



УДК 342.7

**РОЛЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ
СОЦИАЛЬНО-ДЕТЕРМИНИРОВАННОГО ПРАВОВОГО СТАТУСА****THE ROLE OF THE COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS IN THE RUSSIAN
FEDERATION IN ENSURING SOCIO-DETERMINED LEGAL STATUS****Д.В. Тихонов
D.V. Tihonov**

*Белгородский государственный национальный исследовательский университет,
Россия, 308015, г. Белгород, ул. Победы, 85
Belgorod State National Research University, 85 Pobeda St, Belgorod, 308015, Russia*

E-mail: tihon89air@mail.ru

Аннотация. В статье представлено обобщение опыта обеспечения Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации социально-детерминированного правового статуса личности. Автором осуществлен анализ ежегодных докладов российского омбудсмена (2010-2014 гг.); осуществлена систематизация содержащейся в них информации в заявленном аспекте, а также представлены направления совершенствования структурных частей докладов.

Resume. The article presents a synthesis of the experience of assurance by the Commissioner for human rights in the Russian Federation socio-determined legal status of the individual. The author conducts an analysis of the annual reports of the Ombudsman (2010-2014); implemented systematization of the information contained therein in the claimed aspects and the directions of improvement of the structural parts of the reports.

Ключевые слова: обеспечение, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, жалоба, доклад, социально-детерминированный правовой статус.

Key words: security, Commissioner for human rights in the Russian Federation, complaint, report, socio-deterministic legal status.

Общие права, свободы и обязанности не исключают, а, наоборот, предполагают наличие прав и обязанностей применительно к разным людям, характеризующимся специфическими чертами социального, служебного, семейного и тому подобного положения. В этом случае речь идет об особенных правах и обязанностях, предусмотренных законодательством для отдельных групп населения, объединенных общеспецифическими чертами их положения в обществе и государстве [Витрук, 2008: С. 297].

Исходя из ст. 7 отечественной Конституции Российская Федерация является социальным государством [1]. Провозглашенные в Конституции цели политики Российской Федерации как социального государства (ч. 1 ст. 7) предопределили обязанность государства заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищенности, и, если в силу возраста, состояния здоровья, по другим независимым от него причинам человек трудиться не может и не имеет дохода для обеспечения прожиточного минимума себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи, материальной поддержки со стороны государства и общества. В данной связи Конституция сопрягает обязанности социального государства не только с охраной труда и здоровья людей, установлением государственного минимального размера оплаты труда, но и с обеспечением государственной поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развитием системы социальных служб, установлением государственных пенсий, пособий и иных гарантий социальной защиты [14]. Следовательно, развитие системы социального обеспечения как составной части социальной защиты населения является необходимым условием осуществления социального государства [6].

Исходя из приведенного теоретического тезиса, а также с учетом конституционного установления ст. 7, полагаем целесообразно обособление социально-детерминированного специального статуса, который применим к категориям и лицам, задекларированным на



уровне базового закона государства – семье, материнству, отцовству и детству, инвалидам и пожилым гражданам.

Замысел ст. 7 Конституции России, безусловно, связан и с обеспечительным потенциалом со стороны государства в лице его уполномоченных структур. Полагаем, немаловажной здесь является деятельность специализированного правозащитного института – Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. О продуктивности его функционала мы можем судить, исходя из ежегодных докладов, в которых рассматриваются наиболее острые проблемы обеспечения прав и свобод человека в России, приводится информация о деятельности Уполномоченного, включающая рассмотрение как индивидуальных, так и коллективных обращений граждан, взаимодействие с государственными органами и институтами гражданского общества, анализ действующего законодательства в области прав и свобод человека, а также разработку предложений по его совершенствованию [8].

Наше дальнейшее исследование мы связываем с выявлением роли российского омбудсмена в гарантировании указанного выше специального социально-детерминированного статуса на основе докладов за период с 2010 по 2014 гг.

Итак, только в Докладе Уполномоченного за 2010 г. обособлен специальный раздел «Право на защиту семьи» [10]. В последующих докладах аналогичного раздела не содержится.

В 2010 г. российский омбудсмен в заявленном аспекте разрешал следующие проблемы:

- ненадлежащая деятельность органов местного самоуправления (по «шаблону») при решении вопросов об ответственности родителей перед детьми.

К примеру, в 2010 г. к Уполномоченному обратилась гражданка Е. из г. Юбилейного Московской области. Местные органы власти отобрали у заявителя дочь, девочку-инвалида, обвинив при этом мать в нарушении права ребенка на образование. Девочка была очень привязана к матери и тяжело перенесла разлуку с ней. Установить столь важный, хотя и «нематериальный» факт было, наверное, несложно. А установив его, можно было бы подумать о том, как помочь матери и ее ребенку. Ничего этого сделано не было.

В итоге Уполномоченному удалось защитить права этой семьи, но отнюдь не в силу отмеченных индивидуальных обстоятельств, а по причине неисполнения местными органами власти всех требуемых процедур.

- проблема минимального возраста вступления в брак;

- проблема международных браков, заключаемых между гражданами разных государств. В 2010 г. внимание Уполномоченного привлек вопрос о том, может ли наличие семьи на территории России являться основанием для предоставления иностранному гражданину или лицу без гражданства временного убежища в России.

При этом по всем приведенным позициям Уполномоченный по правам человека представлял свое видение решения проблемы; обращался к управомоченным субъектам; лично участвовал в разрешении сложившейся ситуации.

Дальнейшее исследование докладов показало, что разделы, которые бы содержали обособленную информацию о защите материнства, детства, инвалидов или пожилых людей – отсутствуют. В связи с этим внимание обращено на наличествующий в каждом докладе (за исключением, 2014 г.) данного хронологического периода раздел «Право на социальное обеспечение» [12; 13].

Право на социальное обеспечение по своей природе является позитивным, его защита требует от государства каких-либо конкретных действий, направленных на предоставление адресату той материальной или иной помощи, в которой он нуждается.

В данном разделе отражены проблемы адресатов права на социальное обеспечение – граждане, которые в силу разных причин нуждающиеся в особой заботе государства, – нетрудоспособные, люди с ограниченными возможностями здоровья, дети-сироты, престарелые, многодетные и молодые семьи и др.

Так, например, если говорить о людях преклонного возраста, то в Докладе за 2011 г. к Уполномоченному обратилась гражданка К. преклонного возраста, проживающая в учреждении социального обслуживания с. Леуза Кигинского района Республики Башкортостан. Заявительница жаловалась не только на плохие условия проживания, но также на постоянные оскорбления, угрозы и даже рукоприкладство со стороны сотрудников учреждения, на унижение ее человеческого достоинства. По этому поводу К. неоднократно, но, увы, безрезультатно обращалась как в органы местного самоуправления и исполнительной власти республики, так и в правоохранительные органы.

Со своей стороны, Уполномоченный обратился к Прокурору Республики Башкортостан с просьбой проверить изложенные в жалобе К. обстоятельства и в случае их подтверждения принять должные меры прокурорского реагирования.

В июне 2011 г. из республиканской прокуратуры пришел ответ, из которого следовало, что проведенная проверка выявила в учреждении, где жила К., многочисленные факты нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, в связи с чем в отношении заведующего стационарным отделением указанного учреждения было возбуждено административное дело по ст. 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, а в адрес директора самого учреждения внесено представление об устранении нарушений и привлечении виновных в них лиц к дисциплинарной ответственности.

Также в апреле 2011 г. года к Уполномоченному поступило коллективное обращение граждан из Саранского пансионата ветеранов войны и труда Республики Мордовия. Заявители жаловались на безобразные условия проживания в пансионате.

Обращение ветеранов было направлено Уполномоченным на проверку Прокурору Республики Мордовия. И в этом случае проверка выявила факты многочисленных нарушений положений нормативных документов и регламентов. По результатам проверки прокурором Пролетарского района г. Саранска директору этого учреждения внесено представление об устранении нарушений.

В своих ежегодных докладах Уполномоченный не раз обращался к проблеме защиты права лиц, находящихся на иждивении граждан, застрахованных от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, на получение страховых выплат после смерти последних.

В 2011 г. было принято Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации № 2 «О применении судами законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» [7], установившее, что смерть застрахованного, наступившая как в результате несчастного случая на производстве, так и вследствие профессионального заболевания, является основанием для возникновения у его иждивенцев права на получение страховых выплат, если страховое обеспечение предоставлялось при жизни самому застрахованному.

Однако в большинстве случаев оказывается невозможным обжаловать вступившие в законную силу судебные решения. Единственной возможностью защиты прав граждан в сложившейся ситуации является пересмотр судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам.

Вместе с тем в перечне оснований для пересмотра судебных решений по вновь открывшимся обстоятельствам отсутствует такое основание, как изменение судебной практики применения правовой нормы постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации.

В 2011 г. к Уполномоченному продолжали поступать обращения общественных объединений инвалидов с настойчивой просьбой способствовать ускорению ратификации нашей страной Конвенции о правах инвалидов, а также подписания и ратификации Факультативного протокола к ней. Как известно, в 2012 г. указанный международный правовой акт был ратифицирован Россией [ФЗ РФ № 46 от 3 марта 2012 г.]. Сделаем ремарку, что, начиная с 2007 г. Уполномоченный неоднократно обращался к субъектам права законодательной инициативы с просьбой ускорить подписание и инициировать ратификацию Россией Конвенции (была подписана нашей страной 24 сентября 2008 г.). В марте 2011 г. Уполномоченный обратился к Министру здравоохранения и социального развития Российской Федерации с просьбой проинформировать о ходе выполнения плана мероприятий по подготовке к ратификации Конвенции ООН о правах инвалидов.

В своих докладах за 2009 г. и 2011 г. Уполномоченный поднимал вопрос доступности социальной инфраструктуры для лиц с ограниченными возможностями здоровья. Для обеспечения их беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры в нашей стране действует государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы [5].

Проблема, однако, в том, что положения указанного нормативного документа исполняются далеко не всегда. Граждане с ограниченными возможностями здоровья жалуются Уполномоченному на отсутствие в местах их проживания условий, обеспечивающих беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры: общественным и производственным зданиям, спортивным сооружениям, культурно-зрелищным, банковским и другим учреждениям.



Так, в 2012 г. В., инвалид-колясочник из г. Ярославля, обратился к Уполномоченному с жалобой на отсутствие в отделении банка ОАО «Сбербанк России» по месту его жительства специального стационарного подъемного устройства для заезда кресла-коляски.

После обращения Уполномоченного в Департамент труда и социальной поддержки населения Ярославской области, являющийся ответственным исполнителем областной целевой программы «Доступная среда» на 2012-2015 гг., утвержденной Постановлением Правительства Ярославской области от 10 октября 2011 г. № 770-П, указанным филиалом банка был приобретен и установлен при входе в здание гусеничный подъемник.

Согласно информации Минтруда России, в декабре 2013 г. поступившей к Уполномоченному, для участия в 2014 г. в федеральной программе были рассмотрены проекты программ 79 субъектов Российской Федерации. 68 из них одобрены. Остальным было рекомендовано доработать программы и повторно представить их в Минтруд России.

В поле зрения российского омбудсмана актуальны и проблемы детей-инвалидов.

В 2012 г. Уполномоченный обратился к Министру труда и социальной защиты с просьбой рассмотреть вопрос об изменении механизма установления инвалидности детям с синдромом Дауна. Согласно ответу министерства сам по себе диагноз «синдром Дауна» права на получение инвалидности не дает: условием этого является выраженность симптомов заболевания, а также их соответствие критериям инвалидности. В связи с чем большинство детей с синдромом Дауна получают инвалидность по сопутствующим заболеваниям, таким как приобретенное слабоумие.

Возникает еще одна парадоксальная и аморальная ситуация. Чем раньше ребенок с синдромом Дауна официально будет признан инвалидом, тем раньше он при поддержке государства сможет получить необходимую комплексную реабилитацию, и тем выше окажутся его шансы замедлить развитие сопутствующих заболеваний, например, того же слабоумия. Но государство, со своей стороны, не торопится прийти на помощь ребенку с синдромом Дауна, признав его инвалидом.

В целом, же, исходя из тематики поступающих к российскому омбудсмену жалоб заявленной среда, таковые можно условно подразделить на три группы, касающиеся вопросов:

- пенсионного обеспечения (социальная доплата к пенсии, накопительное пенсионное обеспечение и др.).

В докладах Уполномоченного за 2012 и 2013 гг. говорилось, с какими трудностями при назначении трудовой пенсии сталкиваются граждане, которым в силу разных причин не удалось подтвердить отдельные периоды своего трудового стажа. Чаще всего в таких случаях им приходится обращаться в судебные органы в порядке особого производства. Согласно ч. 3 ст. 13 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» [ФЗ № 173 от 17 декабря 2001г.], для подтверждения общего трудового стажа до 1996 г. можно сослаться на показания двух свидетелей. Однако для подтверждения трудового стажа после 1996 г. свидетельские показания не принимаются, а документальные доказательства – не всегда возможны. В целом же судебная практика не вполне единообразна: многим гражданам, оказавшимся в описанном положении, назначают пенсию минимального размера. По мнению российского омбудсмана, решение вопроса видится в законодательном закреплении принципа аналогии, позволяющего исчислять размеры пенсии на основе среднемесячного заработка работников той же специальности с учетом региональных надбавок.

Уполномоченный неоднократно направлял это предложение субъектам права законодательной инициативы, не найдя их поддержки. В апреле 2012 г. в целом по смыслу схожий законопроект был внесен в Государственную Думу законодателями Ставропольского края. Однако уже в октябре 2013 г. при рассмотрении в первом чтении законопроект был Государственной Думой отклонен.

- предоставления льгот. Как мера социальной поддержки льготы, несмотря на их значительное сокращение, не потеряли своей актуальности. Так, в 2010 г. резко обострились проблемы доступности пригородного железнодорожного транспорта. Напомним, что данная ситуация была актуальной и в начале 2015 г. и разрешилась лишь при непосредственном вмешательстве главы государства.

В 2012 г. российским омбудсменом была успешно урегулирована проблема, возникшая в связи с «монетизацией социальных льгот». Так, после продолжительной переписки с ФСИН России Уполномоченному весной 2012 г. удалось добиться пересмотра позиции ведомства и директор ФСИН России своим циркулярным письмом, адресованным территориальным ор-

ганам уголовно-исполнительной системы, запретил производство удержаний из ежемесячных денежных выплат, получаемых всеми категориями осужденных;

- осуществления иных мер социальной поддержки. Здесь укажем на нуждающихся в социальной поддержке граждан России, постоянно проживающие за рубежом.

Так, в 2010 г. к Уполномоченному обратился инвалид Великой Отечественной войны, постоянно проживающий в Латвийской Республике, с жалобой на несправедливо низкий, по его мнению, уровень социальной поддержки со стороны России. Уже в конце декабря 2010 г. Указом Президента Российской Федерации № 1584 предложенные Уполномоченным единовременные выплаты ветеранам указанной категории были все-таки установлены [4].

Как видим, российский Уполномоченный по правам человека самостоятельно либо, прибегая к помощи уполномоченных субъектов, с первого раза, либо, уделяя вопросу ни один год, позитивно влияет на обеспечение лиц со специальным социально-детерминированным статусом.

Особое внимание мы хотели бы обратить на доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2014 г. в силу его специфики, как структурной, так и содержательной.

Уточним, что по структуре доклад 2014 г. состоит из Введения и трех глав (I «Социально-правовой мониторинг развития правозащитной ситуации в России», II «Актуальные проблемы защиты и восстановления прав человека по результатам рассмотрения жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному в 2014 году», III «Приоритеты и рекомендации по обеспечению устойчивого развития в сфере прав человека»). При этом в Главе II предложена более «сжатая» классификация субъективных прав по сравнению с предшествующими докладами, но с включением особенно актуальных вопросов (например, «Крым: вопреки сложностям переходного периода», «Социально-экономические права в условиях санкционного давления»).

Полагаем, приведенная специфика доклада, обусловлена особенностями событий, которые произошли в российских внутренней и внешней политике. Во многом таковые повлияли на социальную сферу, в связи с чем Уполномоченному по правам человека по прежнему актуально анализировать жалобы и вопросы как типично связанные со специальным социально-детерминированным статусом, так и обращать внимание на новые феномены.

К примеру, в нашей стране выявлено наличие многочисленной группы «работающих бедных». 47% опрошенных граждан сказали, что им хватает заработанных денег только на еду, а вот покупка одежды уже составляет большую проблему [Права человека ..., С. 8].

В качестве положительной черты Доклада 2014 г. отметим, что в рамках интересующего нас раздела «Социально-экономические права в условиях санкционного давления» последовательно приведена подробная информация о нарушениях в заявленной сфере. Полагаем, данный способ с точки зрения юридической техники наиболее оптимальным. Также, представляется перспективным наличие подобного рода раздела в каждом ежегодном докладе Уполномоченного. Однако в качестве направления его совершенствования предлагаем упорядочение в изложении информации, исходя из определенных критериев. Базовым среди них может выступать последовательность категорий населения, обозначенная в ст. 7 Конституции России. Возможно изложение и с учетом нарушений конкретных видов социальных прав.

Список литературы References

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ) // СЗ РФ. – 2014. – № 9. – Ст. 851.
2. Федеральный закон РФ от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 г.) // Российская газета. 2001, 20 декабря; 2013, 30 декабря.
3. Федеральный закон от РФ 3 марта 2012 г. № 46-ФЗ «О ратификации Конвенции о правах инвалидов» // Российская газета. – 2012, 5 мая.
4. Указ Президента РФ от 20 декабря 2010 г. № 1584 «О единовременной выплате некоторым категориям граждан Российской Федерации, постоянно проживающих в Латвийской Республике, Литовской Республике и Эстонской Республике, в связи с 65-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов» // СЗ РФ. – 2010. – № 52 (ч. 1). – Ст. 7052.



5. Постановление Правительства РФ от 17 марта 2011 г. № 175 «О государственной программе Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы» (Документ утратил силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 26.11.2012 г. № 1225) // СЗ РФ. – 2011. – № 13. – Ст. 1765.

6. Постановление Конституционного Суда РФ от 16 декабря 1997 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца шестого пункта 1 статьи 28 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 года «О занятости населения в Российской Федерации» в редакции от 20 апреля 1996 года» // СЗ РФ. – 1997. – № 51. – Ст. 5878.

7. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 марта 2011 г. № 2 «О применении судами законодательства об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» // Российская газета. – 2011, 18 марта.

8. Вершинина И.Ф., Деменева А.В., Новикова А.Е., Дурнова И.А. Комментарий к Федеральному конституционному закону от 26.02.1997 № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» (постатейный) // СПС КонсультантПлюс, 2012.

9. Витрук Н.В. Общая теория правового положения личности. – М.: Норма, 2008.

10. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 3 марта 2011 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2010 год» // Российская газета. 2011, 13 мая.

11. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 20 февраля 2012 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2011 год» // Российская газета. – 2012, 6 марта.

12. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 19 февраля 2013 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2012 год» // Российская газета. – 2013, 29 марта.

13. Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ от 21 февраля 2014 г. «Доклад Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2013 год» // Российская газета. – 2014, 9 апреля.

14. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. – М.: Норма, Инфра-М, 2011.

15. Права человека, резонансные проблемы общества и гражданская активность. По результатам исследования ФОМ «Обеспечение прав человека как важнейший критерий качества жизни». – М., ФОМ, 2015.