу в размере 120 тыс. рублей<sup>15</sup>.

Представляется, что без внесения необходимых изменений, направленных на правовую защиту социальных прав военнослужащих,

<sup>15</sup> Информация // Право в Вооруженных Силах. 2011. № 6. С. 73.

невозможно достичь надлежащего нового облика Вооруженных Сил РФ, бороться с преступностью в войсках и воинских формированиях РФ, обеспечивать должную боеготовность и боеспособность армии и флота, а также их нормальное функционирование.

Таким образом, многие законы и подзаконные акты, направленные на правовую защиту социальных и иных прав военнослужащих, нуждаются в совершенствовании, с тем чтобы они были полноценными, содержали простые, достаточно полные и понятные формулировки и не давали возможности для всякого рода злоупотреблений воинскими должностными лицами, совершения ими различных уголовных деяний, в том числе преступлений корыстной и коррупционной направленности, значительная часть которых остается латентной.

**Пантелеев Б.Н.**,  
*правовой эксперт Общественной палаты России,*  
*исполнительный директор*  
*Агентства правовой информации «Человек и закон»,*  
*кандидат юридических наук,*  
*советник юстиции*

### **Почему правозащитники осуждают бойкот выборов**

На состоявшейся в 1991 году в Москве Международной конференции, посвященной этике ненасилия, французский философ Жан Госс, почетный президент Международного содружества примирения, выделил три основные реакции людей на насилие и несправедливость: пассивность, ответное насилие, активное ненасилие. Первое (пассивность, безразличная покорность) должно быть решительно отвергнуто как не соответствующее званию человека и гражданина. Что касается традиционной реакции на несправедливость — ответного насилия, то, используя его, мы лишь включаемся в бесконечную спираль насилия. Активное ненасилие — осознание невозможности с помощью ответного насилия преодолеть несправедливость и высшая форма действительно эффективного выражения протеста.

Формы выражения протеста неистощимы, как и человеческая фантазия. Фактически самовыражение в смысле ст. 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод может быть произведено как действием, так и отказом от действия, как письменно так и устно, словом и акцией, перформансом. По своей направленности это, конечно же, всегда откровенная демонстрация противоречия, вызывающая ответное неприятие со стороны тех, против кого она направлена. Негативная реакция противной стороны является обязательной планируемой составной частью любого протеста.

Выясняется, что идеи активного ненасилия универсальны по своей сути, не связаны имманентно с какой-либо одной религией и совершенно не чужды российскому праву. Этим фундаментальным вопросам целиком посвящены статьи 17, 18, 29, 31, 33 и ряд других статей действующей ныне Конституции РФ, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года.

Согласно ст. 17 ч. 3 осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. В ст. 18 закреплено, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл,

содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

В ст. 29 ч. 3 закреплено, что никто не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Из этого следует, в частности, что критическое и главным образом именно протестное мнение также уважается и гарантируется непосредственной действующей и обязательной для всех Конституцией.

Статья 31 гласит, что граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги, шествия и пикетирование.

Согласно ст. 33 граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Комплекс перечисленных конституционных прав позволяет нам утверждать, что «активное ненасилие» — это совершенно законная форма выражения протестных настроений, доступная всем гражданам, иностранцам и лицам без гражданства, находящимся на территории Российской Федерации. С учетом этого следует рассмотреть, каким образом эти основополагающие процессуальные нормы позволяют бороться с фальсификацией итогов выборов и можно ли считать бойкот выборов приемлемой и перспективной формой протеста.

В качестве реакции на фальсификации в любой форме правомерно ожидать проявления ответных мер самозащиты. Такой подход признается совершенно нормальным, и поэтому он прямо предусмотрен в действующем национальном гражданском и уголовном законодательстве. Этой проблеме фактически посвящена ст. 12 Гражданского кодекса РФ «Способы защиты гражданских прав». Из ее содержания следует, что защита гражданских прав осуществляется путем:

- признания права;
- восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, применения последствий недействительности ничтожной сделки;
- признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления;
- самозащиты права;
- присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- возмещения убытков;
- взыскания неустойки;
- компенсации морального вреда;



- прекращения или изменения правоотношения;
- неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону;
- иными способами, предусмотренными законом.

Как видно из текста, в статье названы одиннадцать способов защиты гражданских прав. Только два из них включены в этот перечень впервые. Это компенсация морального вреда и самозащита. Однако новым является лишь сам термин «самозащита», так как некоторые из ее приемов, например удержание, были известны гражданскому законодательству и ранее.

Среди названных в статье можно выделить: способы, применение которых возможно лишь судом (признание оспоримой сделки недействительной, признание недействительным акта государственного органа и т.д.); способы, которые могут быть использованы стороной правоотношения как с помощью суда, так и самостоятельно (возмещение убытков, взыскание неустойки и др.); а также самозащиту, то есть защиту гражданских прав без участия суда, правоохранительных органов и т.п.

Перечень предусмотренных законом способов защиты нематериальных прав не является исчерпывающим (правоприменительной практике известны и иные способы). Отсутствие правовых норм, закрепляющих конкретный способ защиты гражданских прав, либо наличие возможности применить разные способы означает, что выбор оставлен на усмотрение сторон. При этом возможно сочетание (одновременное использование) нескольких способов защиты. Таким образом, можно утверждать, что Гражданский кодекс Российской Федерации дает каждому человеку правовые основания для активного ненасилия по самозащите нематериальных благ, в частности свободы от искажения итогов голосования.

В главе 8 ГК РФ содержится ст. 150 «Нематериальные блага», устанавливающая:

1. Жизнь и здоровье, достоинство личности, личная неприкосновенность, честь и доброе имя, деловая репутация, неприкосновенность частной жизни, личная и семейная тайна, право свободного передвижения, выбора места пребывания и жительства, право на имя, право авторства, иные личные неимущественные права и другие нематериальные блага, принадлежащие гражданину от рождения или в силу закона, неотчуждаемы и непередаваемы иным способом. В случаях и в порядке, предусмотренных законом, личные неимущественные права и другие нематериальные блага, принадлежавшие умершему, могут осуществляться и защищаться другими лицами, в том числе наследниками правообладателя.

2. Нематериальные блага защищаются в соответствии с настоящим Кодексом и другими законами в случаях и в порядке, ими предусмотренных, а также в тех случаях и тех пределах, в каких

использование способов защиты гражданских прав (статья 12) вытекает из существа нарушенного нематериального права и характера последствий этого нарушения.

С учетом изложенного представляется безусловно важным, чтобы все люди знали весь спектр своих прав, гарантированных им российской Конституцией, и могли их отстаивать, в том числе и самостоятельно. Профессиональные правозащитники тем более должны уметь в зависимости от сложности решаемой проблемы действовать в союзе с правоохранительными органами или вполне самостоятельно. Применительно к проблеме современного понимания правовых стандартов особенно важно рассмотреть вопрос о том, какие обязанности сегодня есть у каждого гражданина.

1. Исходя из общепринятых философских представлений о договорном происхождении государства обязанность номер один для всякого добропорядочного гражданина заключается в том, чтобы *регулярно и сполна платить все установленные законом налоги*. Именно такой подход закреплен в ст. 57 Конституции РФ. Юридически это означает заключение равноправного договора с государством и в обмен на выплаченные деньги всякий налогоплательщик приобретает право требовать от государства, от всех государственных чиновников конкретного объема тех или иных услуг.

2. Вторая обязанность гражданина также особенно важна с позиций анализируемой проблемы — *гражданин обязан принимать решение суда*. Принимать, что совсем не означает, что он должен с ним соглашаться, восхищаться людьми, которые эти судебные постановления выносят.

3. Третья обязанность гражданина — это *обязанность защищать свою родину*. Защита родины понимается современными правозащитниками более широко, чем это общепринято (с оружием в руках).

4. Четвертая, самая актуальная сегодня в теории и на практике обязанность, — это *обязанность всякого добропорядочного гражданина контролировать и/или сменить власть, игнорирующую и нарушающую права человека*. Во многих Конституциях современных государств, например в американской, написано, что это необходимо обязательно сделать посредством регулярных выборов, а иногда и вооруженным путем. Граждане могут и должны сопротивляться действиям властей, если эти власти систематически и безнаказанно нарушают основные права человека. Важно применять при этом и умело сочетать как использование государственно-правовых институтов, так и самостоятельную ненасильственную активность широкой общественности.

В связи с периодически возникающими идеями бойкота предстоящих выборов следует вспомнить, что БОЙКОТ (англ. boycott, от имени английского управляющего Ч.К. Бойкота, в отношении которого впервые в 1880 году ирландскими арендаторами была применена

эта мера), — это всего лишь одна из разновидностей ненасилия. При этом бойкот всегда имеет финансовое содержание и классически определяется как: 1) форма политической и экономической борьбы, предполагает полное или частичное прекращение отношений с отдельным лицом, организацией, предприятием, например отказ наниматься на работу, покупать продукцию данного предприятия; 2) в международных отношениях, по Уставу ООН — одна из принудительных мер (без применения вооруженных сил) для поддержания мира. Заключается в отказе государства поддерживать отношения с каким-либо государством или группой государств; 3) прекращение отношений с кем-либо в знак протеста против чего-либо.

Если гражданин отказывается от своего права и обязанности участвовать в выборах, то он лишает себя права контролировать исход голосования. Действительно, невозможно «украсть» голос у того, кто сам не явился на участок или умышленно испортил свой бюллетень. В связи с этим отказ от участия в выборах нельзя с позиции правозащитников признать нормальным ответственным поведением добросовестного гражданина. В целом ряде демократических стран неявка зарегистрированного избирателя на выборы совершенно логично признается административным правонарушением.

Порой можно прийти к выводу о том, что изменить существующую ныне ситуацию методами активного ненасилия крайне сложно. Действительно, даже элементарный правовой ликбез для многих граждан и работников СМИ — это слишком высокий и сложный уровень обучения, и начинать надо с возврата к элементарным нормам порядочности и бытовой этики. Мы приходим к выводу о том, что в случаях явных нарушений избирательных прав речь должна идти только об альтернативных мерах реагирования, которые мы называем специфическими гражданскими формами проявления «активного ненасилия». Это самые различные акции и кампании — всевозможные спланированные действия или комплекс действий, направленные на решение конкретной задачи, прежде всего для защиты профессиональных прав, поддержки коллег и гарантий свободы самовыражения в целом. В частности, это действия или бездействия, которые могут предпринять журналисты и другие сотрудники СМИ для выражения своего протеста против нарушений в сфере выборов. Наиболее распространенными и эффективными из них, на наш взгляд, являются:

1) отказ от публикации, распространения явно лживых официальных сообщений и публичное уведомление об этом широкой общественности;

2) отказ от замены публикаций, снятых по цензурным соображениям, и помещение вместо них «белого пятна», сетки настройки телепередач;

- 3) отказ от официальной профессиональной премии или учреждение альтернативных корпоративных наград «за мужество и профессиональную честность в исполнении журналистского долга»;
- 4) учреждение звания «враг прессы» для чиновников, наиболее отличившихся в сокрытии или искажении информации, нарушении гражданских прав;
- 5) возложение цветов, установка памятного знака на месте гибели коллег, поджога редакции, другого явного нарушения профессиональных прав журналистов;
- 6) организация выставки работ погибшего при исполнении профессиональных обязанностей, пострадавшего или интернированного коллеги;
- 7) публикация серии карикатур, анекдотов, сатирических статей и других материалов, направленных на развенчивание культа личности и рассеивание панических настроений в обществе;
- 8) публикация и раздача листовок, открытых писем в адрес властей, образцов жалоб в правоохранительные органы по поводу массовых нарушений прав человека в сфере выборов;
- 9) объявление «минуты молчания» в телерадиоэфире в знак протеста против конкретных неправомерных действий, специальная тематическая заставка;
- 10) сбор подписей читателей и всех заинтересованных граждан в поддержку конкретного СМИ или против действий должностных лиц, нарушающих действующее законодательство;
- 11) марш протеста, костюмированное шествие как разновидность демонстрации протеста;
- 12) использование других возможностей и ресурсов Интернета для повышения общей электоральной культуры.

Только после того как подобные моральные меры воздействия станут реальностью, можно говорить о том, что в России сформировались здоровое гражданское общество и легитимные органы власти. Благодаря такому подходу появляется реальная надежда на то, что международные стандарты и национальные писанные законы будут востребованы для подлинной защиты прав человека, в том числе и права каждого гражданина на получение достоверной информации о ходе и итогах выборов.

**Панченко В.Ю.,**  
*доцент кафедры теории государства и права*  
*Сибирского федерального университета,*  
*кандидат юридических наук*

### **О некоторых правовых стереотипах в отношении социальных прав**

Социальные или, в другой терминологии, социально-экономические (экономико-социальные) права касаются содержания и нормативного закрепления социально-экономических условий жизни индивида, определяют положение человека в сфере труда и быта, занятости, благосостояния, социальной защищенности с целью создания условий, при которых люди могут быть свободны от страха и нужды<sup>1</sup>.

Рассуждая формально-юридически, мы не найдем у социальных прав отличий от иных прав — личных (гражданских), политических и других — все они являются согласно Конституции РФ высшей ценностью, действуют непосредственно и определяют смысл, содержание и применение законов. С этой позиции действительно вряд ли оправданно противопоставление прав — все они для личности важны и нужны, каждая их группа по-своему выражает ее интересы. Более того, именно сейчас российские граждане на себе почувствовали значимость многих социально-экономических прав, которые ранее были в большей мере гарантированы<sup>2</sup>.

Вместе с тем рассматриваемая группа прав обладает содержательными особенностями нормативного закрепления и реализации, такими как:

- «нестрогие» формулировки базовых положений («достойная жизнь», «справедливые и благоприятные условия труда» и т.д.);
- отсутствие подробной регламентации социальных услуг, которые должны предоставляться органами и учреждениями государства;
- зависимость их объема и степени реализованности от состояния экономики, ресурсов, и поэтому гарантии их реализации по сравнению с гражданскими и политическими правами первого поколения, менее развиты<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См.: Права человека : учебник для вузов / отв. ред. чл.-корр. РАН, д-р юрид. наук Е.А. Лукашева. М. : Изд-во Норма, 2001. С. 159.

<sup>2</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М. : Юристъ, 1997. С. 257.

<sup>3</sup> См.: Права человека. С. 159; Мамут Л.С. Социальное государство с точки зрения права // Гос. и право. 2001. № 7. С. 13.

Социальные права в большинстве своем рассчитаны не на социально и экономически активных граждан, а, напротив, призваны в первую очередь компенсировать возникающие в силу различных факторов социальные и экономические дисфункции индивидов, их групп и общностей. Как отмечает Л.С. Мамут, социальные права-притязания базируются не на праве, а на законе, они вытекают из закона. Некоторым категориям граждан государство предоставляет эти права как привилегию, и здесь закон с очевидностью игнорирует принцип формального равенства. Пространство, занимаемое правом, сужается, когда стремятся максимизировать равенство фактическое и минимизировать — формальное<sup>4</sup>.

Познание содержания, пределов и гарантий социальных прав, правотворчество по их нормативному закреплению, интерпретация, практическое воплощение в процессе непосредственной реализации и применения права, правовая охрана и защита как разновидности человеческой деятельности необходимо включают в себя как рациональные, так и иррациональные моменты. Немаловажную роль сознательные и бессознательные элементы человеческой психики играют при оценке результатов всех указанных видов юридически значимой деятельности в массовом сознании населения.

Одним из таких проявлений выступают правовые стереотипы — сложившиеся в сознании людей духовные образования, эмоционально окрашенные образы политико-правовых реалий, которые сочетают в себе элементы описания и оценки. Правовой стереотип — это не просто образ, но «стандартизованный», упрощенный образ какого-либо явления политико-правовой действительности, это схема, лишь фиксирующая некоторые черты явления, иногда не существующие, а приписываемые ему субъективно. Иногда такое искаженное представление политико-правовой действительности выступает в качестве своеобразного психологического барьера на пути к его дальнейшему познанию.

Правовые стереотипы принимаются людьми за знание, однако фактически содержат в себе лишь неполное и одностороннее описание какого-то факта правовой действительности. Это описание, как правило, сочетается с сильными эмоциональными отношениями (симпатия или антипатия к правовому объекту, принятие или непринятие закона) и с установленным традицией или обычаем предписанием поведения и оценки подобного факта правовой действительности<sup>5</sup>.

Попытаемся обозначить некоторые из правовых стереотипов восприятия социальных прав, а также выделить их последствия, значимые для правотворчества и правореализации.

<sup>4</sup> См.: Мамут Л.С. Указ. соч. С. 9.

<sup>5</sup> См.: Меньяло Д.В. Правовой менталитет : автореф. дис. ... кандидат юридических наук, Волгоград, 2003. С.14.

*Стереотип бесплатности социальных прав.* Блага, которые в ходе осуществления социальных прав государство предоставляет своим гражданам (как их получателям, потребителям), поступают к ним на безвозмездной основе. «Отмеченную безвозмездность увлекающиеся политической риторикой публицисты и составители хартий, пактов, конституций перекрестили в бесплатность. Поколения людей воспитываются в твердом убеждении, искренней вере, что в государстве положено быть «бесплатному образованию», «бесплатному медицинскому обслуживанию», «бесплатным пособиям», «бесплатному жилью», «бесплатному отдыху» и т.д. От внедрения тезиса о бесплатности названных благ у их получателей рождается ощущение, будто подобные блага вообще даровые, лишены всякого стоимостного измерения»<sup>6</sup>. В то же время социальная помощь, оплаченная из бюджетов всех уровней, это, по сути, помощь, оплаченная гражданами, но не непосредственно, а опосредованно через налоговую систему.

Следствиями «стереотипа бесплатности», по меньшей мере, выступают нерациональность в сфере финансово-бюджетной и социальной политики и в связанной с ней правотворческой деятельности<sup>7</sup>, а в сфере реализации социальных прав — формирование у большинства получателей различных видов социальной помощи психологии «просителя услуг», а не правовой активности их заказчика, способного контролировать качество, эффективно осуществлять правовую защиту, что, в свою очередь, не способствует формированию у лиц, оказывающих соответствующие виды помощи, уважительного и ответственного отношения к получателю.

*Стереотип беспомощности нуждающегося.* В сознании большинства населения и в практике реализации социальных прав все еще доминирует патерналистская модель взаимоотношений «государ-

<sup>6</sup> См.: Мамут Л.С. Указ. соч. С. 8.

<sup>7</sup> Здесь уместно вспомнить выступление теперь уже бывшего министра финансов РФ А. Кудрина на экономическом форуме в феврале 2011 г., в котором он заявил об отклонении от стратегических целей при принятии нового формата пенсионной реформы, повышении пенсий: «Да, мы решили благородную задачу. У многих пенсия стала выше. Но мы не сбалансировали ее необходимыми изменениями реформы самих пенсионных прав. ...Сегодня половина всех пенсионных назначений прошлого и этого года — это будут пенсии до пенсионного возраста, т.е. это льготные пенсии по разным категориям граждан. Сейчас у нас пенсионерами становятся в 40–50 лет, половина всех новых назначений. Это ситуация не похожа ни на одну современную страну. Когда я говорил, что у нас нет ресурсов, чтобы сохранять пенсионную систему, то мне говорили, что они есть. После этого повышаются страховые взносы на бизнес. Значит, ресурсов все-таки нет...» URL: <http://www.echo.msk.ru/blog/echo/msk/751371-echo>.

ство — личность» в конкретных формах помощи (материальных, организационных, лечебных и т.д.), когда субъект получения «благодетельствуется», получая ту или иную помощь со стороны государства. Эта модель адекватна в отношении, например, тяжело больных, не способных не только защитить, но и выразить свои интересы, но в целом такой подход порождает иждивенчество, пассивность, отказ разрешить проблемную жизненную ситуацию собственными усилиями даже в случаях, когда те или иные возможности ее преодоления объективно существуют. Конструктивно-стимулирующий подход, направленный на поощрение и формирование личной ответственности и активности получателя и активности его микросреды в процессе выхода из кризисного положения<sup>8</sup>, на практике все еще не становится нормой.

Последствия такого правового стереотипа для правовой практики разнообразны. Так, признание Основами законодательства РФ об охране здоровья граждан 1993 года прав пациента на распоряжение своим телом, на дачу согласия на медицинское вмешательство застало общество и медицину в состоянии неготовности врачей признать за пациентами разумность в принятии решений, отказаться от преимуществ, даруемых положением «вершителя судьбы», и неготовности пациентов к отстаиванию своих интересов<sup>9</sup>.

В других случаях доходит до того, что государство в лице своих органов даже подавляет активность субъектов социальных прав по преодолению нуждаемости. Так, прокуратура Республики Бурятия отстраняет от работы работника. В 2006 году А. Мункуева оформила инвалидность (1-й группа 3-й степени) из-за сахарного диабета. Однако сахарный диабет, из-за которого А. Мункуева получила инвалидность, по ее словам, вовсе не мешает ей работать. Уже будучи инвалидом, руководитель отдела аттестации экспертизы Республиканского института кадров А. Мункуева ежегодно получала благодарности и грамоты, написала несколько монографий. «Указанное требование закона направленно прежде всего на охрану здоровья и интересов работника. Согласно выводам экспертов продолжение трудовой деятельности невозможно», — говорят в прокуратуре. В настоящее время судебное разбирательство по данному делу еще не окончено<sup>10</sup>.

*Стереотип «преувеличения компенсирующей функции льгот».* Распространенным в правотворческой практике является подход,

<sup>8</sup> См.: Мартыненко А.В. Медико-социальная работа: теория, технология, образование. М.: Наука, 1999. С. 20–21.

<sup>9</sup> См.: Власов В.В. Роль пациента в принятии решений в клинике и в обществе // Медицина и право: Материалы конф. М., 1999. С. 68.

<sup>10</sup> См.: Шишкина В. Прокуратура Бурятии требует оставить без работы инвалида в его интересах. URL: <http://pressa.irk.ru/number1/2011/17/009002.html>



согласно которому реакцией на те или иные кризисные ситуации определенных групп населения является установление льгот, последние рассматриваются в качестве *универсального средства решения социальных проблем*. Вместе с тем льготы — весьма сложный правовой инструмент, требующий тонкого подхода. С одной стороны, им нельзя злоупотреблять, так как это может привести к дисбалансу в правовом регулировании, с другой — полный отказ от использования каких бы то ни было преимуществ, значительно обеднит весь юридический арсенал, создаст дополнительные трудности в правовом опосредовании общественных отношений, что в целом негативно скажется на качестве законодательства. С помощью льгот право реагирует на происходящие в обществе изменения, адекватно учитывает интересы субъектов, связанные в одних случаях с обеспечением фактического выживания индивидов, в других — с созданием условий, признанных в обществе как определенный социальный стандарт, в третьих — с реализацией личностью своих социальных перспектив<sup>11</sup>. Бесспорно то, что льготы связывают и гармонизируют различные интересы, позволяя их удовлетворять, распределяя социальные блага и содействуя тем самым нормальному развитию как отдельного гражданина, так и общества в целом. Правовые льготы, призванные достигать поставленную перед ними цель, выполняют две основные функции: компенсационную и стимулирующую<sup>12</sup>. При этом в сознании и в практике доминирует компенсационная функция льгот, она затеняет стимулирующую, а ведь социальная помощь никогда не является самоцелью, более того, ее конечная цель состоит в достижении «такого результата, когда необходимость в помощи отпадет»<sup>13</sup>. Помогая индивиду, мы должны стремиться привести его в то состояние, при котором он уже не будет нуждаться в данном содействии. Социальная помощь — это отношение между частями целого (субъектом оказания и субъектом получения), определяемое необходимостью отрицания самого этого отношения<sup>14</sup>.

Вектором при установлении и реализации социальных прав все же должно быть не установление льгот как компенсаций, но стимулирование, создание условий собственной активности нуждающихся в льготах. И сами льготы должны быть работающими, реально востребованными. По-видимому, требует корректировки и

<sup>11</sup> См.: Морозова И.С. Теория правовых льгот : автореф. дис. ... доктора юридических наук. Саратов, 2007. С.3–4.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Рамон Ш., Шанин Т. Милосердие и умение: Социальный работник как профессия // Вестн. высш. шк. 1991. № 11. С. 47.

<sup>14</sup> См.: Дудкин А.С. Социальная помощь как форма общественных отношений (социально-философский аспект) : дис. ... канд. филос. наук. Пенза, 2006. С. 41.

сам подход в предоставлении льгот — в сторону их индивидуализации, поскольку нормативный подход, устанавливающий льготы всем гражданам определенной категории, на практике делает ряд льгот просто бессмысленными (например, транспортные льготы инвалидам-колясочникам во многом остаются на бумаге из-за фактических затруднений в передвижении в условиях непригодности для этого городской инфраструктуры, в то же время ими будут востребованы льготы за пользование сетью Интернет, приобретение компьютерной техники и пр.).

Есть сферы, где льготирование просто недопустимо, бесполезно для самого льготника и вредно с позиций интересов других граждан и общества в целом. Ярким примером этого выступают льготы в сфере образования, такие как внеконкурсное поступление ряда лиц в высшие учебные заведения.

*Стереотип «достаточности правовых средств» для обеспечения социальных прав*, который является одной из форм проявления правового идеализма. Особо удручает тот факт, что правовым идеализмом «заражены» государственные органы, в которых работают юристы по образованию. Так, в исковом заявлении прокурора города З. N-кого края, поданном к учреждению здравоохранения в защиту неопределенного круга лиц, указано, что «в соответствии с Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан скорая медицинская помощь оказывается учреждениями и подразделениями скорой медицинской помощи государственной или муниципальной системы здравоохранения в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим нормативно-правовое регулирование в сфере здравоохранения. Порядок оказания скорой медицинской помощи (далее — Порядок) утвержден приказом Минздравсоцразвития РФ № 179 от 1 ноября 2004 г. Согласно п. 23, п. 24 Порядка фельдшерская выездная бригада скорой медицинской помощи включает в свой состав 2 фельдшеров, санитаря и водителя... Врачебная выездная бригада скорой медицинской помощи включает в свой состав 1 врача, 2 фельдшеров (либо фельдшера и медицинскую сестру — анестезиста), санитаря и водителя. В силу требований п. 2 Порядка выездная бригада санитарного транспорта включает в свой состав 1 фельдшера, санитаря и водителя. В нарушение указанных правовых норм состав выездной бригады санитарного транспорта учреждения включает лишь 1 фельдшера и водителя. Врачебные выездные бригады скорой медицинской помощи состоят из 1 врача, 1 фельдшера и водителя, что влечет снижение качества оказания медицинской помощи гражданам на догоспитальном этапе. По фактам названных нарушений руководителю учреждения внесено представление, согласно ответу на которое нарушения в полном объеме не устранены. В ответе, направленном на запрос прокуратуры, сказано, что в соответствии

с требованиями законодательства состав бригад до настоящего времени не приведен в связи с отсутствием физических лиц. Имеющие место нарушения препятствуют эффективной организации скорой медицинской помощи, нарушают права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, предусмотренные ч. 1 ст. 45 Конституции РФ, ст. 17 Основ законодательства РФ об охране здоровья граждан, неопределенного круга лиц, нуждающихся в получении качественной медицинской помощи». Учитывая изложенное, прокурор просит суд *«обязать учреждение здравоохранения сформировать выездные бригады скорой медицинской помощи в соответствии с требованиями законодательства»*. И это совершенно серьезно! Остается, правда, неясным, каким образом учреждению исполнять гипотетическое решение суда, формировать бригады — по-видимому, в понимании прокурора, ловить и принудительно трудоустраивать к себе граждан... Вместе с тем, очевидно, что для обеспечения социальных прав одних только правовых средств явно недостаточно, требуется целый комплекс организационных и экономических мероприятий. Правовой идеализм, как верно указывает Н.И. Матузов, как и правовой нигилизм, питается одними корнями — юридическим невежеством, неразвитым и деформированным правосознанием, дефицитом политико-правовой культуры и не менее деструктивен по своим последствиям, чем правовой нигилизм<sup>15</sup>. При обеспечении социальных прав «важно иметь четкое представление о пределах и реальных возможностях юридических законов, путях их воплощения в жизнь»<sup>16</sup>.

Таким образом, названные выше и другие правовые стереотипы в отношении социальных прав являются серьезными препятствиями к осуществлению правильной, прогрессивной правовой политики в этой сфере, которая, думается, должна быть ориентирована на выполнение стимулирующих функций на основе адекватной оценки возможностей правовых средств.

<sup>15</sup> См.: Теория государства и права. Курс лекций. С. 611.

<sup>16</sup> См.: Матузов Н.И. В плену правового идеализма // История. Право. Политика. 2011. № 2. С. 70.

**Пискунова О.В.**,  
*консультант по вопросам права Центра закона*

### **К вопросу об основаниях и особенностях привлечения к уголовной ответственности по делам об уклонении от призыва на военную службу**

Конституция Российской Федерации устанавливает, что защита отечества является долгом и обязанностью гражданина Российской Федерации, гражданин несет военную службу в соответствии с федеральным законом и имеет право на замену ее альтернативной гражданской службой в установленных федеральным законом случаях<sup>1</sup>. Под защитой отечества прежде всего понимается оборона страны, обеспечение ее суверенитета и безопасности, целостности и неприкосновенности территории. Термины «долг» и «обязанность» близки по смыслу. При этом, видимо, понятие «долг» предусматривает некую моральную составляющую, а понятие «обязанность» имеет юридическую природу<sup>2</sup>.

Конституционный долг по защите отечества граждане могут исполнять путем добровольного поступления на военную службу. В этом случае граждане проходят военную службу по контракту в соответствии с требованиями Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»<sup>3</sup>. Помимо этого, возможно прохождение альтернативной гражданской службы вместо военной службы по призыву в порядке, установленном Федеральным законом «Об альтернативной гражданской службе»<sup>4</sup>.

Конституционная обязанность предполагает прохождение военной службы по призыву, причем возможна ее замена на альтернативную.

В отечественной науке всегда предполагалась реализация юридической ответственности, связанной с неисполнением обязанности прохождения военной службы.

Уголовным кодексом Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 1960 г.<sup>5</sup> предусматривалось наступ-

<sup>1</sup> Статья 59 Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 г.

<sup>2</sup> Бархотова Е.Ю. Комментарии к Конституции. Проспект, 2010 г.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

<sup>4</sup> Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

<sup>5</sup> Статья 80 Уголовного кодекса РСФСР 1960 г. (утв. ВС РСФСР 27.10.1960 г.)

ление уголовной ответственности в случае уклонения от очередного призыва на действительную военную службу.

По правовому смыслу ст. 328 Уголовного Кодекса Российской Федерации<sup>6</sup> от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (принят ГД ФС РФ 24.05.1996) устанавливает ту же гипотезу правовой нормы, однако, включенная в Конституцию РФ ч. 2, ранее законодательством не закреплялась и устанавливает совершенно новый состав преступления — уклонение от прохождения альтернативной гражданской службы. Данная норма была включена в УК РФ в 2006 г., однако на тот момент законодательного акта, регулирующего порядок прохождения альтернативной гражданской службы еще не существовало, поэтому часто на практике возникали правовые коллизии. Так, в Московской области в 1-м полугодии 1998 г. уклонились от мероприятий, связанных с призывом на военную службу, около 3263 человек, и только в отношении каждого двадцатого было возбуждено административное производство. Имели место факты прямого отказа граждан от прохождения военной службы с мотивацией согласия прохождения альтернативной службы<sup>7</sup>. Данный факт возможно объяснить следующим: в тот период и Конституцией, и УК РФ было обозначено право на замену военной службы на гражданскую, а также существовали меры ответственности за уклонение от прохождения военной службы. Однако непосредственно механизм правового регулирования прохождения альтернативной службы не был урегулирован и прямо, так сказать, отсутствовал. Наблюдалось несовершенство законодательства, приводящее к нарушению и ущемлению прав и интересов граждан перед законом. И только в 2002 г. данная ситуация была разрешена принятием законодательного акта «Об альтернативной гражданской службе»<sup>8</sup>.

В настоящее время предусмотренная законодательством ответственность в случае неисполнения обязанностей по призыву на военную службу, предусмотренных Конституцией, закреплена еще и в ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», в частности, установлено наступление ответственности за уклонение от призыва на военную службу.

Согласно ст. 328 Уголовного кодекса РФ<sup>9</sup> уклонение от призыва на военную службу при отсутствии законных оснований для освобождения от этой службы наказывается штрафом в размере до двухсот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до восемнадцати месяцев, либо арестом на срок от трех до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до двух лет.

<sup>6</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 2006 г.

<sup>7</sup> Истомин А.Ф. Ответственность за уклонение от призыва на действительную военную службу // Журнал российского права. 1999.

<sup>8</sup> Федеральный закон №113-ФЗ от 25 июля 2002 г. «Об альтернативной гражданской службе».

<sup>9</sup> Часть 1 ст. 328 Уголовного кодекса Российской Федерации от 24 мая 2006 г.

В соответствии с п. 2 ст. 28 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» № 53-ФЗ от 28 марта 1998 г. в случае уклонения граждан от призыва на военную службу призывная комиссия или военный комиссариат направляют соответствующие материалы руководителю следственного органа Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации по месту жительства гражданина, подлежащего призыву на военную службу, для решения вопроса о привлечении его к ответственности. Таким образом, правом инициировать возбуждение уголовного дела обладает как призывная комиссия, так и военный комиссариат.

Пленум Верховного Суда РФ в Постановлении «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы»<sup>10</sup> предписал судам обязательно тщательно выяснять субъект и субъективную сторону уклонения от призыва на военную службу. Призыву на военную службу подлежат граждане мужского пола в возрасте от 18 до 27 лет. После достижения возраста 27 лет уголовному преследованию за уклонение от призыва на военную службу могут подлежать только лица, совершившие это преступление до указанного срока, при условии, что не истекли сроки давности привлечения их к уголовной ответственности. Таким образом, гражданин может быть привлечен к ответственности вплоть до достижения возраста 29 лет.

С субъективной стороны преступление характеризуется виной в форме умысла, прямого либо косвенного: гражданин, уклоняющийся от призыва, осознает общественную опасность своего деяния, предвидит возможность наступления общественно опасных последствий и желает их наступления (или не желает, но сознательно допускает эти последствия или относится к ним безразлично). О наличии умысла в действиях гражданина можно судить по факту его неявки на мероприятия, связанные с призывом, по повестке военного комиссара без наличия уважительных причин. Таким образом, для установления в действиях гражданина умысла, требуется установить: а) факт неявки гражданина по повестке военного комиссариата на мероприятия, связанные с призывом на военную службу; б) отсутствие уважительных причин неявки; в) факт вручения гражданину повестки. Если хотя бы одно из этих трех обстоятельств не установлено, то оснований для усмотрения в действиях призывника умысла на уклонение от прохождения военной службы нет, а равно нет и оснований для привлечения к уголовной ответственности<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Постановление Пленума Верховного Суда от 3 апреля 2010 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы»// Бюллетень Верховного суда. 2008. № 6.

<sup>11</sup> Постановление Пленума Верховного суда от 3 апреля 2010 г. № 3 «О практике рассмотрения судами уголовных дел об уклонении от призыва на военную службу и от прохождения военной или альтернативной гражданской службы».

Уклонение от призыва на военную службу может быть совершено путем неявки без уважительных причин по повесткам военного комиссариата на медицинское освидетельствование, заседание призывной комиссии или в военный комиссариат (военный комиссариат субъекта Российской Федерации) для отправки к месту прохождения военной службы. При этом уголовная ответственность наступает в случае, если призывник таким образом намерен избежать возложения на него обязанности нести военную службу по призыву. Об этом могут свидетельствовать, в частности, неоднократные неявки без уважительных причин по повесткам военного комиссариата на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, в период очередного призыва либо в течение нескольких призывов подряд, неявка в военный комиссариат по истечении действия уважительной причины.

Примером может служить уголовное дело по обвинению Фетисова И.Ю., который последовательно признавался в самовольном уходе сначала с заседания призывной комиссии, а затем и с областного призывного пункта. Приговором Грибановского райсуда Воронежской области от 7 июня 2001 г. Фетисов был признан виновным по ч. 1 ст. 328 УК РФ, и ему назначено наказание в виде 1 года лишения свободы с назначением годичного испытательного срока в соответствии со ст. 73 УК РФ.

Исходя из буквального смысла вышеприведенных правовых норм можно сделать вывод, что в отношении гражданина, не явившегося на первоначальную постановку на воинский учет, а соответственно и на медицинскую комиссию, неправомерно возбуждать уголовное дело и привлекать его к ответственности по факту уклонения от прохождения военной службы, так как он, во-первых, не достиг призывного возраста и является допризывником, а во-вторых, первоначальная постановка на воинский учет и проводимая совместно с ней медицинская комиссия не включаются в процедуру организации призыва на военную службу. В данном случае целесообразнее привлечение допризывников к административной ответственности, закрепленной в ст. 21.5 КоАП РФ.<sup>12</sup> Однако если гражданин при достижении 18-летнего возраста будет продолжать избегать постановки на воинский учет, то возможно привлечь к уголовной ответственности, так как усматривается умысел на уклонение от прохождения военной службы.

Для определения наличия состава преступления, предусмотренного ст. 328 УК РФ, в обязательном порядке подлежит выяснению вопрос надлежащего оповещения призывника о явке в военный комиссариат на мероприятия, связанные с призывом на военную службу.

Оповещение призывников о явке на медицинское освидетельствование, заседание призывной комиссии или для отправки в

<sup>12</sup> Кодекс об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ.

воинскую часть для прохождения военной службы, а также для повторного прохождения призывной комиссии по окончании срока действия предоставленной отсрочки от призыва на военную службу осуществляется повестками военного комиссариата.

Вручение повестки призывнику должно быть произведено под расписку. Получение расписки является обязанностью призывника в соответствии с п. 2 ст. 31 ФЗ «О воинской обязанности и военной службе». Отсутствие юридически значимого факта, а именно — расписки гражданина о получении повестки, также может повлечь привлечение к уголовной ответственности, но лишь в том случае, если следственным органам удастся доказать умышленное уклонение призывника от военной службы, к примеру, в случае отказа от получения повестки в момент вручения. Иначе говоря, если повестку вручить не представляется возможным (к примеру, не известно место жительства призывника), то отсутствуют основания для привлечения к уголовной ответственности по причине невозможности усмотреть наличие умысла на уклонение от прохождения военной службы, так как призывник не знал о намерении вручения повестки. Однако в случае если призывнику в очной беседе предложили получить повестку, а он отказался от ее вручения, то основания для привлечения к ответственности возникают с момента неявки без уважительных причин по непринятой повестке. Факт отказа от принятия повестки фиксируется путем составления акта, подписывается двумя свидетелями.

Так, приговором Советского районного суда г. Воронежа был осужден Слуцкий С.Л. Судья в приговоре, кроме иных доказательств виновности, сослался на приобщенные к материалам дела расписки о получении повесток военкомата как самим Слуцким С.Л., так и его матерью. Данные повестки послужили одним из основных доказательств наличия умысла на уклонение от прохождения военной службы.

Кроме того, необходимым условием привлечения к уголовной ответственности за неявку в срок на мероприятия, связанные с призывом на военную службу, является отсутствие уважительных причин.

К уважительным причинам в этих случаях, при условии их документального подтверждения, следует относить: заболевание или увечье гражданина, связанные с утратой трудоспособности; тяжелое состояние здоровья отца, матери, жены, мужа, сына, дочери, родного брата, родной сестры, бабушки, бабушки или усыновителя гражданина либо участие в похоронах указанных лиц; препятствие, возникшее в результате действия непреодолимой силы, или иное обстоятельство, не зависящее от воли гражданина; иные причины, признанные уважительными призывной комиссией или судом.



Статьями 23 и 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе»<sup>13</sup> обозначены основания, при наличии которых граждане не подлежат призыву на военную службу либо имеют право на предоставление отсрочки. Не привлекаются к уголовной ответственности лица, если будет установлено, что в соответствии с законом лицо не подлежало призыву на военную службу или подлежало освобождению от исполнения воинской обязанности, призыва на военную службу либо имелись основания для отсрочки от призыва на военную службу, по причине отсутствия состава уголовного преступления. Также не подлежат привлечению к уголовной ответственности призывники, у которых возникли предусмотренные законодательством основания в период уклонения от военной службы, например, гражданин, подлежащий призыву, поступил в высшее учебное заведение.

Зачастую на практике возникает вопрос: подлежит ли привлечению к уголовной ответственности призывник, который, будучи не годным к прохождению военной службы, не является на призывные мероприятия, к примеру медицинскую комиссию. Таким образом, складывается ситуация, при которой военкомат не осведомлен о наличии у призывника основания для освобождения от военной службы. В данной ситуации уголовное дело подлежит возбуждению, поскольку органы следствия не имеют возможности провести соответствующую проверку без следственных действий. При обнаружении же законных оснований для освобождения от прохождения военной службы уголовное дело, возбужденное в отношении призывника по факту уклонения от прохождения военной службы, подлежит прекращению на основании отсутствия состава преступления (ст. 24 УК РФ)<sup>14</sup>.

Несмотря на наличие нормы, закрепленной в УК РФ, регулирующей ответственность за уклонение от призыва на военную службу, а также нормы, установленной в ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», раскрывающей порядок организации и составляющих элементов призыва, многие вопросы, например порядок привлечения к ответственности при уклонении от первоначальной постановки на воинский учет, а также основания привлечения к ответственности при наличии права на освобождение либо отсрочку от прохождения военной службы и отсутствия данной информации как у самого призывника, так и у военкомата, нуждаются в более точном законодательном разъяснении и закреплении.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 28 марта 1998 г. № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе».

<sup>14</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 24 мая 2006 г.

**Сулова С.И.,**  
*доцент кафедры гражданского права и процесса*  
*факультета гражданского и предпринимательского права*  
*Байкальского государственного*  
*университета экономики и права (г. Иркутск),*  
*кандидат юридических наук*

### **Учет конкретных жизненных обстоятельств при защите жилищных прав граждан**

Правовые нормы призваны урегулировать общественные отношения наиболее эффективно, а по возможности и наиболее полно. Вместе с тем вполне очевидно, что в отдельных случаях право либо не успевает за бурно развивающимися общественными отношениями, либо сложность таких отношений не позволяет учесть всю их специфику, что вызывает необходимость восполнения положений правовых норм. В первую очередь такое восполнение происходит при разрешении конкретных судебных споров, в рамках которых судья принимает решение исходя из установленных принципов соответствующей отрасли права либо учитывает конкретные жизненные обстоятельства, если подобная возможность допустима законом.

Представляется, что жилищные отношения являются ярким примером отношений, где учет индивидуальных особенностей каждого конкретного спора просто необходим<sup>1</sup>. Следует заметить и тот факт, что современное жилищное законодательство существенно расширило подобные судебские возможности. Одновременно с сохранившейся нормой об учете доводов и интересов лиц при принудительном обмене жилого помещения появились и иные возможности для судебного усмотрения. Так, яркой иллюстрацией является ст. 31 ЖК РФ в отношении бывших членов семьи собственника, в рамках которой свобода усмотрения судьи представлена наиболее широко. Это проявляется в необходимости оценки «отсутствия оснований приобретения или осуществления права пользования иным жилым помещением», «имущественного положения субъектов», «других заслуживающих внимания обстоятельств», а также сохранения этого

<sup>1</sup> Хотя не только в юридической, но и философской и социологической литературе высказывается серьезная критика расширения сферы судебного усмотрения (см., например: Грибакина Э.Н. Закономерности функционирования фактических прав // Право и закон: философско-социологические исследования: коллективная монография. Екатеринбург : Издательский дом «Уральская государственная юридическая академия», 2010. Вып. 2. С. 96 и далее).

права на «определенный срок» и возможности обязать собственника «обеспечить иным жилым помещением». Все эти формулировки требуют от судьи обязательного учета конкретных жизненных обстоятельств, а также соблюдения принципов жилищного законодательства.

Еще одна категория споров, связанная с защитой жилищных прав граждан и возможностью для судов учитывать конкретные жизненные обстоятельства, — это споры о расторжении договора социального найма в случае выбытия нанимателя и членов его семьи на иное постоянное место жительства (ст. 83 ЖК РФ). Известно, что в Постановлении Пленума ВС РФ № 14<sup>2</sup> достаточно четко указано на необходимость выяснения судами причин и сроков отсутствия в жилом помещении, вынужденный или добровольный, постоянный или временный характер выезда, наличие или отсутствие препятствий к вселению, а также наличие прав на другое жилое помещение и исполнение обязанностей в рамках договора социального найма. Подобные формулировки порождают большое количество вопросов, поскольку в данном разъяснении отсутствует расстановка акцентов. Какое из данных обстоятельств должно превалировать в случае их несоответствия друг другу? Достаточно ли подтверждение одного из данных обстоятельств, чтобы суд вынес решение в пользу лица, чье право требуют признать прекращенным? Могут ли иные обстоятельства быть положены в основу принятия судом решения?

Так, помимо обозначенных в постановлении обстоятельств достаточно часто суды выясняют иные факты, подтверждающие намерение лица по сохранению прав на жилое помещение, и в ущерб иным доказательствам выносят противоречивые решения. Так, по одному из дел суд отказал в расторжении договора социального найма при наличии доказательств добровольности выезда, отсутствия желания проживать в спорном помещении, невнесения платежей за содержание и ремонт жилого помещения. Одним из основных доводов суда было неприятие во внимание аргумента истца о том, что ответчик не пытался вселиться в спорное жилое помещение, поскольку **вправе был реализовывать право пользования указанной квартирой путем постановки вопроса об ее размене**<sup>3</sup>. По другому делу в схожей ситуации суд констатирует, что **намерение получить денежную компенсацию своей доли не может свидетельствовать о том,**

<sup>2</sup> О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при применении Жилищного кодекса Российской Федерации : Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 2 июля 2009 г. № 14 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2009. № 9.

<sup>3</sup> Решение Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 16 июня 2010 года. URL: [kuibyshvsky.irk.sudrf.ru](http://kuibyshvsky.irk.sudrf.ru)

**что ответчик принимал меры к сохранению права пользования спорным жилым помещением<sup>4</sup>.**

Представляется, что и в том и в другом случае суду следовало удовлетворить иски о расторжении договора социального найма, поскольку ответчики не нуждались в проживании в спорном жилом помещении, что в совокупности с иными обстоятельствами должно становиться центральным доводом при принятии решений. При этом наглядна и возможность суда по-разному интерпретировать абсолютно идентичные обстоятельства — проживания в квартире «чужих» для ответчиков лиц. Так, по второму делу суд отметил, что **неприязненные отношения с истицей, по мнению суда, не свидетельствуют о невозможности ответчика реализовать свои жилищные права, а по первому — учет проживания в жилом помещении посторонней для ответчицы фактической супруги истца необходим**, поскольку свидетельствует о том, что ответчик при таких обстоятельствах мог и не иметь желания вселиться в жилое помещение.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о двух неблагоприятных тенденциях. Первая — свобода усмотрения судьи при отсутствии четких законодательных рамок позволяет выносить противоположные решения в сходных жизненных ситуациях, что не только подрывает авторитет судебной власти, но и привносит нестабильность, в данном случае в жилищную сферу. Вторая тенденция наглядно демонстрирует негативные последствия сложившейся в последние годы практики, в соответствии с которой учет особенностей жилищной потребности практически отсутствует. Истоком подобных взглядов является всем известное Постановление Конституционного Суда в отношении ст. 60 ЖК РСФСР в части доводов о соотносимости «проживания» в жилом помещении и «прав на жилое помещение»<sup>5</sup>. На основании этого документа основная категория жилищного права — проживание — практически полностью утратила свое прикладное значение. При таком подходе нивелируются все законодательные положения, связанные с введением ограничений по осуществлению прав в отношении жилых помещений, что применительно к договору социального найма отмечено и в особом мнении судьи Ю.М. Данилова. В частности, им справедливо указывается, что «такие действия гражданина (непроживание — *Авт.*) пред-

<sup>4</sup> Решение Куйбышевского районного суда г. Иркутска от 22 сентября 2010 г. // [kuibyshevsky.irk.sudrf.ru](http://kuibyshevsky.irk.sudrf.ru)

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 23 июня 1995 г. «По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е.Р. Такновой, Е.А.Оглоблина, А.Н. Вашука». URL: <http://www.ksrf.ru>

ставляют собой не что иное, как злоупотребление своими правами»<sup>6</sup>.

Представляется, что необходимо обратить внимание на следующие тенденции, которые должны учитываться как законодательно, так и при принятии конкретных судебных решений:

1. Проживание является центральной категорией жилищного права, что не может игнорироваться. Проживание нередко является юридическим фактом, порождающим возникновение права на жилое помещение, но впоследствии этот факт совершенно не учитывается как влияющий на его прекращение<sup>7</sup>.

2. Не возникает в этом случае никаких противоречий между конституционным правом на свободу передвижения и выбора места жительства и введением в определенных случаях приоритета защиты прав лиц, непосредственно удовлетворяющих свою потребность в проживании, по сравнению с лицами, лишь экономически заинтересованными в данном объекте. В случае введения в законодательство подобных норм субъекты остаются абсолютно свободными в реализации данных конституционных прав, никто не ограничивает их в возможности определиться с выбором места жительства и места пребывания.

Представляется, что в настоящее время назрела необходимость говорить об обязательности осуществления прав на жилое помещение в части проживания в нем как минимум в отношении тех категорий, у которых возникновение данного права связывается с а) вселением и (или) б) проживанием в жилом помещении. Напрашивается данный законодательный подход и в отношении безвозмездного вселения лиц в жилое помещение на основании договора ссуды. Несмотря на высказанную позицию Конституционного Суда, учет фактического непроживания в жилом помещении активно используется применительно к договору коммерческого найма жилого помещения<sup>8</sup>, факт проживания/непроживания устанавливается при расчете платы за жилое помещение и коммунальные услуги.

<sup>6</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Ю.М. Данилова по делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР.

<sup>7</sup> Достаточно для этого вселиться, прожить в жилом помещении не продолжительный период времени (от одного дня), а потом выехать из него, не нуждаясь в проживании. Почему законодатель и судебная практика жестко стоят на защите интересов такого субъекта, а не лица, непосредственно проживающего в данном объекте, — вопрос остается открытым.

<sup>8</sup> См., например: Поротикова О.А. Проблема злоупотребления субъективным гражданским правом. М. : Волтерс Крувер, 2007. С. 67.

Преодолеть сложившуюся судебную практику и формирующееся законодательство<sup>9</sup> в данной области не так трудно, если более вдумчиво подойти к разъяснениям, содержащимся в затрагиваемом постановлении Конституционного Суда. В данном документе речь идет лишь о «временном отсутствии»<sup>10</sup> как основании недопустимости лишения права, что не исключает возможности прекратить право лица в случае его постоянного выбытия. Более того, такая «постоянность» может носить индивидуальные рамки в зависимости от правового основания проживания в жилом помещении (в частности, его срочности или бессрочности). Попытки применения такого подхода ярко наблюдаются в толковании ст. 83 ЖК РФ, однако определенная недосказанность в разъяснениях высших судебных инстанций порождает, как уже отмечалось, противоречивость и непоследовательность в выносимых судебных решениях.

Завершая анализ вопросов об учете конкретных жизненных обстоятельств при защите жилищных прав, следует обратить внимание на пример «обратной ситуации» — отсутствие в законодательстве возможности учитывать индивидуальные жизненные обстоятельства там, где это необходимо. Так, жилищное законодательство должно оценивать не только соответствующее волеизъявление лица, но и условия формирования его воли. Известно, что воля и волеизъявление всегда должны рассматриваться в единстве. «Единство воли и волеизъявления — основа для правовой оценки поведения субъекта и признания этого поведения имеющим юридическое значение», — писал О.А. Красавчиков<sup>11</sup>. Все признают это утверждение применительно к обману, заблуждению и иным подобным основаниям, установленным для признания сделки недействительной. Однако, несмотря на социальную значимость отношений в жилищной сфере, в ЖК РФ есть примеры того, когда законодатель не придает

<sup>9</sup> Так, вызывает сожаление то обстоятельство, что справедливые положения Концепции развития гражданского законодательства о вещных правах о том, что непроживание в жилом помещении влечет прекращение соответствующего вещного права (узуфрукт) на жилое помещение, не были восприняты Проектом ФЗ о внесении изменений в ГК РФ. В статьях, посвященных основаниям прекращения узуфрукта, указанное основание сохранено не было.

<sup>10</sup> В частности, отмечается, что «Временное непроживание лица в жилом помещении ... само по себе не может свидетельствовать о ненадлежащем осуществлении нанимателем своих жилищных прав и обязанностей и служить самостоятельным основанием для лишения права пользования жилым помещением», а также «...признать положения... допускающие лишение гражданина ... права пользования жилым помещением в случае временного отсутствия, не соответствующими статьям 40 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации».

<sup>11</sup> Красавчиков О.А. Категории науки гражданского права. Избранные труды : в 2 т. Т. 2. М. : Статут, 2005. С. 152.

никакого значения воле и оценивает только волеизъявление, причем влекущее негативные для лиц последствия. Речь идет об отказе в принятии на учет лиц, если они в течение пяти лет совершили действия, влекущие признание их нуждающимися.

Сегодня закон формально подходит к этим ситуациям. Если человек продал свою комнату или квартиру, то в течение установленного законом срока претендовать на постановку на учет он не сможет. А если эти действия явились следствием жизненной необходимости (тяжело заболел близкий родственник или необходимы средства для существования)? Подобные ситуации жилищное законодательство обязано учитывать, хотя бы в виде исключения предоставляя органам местного самоуправления принимать решения по каждому вопросу исходя из конкретных жизненных обстоятельств. Возможно предложить и иное решение — предоставление лицу права обжаловать решение органа местного самоуправления в суд в случае уважительности причин для совершения действий, которые привели к ухудшению жилищных условий.

Подводя итог, отметим, что еще многие дореволюционные цивилисты были большими противниками общих принципов, заменяющих конкретные нормы закона. Так, боязнь субъективного усмотрения судей и одновременное признание существования объективных начал справедливости, культуры, добра приводит И.А. Покровского к мысли о введении данных норм в положительное законодательство<sup>12</sup>. Наверное, с позиции сегодняшнего дня подобные упреки законодателю были бы неуместны в том контексте, что подробное законодательное регулирование большинства жизненных ситуаций (мы в первую очередь говорим, конечно же, о жилищных отношениях) состоялось. При этом не имеет значения поддержка или отрицание попыток доказать, что неопределенность права есть его качество и свойство, которое можно рассматривать как явление негативное и позитивное одновременно<sup>13</sup>. Главное — это осознание того, что даже такое детальное регулирование жилищных отношений не снимает вопросов о судебском усмотрении и его границах, которое должно быть особо продуманным и взвешенным применительно к такому социальному праву, как право на жилище.

<sup>12</sup> См.: Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. 3-е изд., стереотип. М., 2001. С. 102–103.

<sup>13</sup> Власенко Н.А., Назаренко Т.Н. Неопределенность в праве: понятие и формы // Государство и право. 2007. № 6. С. 6–7.

**Трофимец И.А.,**  
*доцент кафедры гражданского права*  
*Хабаровской государственной академии экономики и права,*  
*кандидат юридических наук*

### **Государственная регистрация брака — одна из форм правовой охраны семейных прав граждан**

Издавна у разных народов вступление в брак считалось одним из важнейших событий в жизни<sup>1</sup>. Вследствие чего акт бракосочетания представлял собой особый ритуал, значение которого сводилось к получению благословения богов и окружающих.

В настоящее время для действительности брака как юридического факта имеет существенное значение не только наличие необходимых условий и отсутствие препятствующих обстоятельств, но и соблюдение установленного государством порядка его совершения. Как правило, охрана предоставляется только тем супружеским отношениям, которые прошли особую процедуру (порядок) оформления (заключения). Государство тем самым заботится о внутреннем содержании и внешней форме брака. Такое положение отвечает интересам общественным, государственным, а также личным интересам супругов и их детей. Признание только зарегистрированного в установленном порядке брака — это рычаг государственного воздействия на семейные отношения, влияния на социальную сущность брака.

Ввиду разнообразия внутреннего права отдельных государств мировые правопорядки признают разные формы (порядки) заключения брака. В настоящее время существуют дуалистическая и унитарная системы заключения брака. Вне зависимости от системы заключения брака его порядок подлежит определенной законодательной регламентации, даже в том случае, если институт брака находится исключительно под юрисдикцией церкви. Безусловно, унитарная (гражданская или религиозная) система заключения брака более проста. Преимущества дуалистической системы заключения брака состоят в возможности учета интересов различных слоев населения (атеистов и верующих).

Как справедливо отмечает И.А. Зенин, во многих странах процедура оформления брака состоит из двух частей: подготовительной и основной<sup>2</sup>. Заключение брака — сложный процесс, завершаю-

<sup>1</sup> Косова О.Ю. Семейное и наследственное право России. М., 2001. С. 75.

<sup>2</sup> Зенин И.А. Гражданское и торговое право зарубежных стран. М., 2008. С. 190.



щийся регистрацией брака либо в государственных органах, либо в религиозных учреждениях. Регистрация является конститутивным признаком брака<sup>3</sup>. Бракосочетание выполняет несколько функций, среди которых можно выделить три основные: правообразующую (порождает семейные правоотношения), обеспечительную (обладает бесспорным доказательством наличия брачных отношений), демографическую (регулирует учет движения населения).

В современной России признается браком только союз мужчины и женщины, заключенный в органах ЗАГСа. Установленная форма совершения брака является единственно возможной и допустимой современным государством, что следует из п. 2 ст. 1 СК РФ. Совершенный иным способом брак, например, по канонам церкви или национальным обычаям на территории России, не порождает семейного правоотношения между супругами. Исключение установлено п. 7 ст. 169 СК РФ для браков граждан, заключенных по религиозным обрядам, на оккупированных территориях, входящих в состав бывшего СССР, в период Великой Отечественной войны, до возобновления деятельности органов ЗАГСа. Сохраняют силу и браки, совершенные по религиозным обрядам до 20 декабря 1917 г.

В начале XX в. после секуляризации брака, церковь считала сожитие на основании одной только записи в гражданской книге прелюбодеянием, сегодня же, уважая гражданский брак, обряд венчания проводится, как правило, после его государственной регистрации. Если же брачный союз все-таки венчан церковью, он не порождает правовых последствий. Такая позиция церкви объясняется отделением ее от государства. В то время как законодательство ряда европейских государств (Австрия, Бельгия, Германия, Люксембург, Нидерланды, Франция и Швейцария) предусматривает уголовную ответственность за совершение брака по конфессиональным нормам до его государственной регистрации.

Общий порядок заключения брака регламентируется СК РФ и Федеральным законом Российской Федерации «Об актах гражданского состояния» 1997 г.<sup>4</sup> Лица, принявшие решение вступить в брак, должны подать совместное письменное заявление в тот орган ЗАГСа, где предположительно и будет проходить государственная регистрация бракосочетания. В соответствии со ст. 25 ФЗ РФ «Об актах гражданского состояния» государственная регистрация заключения брака

<sup>3</sup> Истории России известны периоды государственного признания «фактического супружества». Некоторые современные зарубежные государства признают фактические сожительства, предоставляя им правовую охрану.

<sup>4</sup> Об актах гражданского состояния: Федеральный закон Российской Федерации от 15 ноября 1997 г. (в ред. 2010 г.) // Собрание законодательства РФ. 1997. № 47. Ст. 5340 ; Собрание законодательства РФ. 2010. № 15. Ст. 1748.

производится любым органом записи актов гражданского состояния на территории Российской Федерации по выбору лиц, вступающих в брак. По мнению некоторых ученых, такое нововведение создает больше удобств для лиц, вступающих в брак<sup>5</sup>. На наш взгляд, данное положение не гарантирует безопасность брака, так как уменьшается возможность проверить отсутствие обстоятельств, препятствующих браку, поскольку брак совершается не по месту жительства будущих супругов или хотя бы одного из них.

Так, еще В.А. Рясенцев, комментируя положения советского семейного законодательства, писал о последствиях нарушения правила о месте государственной регистрации брака: «Заключение брака не по месту жительства влечет административную или даже уголовную ответственность»<sup>6</sup>. Представляется, что такие меры слишком суровы, но совершение бракосочетания по месту жительства брачующихся или хотя бы одного из них будет соответствовать принципу публичности брака.

Отсутствие публичного оглашения о предстоящем бракосочетании, необязательность присутствия иных, кроме брачующихся, лиц, позволяет сделать вывод, что в России в принципе заключение брака может быть тайным. Так называемый тайный брак допускается в некоторых зарубежных государствах<sup>7</sup>. Однако отношение общества к «тайным бракам» негативное. Брак заключается с целью создания семьи, а семья — это ячейка общества. Семейной паре просто необходимо признание их статуса со стороны общества и государства.

Итак, лица, вступающие в брак, подают совместное заявление в органы ЗАГСа, если же нет такой возможности, то они могут выразить свое желание о вступлении в брак в отдельных заявлениях. В случае невозможности личного представления заявления подпись заявителя должна быть нотариально удостоверена. Государственная регистрация брака производится по истечении месяца со дня подачи заявления в соответствующем учреждении ЗАГСа. Однако из этого общего правила возможны исключения:

1) при существовании уважительных причин государственная регистрация брака может быть произведена до истечения месячного срока;

2) при наличии особых обстоятельств (беременность, рождение ребенка, непосредственная угроза жизни одной из сторон и др.) брак может быть заключен в день подачи заявления;

<sup>5</sup> См., например: Фетюхин Ю.М. Институт брака по новому семейному законодательству Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2000. С. 99.

<sup>6</sup> Рясенцев В.А. Советское семейное право. М., 1982. С. 141.

<sup>7</sup> Например, «тайный брак» возможен в Испании (ст. 54 Гражданского кодекса Испании).

3) при присутствии необходимых оснований установленный законом месячный срок может быть продлен, но не более чем на один месяц.

Хотелось бы отметить, что отступление от законодательно определенного месячного срока — это право, а не обязанность органа записи гражданского состояния. В случае отказа органа записи гражданского состояния произвести государственную регистрацию заявитель (заявители) имеет право обжаловать отказ в судебном порядке.

Государственная регистрация брака производится обязательно в присутствии жениха и невесты в помещении органа записи гражданского состояния. Вне помещения органа записи гражданского состояния государственная регистрация брака может быть произведена, если жених или невеста не могут явиться вследствие тяжелой болезни или иной уважительной причины. Бракосочетание вне помещения органа записи гражданского состояния осуществляется непременно в присутствии обоих брачующихся. Российскому праву неизвестен институт заключения брака по доверенности<sup>8</sup>. Не ограничивается отечественным законодательством право на вступление в брак лиц, задержанных по подозрению в совершении преступления либо в отношении которых выбрана мера пресечения в виде заключения под стражу или находящихся в местах лишения свободы. Государственная регистрация брака с таким лицом производится при личном присутствии должностного лица органа ЗАГС в помещении, отведенном начальником соответствующего уголовно-исполнительного учреждения по согласованию с руководителем органа записи гражданского состояния.

По желанию брачующихся на церемонии бракосочетания могут присутствовать свидетели, но действующее законодательство не расценивает их присутствие как обязательное.

На наш взгляд, в целях укрепления института брака и превенции возможных нарушений заслуживает одобрения создание электронной базы данных актов записи гражданского состояния в рамках реализации Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства, утвержденной Распоряжением от 6 мая 2008 г.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Заключение брака по поручению (доверенности) возможно в Испании, Италии, Польше, странах мусульманского права. См., например: Гражданское и торговое право зарубежных государств / отв. ред. Е.А. Васильев, А.С. Комаров. Т. II. М., 2006. С. 526; Манукян Ю.К. Современное семейное право Российской Федерации и шариат. Ростов н/Д, 2003. С. 6. Представляется, что смысл такого положения семейного права зарубежных стран — обеспечить реализацию права на вступление в брак каждому гражданину.

<sup>9</sup> См.: О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. (в ред. 2009 г.) // Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2372; Собрание законодательства РФ. 2009. № 12. Ст. 1429.

Имел место особый случай заключения брака. 10 августа 2003 г. состоялась первая церемония бракосочетания на космической орбите. Российский космонавт Ю. Маленченко соединился узами брака с американкой русского происхождения Е. Дмитриевой. Подарки от будущей супруги — кольцо и фрак — грузовым кораблем были доставлены на орбиту. Зарегистрировали брак в Техасе. Между космосом и Хьюстоном была налажена связь, чтобы Ю. Маленченко смог с орбиты сказать «да» своей невесте. Материальные условия брака были соблюдены, однако возникает вопрос о признании этого брака на территории РФ, так как неясно, не нарушен ли порядок заключения брака по законодательству места его совершения. Полагаем, что к форме совершения данного брака применимо законодательство США. Брак, заключенный на территории иностранного государства при соблюдении требований к его форме, признается в РФ.

Исследование порядка (процедуры) совершения (оформления) брака по действующему российскому законодательству позволяет сделать вывод о его несовершенстве. Так, в действующем семейном праве отсутствуют нормы об оглашении предстоящего бракосочетания, обязательности государственной регистрации брака по месту жительства будущих супругов (или одного из них), присутствии свидетелей. Представляется, что данные установления будут способствовать укреплению института брака и его стабильности, поскольку на стадии заключения брака будут исключаться (минимизироваться) возможные юридические пороки будущего семейного союза.

**Трофимец И.А.,**  
*доцент кафедры гражданского права  
Хабаровской государственной академии  
экономики и права,  
кандидат юридических наук*

**Косарев А.А.,**  
*студент 3-го курса  
юридического факультета  
Хабаровской государственной академии  
экономики и права*

### **Расторжение брака — способ защиты личных прав гражданина**

Свобода брака как его основное начало предполагает не только свободу его заключения, но и свободу его прекращения.

В теории семейного права под прекращением брака понимают обусловленное наступлением определенных юридических фактов прекращение правоотношений супружества, возникших из юридически оформленного брака<sup>1</sup>. На наш взгляд, правовая связь между супругами прекращается полностью только в связи со смертью одного из них (или объявлением в судебном порядке умершим), поскольку определенные правоотношения сохраняются и после развода, например, право на раздел общего имущества, алиментные обязательства, право сохранить фамилию, выбранную при заключении брака.

Институт расторжения брака (развод) является сравнительно молодым, поскольку долгое время государство и право, находившиеся под влиянием церкви, исходили из принципа нерасторжимости брака. По мнению Е.Г. Яковлевой: «Правовая регламентация развода отражает степень свободы индивида в конкретном обществе»<sup>2</sup>. В настоящее время в некоторых странах допускается прекращение брака при жизни супругов только при наличии определенных оснований, при этом процедура расторжения брака слишком сложна. Возможны такие ситуации, когда фактический распад семьи не может быть юридически оформлен ввиду отсутствия законных условий. В отдельных странах развод по-прежнему запрещен (например, Мальта).

<sup>1</sup> Рясенцев В.А. Советское семейное право. М., 1982. С. 115.

<sup>2</sup> Яковлева Е.Г. Расторжение брака в США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1987. С. 4.

Однако все-таки положения института расторжения брака большинства современных государств обуславливаются приоритетом прав и свобод человека: «...если в основе возникновения брачного правоотношения лежит договор, то необходимо допустить и возможность прекращения его в любое время по взаимному согласию сторон»<sup>3</sup>. Несмотря на допустимость развода, отношение общества к нему, по-прежнему, негативное, поскольку неблагоприятное его влияние на институт семьи очевидно. Хотелось бы заметить, что именно практически неограниченная свобода расторжения брака превратила его из пожизненного союза во временное сожительство. Более того, легкость расторжения брака все больше приходит в абсолютное противоречие с задачей укрепления семьи. По оценке специалистов, в настоящее время распадается каждый второй брак, еще двадцать лет назад — каждый третий<sup>4</sup>. Острой проблемой для многих современных государств является проблема прочности брачного союза как основы семьи. И очень актуально высказывание классиков марксизма-ленинизма: «...почти всякое расторжение брака есть расторжение семьи и что даже с юридической точки зрения положение детей и их имущества не может быть поставлено в зависимость от произвольного усмотрения родителей, от того, что им заблагорассудится»<sup>5</sup>.

Встречались в литературе начала XX в. и иные утверждения, так, А.Г. Гойхбарг писал: «Многие буржуазные законодательства, даже признававшие брак гражданским договором, все же делали из него клетку, куда вход был более или менее свободен, но которая захлопывалась наглухо, как только в нее входили, захлопывалась часто на всю жизнь, не давая выхода, заставляя задыхаться в совместной жизни двух людей, ненавидящих друг друга, друг другу опротивевших, готовых на убийство, чтобы избавиться от этого кошмара. И это ханжеское, бесчеловечное отношение к людям выставляли, как проявление высокой морали»<sup>6</sup>.

На протяжении существования социального института брака отношение к основаниям его прекращения менялось под различным влиянием (общественным, государственным, религиозным и др.). С точки зрения О.Г. Уенковой: «Эволюция института расторжения брака сопровождалась следующими законодательными концепциями: свобода развода, нерасторжимость брака, принцип вины, взаимное усмотрение самих супругов»<sup>7</sup>. Следует заметить, что развод

<sup>3</sup> Антокольская М.В. Семейное право. М., 2010. С. 153.

<sup>4</sup> Демографический ежегодник России. М., 2009. С. 120.

<sup>5</sup> Маркс К., Энгельс Ф. Собрание сочинений (в 30 т.). Т. 1. М., 1955. С. 162.

<sup>6</sup> Гойхбарг А.Г. Сравнительное семейное право. М., 1927. С. 62.

<sup>7</sup> Уенкова О.Г. Институт расторжения брака по законодательству Российской Федерации и стран континентальной правовой семьи (сравнительно-правовое исследование): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 10.

допускается по усмотрению хотя бы одного из них, в связи с чем эта концепция совпадает с концепцией свободы развода.

В Древней Руси относительно свободы прекращения брака при жизни супругов в литературе встречаются противоречивые утверждения. В одних источниках по учению древнерусского права брак считался легкорасторжимым, каждый из супругов мог в любое время заявить о своем желании уйти<sup>8</sup>. В других — расторжение брака в языческую эпоху было невозможно, прекращение брака не обуславливалось даже физической смертью, «брак простирался и за пределы гроба»<sup>9</sup>.

Изменения в институте прекращения брака происходили под влиянием церкви. Каноническое право определило брак таинством, устанавливающим неразрывную мистическую связь между супругами, теперь от воли супругов зависело лишь вступить в брак или нет, прекращение же брачных уз было не в их воле<sup>10</sup>. Под влиянием византийского права брак на Руси стал действительно пожизненным. «Люди должны были привыкнуть к мысли, что брак почти нерасторжим, и стремиться выработать такое поведение, которое бы позволило им ужиться, а не расходиться по всякому малозначительному поводу»<sup>11</sup>. Известны такие периоды, когда смерть одного из супругов хотя и прекращала брак, но статус пережившего супруга, как правило вдовы, не позволял вновь сочетаться браком. «По учению церкви, брак прекращается только физической смертью (и то не вполне, ибо только этим можно объяснить сопротивление церкви допустить повторение брака)»<sup>12</sup>. По мнению Л.А. Тищенко, «вплоть до начала XVIII века институт развода был крайне скудно разработан и урегулирован в русском праве»<sup>13</sup>. Объясняется такое положение в то время безраздельным доминированием христианства и влиянием византийской правовой традиции: брак — таинство, развод — зло, с которым нужно бороться<sup>14</sup>. Однако необходимо заметить, что царская Россия, как многонациональное государство с большой палит-

<sup>8</sup> См., например: Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Т. 2. М., 2003. С. 79–83.

<sup>9</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. Ростов н/Д, 1995. С. 428.

<sup>10</sup> Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. М., 1998. С. 166.

<sup>11</sup> Древнерусское государство и право. М., 1998. С. 50.

<sup>12</sup> Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. С. 427.

<sup>13</sup> Тищенко Л.А. История семейного права России: проблемы правового регулирования института развода в XVIII веке // Семейное и жилищное право. 2004. № 3. С. 36.

<sup>14</sup> Способин А.Д. О разводе в России. М., 1881. С. 53.

рой вероисповеданий, имела самую пеструю картину религиозных постановлений (поскольку религия не была отделена от государства, и особенно это проявлялось в брачно-семейной сфере) не только по вопросу заключения брака, но и его прекращения. В зависимости от принадлежности к религии разводы либо полностью запрещались, либо были абсолютно допустимы. Так, для католиков признавалась нерасторжимость брака; для православных допускался развод, но при наличии известных обстоятельств; для мусульман (магометан) разрешалось расторжение не только по взаимному согласию обоих супругов, но и по одному желанию мужа; без всяких мотивов признавался развод для лиц, принадлежавших к иудеям.

Не принесли существенных изменений в бракоразводную сферу и реформы Петра I, которые, конечно же, коснулись в первую очередь супругов-христиан. Брачно-семейное законодательство по-прежнему подчинялось каноническим началам, и развод имел, как и раньше, крайне отрицательную оценку. Вместе с тем некоторые перемены произошли.

Так, Г.Ф. Шершеневич отмечал: «Со времени Петра I обнаруживается тенденция уравнять женщин с мужчинами в праве требовать развода»<sup>15</sup>. Поскольку до Петровских реформ брак мог быть расторгнутым по вине жены, но не мужа, которому предоставлялась большая свобода в браке (прелюбодеяние жены; покушение жены на убийство мужа; посещение женой игрищ (пиров); кража, совершенная женой и т.п.).

Можно согласиться с мнением русского цивилиста К.П. Победоносцева о том, что вопрос о прекращении брака при жизни супругов принадлежит к числу самых неясных и запутанных<sup>16</sup>. Другой классик российской цивилистики А.И. Загоровский писал: «Вопрос о расторжении брака справедливо считается одним из труднейших законодательных вопросов. В самом деле, при разрешении его законодателю приходится считаться, во-первых, с тем, что брак по существу своему есть союз пожизненный, а следовательно, расторжение его является своего рода аномалией; во-вторых, с тем, что разводы особенно пагубно влияют на судьбу детей, лишая их семьи — этого естественного, данного самой природой питомника их; в-третьих, тем, что при разводе в особенности трудно бывает определить, при ком же из разведенных родителей должны быть дети — при отце или при матери, исключительно ли при невинном в разводе родителе или же, при известных условиях, и при виновном, или даже постороннем лице. С другой стороны, законодатель не может не принимать во внимание, что если развод есть зло, то едва ли не большее еще

<sup>15</sup> Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права. М., 1995. С. 422.

<sup>16</sup> Победоносцев К.П. Курс гражданского права. Т. 2. М., 2003. С. 79.



зло — сохранение брака только формально, когда он уже внутренне разрушен, что такие подневольные браки способствуют нарушению супружеской верности, появлению незаконного потомства, что при сохранении таких браков, *quand teme*, общество больше страдает, нежели при расторжении их, что иногда и для детей лучше бывает лишиться такой полной соблазна семьи, нежели жить в ней»<sup>17</sup>.

Советская власть полностью ликвидировала влияние церкви на брачные отношения. Вопросы свободы расторжения брака, его основания и порядок по-разному регулировались на разных этапах развития социалистического государства. Декретом «О расторжении брака» от 19 декабря 1917 г.<sup>18</sup> дела о разводе были переданы судам и органам записи актов гражданского состояния. Процедура расторжения брака была крайне простой: брак расторгался по просьбе обоих или одного супруга, мотивы развода не имели юридического значения, так как при наличии любого основания суд выносил решение о расторжении брака. Альтернативой судебному порядку расторжения брака был внесудебный: по обоюдному согласию супруги могли обратиться в органы записи актов гражданского состояния, о разводе заносилась соответствующая запись в реестр и выдавалось свидетельство. Пожалуй, именно советское государство было первым государством в Новейшей истории, провозгласившим свободу брака, которая сводилась не только к добровольности его заключения, но и к возможности прекращения без каких-либо условностей.

Позже положения декрета были закреплены в Кодексе законов об актах гражданского состояния, брачном, семейном и опекунском праве РСФСР 1918 г. Принятый впоследствии Кодекс законов о браке, семье и опеке 1926 г. совсем отменил судебный порядок расторжения брака, все разводы, в том числе и те, которые заявлялись одним супругом, оформлялись через органы записи актов гражданского состояния. Такая ничем не ограниченная свобода развода предоставлялась в связи с легитимацией фактических брачных отношений. Полагаем, что отсутствие формальностей при заключении брака и его расторжении не способствовало стабильности данного социального института, что и побудило государство к пересмотру концепции брачного законодательства — обязательности государственной регистрации брака и развода.

КоБС РСФСР 1969 г. императивно восстановил два порядка расторжения брака: в суде и в органах записи актов гражданского состояния.

Действующее российское законодательство устанавливает следующие основания прекращения брака (ст. 16 Семейного кодекса РФ

<sup>17</sup> Загоровский А.И. Курс семейного права. Одесса, 1902. С. 73.

<sup>18</sup> О расторжении брака : Декрет ВЦИК и СНК РСФСР от 19 декабря 1917 г. // СУ РСФСР. 1917. № 10. ст. 152.

(далее — СК РФ)): смерть одного из супругов, объявление в судебном порядке одного из супругов умершим, расторжение брака (развод).

При жизни супругов брак может быть прекращен его расторжением. Действующее бракоразводное законодательство, следуя принципу свободы брака, отказалось от приведения исчерпывающего перечня оснований развода и недопущения его в случаях, выходящих за рамки этого перечня. Судебная практика исходит из общего критерия, установленного законом (п. 1 ст. 22 СК РФ) — сохранение дальнейшей совместной жизни супругов и семьи невозможно.

Установленная законодателем концепция развода порождает дискуссии среди специалистов по семейному праву. Так, А.М. Нечаева полагает, что ни одна из причин прекращения брачного союза не облекается в правовую форму, главное, чтобы суд установил, что дальнейшая совместная жизнь супругов и сохранение семьи невозможны<sup>19</sup>.

С позиции М.В. Антокольской, поскольку в основе брака лежит договор, то и прекращение его возможно в любое время по взаимному желанию сторон, а непоправимый распад семьи, как фактическое основание развода, имеет юридическое значение при расторжении брака по требованию одного из супругов<sup>20</sup>.

С точки зрения Л.М. Пчелинцевой, даже при взаимном добровольном согласии супругов, суд должен установить, что семья непоправимо распалась и невозможно продолжение совместной жизни супругов<sup>21</sup>.

На наш взгляд, задача суда — это не установление фактов, свидетельствующих о невозможности сохранения семьи и ведения дальнейшей совместной жизни супругами, а именно достижение примирения сторон путем переговоров с целью реального восстановления брачных отношений или хотя бы «сглаживания» негативных последствий развода исходя из интересов прежде всего несовершеннолетних детей разводящихся супругов.

В доктрине относительно правовой природы расторжения брака встречаются мнения, определяющие его как способ защиты<sup>22</sup>. Можно было бы возразить, аргументируя это тем, что способом защиты в общей теории права и в отраслевых науках считается мера, направленная на восстановление (признание) нарушенного (оспариваемого) права, в связи с чем невозможно установить, какие нарушенные (оспариваемые) права супругов восстанавливаются (признаются)

<sup>19</sup> Нечаева А.М. Семейное право. М., 2008. С. 104.

<sup>20</sup> Антокольская М. В. Семейное право. М., 2010. С. 152–153.

<sup>21</sup> Пчелинцева Л.М. Семейное право России. М., 2010. С. 167.

<sup>22</sup> См., например: Душкина Е.А. Проблемы защиты семейных прав по семейному законодательству РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 8.

при разводе, наверное — это личная свобода гражданина (право вступить в новый брак). Вообще же при расторжении брака супружеские правоотношения прекращаются на будущее время, однако, при виновном поведении одного из супругов такая концепция, на наш взгляд, абсолютно верна. Вместе с тем в гражданском праве прекращение правоотношений прямо названо в числе способов защиты (ст. 12 ГК РФ). Следовательно, и признание брака недействительным, и расторжение брака — это способы (меры) защиты права.

Бесспорно, государство при установлении развода в качестве способа защиты исходит из приоритета личных прав граждан, но при этом нельзя говорить о стабильности института брака. Статистика о разводах представляет собой печальную картину. Так, за I квартал 2010 г. в РФ было расторгнуто 153 405 браков. Для сравнения: за этот же период заключено браков 185 959. Можно сказать, что практически каждый заключенный брак распадается. По регионам ситуация складывается таким образом, что соотношение заключенных браков к расторгнутым наиболее высоко в Северо-Кавказском федеральном округе (заключено браков 14 381, расторгнуто — 5 379), на наш взгляд, это объясняется строгими национальными брачно-семейными традициями народов, населяющих эту территорию. Самый высокий процент разводимости в Южном федеральном округе (заключено браков 15 483, расторгнуто — 14 546). По другим регионам: в Центральном федеральном округе заключено браков 43 674, расторгнуто — 40 938; Северо-Западном федеральном округе заключено браков 18 834, расторгнуто — 16 353; Дальневосточном федеральном округе заключено браков 10 045, расторгнуто — 8 489; Приволжском федеральном округе заключено браков 37 145, расторгнуто — 30 753; Уральском федеральном округе заключено браков 18 701, расторгнуто — 15 227; Сибирском федеральном округе заключено браков 27 696, расторгнуто — 21 720<sup>23</sup>. Из приведенных данных видно, что разница между числом заключенных и расторгнутых браков незначительна. И это тенденция последних лет: количество зарегистрированных браков растет, но растет и число разводов.

<sup>23</sup> URL: <http://www.gks.ru>

**Тутынин И.Б.,**  
*кандидат юридических наук,  
старший преподаватель кафедры уголовного процесса  
Московского университета МВД России*

### **Содержание понятия «имущество» в уголовном процессе<sup>1</sup>**

Термины «имущество» и «собственность» имеют несколько смысловых значений, в том числе философское, экономическое и правовое. Например, понятие «имущество» и однокоренные с ним слова неоднократно используются в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации (далее — УПК РФ). При этом в одних случаях категория «имущество» употребляется вспомогательно, для построения соответствующей нормы (п. 8 ч. 2 ст. 213, п. 5 ст. 228, ст. 230, п. 2 ч. 3 ст. 239, п. 10.1 ч. 1 ст. 299, п. 4 ст. 306, п. 4.1 ст. 307, ч. 2 ст. 313, ч. 2 ст. 393 и др.) В других случаях термин «имущество» является одним из ключевых в уголовно-процессуальной норме, несет в себе одну из основных нагрузок, определяя сущность и содержание правоотношения. Например, от содержания понятия «имущество», используемого в ст. 11 «Охрана прав и свобод человека и гражданина в уголовном судопроизводстве», ст. 29 «Полномочия суда», ст. 42 «Потерпевший», ст. 81 «Вещественные доказательства», ст. 106 «Залог», ст. 115 «Наложение ареста на имущество», ст. 132 «Взыскание процессуальных издержек», ст. 133 «Основания возникновения права на реабилитацию», ст. 182 «Основания и порядок производства обыска», гл. 40.1 «Особый порядок принятия судебного решения при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве», будут зависеть пределы возможного ограничения прав и интересов участников уголовного судопроизводства и других лиц, т.е. границы законного и обоснованного принуждения. Поэтому предлагаем рассмотреть содержание термина «имущество» для использования его в уголовном процессе.

В Конвенции ООН против коррупции (п. «d» ст. 2)<sup>2</sup>, а также в иных международно-правовых документах<sup>3</sup>, в которых предусмотрено ог-

<sup>1</sup> Данная работа выполнена при информационной поддержке компании «КонсультантПлюс».

<sup>2</sup> См.: Рос. юстиция. 2004. № 4. С. 17-40.

<sup>3</sup> См.: Европейская конвенция об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, открытой для подписания 8 ноября 1990 г.; Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма, принятая резолюцией 54/109 ГА ООН от 9 декабря 1999 г. // Документ ООН А/54/615; Сорок рекомендаций ФАТФ) // URL: [http://www.fatf-gafi.org/Members\\_en.htm](http://www.fatf-gafi.org/Members_en.htm) и др.

раничение права собственности в уголовном судопроизводстве, под имуществом понимаются любые активы, будь то материальные или нематериальные, движимые или недвижимые, выраженные в вещах или в правах, а также юридические документы или акты, подтверждающие право собственности на такие активы или интерес в них.

Европейский Суд по правам человека указал, что понятие «имущество» в ст. 1 Протокола № 1 Конвенции «О защите прав и основных свобод» имеет автономное значение, которое не ограничивается собственностью на физические вещи. Оно является независимым от формальной классификации в национальном праве: некоторые другие права и интересы, составляющие активы, могут рассматриваться как право собственности и, таким образом, как «имущество» в целях данного положения<sup>4</sup>.

Понятие «имущество» в его конституционно-правовом смысле, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации<sup>5</sup>, может охватывать вещи, вещные права, а также право требования.

В соответствии с п. 1 ст. 2 Гражданского кодекса Российской Федерации предметом регулирования гражданского законодательства являются имущественные отношения и личные неимущественные, но все же связанные с имущественными. Это позволило утверждать, что и информация, и интеллектуальная собственность, и работы, и услуги можно обобщить категорией «имущество»<sup>6</sup>. Такой подход подтверждается практикой, когда сложились целые рынки информации, исключительных прав, работ, услуг. Данные объекты отчуждаются и приобретаются, имеют товарную форму и проверенную практикой индустрию реализации, принимаются в качестве вкладов в уставные капиталы создаваемых организаций.

В ч. 7 ст. 69 Федерального закона от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»<sup>7</sup> устанавливается, что должник по требованию судебного пристава-исполнителя обязан представить сведения о принадлежащих ему правах на имущество, в том числе

<sup>4</sup> См.: Бордунов В.Д. Государство — ответчик (краткий практический путеводитель по Европейской конвенции о защите прав и основных свобод) // СПС «КонсультантПлюс», 2004.

<sup>5</sup> См.: Постановления Конституционного Суда РФ от 6 июня 2000 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца третьего п. 2 ст. 77 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой открытого акционерного общества «Тверская прядильная фабрика» // РГ. 2000. № 114; от 13 декабря 2001 г. «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона г. Москвы «Об основах платного землепользования в г. Москве» в связи с жалобой гр. Т. Блинской» // РГ. 2001 г. № 250 и др.

<sup>6</sup> Аверченко Н.Н. Соотношение термина «вещь» и смежных понятий в гражданском праве // Юрист. 2003. № 11. С. 13.

<sup>7</sup> РГ. 2007. № 223.

исключительных и иных правах на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации, правах требования по договорам об отчуждении или использовании указанных прав, в размере задолженности, определяемом в соответствии с ч. 2 настоящей статьи. В ч. 1 ст. 75 Закона перечисляются имущественные права, позволяющие обеспечивать принудительное обращение взыскания.

С учетом того что в настоящее время право собственности подверглось серьезной ревизии в науке гражданского права<sup>8</sup>, круг объектов собственности расширен (в него вопреки классическим представлениям включаются бездокументарные ценные бумаги, имущественные права и иное имущество, не относящееся к предметам материального мира), вещно-правовые способы защиты права собственности предлагаются применять и в отношении указанных объектов.

В уголовном праве имеется свой объем смысловой нагрузки рассматриваемых категорий. Например, понятие права на имущество в контексте ст. 159 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ) выходит за рамки понятия права собственности и иных вещных прав. В этом случае предлагается к праву на имущество относить не только вещные права, но и обязательственные права: право требования уплаты долга, право на долю в уставном капитале организации (например, общества с ограниченной ответственностью), право требования исполнения обязательства в натуре (например, передача товара по договору поставки, право требования выполнения и сдачи их результата) и т.п. В этом смысле право на имущество отчуждаемо, имеет денежную оценку и не принадлежит потерпевшему, например, от рождения или с момента создания (для юридических лиц)<sup>9</sup>.

При производстве по уголовным делам использование правовой категории «имущество», включающей в себя имущественные права, начинает приобретать широкую практику. Например, не вызывает нарекания наложение ареста на недвижимое имущество, осуществляемое в соответствии с Федеральным законом РФ от 21 июня 1997 г. № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»<sup>10</sup>, которое, по сути, является арестом имущественного права<sup>11</sup>. Аналогичным образом обстоит дело с наложением ареста на ценные бумаги, правовое регулирование которого

<sup>8</sup> Живихина И.Б. Гражданско-правовые проблемы охраны и защиты : автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 2006. С. 26 и др.

<sup>9</sup> Ильин И.В. Теоретические основы борьбы с мошенничеством, совершаемым в экономической сфере (уголовно-правовые и криминологические проблемы) : автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2011. С. 23

<sup>10</sup> РГ.1997. № 145.

<sup>11</sup> См.: Определение Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2008 г. № 14744/08 по делу № А 57-629/08-33 // СПС «КонсультантПлюс», 2009.

нашло отражение в специальной ст. 116 УПК РФ. Несмотря на это, в следственно-судебной практике возникают затруднения.

Наложение ареста на ценные бумаги может существенно ограничивать как имущественные, так и неимущественные права их владельцев и других лиц. Но таких задач данная мера процессуального принуждения не предусматривает, так как предназначена исключительно для обеспечения сохранности ценных бумаг, для того чтобы было возможно обеспечить исполнение приговора. Причем такое обеспечение означает, что необходимо свести к минимуму потери стоимости ценных бумаг. Например, необходимо не допустить снижения рыночной стоимости арестованных акций, что в результате использования акционером права голоса на общем собрании акционеров может произойти (например, при голосовании за размещение обществом дополнительных акций, если при этом доля арестованных акций в уставном капитале общества уменьшается; при голосовании за совершение обществом крупной сделки по отчуждению имущества и т.д.) Исходя из этого при аресте голосующих акций необходимо ограничить право акционера в осуществлении права голоса на общем собрании акционеров.

Анализируя данную проблему применительно к исполнительному производству, А.В. Савиков пришел к выводу, что при наложении ареста на голосующие акции пристав вправе ограничить их владельца в осуществлении права голоса на общем собрании акционеров: либо запретить акционеру-должнику голосовать арестованными акциями, либо установить перечень вопросов, голосование по которым акционер-должник обязан согласовывать с приставом. Полный запрет на голосование может устанавливаться приставом только в исключительных случаях, когда невозможно обеспечить своевременное, полное и правильное выполнение исполнительного документа с помощью иных ограничительных мер<sup>12</sup>.

Согласно другому мнению запрет осуществления права на участие в управлении делами акционерного общества не может быть установлен на основании наложения ареста на акции. Наложение ареста касается правомочий собственника имущества и не затрагивает существо правоотношений с эмитентом ценных бумаг<sup>13</sup>. С этим солидарны авторы комментариев к УПК РФ<sup>14</sup>, которые предлагают

<sup>12</sup> Савиков А.В. Арест акций и право на участие в общем собрании акционеров // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 121.

<sup>13</sup> Ступаков Н. Актуальные проблемы совершенствования правового регулирования обращения взыскания на ценные бумаги и дебиторскую задолженность // Законодательство и экономика. 2002. № 9. С. 25 и др.

<sup>14</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / под общ. ред. В.П. Верина, В.В. Мозякова. С. 264; Смирнов А.В., Калиновский К.Б. Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации. Постатейный / под общ. ред. проф. А.В. Смирнова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2007. С. 359 и др.

для таких ограничений, в целях пресечения процессуальных правонарушений обвиняемого, использовать временное отстранение от должности (ст. 114 УПК РФ) или меру пресечения (ст. 97 УПК РФ).

Полагаем, что решение поставленной проблемы при помощи применения мер пресечения затруднительно. Мера пресечения может избираться и для обеспечения исполнения приговора (ч. 2 ст. 97 УПК РФ). Но анализ перечня мер пресечения, указанный в ст. 98 УПК РФ, привел к тому, что содержание только подписки о невыезде и надлежащем поведении (ч. 3 ст. 102 УПК РФ), суть которой состоит в письменном обязательстве подозреваемого или обвиняемого «...иным» путем не препятствовать производству по уголовному делу, гипотетически позволяет применять ее для подобного ограничения. Другие меры пресечения не предусматривают подобного правоограничения.

Применение временного отстранения от должности (ст. 114 УПК РФ) в рассматриваемой ситуации также не решает поставленную задачу. Однозначно говорить о владельце голосующих акций как о должностном лице несправедливо. В УПК РФ нет официального определения «должностного лица» или «должности». В комментариях к УПК РФ<sup>15</sup> предлагается обращаться к примечанию № 1 к ст. 285 УК РФ, согласно которому должностными лицами признаются лица, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных силах России, других войсках и воинских формированиях России. Но лицо, владеющее подлежащими аресту голосующими акциями, может не иметь отношения к перечисленной категории лиц.

Более того, необходимость в ограничении действий с ценными бумагами возникает не только в отношении подозреваемого или обвиняемого, но и в отношении лиц, несущих по закону материальную ответственность за их действия (ч. 1 ст. 115 УПК РФ), а также других лиц, у которых находятся ценные бумаги, если есть достаточные основания полагать, что оно получено в результате преступных действий подозреваемого, обвиняемого либо использовалось или предназначалось для использования в качестве орудия преступления либо для финансирования терроризма, организованной группы, незаконного вооруженного формирования, преступного сообщества (преступной организации) (ч. 3 ст. 115 УПК РФ).

В арбитражном процессе поставленная проблема решена следующим образом. Поскольку, налагая арест на акции в целях обеспечения

<sup>15</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу Российской Федерации / отв. ред. Д.Н. Козак, Е.Б. Мизулина. М. : Юрист, 2002. С. 263 и др.



иска, арбитражный суд «не запретил владельцу акций пользоваться ими и осуществлять удостоверенные ими права по участию в управлении акционерным обществом, то арест акций, наложенный арбитражным судом в целях обеспечения иска, означал лишь запрет владельцу акций распоряжаться ими как объектом гражданского оборота»<sup>16</sup>. Полагаем, что подобный выход из сложившейся ситуации приемлем и для уголовного судопроизводства. Поэтому, налагая арест на акции, суд (орган расследования) не может запретить владельцу акций пользоваться ими и осуществлять удостоверенные ими права по участию в управлении акционерным обществом, в том числе голосовать на общем собрании. Арест акций, наложенный судом в целях уголовного судопроизводства, означает запрет владельцу акций распоряжаться ими как объектом гражданского оборота<sup>17</sup>.

Согласно Постановлению Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 октября 2001 г. № 12 «О вопросе, возникшем при применении Федерального закона «Об акционерных обществах»<sup>18</sup> при рассмотрении дел об обжаловании решений органов управления акционерного общества судья или суд не вправе запрещать проведение общего собрания акционеров, поскольку это противоречит ст. 31 Конституции Российской Федерации, гарантирующей гражданам Российской Федерации право собираться мирно, без оружия, проводить собрания и демонстрации, шествия и пикетирования, а также нарушает право акционеров, не обжалующих решения органов управления акционерного общества, на участие в общем собрании акционеров, предоставленное им Федеральным законом «Об акционерных обществах» (ст. 31, 32). Кроме того, запрет созыва общего собрания акционеров приведет к препятствию осуществления деятельности высшего органа управления акционерного общества<sup>19</sup>, что противоречит нормам гражданского (акционерного) права.

Относительно вопроса о судьбе доходов на арестованные ценные бумаги имеется мнение, что запрет на распоряжение имуществом, составляющий существо ареста, не может повлечь за собой запрет на получение доходов по ценным бумагам<sup>20</sup>. Такая позиция обосно-

<sup>16</sup> Обзор практики принятия арбитражными судами мер по обеспечению исков по спорам, связанным с обращением ценных бумаг. (Приложение к информационному письму Президиума Высшего Арбитражного Суда РФ от 24 июля 2003 г. № 72.) // Закон. 2003. № 11. С. 86.

<sup>17</sup> Шмонин А.В. Наложение ареста на ценные бумаги // Право и экономика. 2005. № 6.

<sup>18</sup> РГ.2001. № 202.

<sup>19</sup> Добровольский В.И. Судебная защита прав акционера (участника) — вопросы правоприменения // Вестник ВАС РФ. 2005. № 4.

<sup>20</sup> Демущкина Е.С. Некоторые юридические проблемы фиксации обременений прав на ценные бумаги // Право и экономика. 1999. № 7. С. 11.

выдается тем, что право на получение плодов и доходов связывается с правомочием использования имущества, а не с правом распоряжения им.

При аресте имущества ограничивается не только правомочие использования имущества, но и право распоряжения им, что закреплено в ч. 6 ст. 115 УПК РФ, позволяющей следователю изымать имущество, подвергнутое аресту, исключив тем самым возможность распоряжения.

Все доходы по арестованным ценным бумагам подлежат зачислению эмитентом на депозитный счет соответствующего органа, а доход от ценных бумаг, превышающий сумму предъявленного иска, является собственностью их владельца, а при конфискации имущества обращается в собственность государства<sup>21</sup>.

В заключение отметим, что содержание понятия «имущество» в уголовном судопроизводстве еще не приобрело окончательного очертания. В настоящее время в научный оборот введен термин «нематериальная» собственность, которая может быть природного происхождения: воздушное пространство, акватории, радиочастоты и т.п., а также не природного происхождения: право лицензирования видов коммерческой деятельности, торговые марки, электронные базы данных, сервисы микроблогов, право на показ фильмов, право доступа на рынок, в Интернет и т.п. Причем с виртуализацией экономики, т.е. появление виртуальных продуктов, виртуальных производств, виртуальных корпораций, виртуальных денег и т.п. подобного, произойдет коммерциализация киберпространства, где повысится роль виртуальных супермаркетов, виртуальных банков, оперирующих собственной виртуальной валютой, с ведением виртуального документооборота. В перспективе именно собственность на нематериальные права может стать преобладающей в структуре экономических активов<sup>22</sup>. Поэтому в связи с развитием общественных отношений и различных технологий в ближайшем будущем потребуются урегулировать новые имущественные правоотношения, в том числе особенность применения в уголовном судопроизводстве принуждения, с ограничением таких прав и интересов, правовая природа которых еще не сформулирована в праве, не разработана в теории цивилистики.

<sup>21</sup> Комментарий к Уголовно-процессуальному кодексу РФ / под ред. И.Л. Петрухина. М. : ООО «ТК Велби», 2002. С. 185.

<sup>22</sup> Рязанова О.Е. Трансформация института собственности в условиях глобализации экономики : автореф. дисс. ... д-ра экон. наук. М., 2009. С. 5, 10.

**Феофилактов А.С.**,  
начальник юридического отдела  
Владимирского государственного университета  
имени Александра Григорьевича  
и Николая Григорьевича Столетовых

### **Защита прав граждан на приватизацию жилых помещений в общежитиях: проблемы судебной практики**

Жилищные права граждан являются одними из наиболее значимых в системе прав человека на современном этапе развития государства. Экономическая ситуация в нашей стране на сегодняшний день такова, что для многих граждан приобретение жилого помещения в собственность является либо крайне затруднительным с финансовой точки зрения, либо вообще невозможным в силу низкого уровня доходов и высокого уровня стоимости жилья.

Приватизация жилых помещений государственного и муниципального фонда, введенная законодателем в 1991 году, стала одним из наиболее распространенных оснований возникновения права собственности граждан на жилые помещения. С момента принятия первой редакции Закона РФ «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации» порядок и условия бесплатной передачи в собственность физических лиц неоднократно изменялись и дополнялись. За время действия данного закона был принят новый Жилищный кодекс Российской Федерации, что существенным образом повлияло на статус различных видов жилищного фонда, а как следствие и на правила их приватизации.

В связи с тем что законодателем был установлен срок окончания действия права граждан на бесплатную приватизацию занимаемых ими помещений, в последние несколько лет количество судебных споров о праве на приватизацию жилых помещений значительно возросло, что, в свою очередь, обозначило ряд проблем в правоприменительной практике и различия в подходах к толкованию норм законодательства.

Среди гражданских дел, рассматриваемых судами общей юрисдикции по вопросам приватизации жилья, особого внимания заслуживают споры по искам граждан о праве на получение в собственность жилых помещений, находящихся в домах специализированного жилищного фонда. Данное обстоятельство обусловлено тем, что в период до введения Жилищного кодекса Российской Федерации в действие многие многоквартирные жилые дома не

имели четко определенного статуса либо статус, установленный в официальных документах, не соответствовал реальному состоянию жилых помещений.

Многие проблемные неурегулированные законодательством вопросы приватизации специализированного жилищного фонда разрешаются только судебной практикой по конкретным делам. При этом Верховный Суд Российской Федерации за последние несколько лет дал достаточно большое количество разъяснений по данной категории судебных споров, которые, следует сказать, по-разному толкуются различными судебными инстанциями.

Таким образом, налицо, с одной стороны, важность и значимость проблемы приватизации специализированного жилищного фонда для тысяч семей в России, с другой — законодательная неопределенность многих вопросов, связанных с разрешением подобных дел.

В настоящее время значительное количество граждан проживает в общежитиях различного типа и вида. Для судебной практики также остро стоят проблемы рассмотрения споров о приватизации таких жилых помещений. Данное обстоятельство обуславливается тем, что в советский период достаточно большое количество жилых домов имело статус общежития, принадлежавшего государственным учреждениям и предприятиям. После начала процесса разгосударствления экономической системы многие дома, именуемые общежитиями, перешли в частные руки либо в муниципальную собственность, кроме того, зачастую общежития по факту перестали быть таковыми, хотя в правоустанавливающей документации все еще являлись специализированным жилым фондом.

По многим спорным вопросам были приняты решения судов высших инстанций, что позволило судебным органам на местах сформировать определенную правоприменительную практику.

Так же как и в отношении служебных жилых помещений, Законом РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в статье 4 установлен запрет на приватизацию жилых помещений. При этом в отличие от служебных жилых помещений их собственникам либо владельцам на праве оперативного управления или хозяйственного ведения не предоставлено возможности принимать решения о приватизации каких-либо помещений в общежитии. На первый взгляд ситуация кажется достаточно простой: запрет на приватизацию общежитий установлен законодателем и, соответственно, не может быть оспорен без внесения соответствующих поправок в нормативно-правовые акты. Тем не менее в суды общей юрисдикции ежегодно поступают тысячи исковых заявлений о признании права на приватизацию комнат в общежитии, значительная часть которых удовлетворяется.

Рассмотрим наиболее распространенные категории дел, связанных с требованием признать право на приватизацию общежития.

Прежде всего следует указать на то, что в соответствии со статьей 7 Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшимся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма<sup>1</sup>.

Данная норма, введенная законодателем, толкуется таким образом, что гражданам, проживающим в названных общежитиях, предоставлено право на приватизацию занимаемых ими жилых помещений в общежитиях. В частности, Верховный Суд Российской Федерации в одном из обзоров практики указал на ряд важных обстоятельств. «Из указанной статьи (речь идет о статье 7 указанного закона. — *Авт.*) следует, что общежития, которые принадлежали государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и были переданы в ведение органов местного самоуправления, утрачивают статус общежитий в силу закона и к ним применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма».

При этом отсутствие договора социального найма, а также решения органа местного самоуправления об исключении соответствующего дома из специализированного жилищного фонда не препятствует осуществлению гражданами прав нанимателя жилого помещения по договору социального найма, поскольку их реализация не может быть поставлена в зависимость от оформления органами местного самоуправления указанных документов.

Следовательно, граждане, которые занимают указанные жилые помещения, вправе приобрести их в собственность, руководствуясь статьей 2 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации».

Следует учитывать, что приватизации подлежит только изолированное жилое помещение (квартира или комната), поскольку по смыслу части 2 статьи 62 ЖК РФ неизолированное жилое помещение не может быть самостоятельным предметом договора социального найма<sup>2</sup>.

Вместе с тем, несмотря на данное разъяснение, в практике судов общей юрисдикции возникают немалые противоречия при разрешении конкретных споров по подобным искам граждан.

<sup>1</sup> Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (часть 1). Ст. 15.

<sup>2</sup> Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за первый квартал 2006 г., утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 7 и 14 июня 2006 г.

В первую очередь в судебной практике возникла проблема: является ли предусмотренный законом режим «правоотношений по договору социального найма» одновременно правом проживающих в бывшем общежитии граждан на приватизацию занимаемого помещения. Если буквально толковать статью 7 закона о введении Жилищного кодекса РФ, то применяться должны нормы именно кодекса о социальном найме, в которых о приватизации ничего не говорится. В связи с этим изначально судебная практика складывалась по пути отказа в приватизации таких общежитий, до того как Верховный Суд РФ дал необходимые разъяснения по этой проблематике.

Примером может служить следующее дело. Т. обратилась в суд к администрации г. Брянска, муниципальному унитарному предприятию «Жилищное хозяйство» Советского района г. Брянска о признании недействительным отказа в приватизации жилого помещения. В обоснование своих требований указала на то, что является нанимателем жилого помещения — комнаты № 56 размером 11,2 кв. м в общежитии, расположенном по адресу: «...». Указанное здание (дом «...») в настоящее время находится в муниципальной собственности. В комнате № 56 проживает также ее несовершеннолетняя дочь Т.Е. Полагая, что имеет право на приватизацию спорного жилого помещения, Т. обратилась в администрацию г. Брянска с заявлением о бесплатной передаче в ее собственность занимаемой комнаты в общежитии. Однако в удовлетворении указанного заявления ей отказали со ссылкой на статью 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ», устанавливающую запрет на приватизацию жилых помещений, находящихся в общежитиях. Не соглашаясь с таким отказом и считая, что нарушено ее право на приватизацию жилого помещения, Т. просила суд возложить на администрацию г. Брянска обязанность заключить с нею договор бесплатной передачи в ее собственность спорного жилого помещения.

Решением Советского районного суда г. Брянска от 31 августа 2005 г. иск Т. оставлен без удовлетворения.

Судья Верховного Суда Российской Федерации, рассмотрев дело по надзорной жалобе, не согласился с выводами суда первой инстанции, указав на следующие обстоятельства.

Разрешая спор и отказывая в иске, суд исходил из того, что поскольку дом «...» на основании решения исполкома Брянского городского Совета от 26 июня 1974 г. № 442 является общежитием, при передаче от ООО «Брянское социально-реабилитационное предприятие Всероссийского общества глухих» в муниципальную собственность статус здания не изменился, то в силу приведенной нормы отказ администрацией г. Брянска в приватизации занимаемой Т. в указанном доме комнаты является правомерным. Кроме того, выводы об отказе Т. в иске суд обосновал ссылками на статью 7 Закона РФ от 29 декабря 2004 г. № 189-ФЗ «О введении в дейс-

твие Жилищного кодекса Российской Федерации», в соответствии с которой к отношениям по пользованию жилыми помещениями, которые находились в жилых домах, принадлежавших государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и использовавшимся в качестве общежитий, и переданы в ведение органов местного самоуправления, применяются нормы Жилищного кодекса Российской Федерации о договоре социального найма. Давая толкование указанной нормы, суд пришел к выводу о том, что законодатель в отношении перечисленных выше жилых помещений предусмотрел только возможность их пользования по договору социального найма, не допуская при этом приватизации таких жилых помещений.

Однако с выводами суда первой инстанции, изложенными в постановленном решении, согласиться нельзя по следующим основаниям.

Из буквального смысла статьи 7 Закона РФ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» следует, что общежития, которые принадлежали государственным или муниципальным предприятиям либо государственным или муниципальным учреждениям и были переданы в ведение органов местного самоуправления, с момента вступления в силу названного Федерального закона утрачивают статус общежитий и к ним применяется правовой режим, установленный для жилых помещений, предоставленных по договорам социального найма.

Следовательно, граждане, занимающие вышеуказанные жилые помещения, с момента вступления в силу Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» приобретают в отношении данных жилых помещений все права и обязанности, предусмотренные для нанимателя жилого помещения по договору социального найма.

*При этом отсутствие договора социального найма, а также решения органа местного самоуправления об исключении соответствующего дома из специализированного жилищного фонда не препятствуют осуществлению гражданами прав нанимателя жилого помещения по договору социального найма, поскольку реализация таких прав не может быть поставлена в зависимость от оформления органами местного самоуправления указанных документов.*

Таким образом, принимая решение об отказе Т. в иске по мотиву отсутствия у нее права на приватизацию спорного жилого помещения, суд применил норму, не подлежащую применению (статья 4 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в части, запрещающей приватизацию жилых помещений, находящихся в общежитиях), и, применив к рассматриваемым правоотношениям норму, подлежащую применению (статья 7 Закона РФ «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Фе-

дерации»), дал ей неверное толкование, что привело к неправильному разрешению настоящего дела.

В связи с изложенным судом было принято решение о передаче дела по существу в порядке надзора в Президиум Брянского областного суда<sup>3</sup>.

1. Законодательный запрет на приватизацию специализированного жилищного фонда, прежде всего служебного жилья и общежитий, имеет ряд условий применения, которые выработаны правоприменительной практикой Верховного и Конституционного судов Российской Федерации. Фактически ограничение на приватизацию данных видов жилых помещений должно быть обосновано обстоятельствами дела.

2. Судам предоставлена возможность при рассмотрении исков граждан о признании права на приватизацию служебных квартир и общежитий самостоятельно решить вопрос об обоснованности ограничения права на их приватизацию, при этом учитывается как формальный фактор — отнесение в соответствующей документации (включая реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним) определенного объекта к категории специализированного жилищного фонда, так и фактические признаки спорного жилья — наличие определенных свойств, характерных для жилого помещения специализированного фонда: основания предоставления, укомплектованность инвентарем и мебелью, наличие штата обслуживающего персонала, правил внутреннего распорядка и т.д.

3. Приватизировано может быть только изолированное помещение, при этом опять-таки учитывается фактическое проживание граждан, а не то помещение, которое было выделено им формально по документам, поскольку нередко здесь имеются несоответствия.

4. Общежития, переданные в ведение органов местного самоуправления от государственных (муниципальных) предприятий или учреждений, могут быть приватизированы гражданами, в них проживающими, поскольку данные помещения утрачивают свой статус с момента прекращения права на них соответствующего учреждения. При этом не имеет значения, изменялся ли по документам статус данных домов и был ли оформлен с проживающими в нем гражданами договор социального найма жилого помещения.

5. Общежития, включенные в уставный капитал приватизированных предприятий в 90-е годы, также могут быть приватизированы независимо от того, признавалась ли сделка по приватизации общежития в целом недействительной в связи с нарушением законодательства о передаче в частную собственность государственных предприятий.

<sup>3</sup> Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 июля 2006 г. № 83-В06-7.



**Халдеева Н.В.,**  
*доцент кафедры трудового права и права  
социального обеспечения Магаданского филиала  
Московской государственной  
юридической академии имени О.Е. Кутафина*

### **Некоторые проблемы единства трудовых отношений**

В литературе справедливо отмечается, что сегодня, когда национальное трудовое право переживает серьезный кризис, вопросы преимущественной защиты прав работника являются особенно актуальными и значимыми<sup>1</sup>. Под воздействием проводящихся широкомасштабных реформ правового регулирования социально-трудовых отношений традиционное трудовое право уступает место новому трудовому праву, в котором на смену старым приходят новые способы правового регулирования, смещая прежние акценты, когда централизованное регулирование уступает место локальному регулированию на различных уровнях — от субъекта Федерации до работодателя. Эти новые явления отражают общемировые закономерности и тенденции, и автором предпринята попытка проанализировать уже накопленный опыт происходящих перемен в отношении работников северных районов страны.

Защита прав работников может осуществляться различными способами, среди которых основными являются государственный надзор и контроль за соблюдением трудового законодательства, защита прав работников профессиональными союзами и самозащита самими работниками своих трудовых прав.

*Своеобразной защитой* трудовых прав работника является, на наш взгляд, *установление различий* в правовом регулировании трудовых отношений *отдельных категорий* работников, поскольку это способствует выравниванию неравных условий труда. Эти различия

<sup>1</sup> См.: Феофилактов А.С. Особенности компенсации морального вреда как способа защиты трудовых прав работника // Трудовое право. 2010. № 1. С. 25–39; Пилипенко Н.С. Защита трудовых прав работника международно-правовыми нормами // Социальное и пенсионное право. 2009 № 2. С. 14–17; Виговский Е.В. О полномочиях Федеральной инспекции труда. Каждый работник имеет право защищать свои трудовые права и свободы всеми способами, не запрещенными законом // Административное право. 2009. № 4. С. 94–107; Материалы международных научно-практических конференций / под ред. К.Н. Гусова. М.: Проспект, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 годы.

обусловлены спецификой общественных отношений, входящих в предмет трудового права, и они определяют особенности метода их правового регулирования<sup>2</sup>, отмечают М.В. и А.М. Лушниковы. Выделение общих и специальных норм основано на объективной способности бытия делиться по степени общности на общее и частное, род и вид, дополняет И.В. Аленина<sup>3</sup>. Специфика правового положения участников трудовых отношений в зависимости от объективных или субъективных факторов обуславливает особенности их правового регулирования с помощью нормативных правовых актов различного содержания и характера. Подтверждением данного факта является сам Трудовой кодекс, в нормах которого проявляется важнейший способ метода трудового права, основанный на единстве и дифференциации его норм.

*Соответственно особенности правового регулирования распространяются только на тех работников, которые выделены законодателем в качестве особых субъектов права в связи с имеющимися законными основаниями — объективными или субъективными факторами, которые признаны законом в качестве таковых.*

*Проблемами правового регулирования социально-трудовых отношений работников северных районов страны являются исключение единства регулирования, несмотря на наличие установленных законом обстоятельств и новые критерии дифференциации в предоставлении правовых гарантий и компенсаций, которые не нашли своего законодательного и научного обоснования.*

В.А. Абалдуев отмечает, что государственной политикой в сфере труда является легализованная в правовых актах государственная деятельность по управлению трудом<sup>4</sup>. Статьей 7 Конституции Российской Федерации Россия провозглашена социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, что требует централи-

<sup>2</sup> Лушников А.М., Лушникова М.В. Курс трудового права: в 2 т. Т. 1. : Историко-правовое введение. Общая часть. Коллективное трудовое право : Учебник. М. : Изд-во Проспект, 2003. С.146.

<sup>3</sup> Аленина И.В. Проблемы взаимодействия общих и специальных норм в рамках дифференцированного подхода к правовой регламентации труда // Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда и социального обеспечения: Материалы Пятой Международной научно-практической конференции / под ред. К.Н. Гусова. М. : Проспект, 2009. С. 153.

<sup>4</sup> Абалдуев В.А. Кодификация трудового законодательства ЕврАзЭС — основа согласования и совершенствования национальной правовой политики в сфере труда // Российский юридический журнал. 2010. № 5. С. 10–18.

зованного правового регулирования, при этом, по словам немецкого ученого К. Хессе, приведенным в работе В.Г. Анненковой, единство и единообразии, которых требует социальное государство, вступают в противоречие с задачей традиционного федеративного государства охранять разнообразие регионов<sup>5</sup>.

Способность обеспечить единство правового регулирования социальных вопросов с учетом региональной специфики, которая должна зависеть не от бюджетной обеспеченности того или иного субъекта Федерации, а, например, от географического расположения, климатических, экологических и других условий, в связи с чем житель района Крайнего Севера в определенных социальных показателях должен быть более социально защищен, чем житель Краснодарского края или иного южного субъекта Федерации, является прямой обязанностью государства.

Динамичное изменение российского законодательства в отношении правового регулирования социально-трудовых отношений работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей показывает, что оно не всегда отличается последовательностью, продуманностью и обоснованностью. Сегодня можно говорить, что накопился достаточный опыт и нормативный материал, который возможно обобщить и сделать определенные выводы о целесообразности перераспределения полномочий по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам этих районов.

Это позволит обеспечить последовательное урегулирование всех обозначенных выше общественных отношений, исключив из российского законодательства неурегулированные вопросы и коллизии, сохранив при этом основополагающие принципы Конституции Российской Федерации.

Итак, основные проблемы вызваны изменениями ст. 325 и 326 Трудового кодекса РФ, в соответствии с которыми предоставляются гарантии и компенсации, связанные с оплатой проезда к месту отпуска и обратно и переездом к другому месту жительства.

Разграничение полномочий по предоставлению государственных гарантий и компенсаций работникам Крайнего Севера *сформировало принципиально новую теоретическую модель правового регулирования и обусловило создание громоздкой системы межбюджетных отношений, законодательного и подзаконного правового регулирования.*

Порядок, размер и условия предоставления гарантий и компенсаций по оплате проезда к месту использования отпуска и обратно и компенсации расходов, связанных с переездом, устанавливаются Трудовым кодексом, иными федеральными законами, законами субъектов РФ, актами органов местного самоуправления и локальными нормативными актами.

<sup>5</sup> См.: Анненкова В.Г. Перспективы развития федерализма в Российском государстве // История государства и права. 2006. № 1. С. 16.

При этом для субъектов РФ и органов местного самоуправления на законодательном уровне установлен порядок возмещения понесенных расходов.

Показательным является судебное постановление Высшего Арбитражного Суда РФ от 16 июля 2010 г. № ВАС-8876/10 по делу № А73-12134/2009 по иску муниципального образования «Советско-Гаванский муниципальный район Хабаровского края» в лице администрации Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края к Министерству финансов Российской Федерации, Министерству финансов Хабаровского края о взыскании 653 820 рублей 84 копеек расходов, связанных с предоставлением гражданам льгот по оплате проезда к месту отпуска и обратно, а также расходов по переезду из местности, приравненной к районам Крайнего Севера на основании Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 г. № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях»<sup>6</sup>. Основанием для обращения в арбитражный суд с иском явилось невозмещение истцу расходов от предоставления названных гарантий.

Исходя из фабулы дела, муниципальным образованиям, субъектам федерации, производящим расходы по предоставлению гарантий и компенсаций, установленных ст. 325 и 326 Трудового кодекса, государство обязано их возместить, что подтверждается ст. 130, 133, 136 Бюджетного кодекса Российской Федерации. В соответствии с п.1 ст. 133 Бюджетного кодекса под субвенциями бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке.

С момента перераспределения полномочий в указанной сфере и *исключения единообразного регулирования* социально-трудовых отношений работников северных районов страны сложилась определенная судебная практика применения положений норм ст. 325 и 326 Трудового кодекса РФ субъектами РФ и органами местного самоуправления, которая показывает неэффективность этого новшества и повсеместное нарушение трудовых прав работников.

Материалы судебных постановлений Магаданского городского суда за последние 5 лет подтверждают данные выводы, а их обобщение показывает следующее.

<sup>6</sup> Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс».

Не всем работникам, имеющим право на оплату проезда к месту использования отпуска и обратно, выделяются денежные средства на оплату проезда не менее чем за три дня до начала отпуска. Практика показывает, что в организациях, финансируемых из бюджета органов местного самоуправления, оплата проезда к месту использования отпуска и обратно производится с нарушением ч. 9 ст. 136 Трудового кодекса в связи с отсутствием денежных средств на эти цели. Поскольку средства, затраченные на оплату проезда, возмещаются из федерального бюджета в виде субвенций, установленный порядок возмещения требует определенных условий, которые не всегда могут быть выполнимы. Под субвенциями в соответствии со ст. 133 Бюджетного кодекса РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам субъектов Российской Федерации в целях финансового обеспечения расходных обязательств субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований, возникающих при выполнении полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органам местного самоуправления в установленном порядке<sup>7</sup>.

Проект распределения субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета между субъектами Российской Федерации вносится в Государственную Думу в проекте федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период и утверждается при рассмотрении проекта указанного федерального закона во втором чтении. При этом указанные субвенции предоставляются бюджетам субъектов Российской Федерации для предоставления субвенций местным бюджетам в специальном порядке, предусмотренном ст. 140 Бюджетного кодекса.

Демонстрируя такую многоступенчатую распределительную систему, невозможно не удивляться ее загроможденности и несовершенству. Перераспределение полномочий в сфере предоставления гарантий и компенсаций привело к следующей финансовой схеме: из своего бюджета субъекты РФ перечисляют определенную часть налогов и сборов в федеральный бюджет. Из федерального бюджета они впоследствии в соответствии с федеральным законом, принятым Государственной Думой, получают трансферты для обеспечения в том числе тех правовых гарантий и компенсаций, которые обязаны предоставлять работникам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в соответствии с главой 50 Трудового кодекса и Законом РФ от 19 февраля 1993 г. «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего

<sup>7</sup> Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ// Собрание законодательства РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

Севера и приравненных к ним местностях» работникам организаций, финансируемых из бюджета субъекта.

Из выделенных трансфертов субъекты РФ, кроме того, обязаны перечислить в бюджеты органов местного самоуправления соответствующие трансферты для обеспечения правовых гарантий и компенсаций, которые органы местного самоуправления обязаны предоставлять работникам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, выполняющих трудовые обязанности в организациях, финансируемых из муниципального бюджета.

На наш взгляд, такая распределительная схема не отвечает никаким критериям целесообразности, простоты и эффективности. Поэтому считаем необходимым ее изменить, оставляя в бюджете субъекта Российской Федерации запланированный им объем денежных средств для предоставления установленных трудовым законодательством гарантий и компенсаций работникам северных районов страны.

Проблемным вопросом является также то, что в отдельных муниципальных учреждениях (например, Департаменте здравоохранения) получила распространение порочная практика, при которой работники приобретают авиабилеты за свой счет, а возмещения произведенных затрат ожидают в течение года. Это связано с теми же проблемами, которые вызваны громоздкой схемой выделения и перечисления денежных средств из бюджета Российской Федерации в бюджет субъекта Российской Федерации, а из него — в бюджет органов местного самоуправления.

Выделяемые денежные средства на оплату проезда к месту проведения отпуска и обратно работникам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей зачастую ограничиваются определенной суммой. Так, в Магаданском городском суде рассматривалось дело по иску Л. к одному из муниципальных учреждений города Магадана в связи с невозможностью приобретения авиабилетов на себя и несовершеннолетних членов своей семьи для проезда к месту использования отпуска в центральные районы страны и обратно. Ответчик обосновывал свои возражения тем, что именно такая сумма была запланирована им на текущий год для оплаты проезда работникам учреждения, но цены на авиабилеты увеличились, в связи с чем он вынужден был выделять лишь ту сумму, которая им была запланирована.

Данная проблема существует не только в муниципальных учреждениях, но и в организациях, финансируемых из федерального бюджета и бюджета субъекта РФ. Это связано все с той же несовершенной схемой распределения бюджетных средств, поскольку их объем в соответствии с п. 2 ст. 133 Бюджетного кодекса РФ вносится в Государственную Думу в проекте федерального закона о федеральном бюджете *на очередной финансовый год*.

В настоящее время, когда все авиакомпании являются частными, заранее запланировать объем средств, необходимый для перевозки работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей к месту использования отпуска и обратно, не представляется возможным. Нами неоднократно предлагалось создать государственную авиакомпанию для перевозки авиапассажиров из северных районов страны, не имеющих иных средств сообщения с другими районами страны, с целью установления единых государственных тарифов авиаперевозок пассажиров. Сегодня, на наш взгляд, наиболее приемлемым было бы производить государственное финансирование авиаперевозок работников Крайнего Севера. Это, во-первых, исключит громоздкую схему перечислений из одного бюджета в другой и затем обратно; во-вторых, обеспечит единое правовое регулирование производства оплаты проезда к месту использования отпуска и обратно в районы Севера; в-третьих, исключит злоупотребление чиновников в сфере бюджетного финансирования; и в-четвертых, исключит нарушение прав работников.

Все эти вопросы неоднократно были предметом рассмотрения индивидуальных трудовых споров в суде<sup>8</sup>.

Подборка судебных решений за 2010 г. указывает и на иные проблемные вопросы в *едином* правовом регулировании вопросов предоставления гарантий и компенсаций работникам Крайнего Севера в соответствии со ст. 325 Трудового кодекса.

В связи с чем следует отметить, что большую роль в *единообразном* применении норм права в отношении правового регулирования социально-трудовых отношений работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей играет в настоящее время судебная практика. Это связано с тем, что многие вопросы правового регулирования не урегулированы в трудовом законодательстве. Примером является Постановление ФАС Московского округа от 15 октября 2010 г. № КА-А40/8835-10-2 по делу № А40-65770/08-143-304, которым установлено, что при следовании работника организации и неработающих членов семьи в отпуск компенсации на основании ст. 325 ТК РФ подлежат расходы на оплату проезда (перелета) не до пункта пропуска в международном аэропорту вылета, а до ближайшего пункта пересечения границы РФ. В настоящее время работодатели оплачивают проезд работникам северных районов страны именно до того населенного пункта, где проходит пересечение границы Российской Федерации с другим государством, если работник следует к месту отпуска за границу.

В *единообразном* применении положений ст. 325 Трудового кодекса важным разъяснением является постановление ФАС Запад-

<sup>8</sup> Официальный сайт Магаданского областного суда — 2011. Дата обновления: 17.05.2011. URL: <http://www.asdg.ru/news/2008/1/31122244.htm> (дата обращения: 17.05.2011).

но-Сибирского округа от 1 июня 2010 г. по делу № А75-9080/2009, в соответствии с которым следует, что право работодателя оплатить работнику проезд к месту использования самим работником и неработающими членами его семьи отпуска и обратно не ставится в зависимость от одновременного и совместного использования отпуска этими лицами. Не содержат данные нормы и требования о проведении отпуска работником и членами его семьи в пределах одной административно-территориальной единицы<sup>9</sup>.

Следует отметить, что по вопросам изменения отдельных частей ст. 325 Трудового кодекса РФ после перераспределения полномочий (с 01.01.2005 г.) Государственным Советом Республики Коми вносились различные законопроекты, с учетом отсутствия единства правового регулирования вопросов предоставления правовых гарантий и компенсаций работникам северных районов.

Так, обосновывалось, что неиспользование работником права на оплачиваемый один раз в два года проезд к месту использования отпуска и обратно, а также на оплату стоимости провоза багажа препятствует получению им на себя и членов семьи компенсации указанных расходов в последующий отпуск с изменением учетного периода<sup>10</sup>.

Это связано с тем, что расчетное финансирование гарантий и компенсаций носит, как нами отмечалось выше, предварительно согласованный характер. Так, например, каждая организация до начала нового календарного года должна представить примерную смету расходов на оплату проезда работников к месту использования отпуска и обратно вышестоящей организации, сведения которых в дальнейшем предоставляются в ведомственное министерство, которое на основе представленных смет обосновывает требуемую сумму для включения их в расходные обязательства бюджета Федерации. Субсидирование осуществляется исходя из расчетной численности работников, имеющих на это право в определенном календарном году. Кроме того, в соответствии с п. 40 Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами установлено, что гарантии по оплате проезда к месту проведения отпуска и обратно предоставляются начиная со второго

<sup>9</sup> Брызгалин А.В. Статья 325 «Компенсация расходов на оплату стоимости проезда и провоза багажа к месту использования отпуска и обратно» Трудового кодекса РФ (Подборка судебных решений за 2010 год) // Налоги и финансовое право. 2011.

<sup>10</sup> Заключение Комитета по труду и социальной политике от 6 сентября 2007 г. № 3.2-130/2 По проекту Федерального закона № 147324-4 «О внесении изменения в статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации (в часть пятую)» // Справочная поисковая система «КонсультантПлюс».



года работы (т.е. по истечении 12 месяцев непрерывной работы). В дальнейшем работник приобретает право на льготы начиная с четвертого, шестого и т.д. года работы независимо от времени фактического использования отпуска<sup>11</sup>, что также на практике вызывает множество споров.

Отсутствующее в настоящее время единство правового регулирования вызывает и иные споры, в частности, Государственным Советом Республики Коми предлагалось внести в ст. 325 Трудового кодекса Российской Федерации изменение, предусматривающее предоставление работникам организаций, финансируемых из федерального бюджета, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, и членам их семей возможности предварительного приобретения билетов к месту проведения отпуска и обратно за счет возложения на работодателя обязанности осуществлять оплату примерной стоимости проезда равными долями за определенный период до наступления отпуска и в день оплаты отпуска<sup>12</sup>. Однако это предложение было отклонено, хотя оно являлось, в частности, предметом обсуждения в ходе подготовки к принятию Федерального закона от 30 июня 2006 г. № 90-ФЗ, которым внесены значительные изменения в Трудовой кодекс РФ.

В северных районах страны на протяжении целого ряда лет продолжается сокращение спроса на рабочую силу, связанное с падением объемов производства, растет численность незанятых и не имеющих перспектив трудоустройства граждан. Наглядный пример демонстрирует встреча Президента страны Д. Медведева с В.И. Ишаевым, на которой полномочный представитель Дальневосточного федерального округа сказал, что только по примерным расчетам, в округе требуется 250 тысяч рабочих различных специальностей<sup>13</sup>.

Это огромная цифра, о чем свидетельствует, например, то, что все население Магаданской области и Чукотского автономного округа, вместе взятых, составляет всего 200 тысяч человек! Соответственно напрашивается вопрос, где же взять недостающие трудовые ресурсы. Не обучение рабочим профессиям поможет решить данный вопрос,

<sup>11</sup> Приказ Минтруда РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 2 (ред. от 11.07.1991, с изм. от 10.06.2009) «Об утверждении Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами» // Справочная поисковая система КонсультантПлюс.

<sup>12</sup> Официальный отзыв Правительства РФ от 16 июня 2005 г. № 1824п-П12 на проект Федерального закона № 147313-4 «О внесении изменения в статью 325 Трудового кодекса Российской Федерации (в часть четвертую)» // Справочная поисковая система «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Магаданская правда. 2011. № 57. С. 2.

а только такая государственная политика, которая приведет к повышению статуса северных районов страны при помощи единого правового регулирования, с учетом научно установленных признаков дифференциации каждой северной территории.

Перераспределение полномочий в части предоставления правовых гарантий и компенсаций негативно отразилось на всем комплексе отношений тех лиц, которые остались и продолжают выполнять трудовую функцию в районах Крайнего Севера.

Считаем, что категории, составляющие основу трудового права (как и соответствующие нормы, их отражающие), объединены в единую систему целым комплексом иерархичных или коррелятивных связей. Однако современное развитие так называемого местного правотворчества не позволяет назвать эти связи совершенными, поскольку в некоторых случаях выявить необходимые связи между общими и специальными нормами невозможно.

Проблема согласованности, обеспечения единства правового регулирования осложняется недостаточной обоснованностью проведенной реформы в части перераспределения полномочий в вопросах предоставления правовых гарантий и компенсаций между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления и работодателями, не относящимися к бюджетной сфере финансирования, отсутствием стабильности развития трудового законодательства, в том числе института гарантий и компенсаций. Встраивание в государственное регулирование социально-трудовых отношений, их правовое регулирование на иных уровнях (субъектов РФ, органов местного самоуправления и работодателей) не позволяет эффективно сбалансировать механизм обратных связей между различными субъектами права.

Приведенными примерами наглядно демонстрируется, что перераспределение полномочий в правовом регулировании социально-трудовых отношений работников северных районов страны не позволяет большинству работников реализовать свои законные права и интересы. Поэтому сегодня особенно актуальны предпринимаемые юридической наукой попытки комплексного осмысления воздействия электоральных институтов на состояние демократии, а также изучения обратного влияния установленных стандартов правового регулирования трудового законодательства и закрепленных в законодательстве субъектов РФ и органов местного самоуправления.

Не претендуя на полный и всесторонний анализ заявленной проблематики, в рамках настоящего исследования попытаемся определить некоторые общие принципы построения соответствующих внутрисистемных взаимосвязей, выявить недостатки трансформации модели федерального, муниципального и локального правового ре-

гулирования по вопросам предоставления гарантий и компенсаций работникам Крайнего Севера и приравненных к ним местностей в их единстве.

Исходя из положений ст. 5 Трудового кодекса трудовое законодательство включает, в том числе, законы субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права, нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права органов местного самоуправления.

Статья 6 Трудового кодекса, разграничивая полномочия между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, содержит положение следующего содержания: «К ведению федеральных органов государственной власти в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений относится принятие обязательных для применения на всей территории Российской Федерации федеральных законов и иных нормативных правовых актов, устанавливающих особенности правового регулирования труда отдельных категорий работников. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации принимают законы и иные нормативные правовые акты, содержащие нормы трудового права, *по вопросам, не отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти.*

Определением Верховного Суда РФ от 28 января 2009 г. № 55-Г08-12 данное правило подтверждено, в связи с чем суд указал, что ч. 2 ст. 6 ТК РФ устанавливает прямой запрет органам государственной власти субъектов РФ принимать законы и иные правовые акты, содержащие нормы трудового права, по вопросам, отнесенным к ведению федеральных органов государственной власти.

Исходя из указанных положений, правомерно ли разграничение полномочий в сфере правового регулирования вопросов предоставления гарантий и компенсаций работникам северных районов страны с 1 января 2005 г. и возложение на субъекты РФ полномочий, которые в силу указанных положений ст. 5 и 6 Трудового кодекса ими выполняться не могут?

Еще больший интерес вызывают вопросы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами местного самоуправления, о которых в Трудовом кодексе не говорится ни слова. Статья 6 ТК РФ разграничивает полномочия только между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере трудовых отношений и иных непосредственно связанных с ними отношений, а не между указанными тремя субъектами права. На каком же основании органам местного самоуправления вменено в обязанность производить компенсацию расходов, связанных с предоставлением правовых гарантий и компенсаций работникам Крайнего

Севера и приравненных к ним местностей, если отсутствуют нормы права о таком разграничении?

Ну а разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и работодателями, не относящимися к бюджетной сфере финансирования по вопросам предоставления правовых гарантий и компенсаций работникам северных районов страны, и вовсе представляется абсурдным.

В ст. 5 и 6 Трудового кодекса о таком полномочии работодателей нет ни слова. Статья 8 Трудового кодекса «Локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права» содержит в части первой следующее полномочие работодателя: «Работодатели, за исключением работодателей — физических лиц, не являющихся индивидуальными предпринимателями, *принимают локальные нормативные акты, содержащие нормы трудового права, в пределах своей компетенции* в соответствии с трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями.

В трудовом законодательстве отсутствует общая норма, предусматривающая обязанность работодателя производить компенсацию установленных законодательством гарантий. И лишь специальные ст. 320, 323, 325 и 326 Трудового кодекса обязывают работодателя самостоятельно устанавливать размер, условия и порядок их предоставления, что противоречит общим нормам Трудового кодекса РФ.

Поэтому сегодня имеется глобальная проблема как взаимоотношений различных субъектов права в части правового регулирования социально-трудовых отношений работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, так и единства правового регулирования на территории государства в сочетании с исторически сложившимися традициями северных территорий.

Практика развития трудового законодательства последних лет позволяет сделать вывод *о процессах эволюции отношений между федеральным центром и составными частями государств, направленных на углубление процессов автономизации окраинных территорий и активного снижения роли государства в правовом регулировании социально-трудовых отношений.*

В литературе отмечается, что разграничение полномочий между центром государственного образования и его территориями является объективно необходимым условием на определенном этапе развития государства, которые, как показывает история, не всегда доводились до логического результата и воплощались в жизнь в полном объеме<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Аникин С.Б. О некотором историческом и зарубежном опыте как истоке совместного ведения РФ и ее субъектов // Административное право и процесс. 2009. № 2. С. 16.

Применительно к нашему вопросу автор отмечает, что отсутствие четкости в единстве правового регулирования вопросов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и работодателями, не относящимися к бюджетной сфере финансирования по вопросам предоставления правовых гарантий и компенсаций работникам северных районов страны, создало и проблему единства правоприменительной практики.

Нормы, установленные в централизованном порядке, имеют ведущее значение и по-прежнему должны рассматриваться как *основополагающие* при установлении условий труда и распределении материальных благ. Ю.П.Орловский и А.Ф.Нуртдинова указывают на установление принципа *соотношения федерального акта отрасли и иных законов, отмечая, что* закрепление приоритета Трудового кодекса по сравнению с иными законами должно означать, что *общая часть трудового права остается неизменной*, а ее положения находятся лишь в соответствующей его главе. Однако установление приоритета кодекса не исключает возможность принятия законов, отражающих особенности регулирования трудовых отношений отдельных категорий работников<sup>15</sup>. Важность и значение единства правового регулирования подчеркивается всеми учеными-трудовиками, и не только ими, в различные исторические периоды времени<sup>16</sup>.

Трансформация единства и дифференциации правового регулирования социально-трудовых отношений работников Крайнего Севера и приравненных к ним местностей привела к нарушению баланса и закономерного сочетания норм права, при котором в настоящее время нормы дифференциации существуют в отрыве от норм общей части трудового права.

Считаем, что государство обязано гарантировать обеспечение минимальных социальных стандартов в виде предоставления правовых гарантий по вопросам сокращенного рабочего времени для женщин (статья 320 ТК РФ), медицинского обслуживания (ст. 323 ТК РФ), компенсации оплаты проезда к месту использования отпуска и обратно работнику и членам его семьи (статья 325 ТК РФ) и компенсации, связанной с переездом (статья 326 ТК РФ). Это будет в полной мере соответствовать положениям ст. 5, 6 и 313 Трудового кодекса, которые устанавливают, что *государственные гарантии и компенсации* лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, устанавливаются *Трудовым кодексом, другими федеральными законами* и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

<sup>15</sup> См.: Орловский Ю.П., Нуртдинова А.Ф. Концепция Трудового кодекса // Журнал Российского права. 1998. № 6. С.126.

И лишь *дополнительные гарантии* и компенсации указанным лицам могут устанавливаться законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, коллективными договорами, соглашениями, локальными нормативными актами исходя из финансовых возможностей соответствующих субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и работодателей.

<sup>16</sup> См.: Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации (постатейный) (7-е изд., перер. и доп.) / под ред. К.Н. Гусова). Проспект. 2008. 376 с.; Орловский Ю.П. Единство и дифференциация трудового законодательства // Право человека на жизнь и гарантии его реализации в сфере труда и социального обеспечения: Материалы научно-практической конференции. М., 2008. С. 24; Головина С.Ю. Правовое регулирование труда отдельных категорий работников. М., 2003. С. 7; Миронов В.И. Трудовое право: учебник для вузов. СПб.: Питер, 2009. С. 297; Лушников А.М. Проблемы дифференциации в правовом регулировании отношений в сфере труда (доклад на Пятой Международной научно-практической конференции 27–30 мая 2009 г.) // Юридическое образование и наука. 2009. № 3. С. 30–38; Уржинский К.К. Некоторые вопросы дифференциации правового регулирования трудовых отношений и проблемы реализации принципа равенства в сфере труда: сравнительно-правовое исследование законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь // Социальное и пенсионное право. 2009. № 3. С. 46–48; Чиканова Л.А., Нуртдинова А.Ф. Основные направления развития российского трудового законодательства // Журнал российского права. 2010. № 5. С. 5–19; Шаповал Е.А. Система трудового права и система источников трудового права // Трудовое право в России и за рубежом. 2010. № 1. С. 7–13; Проблемы общей теории права государства: учебник для вузов / под общей редакцией академика РАН, д.ю.н., профессора В.С. Нерсесянца. М.: Норма, 2006. С. 231; Канунников А.Б. Правовой статус профессионального спортсмена как субъекта трудовых правоотношений // Трудовое право. 2010. № 5. С. 67–82 и др.

**Шелудякова Т.В.,**  
*преподаватель кафедры конституционного права России  
и зарубежных стран юридического факультета  
ГОУ ВПО «Воронежский государственный университет»*

### **Конституционные приоритеты социальной политики в Российской Федерации**

Конституция Российской Федерации в ч. 1 ст. 7 закрепляет: «Российская Федерация — социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека». Принятая Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации определяет целевые ориентиры и направления перехода к инновационному социально ориентированному типу развития, намечает этапы развития на 2008–2012 гг., 2013–2020 гг., развитие после 2020 г.<sup>1</sup> По мнению Ю.А. Тихомирова, «вопрос заключается в том, как разработать и использовать правовое обеспечение этих концепций, научно-юридических разработок явно не хватает»<sup>2</sup>. Поэтому вопрос формирования конституционных приоритетов социальной политики является актуальным на современном этапе развития России.

Одним из подтверждений важности социальной сферы в нашей стране служит содержание Послания Президента России Д.А. Медведева в 2010 г. Глава государства заострил внимание на реализации проектов в системе здравоохранения, образования, на повышении мер по улучшению демографической ситуации в стране. Одной из основных задач государства названа забота о будущих поколениях, полноценном развитии, защите прав и уважении личного достоинства 26 миллионов детей и подростков в Российской Федерации. «Забота о будущих поколениях — это самые надежные, умные и благородные инвестиции. Общество, в котором на деле защищают права ребенка и уважают его личное достоинство, не только добрее и человечнее, это общество быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, предсказуемую перспективу»<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: Распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489.

<sup>2</sup> См.: Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10. С. 7.

<sup>3</sup> Послание Президента Российской Федерации Д.А. Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. // Рос. газ. 2010. 1 дек.

Интересным является изучение опыта развитых зарубежных стран, в конституциях которых определены социальные цели (см. Конституцию Республики Албания<sup>4</sup>, Федеральную Конституцию Швейцарской Конфедерации<sup>5</sup>), основополагающие принципы социально-экономической политики (Конституция Испании<sup>6</sup>) для определения конституционных приоритетов. Ю.А. Тихомиров отмечает, что «гуманитарная направленность многих государств в формально-юридическом плане всегда отражала общие цивилизационные подходы. В практическом же плане наблюдались и наблюдаются немалые расхождения между социальной политикой и реальностью. Между тем последние пятьдесят лет обогащается содержание социальной функции государства, признаются конституционные приоритеты в данной сфере, интенсивно развиваются отрасли социального законодательства»<sup>7</sup>.

Развивая идею Ю.А. Тихомирова о конституционных приоритетах, следует проанализировать значение слова «приоритет». Приоритет — преобладающее, первенствующее значение чего-либо<sup>8</sup>, первенство по времени в открытии, изобретении чего-нибудь<sup>9</sup>. *Конституционный приоритет — это преобладающее значение конституционных ценностей, которые подлежат поддержке в первоочередном порядке по сравнению с другими. Конституционные приоритеты социальной политики — это конституционные ценности, которые имеют преобладающее значение государства, оказывающего особую поддержку субъектам социальной политики.*

Проведя исследование зарубежных конституций, определены основные приоритеты социальной политики некоторых стран, это:

- охрана и защита молодежи (Германия (ст. 5(2), ст. 11 (1), ст. 13(7), Португалия (ст. 70), Венгрия (ст. 66(3));
- обеспечение правовой, экономической и социальной защиты семьи (Испания (ст. 39));
- ликвидация бедности и уменьшение социального неравенства (Бразилия (ст. 3));

<sup>4</sup> Конституция Республики Албания. Окуньков Л.А. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 1. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 190.

<sup>5</sup> Конституции зарубежных стран. Сборник / сост. В.Н. Дубровин. М.: Изд-во «Юрлитинформ», 2008. С. 98.

<sup>6</sup> Конституция Испании. Окуньков Л.А. Конституции государств Европы : в 3 т. Т. 2. М.: Издательство НОРМА, 2001. С. 58.

<sup>7</sup> См.: Социальное законодательство: Научно-практическое пособие / Е.Г. Азарова, В.Н. Зенков, В.В. Лапаева и др. ; отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.Н. Зенков. М. : КОНТРАКТ, ИНФРА-М., 2005. С. 5.

<sup>8</sup> Новейший энциклопедический словарь. М.: ООО «Издательство АСТ»: ООО «Издательство Астрель»: ООО «Транзиткнига», 2004. С. 1026.

<sup>9</sup> Ожегов С.И. Словарь русского языка / под ред. Чл.-корр. АН СССР Н.Ю. Шведовой. М. : Рус яз., 1986. С. 516.



- обеспечение работой при соответствующих условиях всего трудоспособного населения (Албания (ст. 59(а)));
- осуществление демографической политики государства путем охраны института брака, а также правом на жизнь нерожденного (Ирландия (ст. 40(1)));
- охрана окружающей среды, благоприятной для жизни и здоровья человека (Казахстан (ст. 31));
- обеспечение профессионального школьного обучения, а также профессионального воспитания в сфере сельского и лесного хозяйства (Австрия (ст. 14 (1, 3, 4, 5, 6), ст. 14а)).

Среди исследованных конституций выделяется Основной закон Федеративной Республики Германия, который особое внимание уделяет защите молодежи (ст. 5(2), ст. 11 (1), ст. 13(7))<sup>10</sup>. Это является достоинством Основного закона ФРГ. Конституция определяет приоритеты для развития текущего законодательства и реальной защиты молодежи в конкретных сферах — охрана молодежи в праве свободно выражать и распространять свое мнение и праве на честь личности, защита молодежи от безнадзорности и предотвращения преступных деяний, охрана молодежи от грозящей опасности, борьба с эпидемиями. Активная поддержка молодежи является одной из мер, которая позволила Германии активно развиваться и за короткое время превратиться из разрушенной после Второй мировой войны страны в одно из наиболее развитых экономических государств. Нормы Основного закона ФРГ следует учитывать и России для развития текущего законодательства в отдельных отраслях, непосредственно касающихся поддержки российской молодежи.

Существует мнение правоведов, что «только изменения социальной политики, неуклонное следование действующей Конституции способны привести к социальному миру и предотвратить серьезные и опасные для общественной стабильности социальные конфликты»<sup>11</sup>.

Таким образом, на основе положительного опыта зарубежных государств *конституционными приоритетами российской социальной политики* являются:

- достойная жизнь каждого человека;
- высокоразвитое общество;
- молодежь как субъект, от поддержки которого зависит развитие общества.

<sup>10</sup> Основной закон ФРГ // Маклаков В.В. Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / В.В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. 169с.

<sup>11</sup> См.: Бутусова Н.В. Конституционно-правовой статус российского государства : монография / Н.В. Бутусова. Воронеж. гос. ун-т. М. : Изд-во Моск. гос. ун-та ; Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. С. 238–239.

Первый приоритет уже нашел свое отражение в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 7), предусматривающей достойную жизнь каждого как результат социальной политики. Утверждение о том, что свободное развитие человека относится к приоритетам социального государства и проводимой социальной политики, не точно, это, скорее, характеристика правового государства, поэтому его не следует указывать в этой статье.

Второй и третий приоритеты взаимосвязаны и дополняют друг друга. Для успешно развивающейся страны, ее процветания требуется стратегическая многоуровневая политика нации, которая будет подвигать всех и каждого на активное развитие. Необходимо такое усовершенствование экономической, демографической и социальной политики государства, которое будет иметь целью дальнейшее всестороннее развитие общества, прежде всего *молодежи*, для превращения России в сильную мировую державу, каковой она и являлась на протяжении столетий. Итоги правильно проводимой социальной политики — благополучие, прогрессивное развитие и процветание не только нынешних поколений, но и будущих.

Для применения конституционных приоритетов социальной политики они должны быть отражены и в тексте Конституции, и в Преамбуле. Преамбула Конституции содержит указание только на благополучие и процветание России, но в ее тексте нет слов о формировании высокоразвитого общества и отдельного упоминания о молодежи. Развития страны можно достичь, только делая ставку на создание условий, направленных на физическое и духовное совершенствование молодежи, максимальное раскрытие ее потенциала в интересах общества. Это и будет являться вкладом государства в свое будущее. Формирование высокоразвитого общества и с этой целью поддержка молодежи Конституцией Российской Федерации не регулируется, что является ее недостатком. Перечень субъектов, поддержка которых гарантируется ч. 2 ст. 7 Конституции РФ, не включает молодежь как важную часть общества, от которой зависит его развитие.

Для устранения указанных недостатков предлагается:

1. Изменить Преамбулу Конституции России указанием: *приоритетов социальной политики*. Соответственно в Преамбуле Конституции слова «обеспечить благополучие и процветание России» заменить словами «обеспечить *достойную жизнь каждого и формировать высокоразвитое общество, заботящееся о благополучии и процветании России*».

2. Дополнить перечень субъектов, указанных в ч. 2 ст. 7, которым необходима государственная поддержка, *гарантиями для молодежи*: «В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, от-

цовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, молодежи, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты».

В случае реализации указанного предложения и закрепления в Конституции РФ приоритетов социальной политики они будут находить свое развитие в текущем законодательстве. Поскольку реализация социальной политики напрямую зависит от финансирования бюджета и невозможно поддерживать все категории населения, то в качестве приоритета выделяется молодежь. Развития страны можно достичь, только делая ставку на формирование условий, направленных на физическое и духовное совершенствование молодежи, максимальное раскрытие ее потенциала в интересах общества. Это и будет являться вкладом государства в свое будущее.

Для детализации конституционных приоритетов социальной политики предлагается принять Федеральный закон «О социальной политике Российской Федерации». В данном нормативном правовом акте в соответствии с Конституцией Российской Федерации необходимо закрепить понятие, принципы, конституционные приоритеты, механизм реализации социальной политики государства, полномочия органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и ответственность за ненадлежащее осуществление социальной политики всех реализующих ее субъектов. Это позволит проводить более эффективную социальную политику.

**Общенациональный правозащитный союз  
«Человек и Закон»  
Проект «Проведение комплексного мониторинга  
защиты социальных прав граждан»**

*(по материалам круглого стола. 7 июня 2011 г., г. Орел)*

**Гриб В.В.:** «Здравствуйте, уважаемы коллеги! Рад приветствовать Вас на нашей встрече! В области очень интересные неординарные люди, я с рядом коллег имел вчера удовольствие пообщаться. Вам огромный низкий поклон за ту работу, которую вы делаете. Сами знаете, что у нас некоммерческий сектор только развивается и нуждается в максимальной поддержке со стороны и граждан, и общества, и власти, и старших коллег, я имею в виду Общественную палату РФ. Не все делается правильно. Конечно, наша деятельность нуждается в более активной поддержке, и ОП РФ постоянно говорит об этом на встречах с главой государства Дмитрием Анатольевичем Медведевым и с главой Правительства Владимиром Владимировичем Путиным, с нашим бизнесом, с нашими руководителями федеральных ведомств. Сегодня у меня был очень интересный конструктивный разговор с руководством Орловской области. Сам губернатор, как вы знаете, он не только чиновник, он руководитель одной из авторитетнейших общественных организаций «Ассоциации юристов России», в данном случае Орловского отделения... Вы знаете, что эту организацию возглавляет Дмитрий Анатольевич Медведев. Я считаю, что есть понимание в области о необходимости, о роли и значении такого взаимодействия. Есть очень интересные социальные практики. Одна из сегодняшних целей нашего обсуждения — это изучение опыта и проблем, которые возникают при реализации социальных прав граждан в РФ, в данном случае в Орловской области. Это самая большая тема для государства и общества, тема вечная, она есть в каждой стране, другое дело — как мы это решаем. То есть понятно, что есть органы государственной власти, в данном случае хочу поздравить работников социальной сферы с Днем работника социальной сферы в Орловской области. С наступающим праздником! И естественно, наши новые, наши создающиеся и развивающиеся институты гражданского общества, самые различные наши общественные организации, потому что без поддержки решения социальных проблем обществом не будет их правильного и эффективного решения. Мы по итогам данного проекта проводим мониторинг, публикуем доклад, у нас уже четвертый год идет такая работа, доклад практически на тысяче ста страницах, я думаю, что (мои помощники сейчас поднесут один том посмотреть) по каждому субъекту РФ

сделаем такой доклад и потом его презентуем в ОПРФ. Был пока доклад по 15 субъектам, сейчас будет по 50 субъектам РФ. Очень интересная аналитическая работа, потом он идет главе государства, главе Администрации, в наши государственные органы, уполномоченным по правам человека. Доклад готовят на основании докладов, информации общественных организаций, в данном случае местных и региональных общественных объединений Орловской области. И на основании доклада, вы знаете, что мы готовим ежегодный Доклад о состоянии гражданского общества в РФ, мы готовим специальные доклады по поручению главы государства по тем или иным темам, а также по поручению наших профильных комиссий, в данном случае ОПРФ. Доклад включает в себя как фактологические аспекты, т.е. интересные факты, интересные социальные практики из жизни общественных организаций, так и проблемные, социологические, весь спектр научно-методических инструментов, которые сейчас имеются в распоряжении современной науки. Мы очень рассчитываем на вашу помощь, на вашу поддержку и на поддержку Общественной палаты Орловской области. Тем более, я уже говорил, у меня была возможность пообщаться — есть интересные социальные практики. Ну а вторая цель — это, конечно, послушать ваши идеи, может быть, и проблемы, оказать помощь. И очень хорошо, что здесь сегодня руководители Администрации, Правительства Орловской области, я думаю, что интересный получится обмен мнениями, и я надеюсь, что это не такой частный, разовый визит. Меня связывают и хорошие дружеские отношения с рядом коллег из общественных, адвокатских образований, с руководителями Орловской области. Я думаю, буду максимально лично помогать в разрешении тех или иных проблем. У вас, на мой взгляд, очень интересно развивается гражданское общество. Я проехал практически 50 субъектов от Владивостока до Петербурга, до Чечни. Самые разные есть проблемы, есть специфические проблемы субъекта, есть проблемы общие. Ну я думаю, мы можем их обсудить, те или иные варианты идей и пути их разрешения можем найти. Вот такое краткое вступительное слово, и еще раз хочу подчеркнуть, что мы сейчас устанавливаем тесный рабочий контакт — есть e-mail, есть телефоны, есть Нина Ивановна, с которой мы уже очень тесно установили связь, есть Игорь Саньч, который руководит Адвокатской палатой. Кстати, в Законе об адвокатуре, где конкретно написано, что адвокатура является институтом гражданского общества, здесь надо доработать наше законодательство, в том числе и регионально, и федерально, чтобы не только адвокатура была формально, юридически закреплена как институт гражданского общества. И в начале мая был издан Указ главы государства о поддержке развития правовой культуры, правосознания в РФ. Я думаю, эту тему тоже можно обсудить. У нас многие проблемы, кстати, скажем так, не только проблемы в правовом плане,

а в социально-экономическом плане, зависят от уровня правосознания, правовой культуры наших чиновников и наших граждан. Думаю, об этом тоже можно будет поговорить. У нас есть очень интересные запланированные выступления... Передаю слово Нине Ивановне».

**Лыгина Н.И.:** «Прошу встать Гаврилину Ирину Александровну — заместителя начальника управления социальной защиты населения Департамента здравоохранения и социального развития Орловской области. У нас круглый стол, поэтому можно с места».

**Гаврилина И.А.:** «Уважаемы коллеги, уважаемы участники семинара! Я ненадолго задержу ваше внимание, может быть, беседа будет восприниматься достаточно тяжело, но вместе с тем хочу остановиться на следующих моментах относительно существующей системы социальной защиты населения в Орловской области. Долгосрочным прогнозом социально-экономического развития области предусмотрено последовательное повышение уровня и качества жизни населения, неукоснительное соблюдение гарантированных прав граждан на социальное обеспечение. Проводимая антикризисная политика позволила исключить социальную напряженность, смягчить влияние кризиса на малозащищенные слои граждан. Сегодня численность населения Орловской области составляет более 812 тысяч граждан, мы все это прекрасно знаем с вами, 262 тысячи граждан сегодня являются пенсионерами, или 32%. Более 80 тысяч являются инвалидами. Социальная защита населения на современном этапе отличается многообразием видов, усилен принцип адресности предоставления социальной поддержки, качественно повышен ее материальный уровень, она становится действительно значимой для человека. Ежемесячно в области предоставляются социальные выплаты различного характера, установленные федеральным и региональным законодательством более пятистам тысячам получателям. Годовой объем средств только из областного бюджета, который реализуется на социальные выплаты, составляет более трех миллиардов рублей. Важно отметить, что для граждан важен факт полного и своевременного предоставления гарантированных прав. Эта задача в области выполняется неукоснительно, финансирование на цели социальной защиты из областного бюджета осуществляются в приоритетном порядке. Следуя основным задачам, определенным Президентом РФ Дмитрием Анатольевичем Медведевым в Послании Федеральному Собранию РФ, в регионе уже проведены мероприятия, направленные на достижение следующих стратегических целей: прежде всего это улучшение демографической ситуации и положения семей с детьми, особенно многодетных семей. С целью дополнительной поддержки многодетных семей внесены изменения в действующее законодательство. В част-

ности, Закон о статусе многодетной семьи в Орловской области и мерах ее социальной поддержки в части выплаты материнского капитала начиная с 1 января 2012 г. Предположительно право на эту выплату уже начиная со следующего года приобретут более тысячи многодетных семей, и соответственно объем средств областного бюджета только на реализацию этого направления будет составлять не менее ста миллионов рублей в год. Кроме того, мы пошли по пути замены натуральной формы предоставления школьной одежды и планируем ввести ежегодную выплату к началу учебного года на каждого ребенка для многодетных семей. Закон этот уже принят, и в ближайшее время все это будет воплощено в жизнь. Кроме того, многодетным семьям предоставляется на безвозмездной основе участок для строительства жилого дома или дачи. Государственные пособия сегодня выплачиваются более 105 тысячам получателей, при этом 94% из них — это региональные наши получатели в соответствии с действующим законодательством Орловской области. В области разработана серьезная система комплексной поддержки семей с детьми — это денежные пособия, компенсация многодетным семьям на оплату жилого помещения, коммунальных услуг, адресная социальная помощь. Законодательно закреплено, что с 1 января этого года все пособия в соответствии с федеральным законодательством увеличены, уже увеличены с 1 января этого года на коэффициент уровня инфляции, который установлен федеральным бюджетом на соответствующий финансовый год. 6,5% — мы проиндексировали все пособия. Сегодня базовый размер пособия на ребенка составляет 213 рублей. Казалось бы, не очень много, но хочу отметить, и это не голословно говорю, мы провели анализ размеров пособия по ребенку по ЦФО, и у нас он является низким по сравнению с Москвой, а среди всех остальных областей является самым высоким. Поэтому с января этого года заложен принцип индексации уже без принятия дополнительных законов, т.е. в автоматизированном режиме все это будет производиться каждый год с 1 января на соответствующий уровень инфляции. Серьезная поддержка в области установлена для многодетных семей, помимо базового размера, который я назвала, для многодетных семей выплачивается ежемесячное пособие на ребенка до достижения возраста 18 лет — немногим больше 372 рублей. Кроме того, установлены единовременные выплаты при рождении каждого ребенка в многодетной семье, причем дифференцированная выплата — при рождении третьего ребенка более 15 тысяч рублей, при рождении четвертого и каждого последующего 21,3 тысячи рублей. То есть можно сказать, что сегодня многодетная семья получает ежемесячно более 600 рублей в месяц. Если сравнивать с прожиточным минимумом ребенка, это пока еще только всего 11%, хотя приведу пример: я в системе социальной защиты очень давно работаю, когда-то размер пособия на ребенка

составлял не более 4% от прожиточного минимума ребенка, сегодня это уже 12%. То есть, конечно, позитивное направление, я считаю, здесь есть, и стремиться к повышению этого соотношения, безусловно, необходимо, и я думаю, что Правительство Орловской области будет несомненно это делать. В целях создания благоприятных условий для удовлетворения потребностей инвалидов, в том числе детей-инвалидов, в области принята концепция долгосрочной целевой программы социальной поддержки инвалидов «Доступная среда» на 2012–2014 гг. Планируется выделение денежных средств, в том числе из областного бюджета, в объеме около семисот тысяч рублей на мероприятия, которые связаны с приобретением реабилитационного оборудования, укрепления материально-технической базы наших учреждений, ежегодно в полном объеме реализуются мероприятия по отдыху и оздоровлению несовершеннолетних детей. Я касаюсь только нашей узкой строки, по-этому прошу меня понимать правильно, только наших категорий. В 2010 г. на эти средства из федерального бюджета выделено более 30 миллионов рублей. Кстати, хочу сказать, что в 2010 г. уровень оздоровления детей нашей категории по сравнению с прошлым годом возрос на 57%. В этом году планируется оздоровить более 4 тысяч детей, на эти цели выделены 34,1 миллиона рублей. Другая основная цель, которая сегодня присутствует в социальной политике области, — это повышение уровня материального обеспечения ветеранов. В области проживают и пользуются мерами социальной поддержки более двухсот тысяч граждан, из них около 50% — это федеральные льготники, соответственно остальная категория — это областные. Это ветераны труда, труженики тыла, реабилитированные лица. Растет очень динамично, позитивно численность категории ветеранов труда Орловской области. С тех пор как мы приняли закон — он действует всего несколько лет, — сегодня численность таких получателей составляет уже около 16 тысяч. Ежемесячно мы всем областным льготникам выплачиваем денежную выплату. Мы ее тоже проиндексировали и ввели принцип индексации в таком же порядке, как и по федеральному законодательству. Теперь ЕДВ будет индексироваться ежегодно с 1 апреля на соответствующий коэффициент уровня инфляции, как это установлено для федеральных льготников. С 1 января прошлого года осуществлен переход на денежную форму предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Для осуществления этой выплаты в областном бюджете предусмотрено только на этот год около 1 миллиарда рублей. 17 тысячам неработающих пенсионеров, уровень материального обеспечения которых ниже прожиточного минимума пенсионера, именно для этой категории, устанавливается и выплачивается социальная доплата к пенсии. 100 тысячам граждан — у нас Чернобыльская зона, есть пострадавшие районы, пострадавшим от воздействия



радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, включая инвалидов и участников ликвидации последствий аварии, предоставляются компенсационные выплаты с годовым объемом федерального бюджета более 500 миллионов рублей. В рамках мероприятий, которые были проведены, и принятых постановлений Правительства Орловской области в связи с 25-летием аварии на Чернобыльской АЭС управлением здравоохранения проведена диспансеризация участников и инвалидов, пострадавших вследствие воздействия радиации. Мы, как органы социальной защиты населения, провели мониторинг материально-бытового положения этой заслуженной категории граждан, и 396 граждан получили в этот раз единовременную материальную помощь в разных дифференцированных размерах, из резервного фонда Правительства Орловской области было выделено более миллиона рублей. Около 16 тысячам семей, расходы которых превышают максимально допустимую норму на оплату жилого помещения, предоставляются субсидии на оплату жилого помещения, коммунальных услуг. Объем средств на эти цели составляет около 150 миллионов рублей. По состоянию на 1 января 2011 г. в учреждениях социального обслуживания на учете состоит более 163 тысяч человек. В 2011 г. планируется из бюджета Орловской области на оказание адресной социальной поддержки выделить 26,7 миллиона рублей. Причем эта цифра постоянно растет — в прошлом году мы на эти цели указали 25 миллионов рублей, почти на 2 миллиона рублей в этом году запланировано больше на оказание именно адресной социальной помощи. Ну и в заключение скажу, что очень позитивным моментом является то, что в области, как и в ряде других регионов, принята долгосрочная целевая программа «Старшее поколение». Программой предусматривается работа по повышению качества жизни пожилых людей и доступности социальных услуг. Не буду останавливаться на всех мероприятиях, скажу, что пока, конечно, эти суммы будут расти, на цели, которые предусмотрены мероприятиями программы, предусмотрено 20,8 миллиона рублей. Ну и хочу отметить следующее, что система социальной защиты, которая сегодня существует в регионе, в сочетании с выполнением всех социальных обязательств, которые предусмотрены на сегодня законодательством, с учетом очень серьезных дополнительных мер социальной поддержки, которые устанавливаются на региональном уровне, дает вот такую социальную стабильность в обществе, мы сегодня не имеем практически жалоб по вопросам индексации, по вопросам своевременности выплат всех социальных выплат. Это, конечно, позитивно сказывается на материальном уровне нашего населения, и в частности тех людей, которых мы защищаем. Спасибо».

**Лыгина Н.И.:** «Может быть, вопросы есть какие-то? Пожалуйста!»

**Реплика из зала:** «Декан юридического факультета Орловского государственного университета Савин Валерий Иванович. Ирина Александровна, насколько оправдал себя подход или отказ от наделяния органов местного самоуправления города Орла отдельными государственными полномочиями в сфере социальной защиты?»

**Гаврилина И.А.:** «Ну, прежде всего, Валерий Иванович, я хочу сказать, что мы исполняли федеральное законодательство в этой части и опыт вот этой, пусть не очень давней работы в течение 2 лет, я сама в этом глубоко убеждена и все мои коллеги, что на самом деле это действительно полезно для всей системы социальной защиты. Выстроена единая вертикаль органов социальной защиты и отсюда все вытекающее. Поэтому я считаю, что это правильное решение, и оно себя оправдало. Мы в новых условиях работаем достаточно слаженно, хорошо и эффективно».

**Гриб В.В.:** «Еще есть вопрос — на ваш взгляд, какие еще есть проблемы, которые необходимо решить?»

**Гаврилина И.А.:** «Если касаться самого социального обеспечения, то проблемы, конечно, есть. Ну, скажем, вот социальная поддержка тружеников тыла и реабилитированных лиц. Это постоянно обсуждается, наверное, во всех регионах. Сегодня ветераны, ветераны труда Орловской области и вот эти две категории, которые были предусмотрены законом о ветеранах, они уравниваются в правах и льготах. Меры социальной поддержки предоставляются в соответствии с расходными обязательствами областного бюджета. Но, несомненно, и мы бы считали это необходимым, чтобы была какая-то все-таки финансовая поддержка в реализации мер социальной поддержки тружеников тыла и реабилитированных лиц — чтобы она дотировалась из федерального бюджета. Это, безусловно, надо делать, чтобы этот уровень постоянно повышать».

**Гриб В.В.:** «Насколько вы будете опираться или опираетесь (такой непростой вопрос с учетом бюджетного курса) на некоммерческие организации? У нас есть ряд общественных организаций, которые оказывают социальную помощь».

**Гаврилина И.А.:** «К сожалению, похвалиться в этом направлении пока нечем, но я думаю, это направление будет со временем развиваться. Мы не входим в число пилотных проектов областей по развитию социального контракта, но я думаю, мы к этому приступим».

**Гриб В.В.:** «Ну я думаю, рано или поздно, и глава государства об этом говорил, мы придем к тому, что перспективно работающие

общественные организации (осторожно, аккуратно надо развивать эту сферу, потому что за ней будущее), авторитетные организации, которым будет помогать сама грантовая система. Потому что сегодня грант получил — завтра нет — она себя не оправдывает. Здесь нужен социальный контракт на конкурсной основе, я думаю, к этому надо уже идти».

**Лыгина Н.И.:** «Спасибо. Есть еще вопросы? Тогда, пожалуйста, слово предоставляется Юрию Сергеевичу Васильеву — Уполномоченному по правам человека в Орловской области».

**Васильев Ю.С.:** «Уважаемые коллеги! Уважаемый Владислав Валерьевич! Мне кажется, уже с первого созыва Общественной палаты РФ Вы ведете это направление и т.д. И все мы знаем, что Вы озабочены этой проблемой, что Вас интересуют скорее не наши самоотчеты, а именно проблемы, которые проявляются на региональном уровне, там, где люди, там, где предприятия, там, где живет население. И вот я хочу обозначить несколько проблем. Мы все озабочены состоянием социального положения населения, не нашего даже региона — вообще, в целом в стране что происходит. Вот я сегодня посмотрел журнал «Вопросы статистики» — это правительственный журнал, — и что я вижу?! По данным исследования, в России 3/4 граждан нельзя отнести даже к среднеобеспеченному уровню!! Наиболее нуждающихся в нашей стране 0,25%. Низкооплачиваемые — 53%. Относительно бедных — 22%. То есть 96% россиян являются, по сути дела, бедными. Среднеобеспеченными оказалось только 3%, и доля высокообеспеченных — 1%. Вот наше положение, от чего мы исходим, от чего мы идем. Это глобальная проблема, поэтому хотелось бы получить и от Вас тоже ответ: что происходит, каковы тенденции, куда мы идем, когда мы станем жить лучше в нашей стране и какова точка зрения на это гражданского общества? А проблемы какие бы я хотел поставить?.. Первое — проблема правового нигилизма и правовой непросвещенности населения. Проблема из проблем! Вторая — де бюрократизация социальной политики, социальной защиты, реализации социальных прав. Третья проблема — отсутствие официальной политики, официальной защиты определенной категории — это освобождающиеся из мест заключения люди. Я их хочу проиллюстрировать на нашем, так сказать, бытии, на жизни наших людей. Вот начну с де бюрократизации социальной политики. Владислав Валерьевич! Серьезнейшая проблема, дальше с ней нельзя бороться. Вот у меня был на приеме военный пенсионер, в армии получил заболевание астмы, ему назначена пенсия 1200 рублей для ухода за ним, как за больным. Он 49 месяцев не получал 1200 рублей как надбавку к пенсии, он не знал об этом, нигде это не написано, нигде это не сказано. И только когда я обратился с пись-

мом в Министерство обороны, в Министерство социальной защиты, назначили! Но чтобы получить ему эти деньги, ему столько надо справок! Девять справок! Справку о том, что он пенсионер, заявление-обязательство о том, что он нуждается в помощи, копию паспорта, копию трудовой книжки (и его, и того, кто будет за ним ухаживать), справку с места учебы лица, осуществляющего уход, или с работы, справку из управления органов попечительства с согласием одного из родителей, справку из органа службы занятости по месту жительства, справку из управления Пенсионного фонда о том, что ему пенсия назначена, справку в инспекцию Федеральной налоговой службы. А он с трудом пришел и спрашивает: когда он будет собирать эти справки? А всего-то нужен паспорт, медицинское заключение и т.д. Вы думаете, это мы бюрократы? Дорогой Владислав Валерьевич! Когда издается закон, Вы же хорошо знаете, министерство распишывает нам, региональным и т.д. Вот он не получал 49 месяцев и еще не будет получать. Вот это дебиюкратизация социальной защиты, социальной политики, пожалуйста, пометьте, и нужно ею заниматься! Или второй пример приведу вам, тоже из этой оперы, но уже шире — правовой нигилизм и правовая непросвещенность. В одной деревушке, глухой, умирающей, таких сейчас немало по всей стране, в которых шесть домов осталось, живет уникальная семья: бабушка — ветеран войны, имеет льготы — ничего не слышала, ничего не видела, никакой льготы никогда не получала; внучка — многодетная семья (в этом селении у них всего три семьи, а тут многодетная), имеет тоже льготы; правнучка — тоже имеет льготы — никаких они льгот не получали, никаких они льгот не знают. А зима пришла, они пошли срубили 3 дубка, после этого появилась милиция, появился лесничий, появились из прокуратуры, появились суды и вообще хотели угробить семью вместе с домиком. Заступились за них, стали оформлять и сделали очень много. Третья проблема, о которой я хотел сказать. У нас в стране более миллиона сидит в местах заключения, и что характерно — от имени государства они задерживались, от имени государства они осуждены, от имени государства получили наказание и просидели там. А вот дальше государство пропадает, государства нет. Закончился срок, ему дают 750 рублей, и иди, куда хочешь. Если ты с Владивостока, если ты с Воронежа — 750 рублей! Эта социальная категория выпала вообще из всех нормативных документов, вы ее нигде не найдете, и так далее. Но эта категория воспроизводит опять состав преступления и опять идет туда же. Я был в исправительном трудовом учреждении беседовал с ними и беседовал с начальником. Начальник исправительной колонии говорит: «Вот при вас открываю дверь и говорю «Идите! Все идите!». Ну 20% уйдет, а 80% ни за что! Некуда идти! Пока сидел — ни кола ни двора, ни работы, ничего. Он получит 750 рублей только доехать до центра! Что мы делаем? Уже государство на общественных началах, я имею в виду

губернаторов и так далее, уже муниципальные образования на общественных началах, и мы все создали гостиницу на 10 дней только, так сказать, социальную помощь окажем небольшую — 3 тысячи рублей и так далее. Ходит-ходит и говорит: «Я там уже присмотрел магазин, я вернусь обратно». И таких миллионы! У нас 2000 освобождается, потому что 6 колоний, а по стране, вы представляете, сколько! Вот если Вас интересуют проблемы, пожалуйста, Владислав Валерьевич, обратите внимание».

**Гриб В.В.:** «Спасибо большое за подготовленный материал. Целиком согласен, что многие проблемы лежат на федеральном законодательстве. И глава государства об этом говорил, о бедности населения! То есть богатейшая страна, ресурсы, и проблемы есть экономические, ну и промышленность, конечно, надо перестраивать... проблема налоговая — у нас одна шкала и для богатых, и для бедных, но есть же норвежский опыт, когда рента от нефти, от газа зачисляется каждому на счет, в том числе нуждающимся. То есть, я думаю, мы сейчас ищем эту оптимальную модель, конечно, у нас есть проблемы стареющего населения, я думаю, что тоже надо какие-то пенсионные, страховые механизмы включать. И на такой земле человек не может быть бедным, нищим, у нас огромные поля, и на территории всей страны надо бесплатно давать человеку землю и даже кредиты для развития личного подсобного хозяйства. По поводу дебюрократизации социальной политики — сам столкнулся! Отец — военный инвалид, пенсионер, только в судебном порядке, при том что получили решение в Ростовском областном суде, устал уже судиться. Причем они говорят, идите в суд, мы не можем дать денег без суда. Приезжаем в Калугу с этим решением, они говорят: Вам надо снова просудиться. Я говорю: «Так у нас есть решение суда! Оно в силе», а мне говорят: «Ну вы знаете, у нас есть ростовская законность, есть калужская...» Но есть прокуратура, слава Богу, поэтому, конечно, эта проблема обсуждается. Каждое министерство готовит себе кучу справок, но сейчас это все переводится, будет тотальное электронное правительство, будет тотальная инвентаризация. Я понимаю, что это борьба с мошенничеством, но не надо из-за отдельных случаев создавать такую систему. И я целиком согласен, у нас многие бюрократы паразитируют на населении. То есть я отцу сам посчитал, какая должна быть пенсия, он сам даже не знал. Я бы тоже не знал, если бы мама не сказала: «Сынок, а сколько мы должны получить?», пришлось изучать сотни законов и обратиться в суд. И не зря вышел приказ нашего главы государства о повышении правовой культуры и основ правосознания. В то же время я оптимист, потому что я вижу, что делается на федеральном уровне, на региональном. Может, медленно, слабо, но это другой разговор, в области социальной политики, потому что есть еще советское

наследие, есть период инерции. И пусть пока это в процентах, а не в конкретных цифрах, но на 11% увеличились выплаты, и по детям тоже. Но люди уже не верят, что возможна другая система. И по поводу второго вопроса, у нас принято ругать чиновников, но у нас есть проблемы, которые можно решить на местах, а есть которые без Москвы не решить. Поэтому я думаю, что одна из целей нашей дискуссии — обсудить вот эти проблемы».

**Васильев Ю.С.:** «Владислав Валерьевич, я прошу пометить, что мы решаем эти проблемы и каким образом — вот по инициативе администрации, библиотеки областной и уполномоченного в каждом регионе на базе районной библиотеки создали правовые информационные центры, оснастили их необходимой компьютерной техникой и т.д. Теперь мы приблизили к народу эту информацию, в первый же месяц 2000 человек пришли в информационный центр. Опыт этот есть, и мы готовы им поделиться при необходимости».

**Гриб В.В.:** «Надо, чтобы был интерес, надо, чтоб каждый зашел, прочитал, для жизни, не абстрактно, потому что все законы даже юристы не знают».

**Лыгина Н.И.:** «Прошу директора Орловского областного отделения межрегиональной общественной организации Ассоциация работников социальных служб».

**Бобровская А.Е.:** «Уважаемые коллеги, в связи с тем что являюсь исполнительным директором этой общественной организации, хотелось бы выразить благодарность за вопросы социального обеспечения, развития благотворительности Общественной палате Орловской области. Владислав Валерьевич! Хотелось бы выразить слова глубокой признательности нашим коллегам из Общественной палаты Российской Федерации, которые нам постоянно помогают во всем, в частности комиссии по охране здоровья (которую недавно возглавлял наш известный доктор Рошаль, а теперь вот возглавляет Очкасов), и Общественному совету Центрального федерального округа, где идентичную комиссию возглавляет Николаев. Мы с ними активно сотрудничаем, провели целый ряд мероприятий, провели социологические исследования части населения, провели также мониторинг по развитию благотворительности. Проводится сейчас благотворительная добровольческая акция «Свет в окне» по инициативе Общественного совета Центрального федерального округа. И естественно, все это сказывается на развитии социальных прав наших граждан. Хотелось бы сказать еще одну такую деталь — у нас в Общественной палате активно взаимодействуют комиссии между собой. В частности, пользуясь случаем, хочется сказать слова

большой признательности председателю комиссии развития гражданского общества, защиты граждан — Сергею Александровичу Мальфанову. По инициативе данной комиссии и при нашем участии в апреле открыт правовой областной центр юридической помощи малозащищенным слоям граждан. Сейчас он активно работает, проводит целый ряд мероприятий. Хочу обратить внимание на то, что в нашей Общественной палате организовали при инициативе наших коллег из общественных формирований так называемую горячую линию. Достаточно сказать, что в нашу комиссию, благодаря проводимым вот этим горячим линиям, направлено очень большое количество заявлений, предложений граждан, и Нина Ивановна Лыгина мне тоже часто отписывает такие заявления, приходят они по электронной почте. Что хотелось бы заметить, люди обращаются не только за социальной помощью, за мерами социальной поддержки, но и вносят предложения о том, чтобы мы могли улучшать работу по социальной защите населения. Появляется обратная связь, формируется общественное мнение. Такая работа проводится благодаря грамотно построенной социальной политике в Орловской области во главе с губернатором нашим Александром Петровичем Козловым, Правительством Орловской области и областным Советом народных депутатов, которые открыты народу и которые решают в данный момент вопрос открытия муниципального центра оказания правовых услуг. Это может быть очень хорошим подспорьем, с нашей точки зрения, с точки зрения Совета Общественной палаты Орловской области, по оказанию услуг и защиты социальных прав граждан. Но у нас есть и проблемы, а проблемы заключаются в чем? Вот здесь коллега выступала, она говорила об областном законодательстве по защите так называемых областных категорий льготников — ветеранов труда, тружеников тыла, жертв репрессий, многодетных семей и т.д. Но есть проблемы на уровне федерального законодательства. Хотелось бы акцентировать внимание, например, на такой проблеме, как медицинская помощь. Мы уже не раз сотрудничали по этим вопросам с Общественной палатой Российской Федерации, но, тем не менее, на сегодняшний день не решен вопрос нормативно-правовой базы, разделения региональных льготников и федеральных льготников. Например, если взять проблемы больных сахарным диабетом, нам часто на комиссии приходится рассматривать эти вопросы больных сахарным диабетом, их у нас в области в пределах 3 тысяч человек, но среди них где-то 1/3 являются льготополучателями муниципального бюджета. Надо, чтобы на федеральном уровне решили вопрос о региональном регистре, вернее, федеральном едином регистре всех федеральных и областных льготников. Второй момент — это мера социальной поддержки инвалидов. Общественной палате Орловской области, общественности города Орла удалось добиться решения вопроса о мерах социальной поддержки членов семей инва-

лидов, детей-инвалидов. Это решилось только потому, что Орловский городской Совет народных депутатов принял решение по данному вопросу, и средства на это выделены из муниципального бюджета. Но федеральным законом № 22 инвалиды относятся к федеральным льготникам — вот почему мы не можем добиться этого всего, обсуждали это не раз и в правовых центрах (вот Сергей Александрович знает). Мы обсуждали эти вопросы не раз и в средствах массовой информации, и в Общественной палате, но мы не можем решить проблему, связанную с тем, чтобы внесли поправки в 17-ю статью этого федерального закона по социальной защите инвалидов. Последний момент — это закон о ветеранах. Мы вырабатываем предложения по всем этим проблемам, которые относятся, например, к 14-й и 16-й статьям закона о ветеранах, федерального закона. Но есть такая проблема — нам удалось добиться, но нами и другими регионами поднимались эти вопросы и в Общественной палате, и гражданским обществом, в общем, мы хорошо над этим поработали, и удалось добиться, чтобы члены семей ветеранов ВОВ, инвалидов ВОВ имели льготы по оплате жилья и жилищно-коммунальных услуг. В течение января этого года мы вносили предложения, информировали Нину Ивановну Лыгину, как председателя Общественной палаты, с 1 января текущего года эти льготы действуют. Все равно есть проблемы, связанные с тем, что ветераны боевых действий, которые тоже, по существу, являются участниками войны, ведь они же тоже стояли на защите российской государственности, но почему-то вопросы эти мы не можем решить. Вот почему мы, пользуясь случаем, хотим акцентировать внимание на этих проблемах, чтобы вы тоже обратили на это внимание, — вопросы, связанные с поправками в статьи 14–16 в части ветеранов — участников боевых действий, их у нас в Орловской области около 7 тысяч. В частности, они тоже получают те же самые льготы и т.д., но встали на учет еще до 2000 г. или в 2000 г., но норма этого закона о ветеранах предусматривает 18 кв. м на ветерана боевых действий, т.е. человек может получить социальную помощь или социальную выплату, как это сейчас называется, в сумме 434 тысяч рублей. Но на эти 434 тысячи рублей он же не может купить квартиру, а ведь он тоже участник боевых действий, ветеран боевых действий. А ветеран ВОВ получает 36 кв. м, из расчета 36 кв. м на человека. Нам бы хотелось уравнивать эти категории льготников, вот это было бы на самом деле социальной защитой населения, защитой их социальных прав. Я благодарю за внимание и надеюсь, что Вы нам во всех этих вопросах поможете. Вместе с Общественной палатой Российской Федерации. Спасибо за внимание!»

**Гриб В.В.:** «Спасибо за конкретные поправки. Я как раз руковожу блоком экспертной деятельности в Общественной палате. Есть механизмы либо не продуманные, либо несправедливые. Конечно, по большому счету в далеком будущем у нас должны быть хорошие



большие пенсии. А на сегодня эта проблема, скажем так, социальной справедливости замыкается на невзаимодействии. Надо сделать механизмы такие, чтоб они были прозрачными, четкими, понятными. Вот в этом даже стоит вопрос. Но спасибо за конкретные пожелания. Мы по итогам этого мониторинга сделаем рекомендации и для Госдумы, и для Совета Федерации, для нашего Правительства. Эти проблемы, к сожалению, во многих субъектах на федеральном уровне».

**Лыгина Н.И.:** «Спасибо! Сергей Александрович, слово Вам!»

**Мальфанов С.В.:** «Спасибо за предоставленную возможность выступить. Прежде всего, Владислав Валерьевич, я очень рад приветствовать Вас на Орловской земле, для нас очень важен Ваш приезд. Очень правильно, что такие люди ездят по стране, поближе к людям, поближе к земле, узнают эти проблемы. Это, наверное, один из механизмов совершенствования государственной политики, очень важно донести до самого высокого уровня те чаяния, проблемы, которые вот, скажем, в нашей срединной русской области, в такой славной Орловской области, существуют. Спасибо Вам за высокую оценку гражданского общества нашего региона. Действительно, у нас есть очень хороший опыт, которым мы бы тоже хотели поделиться, может быть, он найдет отклик и в других регионах. Наши институты гражданского общества стараются не только ставить проблемы и задачи, но и каким-то образом вносить свой вклад в их решение, конечно, совместно с государством, конечно, совместно с правительством, с законодательной властью. Я освещу только один момент. На наш взгляд, у нас есть удачный опыт что касается правовой защиты социальных прав граждан. Поскольку я здесь представляю адвокатуру, действительно, в настоящее время перед государством и адвокатурой, как институтом гражданского общества, стоит общая задача — это укрепление режима законности в нашей стране, обеспечение реальных гарантий конституционных прав российских граждан, усиление государственного и общественного контроля в целях достижения коренного перелома в борьбе с коррупцией, произволом, другими негативными явлениями, обеспечения граждан к правосудию. В 2007 г. в Орловской области, причем совместно с Общественной палатой и Адвокатской палатой Орловской области, был создан Орловский областной центр правовой помощи малоимущим и социально незащищенным категориям граждан, который действует уже четвертый год. Данная социальная программа в настоящее время осуществляется вместе с Общественной палатой. Создание данного центра было вызвано необходимостью обеспечения выполнения международных норм в сфере защиты социальных прав человека, соблюдения 17-й и 48-й статей Конституции Российской

Федерации, согласно которым юридическая помощь должна оказываться бесплатно. Более того, совместно с Общественной палатой и Правительством был разработан и вступил в силу закон Орловской области об оказании бесплатной юридической помощи гражданам Российской Федерации на территории Орловской области, который определил и документы для получения этой помощи, и порядок ее предоставления. И центр работает и является практически организационной основой выполнения данного закона. Ежедневно, согласно графику, прием в центре ведут действующие квалифицированные адвокаты, обратиться за консультацией и другой юридической помощью могут граждане Российской Федерации, проживающие в регионе, доход которых ниже прожиточного минимума. Кроме того, в центре бесплатная юридическая помощь оказывается и другим категориям — это лица, которые обращаются в Общественную палату Орловской области по вопросам правового характера, а также лицам, направленным с приемов различных должностных лиц, в том числе Уполномоченного по правам человека. Чаще всего в этот центр обращаются граждане, оказавшиеся в действительно сложных жизненных ситуациях, которые нуждаются в экстренной правовой поддержке. Во время приема граждан адвокаты помогают разобраться и в правовых аспектах, но и подсказывают, на что конкретно можно претендовать в данной ситуации, разъясняют нормы и положения законов. Особую значимость имеет деятельность центра, направленная на защиту именно социальных, трудовых, жилищных прав граждан правовым путем. Разъясняя обращающимся за помощью гражданам, находящимся в сложной жизненной ситуации, необходимость разрешать все спорные вопросы только правовым путем, адвокатское сообщество способствует предупреждению экстремизма и роста других преступных проявлений, сдерживанию деструктивных, протестных настроений, поддержанию социальной стабильности. Основные категории, обращающиеся в центр, — это малоимущие, инвалиды, ветераны, матери-одиночки, многодетные семьи. В настоящее время в центр обратилось около 1000 граждан, и что очень важно, всем им была оказана квалифицированная юридическая помощь, включая в некоторых случаях судебное представительство. Следует отметить, что в период экономического кризиса вся деятельность общественного центра осуществлялась только на благотворительных началах без какого-либо бюджетного финансирования. Полагаю, что продолжение и расширение работы данного центра является жизненно необходимыми для самых нуждающихся граждан региона и может стать одним из ярких примеров государственно-частного партнерства в целях разрешения наиболее острых социальных проблем. И сегодня очень нужна помощь муниципальных властей относительно помещения. Не может этот центр по коммерческим ценам оплачивать аренду, это, на наш взгляд, совершенно неправильно, потому что

малоимущие действительно нуждаются в этой поддержке. И сегодня мы имеем возможность, Владислав Валерьевич, пригласить Вас в этот центр и непосредственно показать, как он работает. Спасибо за внимание!»

**Гриб В.В.:** «Спасибо! У меня маленький вопрос ко всем — есть ли возможность общаться с местной властью, встречаться? Потому что многие проблемы решаются не в Москве, а на региональном уровне, на местном уровне. За остальное огромное спасибо. Я не совсем доволен визитом в Орловскую область только по одной причине — очень короткий визит. Я думаю, мы еще одно мероприятие в августе-сентябре проведем здесь. Очень интересная область для меня, как для гражданина. И нельзя за один день посещать такие исторические культурные национальные места, нашу национальную гордость. Огромное спасибо. Есть, конечно, ряд проблем, которые сложно решить. Но у вас очень хорошие отношения и с властью, и с губернатором. Огромное спасибо Юрию Сергеевичу Васютину, потому что уполномоченный по правам человека и общественная палата — это два столпа гражданского общества! И от вашей активности много зависит, и эффективность нашей власти в жизни нашего общества. То есть что мы не только собираем жалобы, мы помогаем, решаем. И от нас, от коллег в Общественной палате, максимальная поддержка будет и помощь в решении конкретных проблем. Спасибо!»

**Лыгина Н.И.:** «Спасибо всем!»

**Общенациональный правозащитный союз  
«Человек и Закон»  
Проект «Проведение комплексного мониторинга  
социальных прав граждан»**

*(по материалам круглого стола 14 июля 2011 г., г. Воронеж)*

**Заржевская Т.Д.:** «Уважаемые коллеги, уважаемые друзья и господа! Несмотря на то что мероприятие такое интересное, отпуска, видимо, влияют на посещаемость. Я хочу с большим удовольствием начать работу сегодняшнего семинара, потому что он впервые проходит под эгидой нескольких учреждений. Это прежде всего Общественная палата РФ, под эгидой Общественной палаты Воронежской области, Уполномоченного по правам человека Воронежской области и Общенационального правозащитного союза «Человек и Закон». Первый раз у нас в Воронеже проходит вот такое объединенное заседание нескольких организаций. Само по себе мероприятие примечательно тем, что дает возможность объединить силы общественности и государственной власти для защиты прав человека. Такая ситуация позволяет надеяться, что результат данной встречи будет эффективным. Поэтому я хотела бы пожелать успешной работы нашему семинару, и разрешите открыть семинар предоставлением слова Сергею Яковлевичу Чабану, главному федеральному инспектору в Воронежской области. Пожалуйста, Сергей Яковлевич!»

**Чабан С.Я.:** «Добрый день, уважаемые участники! Сегодня действительно очень важная тема семинара. Конечно, хотелось бы, чтобы активность на семинаре была повыше, потому что для каждого региона проблема актуальна, хотя с каждым годом избирательные технологии совершенствуются, проблем становится меньше. И последние выборы, которые проходили в Воронежской области, отмечены тем, что нарушений серьезных не было. Но если бы мы говорили о том, что вообще нарушений нет, тогда и семинара не надо было бы проводить. Мы должны стремиться, чтобы они проходили в соответствии со всеми нашими законами. А основной закон по выборам — Конституция РФ. Работа наблюдателей в Российской Федерации ведется уже на протяжении 15 лет, опыт накоплен приличный. На выборах присутствуют наблюдатели практически всех уровней — и международные наблюдатели, это прибавляет ответственности организаторам, которые в первую очередь несут за это ответственность. Наблюдатель — это серьезная должность, это и наблюдатель, и свидетель, если есть, что свидетельствовать, и зачастую он выполняет функцию главного контролера, на которого

смотрит избиратель, когда приходит на выборы. Поэтому то, что мы сегодня все здесь собрались, я считаю, очень важно и желаю всем нам эффективной работы на благо нашего народа, нашей России. Чтобы выборы приносили желаемый результат, чтобы мы жили лучше благодаря нашим надеждам на эти выборы. Спасибо!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо! Слово предоставляется Александру Кирилловичу Соловьеву, председателю Общественной палаты Воронежской области».

**Соловьев А.К.:** «Добрый день, дамы и господа! Вы знаете, несмотря на малочисленность сегодняшнего мероприятия, я думаю, мы приложим силы, чтобы продолжить изучение этой важной темы и подготовку людей, которые будут участвовать. У нас впереди двое серьезных выборов. Очень важно, чтобы эти выборы не раскачивали общество. Вы знаете, что всегда во время выборов начинаются всякие инсинуации, поиски всевозможных вариантов, чтобы показать, что выборы были нечестными, и т.д. Поэтому роль наблюдателя я считаю очень важной, и нужно поработать, чтобы исключить в нашей области попытки как-то дискредитировать выборы. Поэтому и роль наблюдателей, и их авторитет, конечно, очень важны. Нужно не только подобрать достойных и лучших, но и подготовить их. Я хочу поблагодарить и Владислава Валерьевича, и Сергея Яковлевича с Татьяной Дмитриевной, что они начали своевременно заранее такую подготовку. Это на пользу всем нам пойдет, нашему обществу, и я желаю всем успеха в этой области. Спасибо!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо! Слово с особым удовольствием хочу предоставить нашему гостю Владиславу Валерьевичу Грибу, который является членом Совета Общественной палаты Российской Федерации, он же является руководителем межкомиссиональной рабочей группы по организации экспертной деятельности Общественной палаты РФ и председателем Общенационального правозащитного союза «Человек и Закон». Ну и от себя добавлю, прежде чем предоставить Вам окончательно слово, Владислав Валерьевич, что, во-первых, он только что успешно защитил диссертацию в совете у Степашина на соискание степени доктора юридических наук. Исследованием его докторской диссертации было взаимодействие гражданского общества, государства и личности. И уже на научной основе, а я член этого Совета, обсуждалось, как сделать лучше союз между человеком и властью и какова роль Общественной палаты и нас с вами для реализации этой работы. И я думаю, что многие теоретические мысли мы сможем практически реализовать на территории нашей области, чему способствовать будет деятельность нашего союза. Спасибо!»

**Гриб В.В.:** «Доброе утро, уважаемые коллеги! Очень приятно быть в крупнейшем финансовом и социальном учреждении нашей страны, в котором мы с нашими коллегами — Общественной палатой Воронежской области, Уполномоченным по правам человека — проводим наши мероприятия. Они небольшие, может быть, по составу участников, но все прийти и не могут. Я хочу сказать, что все эти доклады, все обсуждения, все данные по первому вопросу, который посвящен социальному мониторингу, затем будет издан доклад о соблюдении прав человека в Российской Федерации, который будет направлен всем членам Общественной палаты, главе государства, Правительству, в международные органы, где будут изучаться состояние и опыт (и не только Воронежской области) по 50 субъектам Российской Федерации. И сегодня утром я уже пообщался и с Юрием Владимировичем, и с Сергеем Яковлевичем, и с коллегами из общественных организаций. Есть чем поделиться и что обсудить в Воронежской области. У вас достаточно активная Общественная палата, я знаю, что даже в муниципальных районах есть свои общественные палаты. Очень активный и авторитетный Уполномоченный по правам человека, вам в этом очень повезло не только потому, что это авторитетный юрист, профессор, доктор наук, у которого много учеников, она чиновник федерального уровня, учитывая ее авторитет, но и потому, что у нас уполномоченным по правам человека во многих субъектах (не будем их называть) становятся бывшие прокуроры, бывшие милиционеры. А ведь зачастую от должности уполномоченного по правам человека зависит состояние защиты прав граждан, особенно в социальной сфере. Это тот первый вопрос, который мы будем обсуждать и с которого начнем нашу дискуссию. Второй вопрос — это, безусловно, защита избирательных прав граждан. Я думаю, нам много еще предстоит сделать в области нашего избирательного законодательства. Нам, конечно, необходимо повышать уровень правовой культуры и правосознания нашего населения, наших чиновников и уровень доверия к нашим избирательным институтам, особенно в этот период (вы знаете, в декабре у нас выборы в Государственную Думу, в марте выборы главы государства). Нам важно, чтобы наше общество приняло активное участие в выборах на федеральном уровне, ну и у нас постоянно идут избирательные процессы на местном, региональном уровне. То есть наша задача — повысить активность населения. Вторая задача — чтобы наши институты гражданского общества стали реальными авторитетными структурами в области обеспечения избирательных прав граждан. При Центральной избирательной комиссии созданы различные научно-методические комиссии, научно-методический совет, куда я вхожу от Общественной палаты. Наша задача — чтобы в регионах, особенно на местном уровне, все институты гражданского общества активно работали в период наших избирательных кампа-

ний. Возвращаясь к первому вопросу — защите социальных прав граждан, — я думаю, что мы потом в рабочем порядке соберем эти оценки, все доклады, все выступления. Я думаю, что у вас в области состоится открытие первого в России Дома по защите прав человека и гражданина. Уникальное будет заведение. Фактически и юридически оно уже здесь представлено — здесь есть Общественная палата, есть Уполномоченный по правам человека, есть уже совместные проекты. Когда закончится отпускной период, я думаю, мы проведем еще ряд рабочих мероприятий и поддержим эту региональную инициативу и постараемся с помощью Татьяны Дмитриевны распространить и на другие субъекты РФ. Такая консолидация будет способствовать становлению гражданского общества и оказанию сервисных услуг различным некоммерческим организациям и гражданам, потому что у нас есть субъекты, где нет ни Общественной палаты, ни уполномоченного, практически отсутствует инфраструктура для развития гражданского общества. Правда, с каждым годом их становится все меньше и меньше, но зачастую, ряд субъектов приходится заставлять чуть ли не административными методами из Москвы. Это, конечно, не относится к Воронежской области. Здесь Общественная палата была создана еще до федеральной, насколько я знаю. Активная гражданская жизнь здесь бурлила всегда. Поэтому я хочу поблагодарить вас, что нашли время посетить наш семинар, примете, надеюсь, активное участие в обсуждении, и спасибо за ту помощь, которая оказывалась при подготовке мероприятия. Спасибо!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо Вам! Уважаемые коллеги, так построен был сегодняшний день, что первую часть мероприятия мы посвятим проблемам проведения комплексного мониторинга защиты социальных прав граждан, а вторая половина дня будет посвящена защите избирательных прав граждан, в частности прав наблюдателей. Поэтому сейчас мы окунаемся в проблемы комплексного мониторинга защиты социальных прав граждан. Следующее выступление, к сожалению, не приехал обозначенный Окунев из Москвы, поэтому слово предоставляется уважаемому Ивану Николаевичу Данилову, заместителю руководителя Департамента труда и социального развития Воронежской области».

**Данилов И.Н.:** «Уважаемые гости, уважаемые участники семинара! Проблема защиты социальных прав, безусловно, важна для нашей области. И я думаю, что этот проект будет очень полезен. С удовольствием приму участие во всех мероприятиях этого проекта. В связи с этим могу сказать, что на сегодняшний день в области складывается определенная система в том, чтобы приоритет отдавался социальной поддержке на долгосрочную перспективу, определена стратегия социальной политики в нашей области и главной задачей

поставлено — снижение уровня бедности, повышение качества жизни, повышение уровня жизни. Учитывая такие важные задачи, мы стремимся комплексно подходить к решению этих проблем, и исходя из этой стратегии нашим Департаментом разработана и реализуется концепция развития социально-трудовых отношений, социальной защиты населения, общества до 2013 г. В ней мы определили пути развития нашей области по трем основным направлениям — это социально-трудовые отношения, социальная поддержка и социальное обслуживание населения. Социально-трудовые отношения: здесь работа проводится по обеспечению денежных доходов населения, через систему мер содействия росту заработной платы, покупательской способности, через развитие партнерских отношений работодателя с профсоюзами. Главным документом здесь является развивающееся уже последние два года трехстороннее Соглашение между Правительством, работодателями и профсоюзами. В этом Соглашении прописываются основные параметры взаимодействия в создании достаточной степени социальной защиты работающего населения, ну и, кроме того, мы прописываем все меры, которые должно принять Правительство по социальной защите населения и по тем категориям, которые нуждаются и определены законодательством. Как результаты такого сотрудничества можно назвать следующие цифры: уровень заработной платы за прошлый год составил в области 15 187 рублей, рост — 13,7%. Если по этому показателю в 2008–2009 гг. область занимала 12-е место среди регионов ЦФО, то по итогам 2010 г. мы переместились на 9-ю позицию, и по темпам роста заработной платы в течение нескольких лет занимаем лидирующие позиции в ЦФО. Например в 2007 г. это было 4-е место, а в 2010 г. это 2-е место после Москвы. Наряду с этим растет средний размер назначенных пенсий. В 2010 г. он увеличился почти на 23%, и ежемесячный доход у нас по области уже составлял за 2010 г. 12 110 рублей. Безусловно, мы понимаем это как параметры, от которых надо идти дальше, и параметры, прописанные в недавнем Соглашении, приятном на 2011 г., еще более напряженные. Ставится задача, чтобы все работодатели обеспечивали заработную плату по отраслям не ниже среднеотраслевой и не ниже прожиточного минимума, причем взяты такие параметры, как сравнительная заработная плата между 10% наиболее высокооплачиваемой и 10% наиболее низкооплачиваемой. Вот этот параметр — коэффициент 7 определен по области нашим Соглашением. К этому Соглашению у нас присоединяются и районы муниципальных, отдельные соглашения имеют ряд муниципальных районов. Кроме того, далее эти соглашения развиваются в отраслевые соглашения и в коллективные трудовые договоры, которых на сегодня у нас по области более 3300. Коллективными договорами охвачено почти 60% работающего населения, что, безусловно, является гарантией социальных прав на-



селения. Далее блок вопросов, которые мы рассматриваем в рамках концепции трудовых отношений. В эту сферу вовлечено 900 тысяч получателей различных выплат. Затраты нашего областного бюджета по итогам 2010 г. составили 9 миллиардов рублей, ну и на этот год они запланированы с условием индексации инфляции — более 10 миллиардов рублей. Причем эти меры социальной поддержки приближены к реалиям жизни, и мы стараемся в отношении наиболее важных вопросов, волнующих наше население, корректировать нашу социальную политику. В условиях последних лет, вы знаете, наиболее актуальной задачей является помощь населению в связи с ростом платежей за коммунальные услуги — это рост тарифов, рост плат населения. В этих условиях очень важным направлением становится социальная помощь населению по компенсации затрат на жилищно-коммунальные услуги. Эта помощь у нас производится в основном двумя путями — это путь выплаты через компенсацию и выплаты субсидий на компенсацию оплаты жилья и коммунальных услуг. Вот эти две выплаты у нас в последние годы наиболее развиваются. Если в 2008 г. на эти выплаты затрачено из областного бюджета 3,2 миллиарда рублей, то по итогам 2010 г. уже 4 миллиарда рублей. То есть 44% от объема всех выплат, которые мы производим жителям области, идут на жилищно-коммунальное хозяйство. Эти выплаты и подходы к ним мы стараемся совершенствовать, не так давно были проведены изменения в нашем законодательстве, связанные с тем, что расширяются категории (прежде всего это касается сельских медиков, специалистов села). У нас последние годы сложился перекос в предоставлении компенсаций специалистам села — педагогические работники, медицинские работники, работники культуры и спорта, проживающие в городе и в селе, имели несколько разные выплаты и разные системы расчетов. Наконец, с последним изменением в наше областное законодательство это неравенство выровнено. С 1 января 2012 г. все специалисты села будут получать денежные компенсации по жилищно-коммунальному хозяйству в равных условиях. Это серьезное увеличение затрат по области и серьезная помощь населению. В последнее время в области большое внимание уделяется демографическим проблемам, в связи с этим детские пособия, выплаты по рождению ребенка — этому тоже много уделяется внимания. Пособие по рождению ребенка, которое у нас выделяется из областного бюджета, самое высокое в РФ и составляет 20 тысяч рублей. Это дополнительно к тому, что идет по федеральному законодательству, это 12 тысяч. Недавно губернатором принято решение, если мы делаем выплату по рождению ребенка независимо от того, двое, трое или один ребенок родился, теперь мы будем выплачивать 20 тысяч на каждого родившегося ребенка. Наряду с этим сейчас на стадии подготовки и вот уже на выходе законодательный акт по введению регионального

материнского капитала по аналогии с федеральным. Определено, что дополнительно мы будем выплачивать на каждого третьего и последующего ребенка 100 тысяч рублей. С 2012 г. у нас в законодательстве будут приняты такие изменения, во всяком случае, согласование такое есть. У нас большой спектр помощи — помощь на ребенка малоимущим семьям, помощь матерям, страдающим определенными заболеваниями, около 2 миллиардов рублей в год мы затрачиваем на эти меры социальной помощи. Наряду с этим действует целевая программа оказания помощи многодетным семьям. Мы со многими регионами общаемся, сотрудничаем, и не во всех это есть. За 2007–2008 гг. практически решена проблема обеспечения жильем семей, имеющих 7 и более детей. Сейчас в стадии реализации программа оказания помощи семьям, которые имеют 5 и более детей. Также по этой программе предусматривается помощь домашнему обустройству. То есть мы делаем опрос этих семей, отдельным семьям оказываем помощь в приобретении техники, многим большим семьям выделяем автомобили. Эта программа работает, и Правительство намерено дальше продолжать ее. Большой спектр работы связан с проблемами социального обслуживания населения — это прежде всего содержание домов-интернатов для престарелых, у нас большая сеть таких домов-интернатов, на сегодня около 6000 мест. У нас есть специализированные психоневрологические дома-интернаты для престарелых. На сегодня в области еще не хватает мест, и в этом году будут сданы два дома-интерната, которые будут работать по современной технологии, в Бобровском районе и Грибановском районе. И в этом году поставлена задача, чтобы осенью были введены дополнительные дома-интернаты, и далее эта работа будет продолжаться. В нашем ведении находится работа по профилактике безнадзорности, беспризорности несовершеннолетних, вернее, часть работы, связанная с содержанием центра оказания помощи детям, а также центров по работе с несовершеннолетними. За последние годы создана система практически в каждом районе, либо созданы межрайонные центры на ряд районов. Мы практически закрываем все потребности в данном виде услуг, и немаловажным является то, что за счет этого — есть такой показатель, которым у нас оцениваются регионы, это удельный вес безнадзорных и беспризорных детей по отношению к общему числу детей — вот этот показатель держится у нас на одном из самых низких уровней в РФ — 0,78%. Причем этот показатель у нас постоянно снижается, в 2007 г. он составлял у нас 0,86%, в 2010 г. — 0,78%. Наряду с этим мы прекрасно видим, что у нас есть над чем работать, есть, безусловно, проблемы, связанные с выходом на федеральное законодательство, которые вызывают поток писем и к нам, и в общественные организации. Есть такая проблема, как неравенство законодательства. Вот компенсация на оплату жилищно-коммунальных услуг, о которой я говорил.

По закону ветеранам компенсацию на оплату жилья дают в размере 50% без учета приватизации, а по закону об инвалидах, по федеральному, мы предоставляем компенсацию только тем, кто проживает в муниципальном жилье. И таким образом, у нас 70 тысяч инвалидов вот эту частичку недополучают. Мы несколько раз пытались уже и в профильные комитеты Государственной Думы обращаться. Несколько лет назад по инициативе ряда регионов был даже внесен в Думу проект закона, но, к сожалению, Правительство РФ сделало отрицательное заключение. Так проект до сих пор проектом и остался. Безусловно, законодательство развивается таким образом, что при передаче полномочий регионам по социальной защите, а финансирование под эти интересы выделяется... ну вот мы получаем на жилье на 80–90 человек в год, а 2300 человек очередь... если только растянуть выполнение этих полномочий на 25 лет. Очень сложно это объяснять людям. Продвижения есть, особенно последние 2 года, по ветеранам ВОВ, мы уже 2300 человек либо предоставили жилье, либо предоставили компенсацию, либо субсидию в соответствии с указом № 714 об обеспечении жильем участников ВОВ. Но здесь тоже встречаемся с рядом проблем, связанных с тем, что по законодательству прописано, что мы оказывать помощь таким образом можем тем, кто либо совсем не имеет жилья, либо по нормативу (у нас по области установлено 11 кв. м на человека), либо жилье признано аварийным и непригодным для проживания. То есть тем, кто претендует на получение нового жилья. Мы провели мониторинг — из 12 тысяч участников войны у нас примерно 3,5 тысячи таких, которые под эти параметры подходят, а остальные, особенно сельское население, проживают в домах, формально пригодных для проживания, но там нет элементарных вещей по благоустройству. По законодательству муниципальные власти не имеют права признавать их непригодными для проживания. Сейчас попытки эти делаются, но попытки, к сожалению, в единичных случаях, за счет спонсорских средств, за счет других каких-то возможностей, но здесь нужен системный подход на уровне федерального законодательства. Необходимо обратить внимание на такую категорию, как ветераны боевых действий. Они у нас сегодня тоже по сравнению с ветеранами ВОВ в гораздо худших условиях социальной защиты и по обеспечению жильем. Последнее время Президента РФ не раз отмечал, что еще раз надо пересмотреть распределение, перераспределение полномочий между Федерацией и субъектами Федерации. Мы очень боимся, что будет тот же подход, что и в 2005 г. Вот этого нам надо избежать. Передача полномочий все-таки должна просчитываться финансово, иначе мы получим очень много недоразумений и очень много обращений. Мы, конечно, будем их преодолевать, но если бы заранее предусмотреть все и в проведении проекта отобразить еще и общую проблематику региона — это будет полезно и для нас, и для федеральных органов власти».

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо большое, Иван Николаевич! Присаживайтесь! Я хочу сказать, что здесь присутствуют и Общественная палата, и Уполномоченный по правам человека Воронежской области, и представители общественных организаций, и мы получили дополнительные каналы информации и законодательных инициатив. И как говорится, если спортсмен не берет первый старт, будет второй и третий, наверное, нам с вами придется поработать с этими проектами, будут какие-то проекты и по результатам этого семинара, и попробуем еще раз пролоббировать эти интересы. Когда мы точно знаем, что законопроекты готовы, с ними легче работать. Сначала закон надо проработать, и если подключится наша Ассоциация юристов России, которую как раз возглавляет наш гость, юридически проработает закон, то Правительству трудно будет устоять. Плюс у нас наши законодательные инициативы поддерживает Уполномоченный по правам человека в РФ Лукин, которому мы тоже посылаем эти проекты. Вот, кстати, недавно послали предложение по поддержке такой социальной категории, как несовершеннолетние узники. На днях пришел ответ уже за подписью Лукина, потому что он обладает этим правом, — он направил письмо Президенту с текстом, разработанным нами, с тем чтобы он поручил Правительству проработать этот проект. Если какой-то проект сделать реальным и проработать через наши новые общественные механизмы, он будет прорабатываться Правительством. Спасибо за выступление!»

**Гриб В.В.:** «Разрешите дополнить! Совершенно права Татьяна Дмитриевна, мы по итогам данного мониторинга будем готовить проект поправок ко многим нашим социальным законам, в которых много несовершенств. Это обсуждалось и в Администрации, и в Совете Федерации, каждую неделю обсуждается в ОПРФ. Много социальных несправедливостей по многим вещам. И мы направим рекомендации Правительству, и ОПРФ будет лоббировать эти интересы, потому что идет шквал писем. И большинство проблем не на региональном, а на федеральном уровне. Вот у нас дают сертификат за второго ребенка, и дальше рожать смысла уже нет, на федеральном уровне получается, что нам многодетные семьи не нужны. Получается некоторая алогичность. У меня часто бывают споры с Министерством финансов, потому что у них логика... ну не человеческая, скажем так. Они рассуждают языком цифр, а не людей, не языком конституционных прав граждан. Поэтому вам спасибо. И ваши замечания, и ваш позитивный опыт будем всячески пропагандировать. Надо, чтобы наши законодатели его учитывали, как Госдума, так и Правительство. Потому что у нас иногда региональное законодательство лучше в ряде случаев, чем федеральное! Спасибо!»

**Заржевская Т.Д.:** «Слово предоставляется Владимиру Ивановичу Белоножкину, руководителю аппарата Уполномоченного по правам человека Воронежской области, доктору технических наук».

**Белоножкин В.И.:** «Уважаемые коллеги, поскольку первая тема нашего семинара непосредственно относится к проблематике мониторинга в социальной сфере, но и вторая тема по выборам также имеет отношение к мониторингу прав, я бы хотел этим выступлением попытаться систематизировать понятия мониторинга в социальной сфере и что мы вот сейчас, на данный момент имеем, — методики, планы и т.д. На этом слайде вы видите несколько определений мониторинга, их достаточно много, все они вокруг одного располагаются, примерно похожи. Субъекты в социальной сфере здесь выделены как органы власти различного уровня, органы, которые занимаются профессиональным мониторингом, — органы статистики, различные инспекции, надзорные службы, это общественные некоммерческие организации, которые являются частью гражданского общества и тоже ведут мониторинг, также можно сюда отнести и СМИ, и центры изучения общественного мнения, и научные организации, которые занимаются этим в научных целях. Среди большого разнообразия и форм мониторинга, можно их обобщить до 4, которые приведены ниже, — анализ отчетных контрольных данных, представляемых по вертикали, в служебном порядке; анализ информационных потоков, сообщений СМИ; это проведение опросов общественного мнения; это анализ непосредственных обращений граждан с жалобами, предложениями в различные инстанции, включая и общественные структуры. Ну и непосредственно к мониторингу понятие показатели, или параметры, или индикаторы мониторинга, т.е. некая обобщенная характеристика объекта изучения, которую желательно выразить в числовой форме, чтобы можно было удобно сравнивать и т.д. Если рассмотреть мониторинг в системе, то на этой схеме примерно показано, какое место мониторинг занимает в системе реализации неких программ. Предыдущий выступающий говорил, что ряд программ реализуется областным Правительством, ряд федеральным, национальные проекты ведутся — это в общем-то все программная деятельность. Мониторинг является здесь элементом, который реализует обратную связь. То есть механизмом контроля и механизмом оценки эффективности деятельности программы. Хотелось бы пройтись по этим видам мониторинга. Непосредственно мониторинг, основанный на отчетных статистических данных, субъектом его, как правило, являются органы власти различного уровня. Ну и несколько примеров: 1. Мониторинг процессов в реальном секторе экономики, финансовой, банковской и социальной сферах субъектов РФ, который был учрежден поручением Правительства 2009 г. Всего в этом перечне 83 показателя, из них непосредственно

к социальной сфере относятся только 22. Ниже на графике показаны показатели касательно рынка труда, доходов и занятости населения, по задолженностям и субсидиям по жилищно-коммунальным услугам, это индекс потребительских цен на товары и услуги и различные социальные последствия кризисных явлений (преступность, безпризорность — такие параметры). Методика — это сбор и обработка статистической информации в рамках единой системы управления. На следующем слайде показан пример обработки этой информации Правительством и ее предоставления гражданам. Следующий пример подхода — подход к социально-экономическим итогам в Воронежской области, как это публикуется на портале Правительства Воронежской области. Там всего 10 показателей, из них к социальным можно отнести 4. Это графическая интерпретация результатов, вы видите 2 диаграммы на слайде — потребительские цены на товары и услуги в сравнении с прошлым аналогичным периодом и уровень безработицы. В качестве третьего примера хотел бы показать, что сейчас активно развиваются технологические решения в русле концепции электронного правительства и единой системы оказания госуслуг населению, идет информатизация этих процессов, технологизация. На этом слайде показаны некие технологические решения, которые на рынке, в частности отечественном, представляют компании по организации вот таких вертикалей, с одной стороны, отчетности и, с другой стороны, контроля населения за этой отчетностью. 2. Следующим направлением, подходом может являться мониторинг нормативно-правовых актов. Об этом тоже сейчас говорилось, что есть ряд нормативных актов, в которых есть противоречия, есть недоработки, есть несоответствия требованиям времени, и надо их как-то менять. Чтобы менять, надо понять, что в них не так. Это и есть как раз мониторинг нормативно-правовых актов. Цель его — повышение эффективности правоприменительной практики. На этом слайде показаны задачи этого мониторинга, параметры нормативно-правовых актов, подлежащие мониторингу, в общем виде, без детализации. Из параметров первое — это эффективность реализации, к которым относится правовое качество и эффективность действия нормативно-правового акта. На следующем слайде показана схема методики мониторинга. Соответственно любая методика входит в программу мониторинга, которая является более широкой сущностью. Такая методика была проработана в рамках экспертизы некоторых антикоррупционных законов и была, скажем так, обкатана на практике. 3. Следующим методом является анализ на основе событийной или новостной информации, и здесь тоже несколько примеров. Это использование специализированных программных средств, которое включает в себя несколько этапов, самым основным является автоматическая рубрикация информационных сообщений в потоках «интернетовских», например. Ну и на следующей ста-

дии — обработка этих самых сообщений. Следующий пример — ведется мониторинг трудовых конфликтов центром социально-трудовых прав в Москве, например. Здесь отбираются сообщения также из интернет-ресурсов и о трудовых процессах, выделяется информация по интересующим параметрам, информация записывается в базу данных, ну и далее обрабатывается и анализируется. В качестве результата мониторинга представляется также визуализация динамики процессов — вот на этой диаграмме распределение трудовых протестов по периодам, ну и формирование на основе всей этой информации выводов и прогнозов. Это частные подходы. В принципе первый подход, который связан с анализом статистики, отчетности, он, как и любая статистика, зачастую не видит конкретных проблем, конкретных людей, которые иной раз являются исключениями, которые зачастую и подтверждают практику, что что-то с этим законом не так или что-то в деятельности некоторых органов власти не так. Это одна сторона. Сторона анализа СМИ, событийной информации — она, скажем так, в какой-то мере носит более объективный характер, выхватывает из потока событий некоторые факты, позволяет иногда выудить проблему. Но здесь выплывают вопросы объективности СМИ, отдельных публикаций. На двух последних стадиях я систематизировал методику проекта «Проведение комплексного мониторинга защиты социальных прав граждан», в рамках которого проводится этот семинар. Методика этого проекта основывается на анализе соблюдения принципов гарантированных прав граждан, для оценки избираются некоторые актуальные проблемы, возникающие при соблюдении прав и свобод граждан. Есть ряд индикаторов этого мониторинга — это качественный индикатор и несколько количественных индикаторов, которые позволяют оценивать уровень защиты социальных прав граждан, сравнивать регионы по этим критериям. Методика этого проекта отличается сочетанием и первого метода мониторинга, и второго, поэтому объективность его должна быть более высокой. У меня все».

**Заржевская Т.В.:** «Спасибо, Владимир Иванович! Наверное, мы дойдем до конца семинара, а потом будут вопросы. Я с большим удовольствием предоставляю слово очаровательной женщине — Александре Викторовне Глуховой, председателю комиссии образования и науки Общественной палаты Воронежской области, заведующей кафедрой социологии и политологии ВГУ, профессору. Пожалуйста!»

**Глухова А.В.:** «Уважаемые коллеги, после некоторых формализованных схем, которые мы видели до этого, очень любопытных, богатых, содержательных, хотелось бы спуститься на грешную землю и посмотреть на реальные проблемы, которые волнуют воронежское

общество, российское общество и т.д. Вопросы, связанные с законодательным оформлением образовательного процесса в Российской Федерации, с положением дел в этой важнейшей сфере нашей жизни, как мы все знаем, относятся к приоритетным. В том числе к деятельности комиссии образования и науки Воронежской области, которую я имею честь возглавлять. Целью деятельности комиссии является публичные и общественные слушания по наиболее актуальным проблемам, связанным с образованием и наукой в Воронежской области в контексте Российской Федерации и мира в целом. В России каждый день в систему образования на учебу и работу приходят 40 миллионов человек. Однако интересы этого многомиллионного слоя не всегда бывают услышаны, не говоря уже о том, чтобы иметь должное представительство в органах власти и влиять на характер принимаемых решений. Особенно горько признать феномен так называемого избыточного неравенства. Есть такое понятие в социологии — т.е. неспособности той или иной группы даже инициировать обсуждение проблемы, не говоря уже о том, чтобы бороться за них. К этому относится учительство в полном смысле этого слова. Показательно, что исключенными из процесса распределения социальных благ являются не бомжи, не работники низкой квалификации, но масса интеллектуальной элиты страны — учителя, преподаватели вузов, научные работники, пополнившие в последние годы ряды «новых бедных». Без модернизации этого многомиллионного слоя никакая модернизация в России невозможна в принципе. Нужно сказать, что в 2010 г. в комиссии по образованию и науки прошли слушания по ряду проблем, касающихся этого вопроса. Речь идет об обсуждении проекта закона об образовании, обсуждении вопроса, связанного с современным образом жизни учителей и образом жизни современных преподавателей. Отраднo, что эти слушания были проиницированы двумя общественными структурами — Общественной палатой Воронежской области и Молодежным парламентом Воронежской области. Обе эти структуры очень важны, как институт гражданского общества, как каналы коммуникации между обществом и властью. Отличительной особенностью слушаний стало участие в них преподавателей кафедры социологии и политологии Воронежского государственного университета, на протяжении многих лет ведущих социологические исследования по темам современного образа жизни современного преподавателя и современного студента. Показательно, что выводы ученых полностью совпали с оценкой присутствующих преподавателей воронежских вузов. О значимости проблемы образования говорит и то, что недавно в «Российской газете» был опубликован доклад Уполномоченного по правам человека за 2010 г. Владимира Петровича Лукина, в котором право на образование отнесено к категории культурных прав. Хотя доля жалоб на получе-



ние культурных прав сравнительно невелика, тревожит то, что в 2009 г. 87% таких жалоб были связаны с реализацией права на образование. По мере стабилизации положения в России образование, от которого в нашей стране во многом зависят профессия, карьера и общественное положение человека, становится одной из главных жизненных ценностей. В таких условиях конституционное право на образование естественно приобретает большую значимость, причем социальными заказчиками этого права выступают как родители, так и их дети. Вместе с тем реализация права на образование по-прежнему сопряжена с некоторыми трудностями и проблемами. Едва ли из них являются открытое и латентное нарушения принципов доступности образования, что является прямым нарушением статьи 43 Конституции. Это явление социально опасное. Начиная с многолетних очередей в дошкольные учреждения и заканчивая пресловутым ЕГЭ при поступлении в вузы. Надо сказать, что результаты слушания, которое было проведено, были потом направлены в органы власти. Эти предложения были согласованы практически тремя структурами — комиссией по образованию и науки Воронежской области, Всероссийским педагогическим собранием, возглавляемым Ольгой Анатольевной Кортавцевой, и председателем Воронежского обкома Фронта народного образования и науки Тамарой Андреевной Глюковой. Собственно, какие наиболее болезненные моменты мы высветили в этом слушании? Для меня, как для заведующей соответствующей профильной кафедрой, отрадно слышать, что заявлено следующее: «Направить результат социологического исследования положения профессионального учительства в органы власти Воронежской области». Во-вторых, готовность властей Воронежской области совместно с властями других регионов обратиться к Правительству РФ с просьбой пересмотреть показатели эффективности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов, в том числе показатели, необходимые для расчета неэффективных расходов средств бюджета. Поскольку речь идет об Указе Президента от 28 апреля 2008 г., поскольку следование этим требованиям привело к резкому сокращению и многочисленным увольнениям психологов, методистов, представителей дополнительного образования, а без них невозможна реализация запросов нового поколения. В слушаниях принимали участие директора некоторых школ Воронежской области. Я так полагаю, что управленческий аппарат чувствует себя более-менее комфортно, но «стон» директоров оказался значительно мощнее, чем «стон» даже самих учителей. Потому что один из директоров, кстати, он многие годы был депутатом городского совета, Воробьев Сергей Николаевич (я его знаю еще комсомольским вожаком) — он теперь и директор, и сторож, и секретарь, и я не знаю, какие еще он функции на себя вынужденно взял, потому что экономят на вы-

делении средств для соответствующих должностей. Второе пожелание — ввести единое нормативное финансирование госзадания. Третье пожелание — ввести наравне с субвенцией нормативное финансирование. И наконец, четвертое — закрепить в государственном образовательном стандарте норму внимания и максимальной выполняемости в классе, потому что происходит рост численности, возрастает рост занятости педагога, надо осуществлять индивидуальный подход. Помимо этого, в Воронежской области предлагается повысить региональный расчетный норматив финансирования образовательных учреждений на 25–30%, использовать в качестве базовой расчетной единицы нормативного финансирования прожиточный минимум трудового населения. Предложено также, провести индексацию заработной платы работников образовательных учреждений в соответствии с уровнем инфляции, поскольку последняя индексация была проведена еще в феврале 2008 г. Далее, перевести с 1 сентября 2011 г. всех учителей, заработная плата которых рассчитывается по методике, введенной 1 сентября 2007 г., на оклады в соответствии с профессиональными квалификационными группами должностей педагогических работников. Это приказ Минздравсоцразвития от 1 мая 2008 г. Предлагается также увеличить количество грантов лучшим педагогам Воронежской области, внедряющим новые образовательные стандарты. Перечень этих предложений достаточно широк. Настроения в ходе слушания были такие, что люди готовы были хоть сейчас идти на площадь и голодать, митинговать. Так что моя задача, как модератора мероприятия, была еще и в том, чтобы удержать вот от таких спонтанных проявлений массового протеста и т.д. Но главными раздражающими факторами выступают прежде всего бесконечный вал бюрократической отчетности, и в электронной и в письменной форме, которой учителя не успевают заниматься. То же самое могу подтвердить и касательно университета, профессором которого я являюсь, и, конечно, низкий уровень оплаты труда. То есть в районах области назывались такие немислимые суммы, как 3 тыс. руб., 2,5 тыс. руб. Когда у людей нет выбора, они вынуждены соглашаться, в том числе и на это. Хотелось бы коснуться того проекта, который был в раздаточных материалах презентован Владиславом Валерьевичем. Там речь идет о мониторинге социальных прав граждан, на практике достаточно часто упоминаются социологические исследования. Должна сказать, что кафедра социологии и политологии готова принимать участие в подобных исследованиях, мы в этом заинтересованы, это полезно для наших аспирантов, которые пишут диссертации, для студентов-дипломников. Благодарю Вас за внимание!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо большое, Александра Викторовна! Вопросы к нашим выступающим на сегодня есть в зале? Ну что ж,

если нет, у нас сейчас по плану небольшой перерыв. Давайте прервемся на 15–20 минут и вернемся сюда после перерыва».

### Часть II

**Заржевская Т.Д.:** «Уважаемые коллеги, продолжаем работу нашего семинара. Хотелось бы сейчас обсудить такую важную категорию социальных прав, как право на медицинское обслуживание и медицинское страхование. Каждый из нас был в ситуации пациента, общался с врачами и видел, насколько наши права на медицинское обслуживание понимаем мы и насколько по-своему это права понимают врачи. И с удовольствием предоставляю слово кандидату медицинских наук, руководителю направления добровольного медицинского страхования компании «Инкомед» Юрченко Ивану Андреевичу!»

**Юрченко И.А.:** «Действительно, каждый из нас был пациентом, каждый из нас был в руках врачей и каждый из нас, независимо от той позиции, которую он занимает в обществе, оказавшись по ту сторону, ощущал некоторую зависимость, потому что заболевший человек ничего не может решить про себя и он вынужден доверять свое здоровье, себя врачам. В Конституции РФ абсолютно правильно отмечено, что охрана здоровья граждан — это основополагающее и неотъемлемое условие жизни общества. Я предлагаю вашему вниманию краткое тематическое сообщение, затрагивающее вопросы защиты прав человека в сфере охраны здоровья, а именно краткую справку причин нарушений традиционных прав человека в сфере охраны здоровья за период с 2001 до 2011 г., нарушений прав человека, возникающих в процессе оказания человеку платных услуг, вопросы защиты прав застрахованных в условиях глобализации рынка медицинского страхования. В 1992 г. был осуществлен переход к системе обязательного медицинского страхования. Обязательное медицинское страхование, которое опирается на свободу оказания медицинской помощи. Программа государственной гарантии по оказанию бесплатной медицинской помощи и тарифы оплаты медицинским учреждениям за оказанную медицинскую помощь помогла в 90-е годы стабилизировать здравоохранение. Сейчас стандарты оказались тем фактором, который тормозит здравоохранение, но это к защите прав человека не имеет отношения, поэтому на этом останавливаться не будем. В связи с тем что с 91-го года наблюдалась тяжелая ситуация в здравоохранении, получилось так, что с 91-го по 98-й год защите прав человека в сфере здравоохранения уделялось очень мало внимания. Одновременно формировался принцип оплаты медицинских услуг согласно программе обязательного медицинского страхования. В 1998 г. права граждан в области охраны здоровья были определены Основами законодательства РФ по

охране здоровья труда. Этот закон утвердил механизм по защите прав и свобод гражданина в области охраны здоровья, определил порядок оказания населению бесплатной медицинской помощи и порядок финансирования лечения за счет средств обязательного медицинского страхования. В соответствии с этим законом защиту прав в области здравоохранения осуществляет государство. С 1 января 2011 г. вступил в силу Закон об обязательном медицинском страховании. Этот закон регулирует отношения исполнительной власти, медицинских учреждений, медицинских страховых компаний и человека. Несмотря на то что в федеральном законодательстве вопросы защиты прав человека были проработаны достаточно качественно, на практике получилось, что универсальные механизмы защиты прав сработали недостаточно эффективно. Причина в том, что в 94-м году произошло разделение единой системы здравоохранения на три обособленные системы — на государственную, муниципальную и частную систему здравоохранения. В собственности государства осталось только небольшое количество медицинских учреждений. В области государственными остались только областные больницы и специализированные медицинские учреждения. Подавляющее большинство лечебных заведений по территориальному признаку стали муниципальными. Защиту прав граждан в соответствии с законодательством осуществляет региональная власть, но посредством лицензирования лечебной деятельности и лицензирования врачей, т.е. ретроспективно. Защита на этапе оказания помощи не просто не проводится, она физически невозможна. Поэтому что и административный, и финансовый менеджмент определяет владелец частной клиники. Зачастую это лица, которые не имеют никакого отношения к здравоохранению и понятия не имеют, что там происходит. Права граждан, которые обращаются в муниципальные региональные учреждения, а таких учреждений подавляющее большинство, защищают медицинские страховые компании, которые финансируют оказание медицинской помощи, муниципальные власти, которые владеют этими учреждениями, и региональная исполнительная власть. Но здесь возникают сложности. Администрация муниципальных образований не имеет подготовленных кадров, обладающих специфическими знаниями и знаниями в области управления здравоохранения. Поэтому защита прав населения оставляет желать лучшего. Многие страховые компании, защищая права граждан, применяют финансовые санкции к медицинским учреждениям. А исполнительная власть не является владельцем этих учреждений и поэтому осуществляет только административный контроль. Непосредственно защиту прав граждан, обратившихся как в муниципальные, так и в государственные учреждения, осуществляют только те страховые компании, которые имеют в своем штате круглосуточно функционирующий отдел за-

щиты прав пациентов, укомплектованный специалистами с высшим медицинским образованием, имеющими опыт работы в медицинском учреждении и специальные знания в области управления здравоохранения. При заболевании человек имеет право на медицинскую помощь, но закон не уточняет, должна ли медицинская помощь быть оказана бесплатно или на платной основе. После 94-го года медицинским учреждениям в качестве вынужденной меры было разрешено оказание платных медицинских услуг. И хотя деньги, полученные за оказание платных услуг, позволили обновить систему здравоохранения, сейчас платные медуслуги стали вредны. Они искривляют рынок, поддерживают недобросовестную конкуренцию. Несовершенство законодательства, принятого с 94-го по 98-й год, сформировало, по мнению министра здравоохранения и социально развития Т.А. Голиковой, условия для нарушения прав человека в сфере охраны здоровья. По ее мнению, медицинские учреждения злоупотребляют оказанием платных медицинских услуг. Своим приказом о неотложных мерах по обеспечению гарантий по оказанию бесплатной медицинской помощи за номером 372 от 29 июня 2009 г. министр, по ее собственному выражению, открыла первый этап борьбы с нарушениями прав граждан при оказании медицинской помощи. 15 мая 2007 г. было опубликовано постановление Правительства, которое гласило: «На платной основе не могут предоставляться первичные медико-санитарные услуги. Платно могут оказываться только услуги сверх обязательных». А есть лечебные заведения, где объем платных услуг доходит до 70%. При этом платные мед. услуги, во-первых, увеличивают нагрузку на врача, создают социальную напряженность, инициируют жалобы со стороны пациентов, иногда даже судебные иски. И при всем при этом платные услуги не выгодны для лечебных заведений, они не приносят им доход, потому что большинство лечебных заведений — это муниципальные лечебные учреждения, и доход от платных медицинских услуг поступает не на расчетный счет учреждения, а на расчетный счет владельца лечебного заведения, а именно администрации муниципального образования. И получается следующее — единственным источником финансирования лечебных заведений остаются только те денежные средства, которые страховые медицинские компании перечисляют за оказание медицинской помощи обязательного спектра. На мой взгляд, как человека, находящегося в страховой медицине и стоящего за операционным столом в качестве хирурга, есть два решения этого вопроса. Первый вариант — это организация эффективного механизма защиты прав человека посредством изменения формы собственности, т.е. передача в областную собственность, и тогда областной департамент здравоохранения будет иметь больше отношения к основной массе лечебных заведений. Второй вариант — это создание эффективного контроля деятельности му-

ниципальных образований в сфере охраны здоровья со стороны региональной исполнительной власти. Но эти эффективные механизмы контроля безуспешно формируются начиная с 94-го года. Исследования вопросов защиты прав граждан в системе обязательного медицинского страхования показывает слабую защищенность лиц, застрахованных в столичных медицинских компаниях, но проживающих в регионах. В условиях глобализации системы обязательного медицинского страхования наблюдается тенденция укрупнения на рынке обязательного медицинского страхования, которое почему-то сопровождается перемещением капитала из регионов в Москву. Исполнительная власть любого региона, в том числе и Воронежской области, обладает эффективными способами управления страховыми организациями, расположенными на судебной территории, но контролировать деятельность, особенно финансовую, которая территориально расположена в другом субъекте Федерации, ну например, в Москве, крайне затруднительно. В медицинских страховых компаниях организацией практической деятельности, направленной на защиту прав пациентов, на охрану защиты прав застрахованных, занимаются отделы защиты прав застрахованных. Но вопрос в том, что такие отделы формируются только при головных офисах, потому что нужен очень большой подготовленный штат, нужно большое количество специалистов, которые в одно и то же время являются и практикующими специалистами, и при этом еще являются специалистами в области страхования. Филиалы себе позволить этого не могут. Филиал медицинских страховых компаний, как правило, просто финансирует работу медицинских учреждений, которые оказывают услуги, и контролировать деятельность медицинских страховых учреждений путем наложения финансовых санкций, штрафов, физической возможности оказывать реальную помощь людям у филиалов просто нет. Потому что нужна круглосуточная горячая линия, нужны специалисты, которые будут на этой линии дежурить, которые в курсе именно этой проблемы (потому что хирург не знает терапии, терапевт не знает стоматологии). И самое главное, чтобы в любое время дня и ночи этот специалист реально выезжал в лечебные заведения. К примеру, в нашей компании решением директора каждый врач, независимо от той позиции, в которой он находится, обязан хотя бы раз в месяц возглавлять это отделение. И реально приходится сталкиваться с тем, что люди не знают, как их права реализовывать, и не могут их реализовать. И порой достаточно одного звонка — и человек получает ту помощь, которая необходима. Но опять-таки, это возможно только там, где расположен головной офис. На территории Воронежской области обязательное медицинское страхование представлено тремя компаниями — одна региональная и две, головные офисы которых расположены на территории Москвы. Скажу так, население Воронежской области, а мы

на территории работаем уже 17 лет, более половины населения выбрало страхование в региональной компании. Качество оказания медицинской помощи, оказываемой в Воронежской области, оценивается по конечному результату деятельности, а именно полным или частичным восстановлением здоровья пациента. Цель структур, которые контролируют деятельность здравоохранения, — помогать людям реализовать свои права в сфере охраны здоровья, частичное или полное восстановление здоровья. «Частичное» — это слово относится к 94-му году, когда создавались стандарты, сейчас должно остаться только одно слово — «полное» восстановление здоровья. Напоследок скажу о практической деятельности. Никогда в жизни невозможно защитить права человека, если он пассивен, если он сам не создает инициативу. Поэтому, если права человека нарушаются в сфере здравоохранения, человек обязан, должен обратиться по следующим телефонам и адресам: 1. Своя медицинская компания, в которой он застрахован. 2. Главный врач медицинского учреждения, в котором нарушены права человека, если вопрос касается скорой медицинской помощи, то это главный по станции. Следующий этап контроля — Департамент здравоохранения Воронежской области — это те люди, который платят нам деньги, всему региональному здравоохранению Воронежской области. Спасибо за внимание!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо, Иван Андреевич! Мы и лично для себя что-то новенькое узнали, куда звонить. Проблемы права на медицинское обслуживание переходят у нас в другие социальные права, которые тоже не менее нам близки, это права потребителей в условиях проведения реформы ЖКХ. Все мы знаем, как сейчас подорожали все эти квитанции, которые к нам приходят. Поэтому давайте переместимся в обсуждения реформы системы ЖКХ, и я с большим удовольствием предоставляю слово Вадиму Юрьевичу Кстенину, руководителю управления жилищно-коммунального хозяйства и энергетики Воронежской области. Пожалуйста, Вадим Юрьевич!»

**Кстенин В.Ю.:** «Спасибо! Уважаемые коллеги, начну с того, что все мы знаем, что ЖКХ у нас самая «развеселая» сфера, затрагивающая права и интересы граждан. В нашей сфере нет ни единого процесса, который бы не затрагивал эти права и интересы. Чтобы не вдаваться в длительную полемику, я хочу остановиться на, как мне кажется, наиболее острой и необходимой для решения проблемы о реализации закона № 185 о фонде содействия регулирования реформы жилищно-коммунального хозяйства. На территории Воронежской области в период с 1998 по 2010 г. проведен капитальный ремонт в 2300 домах и переселено 3314 граждан. В то же время согласно части 6 статьи 3 федерального закона № 185 деятельность фонда

прекращается 1 января 2012 г., а потребности в капитальном ремонте и переселении граждан на сегодняшний день остаются очень большие. Мы едва ли 15–17% отремонтировали жилищного фонда на территории Воронежской области. По переселению та же самая картина. Выполнить полную программу по переселению за счет бюджета Воронежской области не представляется возможным ввиду недостаточности средств. Необходимо, чтобы деятельность фонда была продлена на более длительный срок, чтобы органы государственной власти и органы местного самоуправления могли выполнить надлежащим образом обязательства по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан. Можно судиться с муниципалитетами, отсуживать свои права на капитальный ремонт, естественно, в таком случае при наличии решения суда будет выполнен капитальный ремонт, но этот путь, на мой взгляд, является неконструктивным и не защищающим законные права и интересы граждан, поэтому либо действие фонда должно быть продлено, либо разработаны другие механизмы, помогающие людям, которые не попали под реализацию данной программы, получить те же самые услуги. По итогам всероссийского совещания, проходившего в Липецке 26–27 мая 2011 г., представители государственных органов, а также представители органов власти 63 субъектов РФ отметили, что только с момента создания фонда ЖКХ началось финансирование работ по проведению капитального ремонта домов на нужном уровне. Однако есть опасение, что к моменту окончания работы фонда не будут созданы адекватные механизмы по финансированию работы субъектов РФ и уровень работ по капитальному ремонту вернется к уровню, существовавшему до начала деятельности фонда, что недопустимо. Это приведет к неуправляемому ухудшению жилищного фонда и в конечном счете к увеличению расходов бюджетов всех уровней на переселение. Также на совещании отмечено, что основными проблемами региональных систем капитального ремонта являются отсутствие у субъектов соответствующих полномочий, отсутствие в законодательстве норм об обязательных платежах на капитальный ремонт собственником. То есть наша злополучная платежка, как вы знаете, не содержит строчки о капитальном ремонте. Если такая строчка есть — это незаконно. Первое, что нам надо сделать, это чтобы жильцы многоквартирного дома, которые выбрали ту или иную компанию, разобрались, кто ими управляет, как ими управляют. Необходимо принятие федерального закона, предусматривающего формирование правовых условий для создания субъектами РФ механизмов финансирования капитального ремонта многоквартирных домов. Есть еще одна проблема. Частью 10 статьи 160 Жилищного кодекса определено, что управляющая организация за 30 дней до окончания срока управления многоквартирным домом обязана передать техническую и иную документацию по



многоквартирному дому вновь выбранной управляющей организации. У нас на территории не только Воронежской области, но и всей России существует проблема двойного управления, когда появляются 2, а может, и 3 платежных документа от управляющих компаний. Это происходит потому, что в различных случаях собственники каждый день подписывают какие-то документы, причем не разбираясь, что они подписывают, либо управляющие компании что-то «химичат» с подписными документами, в результате все эти взаимоотношения выливаются в судебные разбирательства, длительные тяжбы между управляющими компаниями, которые приводят к тому, что на жилищном фонде возникают двойные-тройные платежные документы. Вместе с тем на федеральном уровне не утвержден порядок передачи документации при переходе многоквартирного дома из управления одной компании к другой. Данная ситуация способствует возникновению многочисленных конфликтов с организациями, осуществляющими управление многоквартирными домами. В результате граждане оказываются заложниками конфликтных ситуаций. На федеральном уровне необходимо урегулировать переход многоквартирного дома из управления одной компании в управление другой компании, а также сроки и порядок передачи документации на многоквартирный дом. Необходимо предусмотреть меры административной ответственности за нарушение сроков передачи документации. В настоящее время в Госдуме Ханты-Мансийским автономным округом внесен проект закона о внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в частности установлении ответственности должностных лиц организации, осуществляющей управление многоквартирным домом, за несоблюдение требования жилищного законодательства, в том числе и за сроки передачи документации на многоквартирные дома. То есть многие компании незаконно управляют многоквартирным домом, они считают, что это их бизнес, и мешают другой законной компании им управлять. Поэтому эти конфликты напрямую отражаются на состоянии людей. Статьей 162 Жилищного кодекса определен общий объем работы по управлению многоквартирным домом в виде страховых договоров. Я думаю, не многие из вас знают, что такое договоры управления многоквартирным домом. Эти договоры не отвечают требованиям статьи 162, в частности, не указывается состав общего имущества многоквартирного дома, перечень работ и услуг по содержанию общего имущества в многоквартирном доме носит обобщенный характер, 2/3 определенных услуг не оказываются управляющей компанией, не определен порядок изменения такого перечня, не определен механизм осуществления контроля. В связи с этим целесообразно на федеральном уровне утвердить типовой договор управления многоквартирным домом, положения которого будут соответствовать

требованиям жилищного законодательства. Дальше, не урегулирован вопрос о признании многоквартирных домов, находящихся в муниципальной собственности, аварийными, подлежащими сносу. Помоему, не только в Воронежской области он стоит. В адрес Правительства Воронежской области поступают обращения граждан, которые проживают в домах и жилых помещениях жилищного фонда Российской Федерации, с вопросами о переселении. В большинстве случаев такие дома находятся в ненадлежащем санитарно-техническом состоянии, часто угрожают безопасному проживанию граждан. Однако, если многоквартирный дом не признан в установленном порядке аварийным и не признаны непригодными для проживания граждан жилые помещения в нем, оснований для переселения не имеется. Признание аварийными домов, находящихся в реестре территориальной собственности, относится к компетенции Министерства регионального развития. То есть вы представляете — люди живут в доме, который по той или иной причине является государственной собственностью, и для того чтобы принять решение о расселении такого дома, необходимо пройти через целое министерство. Такой длинный путь. Еще один важный вопрос. В действующем федеральном законодательстве никак не прописано выявление граждан, проживающих в многоквартирном доме, но не прописанных в нем, которые не оплачивают услуги. И управляющие компании не заинтересованы в выявлении таких граждан. Люди, которые регулярно платят за коммунальные услуги, занимающие свою жилую площадь, платят за неопределенный круг лиц, которые в съемных квартирах в неизвестном количестве, и никаким образом законодательно это не регулируется. Не определен перечень должностных лиц, отвечающих за регистрацию, и не определен порядок проведения данных мероприятий. В действующем законодательстве не определен порядок осуществления оплаты электроэнергии за имущество, потребляющее его в местах общественного пользования. Какие-то теоретические нормативы установлены, которые, на мой взгляд, не отражают действительность абсолютно. Вопрос абсолютно не урегулирован, и я считаю, что это нужно сделать. Сейчас готовится ряд поправок. И еще один вопрос, на который бы хотелось обратить ваше внимание, — сбор средств за вывоз мусора, вывоз жидких бытовых отходов определен из общей площади занимаемого помещения, что вызывает недоумение людей, потому что целесообразно от количества людей платить. Мне очень трудно объяснять людям в своей рабочей деятельности, почему сверх того, что показывает установленный прибор в квартире, ему еще надо заплатить какую-то межнормативную разницу. Кто платит по нормативу, ему ничего не дорасчитывают. А кто поставил прибор учета — тем еще сверху какой-то перерасчет идет. У нас настолько много маразма в нашем законодательстве, которое, мне кажется, надо упрощать и приводить в соответствие!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо! А можно тоже вопрос? Если не ошибаюсь, по поводу платы за лифт. Раньше тоже брали в зависимости от количества, этажа и так далее. А сейчас тоже, по-моему, по квадратным метрам берут?»

**Кстенин В.Ю.:** «Нет, сейчас по квадратным метрам не берут».

**Заржевская Т.Д.:** «И с первых этажей не берут?»

**Кстенин В.Ю.:** «С первых этажей берут».

**Заржевская Т.Д.:** «А куда он ездит?»

**Кстенин В.Ю.:** «Ну вы понимаете, по логике вещей не надо бы брать, но жилищный комплекс как трактует — все мы собственники многоквартирного дома, в том числе и всех сооружений, которые в нем есть. То есть тогда получается, что на ремонт крыши первые, вторые, третьи этажи складываться не должны. Собственник многоквартирного дома несет ответственность за содержание общего имущества этого дома. Лифт — это общее имущество. Но это трудно людям объяснять. С другой стороны, приходят люди, особенно в период капитального ремонта, когда люди получают деньги на дом, и начинают делить, на что деньги тратить из федерального бюджета. И тут начинаются проблемы. Верхние этажи кричат: «Нам сто лет ваш подвал не нужен, нам кровлю надо чинить!» Нижние этажи кричат: «Нам крыша ваша сто лет не сдалась, нам подвал нужен!»

**Реплика из зала:** «Скажите, закон об управляющих компаниях есть вообще? Я выступаю на круглых столах и часто слышу такой вопрос, хотелось бы Вам его задать. Скажите, пожалуйста, была государственная система о жилищно-коммунальном хозяйстве, почему ее разбили, и многие говорят: «Вернуться бы к этой системе!» Потому что и управляющая компания одна и вторая, и во всех наших СМИ только и пишут: обманули! Общественная палата, и Московская, и наша, ставили такой вопрос и перед губернатором, и перед нашим правительством: «Как нам решить с вами эту проблему?» И я выступаю, у меня тоже спрашивают: «Как?» Объясните, как я должна сегодня объяснять нашим товарищам...»

**Кстенин В.Ю.:** «Вы мне скажите, Вы хотите, чтоб я ответил от себя лично или как чиновник?»

**Реплика из зала:** «Нет, вы ответьте от себя лично. Вы в Общественной палате. Как Вы и Ваша комиссия ставит сегодня перед Правительством этот вопрос?»

**Кстенин В.Ю.:** «Скажу, что с начала года у меня лично в управлении было 7 тысяч обращений граждан, которые мы рассматривали. Это за полгода, это небывалая активность. Что касается, как Вы сказали, управляющих компаний. Вот раньше была государственная система, было хорошо и так далее. Как человек, я с Вами соглашусь. Мне тоже больше нравилась та система, она и работала, пусть немного по-советски. Мы могли ждать слесаря двое суток, но зато когда он приходил, он все делал. Сейчас же можно ждать два года и ничего не дожидаться. Это с точки зрения человеческой. С точки зрения коммунальной, и вообще всей реформы ЖКХ, как вы знаете, фонд содействия реформе ЖКХ, куда был закачан 241 миллиард рублей на распределение на капитальный ремонт и на переселение из аварийного жилья, был создан не для того, чтобы распределить деньги. Он был создан для того, чтобы придать толчок и начать это самое реформирование ЖКХ, у истоков которого стоят и Министерство регионального развития, и очень много умных, грамотных, талантливых людей, которые всю эту реформу ЖКХ продумывали, прописывали и т.д. Но есть такая 14-я статья в федеральном законе, которая регламентирует условия оказания финансовой помощи региону на проведение капремонта и переселение. Одним из этих условий является ежегодное уменьшение процентной доли государственного участия в жилищно-коммунальных компаниях. Если эти условия не выполнять, делается вывод о том, что регион слабо участвует в реформировании, не выполняет требования федерального законодательства, значит, он не достоин финансовой поддержки. Поэтому вернуть сейчас назад государственную форму собственности в управлении жилищным фондом не представляется возможным. Поскольку Воронежская область из фонда получила 5 миллиардов рублей на капитальные ремонты и переселение из ветхого и аварийного жилья. И в случае нарушения этой самой 14-й статьи фонд поставит вопрос о возврате средств».

**Реплика из зала:** «Я представляю сферу, которую Вы назвали «развеселой», а я бы назвала конфликтогенной, что подтверждают все социологические исследования. В том числе, может быть, и криминогенной сферой. Вы дали очень хорошую диагностику ситуации, Вы правильно обозначаете проблемы, в том числе и правовые несоответствия и реальное положение вещей. Поэтому мой вопрос заключается в следующем: обращались ли Вы в какие-нибудь правоохранительные органы с соответствующими вопросами? То есть мало констатировать, но надо же что-то со всем этим делать».

**Кстенин В.Ю.:** «Конечно, обращались. Существуют некоторые вопросы, на которые у нас просто не хватает полномочий, чтоб их решать. Не буду называть фамилию господина у нас на Левом берегу,

но там уже 8 уголовных дел. Мы постоянно работаем с правоохранительными органами. Потому что основные полномочия по приведению в соответствие у правоохранительной системы».

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо! Вадим Юрьевич, у меня такой вопрос — скажите, есть ли у нас какая-то программа обучения руководителей ТСЖ для тех домов, которые хотят сами управлять? Я, например, ни разу не встречала такой системы, чтобы пришли, немножко подучились и стали сами управлять своим домом».

**Кстенин В.Ю.:** «Есть, и даже не одна. В городе Воронеже у нас есть Автономное некоммерческое учреждение, которое занимается обучением, пока на безвозмездной основе, именно председателей ТСЖ. Целая программа существует. Бесплатно на сегодняшний момент, но мы будем просить поддержки губернатора, чтобы эта программа продолжалась».

**Заржевская Т.Д.:** «Отлично! Спасибо больше за интересный доклад! Самая острая тема! Спасибо большое! И слово предоставляется Дмитрию Вячеславовичу Соломахе, эксперту института регионального законодательства, тоже большому специалисту в этой сфере. Пожалуйста!»

**Соломаха Д.В.:** «После такого объемного доклада мало что дополнить можно. Нами был проведен анализ жалоб и обращений граждан в органы государственной власти, в аппарат Уполномоченного по правам человека Воронежской области и органы местного самоуправления. Эти обращения были разделены на три больших блока. Первый, самый большой блок, связанный с нарушением прав граждан в части управления многоквартирными домами, услуг по содержанию, чаще по ремонту. Данная проблема многогранна и зависит от многих факторов. Один из них — это контроль за деятельностью управляющей жилищным фондом организации. Третий — это состояние самого жилищного фонда, которое необходимо контролировать. После того как Вадим Юрьевич рассказал об управляющих компаниях, мне бы хотелось остановиться на контроле. Прежде всего контроль за деятельностью управляющей организации согласно требованиям закона должны осуществлять непосредственно сами собственники. Основанием для применения мер контроля должны выступать договорные отношения, и организация и проведение контроля являются непосредственным условием любого договора управления. Стоит отметить, тем не менее, что и государственные органы, и органы местного самоуправления в данной сфере взаимодействия управляющих компаний и собственников выступают, так же как все собственники, в качестве равноправных участников отношений и

действия свои осуществляют также на основании публичного договора. Условия такого договора принимаются на собрании собственников. Тем не менее законодательно определено, что органы власти субъектов Федерации осуществляют контроль за состоянием и содержанием объектов жилищного фонда. Данную деятельность осуществляют органы жилищной инспекции, которые наделены полномочиями осуществлять проверку качества оказания услуг по содержанию площади и ремонта. Проверка правомочности принятых решений осуществляется органами прокуратуры. Органы местного самоуправления и органы государственной власти в данном направлении выведены из состава контролирующих органов. Второй блок обращений — это вопросы по обеспечению коммунальных услуг. Третья группа обращений — обращения по вопросам благоустройства и содержания придворовых территорий. Прежде всего основой для предъявления заявления о нарушении прав является закрепление данных дворовых территорий за многоквартирными дворами. Границы этих территорий и решение об их закреплении принимаются также собственниками. Контрольные функции закреплены за органами власти субъектов. Хотя по Воронежу есть положительный опыт, когда в рамках Конституции часть государственных полномочий от субъекта были переданы органам местного самоуправления. Были созданы административные комиссии в управах районов, одной из функций которых является контроль за благоустройством и содержанием придворовых территорий. Положительный ли это результат принесло, сказать трудно, потому что слишком небольшой промежуток времени прошел и слишком узкий список полномочий. У меня все. Спасибо!»

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо. Вопросы есть?»

**Реплика из зала:** «У нас дома есть, а управления нет!! Сколько управляющих компаний в городе получают деньги? Есть какой-нибудь учет?»

**Соломаха Д.В.:** «Согласно требованиям жилищного законодательства тариф на содержание определяется собственником, т.е. что собственники принимают... Вот про что я вам и говорю. Данная постановка вопроса выкидывает органы власти и местного самоуправления...»

**Реплика из зала:** «Спасибо, я все поняла. Я сама собственник. У меня квартира приватизирована. И вот приходили ваши товарищи из управляющей компании... Есть у нас сегодня закон по ЖКХ и по всем управляющим компаниям?..»

**Соломаха Д.В.:** «Жилищный кодекс РФ».

**Реплика из зала:** «А его выполняют? Результативность выполнения кто-нибудь проверяет?»

**Соломаха Д.В.:** «Выполняют! Иначе не вносили бы поправки! И проводят мониторинги, и вводят новые формы контроля со стороны собственника, приписано создавать что-то типа общественных советов в домах».

**Заржевская Т.Д.:** «Спасибо, еще вопросы есть у кого-нибудь? Спасибо, Дмитрий Вячеславович! Я хочу сказать, что мы по этому поводу семинар и собираем, чтобы высветить проблемы, посмотреть, сколько у нас проблем по причине коллизий в законодательстве. Предоставляется обязанность — нет права и т.д. Наш семинар записывается на пленку, потом материал будет подниматься, чтобы посмотреть, с чем надо работать, в том числе и ваши замечания. Мы все смотрим с точки зрения права и изменения этого. А то, что безобразия в этой сфере творятся, это каждый из нас на своей шкуре испытал. Но разрешите мне сейчас предоставить слово для заключения семинара и выступления еще раз нашему гостю из Москвы — члену Совета Общественной палаты Российской Федерации Владиславу Валерьевичу Грибу. Пожалуйста».

**Гриб В.В.:** «Еще раз добрый день, очень интересная дискуссия, даже не ожидал. У вас город научный, интеллигентный, экспертный. И многие кадры уже нужно переманивать в Москву. Последняя тема самая живая и у нас в Общественной палате. Но я хочу сказать откровенно, что виновата не только наша власть, не только законодательство, виноваты и граждане. Мы нанимаем управляющие компании, ну в принципе мы нанимаем и Путина, и Медведева. И платим им деньги, чтоб они нам ПОМОГАЛИ! Мы не подданные, у нас не империя! Но у нас проблемы, связанные с правовой, финансовой, экономической культурой. И конечно, люди недобросовестные максимально стараются воспользоваться нашим незнанием. Было удобно жить при СССР. А переход на новые рельсы — многие граждане оказались к этому не готовы. В своем подъезде в центре Москвы, ну у нас люди состоятельные, им все равно, если у них завышают тарифы, и из всего подъезда я единственный, кто начал этим заниматься. И мне в управляющей компании сказали: «А хотите, Вы вообще платить не будете?» То есть когда я начал все это раскручивать. Думаю, здесь не только проблемы, связанные с законодательством. То есть, если у нас взять и украсть кошелек, мы заметим и обратимся в милицию. А если мы каждый месяц отдаем деньги людям, которых мы даже в лицо не знаем, это, в том числе, и наша проблема. Потому что есть в законодательстве и форма контроля и надзора. Очень интересное было выступление Вадима Юрьевича, но, по сути, он здесь

может только факты привести. Мы доверили свою собственность людям, которых мы даже не знаем, и мы вправе поменять управляющую компанию, создать ТСЖ и т.д. Следующий вопрос — это вопрос тарифов. Это очень непонятная и непрозрачная схема, но это уже не вопрос даже к сфере ЖКХ, а к более высокой сфере. Ну скоро у нас все управляющие компании будут куплены энергетическими компаниями, и тогда будет еще сложнее. То есть то, что делается сейчас... будет гораздо хуже. Вы хотите, чтобы Общественная палата вас успокоила, но мы-то видим динамику, мы видим, что компании энергосбыта скупают управляющие компании. Я еще не говорю о том, что у нас многие сети, водоканал и т.д., сдают управляющим компаниям. И никто не вкладывает деньги в капитальный ремонт. И пусть сфера ЖКХ стоит на последнем месте на нашем семинаре, на самом деле по накалу, по количеству проблем она на первом месте. И здесь надо более жестко всем нам за эти вопросы взяться. Для ремонта нужны триллионы рублей, а со временем сами сети ветшают. У нас тоже мало комиссий в Общественной палате, и всего одна рабочая группа по экспертизе всего законодательства. Наверное, будем звать в Москву, потому что нужны эксперты с мест. У нас в Общественной палате мало кто ездит по регионам. Очень интересный доклад был Сергея Юрьевича, очень профессиональный о реформе здравоохранения. Я как-то попал в районную больницу, стало плохо, сняли с поезда. Это, конечно, «тихий ужас». Это побитые стекла, все приходят со своими лекарствами. И конечно, не способные муниципалитеты управлять лечебными учреждениями, надо передать их на областной уровень. Очень негативные отзывы по анализу законопроекта об охране здоровья граждан. Все «против», только Минсоцздрав «за». Здесь и медицинская общественность против, и пациенты против, поэтому, я думаю, все-таки какой-то компромиссный вариант будет найден. По образованию тоже очень интересный доклад, спасибо Елене Викторовне. Медицина и образование — это, конечно, на первом месте. Потому что, если будет большая и необразованная нация, нам недолго останется. Вот мы говорили, что при Советском Союзе было лучше. Действительно, система образования была лучшей в мире. Я говорю это и в Общественной палате — у нас беда в том, что каждый министр хочет что-то менять, что-то реформировать. Даже если все хорошо. Систему образования можно было и не менять сильно. Вот ЕГЭ. Лучшие показатели по русскому языку в Республике Дагестан. Это, конечно, замечательная республика, но все-таки, наверное, по русскому Москва получше. Говоришь эти цифры министру, он отвечает: «Будем бороться!» С чем бороться? Милицию привлекать? Поэтому мне иногда кажется, что некоторые темы лучше оставить, как при СССР. Может, это и звучит по-ретроградски и политически неверно. Не весь опыт в СССР был негативным. Ну вот по ЕГЭ. Идея была какая? Чтобы ребята



из глубинки могли поступить в хорошие вузы. Но все элитные московские вузы сделали свои дополнительные экзамены. И я думаю, мы попросим Воронежскую общественную палату провести социологические исследования и поучаствовать в нашем федеральном проекте. Иногда региональные палаты могут дать фору Общественной палате. У нас все великие в палате, но из-за званий и должностей некогда заниматься общественной деятельностью. Работает только актив. Я провожу экспертизу всех законопроектов, и очень хочется опираться на потенциал наших региональных общественных палат. Большое спасибо Вам за очень интересное системное выступление. Я уверен, что в этом году, может быть, в конце года, мы проведем еще мероприятие, очень много услышано, но конечно, в очень кратком, сжатом режиме. Знаете, иногда дело не в количестве людей, а в качестве информации и заинтересованности присутствующих. Вам огромное спасибо за то, что вы делаете. И я думаю, в ваших интересах довести этот опыт до главы государства. Мы в январе общались с Дмитрием Анатольевичем Медведевым, у нас есть уникальная возможность передавать всю информацию, которую мы собираем из регионов, лично ему. И мы ему многие вещи высказали, правда, он тоже нам высказал. У нас еще проблема номер один — это руководство, особенно муниципальное региональное управление. Хотелось бы, чтобы в муниципальных образованиях были умные, честные и профессиональные управленцы. Они если честные, то не очень профессиональные, а если профессионалы, то не очень честные. А честные и профессиональные говорят: «Зачем нам за такие деньги ваши проблемы решать?» Я знаю, что в Воронежской области есть чем гордиться. Есть недостатки, но они в основном системные, как во всей Российской Федерации. У нас пока определяющим является в социальной сфере федеральное законодательство. Спасибо».

**Реплика из зала:** «Скажите, пожалуйста, Ваше отношение к «Народному фронту?»»

**Гриб В.В.:** «Я, как общественный деятель, поддерживаю все общественные начинания всех партий и общественных организаций. Я поддерживаю любую консолидацию народа. Есть идея — я «за»! Главное, чтобы это было во благо людей. В советское время были наказания депутатам. Сейчас эта форма исчезла. А когда слушаешь сейчас наших депутатов, хочется через 4 года сказать: «А почему из 4 пунктов только 1 выполнен?» Я бы хотел, чтобы мы ввели сейчас законодательно старую-новую форму наказов нашим депутатам. У нас есть оценка деятельности органов исполнительной власти, указом Президента. Ведь у нас пока нет полного доверия к власти. И если я спрошу, кто входит в воронежскую группу депутатов, многие не назовут. Даже некоторые из этой же группы. На местном

уровне вообще многих депутатов не знают. И если есть возможность, выжмите из «Народного фронта» все возможное, для города, для благоустройства».

**Реплика из зала:** «По поводу депутатов. У нас и областные, и муниципальные депутаты, не скажу, что 100%, но многие начали работать с народом. И жители нашей области поднимают точно такие же вопросы, которые мы обсуждали сегодня. И про «Народный фронт» я не просто так говорю. У нас много общественных организаций, которые должны работать правильно, с народом. Но на деле многие организации работают неудовлетворительно. И вот по выступлениям Медведева и Путина — у нас на первом месте проблема ЖКХ. Нельзя ли наши общественные организации тоже подключить к этой проблеме?»

**Гриб В.В.:** «Ну у вас в каждом районе есть хорошая сеть обществственности. У вас с гражданским обществом все в порядке...»

**Реплика из зала:** «Сегодня я задаю так много вопросов, потому что у нас семинар обучающий. И нам надо будет разносить эту информацию дальше».

**Заржевская Т.Д.:** «Мы сделаем протоколы и все в электронной форме вам отдадим. Спасибо большое, товарищи! Давайте мы поблагодарим наших гостей и участников. И на этой хорошей ноте заканчивается наш семинар. Спасибо большое за участие!»



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

## **Актуальные вопросы правовой защиты социальных прав граждан**

*При реализации проекта используются средства государственной поддержки, выделенные в качестве гранта Общероссийским общественным фондом «Национальный благотворительный фонд» по итогам конкурса, проведенного в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 8 мая 2010 г. № 300-рп «Об обеспечении в 2010 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества».*

Технический редактор Стручалина А.Г.  
Корректор Шешеня Н.М.  
Компьютерная верстка Калинина Е.С.

Тираж 2000 экз.  
Отпечатано  
в ООО «Национальная полиграфическая группа»  
Распространяется бесплатно