

ДОКЛАД
о соблюдении прав человека в Липецкой области
и деятельности Уполномоченного по правам человека в
Липецкой области
в 2009 году

Липецк 2010

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Институт Уполномоченного по правам человека и модернизация социально-экономической жизни российского общества	6
Уполномоченный по правам человека в Липецкой области и гражданское общество – опыт взаимодействия	17
Липецкая область: трудный путь из кризиса	32
Статистика и социология обращений	44
Мероприятия правового просвещения – от теории к практике	48
Права человека в Липецкой области: иерархия проблем	
Право на жилище	53
А) Правила предоставления коммунальных услуг: Постановление Правительства РФ № 307 от 23 мая	55
Б) Переселение из ветхого и аварийного жилья – как не оказаться ущемленным в правах	66
В) Ветераны Великой Отечественной войны: новоселье в канун 65-летия Победы	70

Защита прав родителей по обеспечению выплат материнского капитала в особых случаях	76
Проблема школьной реформы в контексте соблюдения и защиты права на образование	82
Как заслужить звание «Ветеран труда»	90
Дело рядового А. Кузнецова	98
Заключение	102

ВВЕДЕНИЕ

В соответствии со ст.28 Закона Липецкой области от 27 августа 2001 г. № 155-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области», Уполномоченным ежегодно готовится доклад, отражающий актуальные вопросы реализации конституционных прав и свобод жителей Липецкой области.

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Липецкой области в 2009 году основан на анализе фактов, изложенных в жалобах и обращениях граждан. Используются материалы заседания администрации Липецкой области «Об итогах социально-экономического развития Липецкой области в 2009 году и задачах на 2010 год», материалы коллегий, итоговых совещаний подразделений администрации Липецкой области, территориальных федеральных органов, Гражданского форума, Общественной палаты, НКО, публикации в центральной и местной печати, электронных СМИ, материалы социологических исследований ведущих российских агентств, а также информация, полученная из других источников, в том числе государственных и муниципальных органов, общественных организаций. В документе содержатся количественные и качественные характеристики обращений граждан в аппарат Уполномоченного, информация о негативных социально-экономических факторах, которые влекут нарушение прав, а также о мерах, предпринятых Уполномоченным по их восстановлению. В особый раздел доклада включены

сведения о других направлениях деятельности Уполномоченного и его аппарата.

Настоящий доклад носит во многом экспериментальный характер. Несмотря на то, что предыдущие доклады Уполномоченного по правам человека получили положительную оценку депутатов областного Совета, коллег из других регионов, учёных, занимающихся правовой и социальной проблематикой, мы продолжаем искать наиболее оптимальную форму доклада, которая могла бы в полной мере отразить происходящие в регионе и обществе процессы с точки зрения защиты прав человека. В то же время стремимся, чтобы документ не был перегружен цифрами и информацией.

В представленном докладе сделана попытка уйти от мелочей, частных случаев, сосредоточиться на стратегических проблемах жизни общества. Не претендуя на всеобъемлющий анализ ситуации в области прав человека, мы поставили перед собой цель объективно изложить проблемы, характеризующие состояние (реализацию) прав человека в Липецкой области, показать механизм работы Уполномоченного по правам человека, огласить рекомендации в сфере защиты прав человека.

ИНСТИТУТ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА И МОДЕРНИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ЖИЗНИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Реализация курса на поступательное развитие требует от российского государства и общества модернизации всего сложившегося жизненного, административного и хозяйственного уклада. В условиях политических реформ, социально-экономических преобразований, влияния мирового кризиса становится всё более нетерпимым отставание многих государственно-социальных институтов от требований дня. Это негативно отражается на способности России противостоять глобальным вызовам современности, обеспечивать устойчивое развитие государства и общества, рост качества жизни, благосостояния и безопасности граждан.

Для преодоления негативных тенденций, Правительством Российской Федерации разработана концепция развития до 2020 года, согласно которой, экономическая политика будет базироваться на концепции четырёх «И» - институты, инвестиции, инфраструктура, инновации. Реализовать её нужно в полном объёме. Президент России Дмитрий Медведев предложил добавить к ней и пятую составляющую - интеллект. «Наш приоритет - это производство (а в перспективе - и экспорт) знаний, новых технологий и передовой культуры, - подчеркнул глава государства. - Достижение лидирующих позиций в науке, в образовании, в

искусстве. Мы обязаны быть на переднем крае инноваций в основных сферах экономики и общественной жизни. И на такие цели ни государству, ни бизнесу скупиться не стоит - даже в непростые финансовые периоды».

Не будет преувеличением сказать, что институт Уполномоченного по правам человека - один из самых современных государственных органов в России с точки зрения государственного развития и гражданского общества. Он создан 12 лет назад в соответствии с требованием Европейского сообщества при вступлении нашей страны в Совет Европы. В 2009 г. отмечалось 200 лет с того дня, когда в Швеции впервые в Европе появился парламентский омбудсман. За прошедшее время все государства Европы ввели у себя подобный институт. По мнению абсолютного большинства исследователей, омбудсман является наиболее гибким и современным государственным посредником для взаимодействия органов власти и гражданского общества. Одновременно он же выступает как эффективный инструмент в защите прав и свобод человека. Таким образом, мы ведем речь о **сложившемся современном государственном институте Российской Федерации, соответствующем стандартам Совета Европы.**

В настоящее время в России насчитывается 53 региональных Уполномоченных по правам человека (из 83 субъектов РФ). С точки зрения инфраструктуры, сообщество Уполномоченных по

правам человека в субъектах РФ и его «столичный» аналог - Уполномоченный по правам человека в РФ - организованы не в жёсткой административной вертикали, как это принято в большинстве государственных органов России, а в наиболее мобильной и равноправной форме – **в виде сетевого сообщества**. Такие формы взаимодействия характерны для предпринимательских и общественных организаций. То есть, по сути, государственный орган использует модель инфраструктуры гражданского общества, что делает его более независимым и автономным от административного давления, позволяет выстраивать самостоятельную стратегию развития. Современное государство как раз отличает оптимальное комбинирование иерархическо-сетевой структуры различных государственных учреждений.

В настоящее время уже повсеместно закрепились мысли о том, что государственный институт Уполномоченных по правам человека должен быть создан во всех субъектах РФ и тем самым окончательно определены правила взаимодействия между региональными Уполномоченными и Уполномоченным по правам человека в РФ. Достижение поставленной цели необходимо еще и потому, что работа Уполномоченного по правам человека строится как раз на инновационных принципах. Технологии его деятельности отличны от большинства тех, что применяют другие государственные органы.

Оценим, к примеру, такую весьма существенную деталь. Согласно закону, Уполномоченный рассматривает жалобы граждан на действия органов государственной власти или государственных служащих и своим посредничеством способствует урегулированию разногласий между человеком и государством. История человеческой цивилизации до настоящего времени нашла лишь три способа разрешения конфликтов:

- с позиции силы,
- с позиции права,
- с позиции согласования интересов спорящих сторон.

Именно последний способ и положен в основу деятельности Уполномоченного по правам человека.

Разрешение споров с позиции согласования интересов спорящих сторон является основой концепции альтернативного разрешения споров (АРС), которая была разработана в 1970 гг. за рубежом в качестве эффективного способа снижения нагрузки на государственные суды.

В своей работе Уполномоченный по правам человека стремится, чтобы стороны не занимали позиции по разные стороны баррикад и не лишали друг друга возможности быть услышанными и понятыми. Он создаёт условия для всех участников спора выйти из него победителем при отсутствии побежденных. Альтернативные способы разрешения споров получили мировое

признание как наиболее эффективное средство урегулирования возникающих конфликтов. Это как раз и есть та социальная инновация, широкое применение которой так необходимо нашему государству и нашему обществу.

Существует прямая взаимосвязь между соблюдением прав человека и инвестиционной активностью, экономическим развитием. Бизнес всегда выбирает политическую и социальную стабильность. А она возможна лишь там и тогда, где и когда активно развивается партнёрство власти и общества через соблюдение тех принципов, которые и именуются правами человека. Для инвесторов важны гарантии права собственности, права наследования. Он не мыслит себя вне территории, на которой закрепились права свободы рынка и обмена, гарантии предсказуемости закона и защиты от обратной силы закона, особенно в налоговом праве. То есть соблюдение и защита тех прав, которые соответствуют юридическому понятию «гражданский оборот».

Для социальной стабильности и защиты прав наёмных работников важно соблюдение права на труд, на справедливое вознаграждение за труд, право на пособие по безработице и по болезни, а также на пенсию, право на бесплатное образование, на охрану здоровья, на здоровую окружающую среду и т.д.

Органам государственной власти в таком случае важно обеспечить баланс между интересами всех социальных групп,

организовать между ними взаимовыгодное и равноправное партнёрство. Создать систему цивилизованного, справедливого, доверительного разрешения возникающих противоречий, как в судебных, так и в административных инстанциях. Именно в этом направлении и работает Уполномоченный по правам человека, его аппарат. Кстати, этой немногочисленной группе специалистов, содействующих Уполномоченному в осуществлении поставленных перед ним целей, необходимо быть не только высококлассными юристами, универсалами во многих областях права, но и хорошими психологами, людьми, умеющими работать и с одним человеком, и с учебной аудиторией. Это побуждает моих коллег заниматься профессиональным развитием, повышением квалификации на специальных курсах, участвовать в семинарах, конференциях, «круглых столах», посвящённых самым различным аспектам деятельности государственного правозащитного института.

В докладе 2008 г. Уполномоченный по правам человека в Липецкой области уже подробно останавливался на проблемах, связанных с эффективностью работы государственного правозащитного института. Фактически экспериментальные в силу своей правовой новизны законы, регулирующие компетенцию Уполномоченного по правам человека в РФ и законы об Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ, в том числе и областной закон «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области», нуждаются в серьёзной корректировке с

учетом накопленного опыта правозащитной деятельности и выявившихся недостатков. Не обращаясь к подробностям, остановимся лишь на тезисном изложении этой проблемы. Она затрагивает:

- вопрос о законодательной инициативе, а также связанный с ним правовой анализ нормативных правовых актов;

- гарантии деятельности Уполномоченного, а также уточнение процедуры избрания его на второй срок;

- финансирование деятельности Уполномоченного из регионального бюджета или федерального бюджета по определённой квоте;

- приведение в соответствие компетенции региональных Уполномоченных по правам человека с компетенцией федерального Уполномоченного по правам человека (в отношении вопросов следствия, взаимоотношения с судебными органами и т.д.);

- целесообразность учреждения государственного правозащитного института Уполномоченного по правам ребёнка, определение его компетенции, места в системе правозащитных учреждений, взаимодействие с другими государственными органами защиты детства.

В прошедшем году на федеральном уровне были предприняты определённые шаги по разрешению части этих вопросов.

Указом Президента РФ от 1 сентября 2009 года № 986 "Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка" был учреждён указанный институт. Кроме того, глава государства рекомендовал местным органам власти создать институт Уполномоченного по правам ребенка в субъектах Российской Федерации.

В начале 2010 г. принято решение об учреждении должности Уполномоченного по правам ребёнка, который будет действовать в составе аппарата Уполномоченного по правам человека в Липецкой области.

Важным событием в этом направлении стала попытка обсудить в Совете Федерации РФ проект Федерального Конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который был внесён Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Для многих региональных омбудсманов это предложение свалилось, как снег на голову. Их мнением предварительно никто не поинтересовался. Они оказались лишёнными возможности донести свою позицию до федеральных законодателей. Между тем, заключения на данный законопроект, которые по просьбе региональных парламентов подготовили Уполномоченные по

правам человека в субъектах РФ, содержали критику проекта. В частности, общему осуждению подверглась его «половинчатость» и непоследовательность.

В частности, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области в своём письме председателю Липецкого областного Совета депутатов П.И. Путилину высказал такую позицию:

«Важно, что в проекте закона заложена система, предусматривающая создание института Уполномоченных по правам человека во всех регионах РФ, создающая предпосылки для обеспечения единства государственной защиты прав и свобод гражданина на всей территории страны. Необходимость внесения изменений в законодательство назрела давно в силу несовершенства правовой базы самого института, практики его работы и финансовых возможностей.

В законопроекте заложены основы организационно-финансовой деятельности института Уполномоченных по правам человека во всех регионах РФ. Однако, как показала практика, этого недостаточно. Необходим единый пакет законов, затрагивающий не только организационные вопросы и систему взаимоотношений между федеральным Уполномоченным по правам человека и Уполномоченными в субъектах РФ, но и подробно регулирующий компетенцию этих региональных органов защиты прав человека и их финансирование.

По нашему мнению, одним из основных противоречий законопроекта является положение, наделяющее Уполномоченного по правам человека в РФ правом вносить предложения о кандидатах на должность регионального Уполномоченного. Логично было бы предположить, в таком случае, что финансирование тоже остается за Центром. Но в проекте все выглядит иначе: деньги на содержание института должен выделять субъект РФ. Какими при этом нормами он будет руководствоваться, тоже пока не ясно: в законопроекте указано, что порядок финансирования регулируется федеральным законом, которого в настоящее время пока нет.

На наш взгляд, представляется сомнительным с правовой точки зрения и положение, наделяющее федерального Уполномоченного функциями контроля за деятельностью региональных Уполномоченных, возможностью перенаправлять им жалобы заявителей. В этом случае ставятся под сомнение независимость и неподотчётность Уполномоченных в субъектах РФ, гарантированных региональными законами, отражающими саму природу этого правозащитного института и европейскую практику.

Нам думается, что рассмотрение всего круга вопросов, связанных с деятельностью Уполномоченных по правам человека, должно исходить, прежде всего, из конкретного определения Федеральным Конституционным законом «Об Уполномоченном по

правам человека в РФ» их компетенции, а затем уже их организационной структуры и материального обеспечения.

В связи с изложенным выше, предлагаю направить проект закона на доработку и провести его совместное обсуждение в составе Совета законодателей Федерального Собрания РФ, Уполномоченного по правам человека в РФ и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ».

Результатом совместных действий и консолидированной позиции региональных парламентов и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ стало решение Совета Федерации РФ отложить обсуждение данного законопроекта и продолжить консультации со всеми заинтересованными сторонами.

УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ И ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО – ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ

Одной из важнейших задач своей деятельности Уполномоченный по правам человека в Липецкой области считает построение конструктивного взаимодействия с гражданским обществом, с его самыми разнообразными представителями: общественными организациями, инициативными группами, активными гражданами и др. На необходимость такого сотрудничества неоднократно обращали внимание высшие руководители страны.

В Липецкой области этот процесс нашел отражение в инициированных Уполномоченным по правам человека специальных программах и документах, которые не часто встречаются в российской практике, хотя и отвечают современным требованиям дня. В качестве примера сошлемся на специальный доклад «Гражданское общество Липецкой области», который Уполномоченный по правам человека подготовил в конце минувшего года.

Доклад содержит вывод, что гражданскому обществу нашего региона следует активнее развиваться в сторону большей консолидации, общественной активности. С сожалением отмечается, что на протяжении многих лет остаются нерешенными проблемы, которые тревожат общественность, способны привести в

движение большие массы людей. Прежде всего, это экологические вопросы, связанные с размещением и работой промышленных предприятий, градостроительной деятельностью, развитием инфраструктуры. Ещё одним катализатором социальной активности некоторых групп населения явилась структурная перестройка таких отраслей социальной сферы, как образование и здравоохранение. Это проблемы, требующие от людей, определяющих социально-политическую жизнь региона, наибольшей гибкости, терпения, убедительных аргументов и информационной открытости.

В тоже время, в этой сфере за последнее время появилось немало хорошего. Общественные организации Липецкой области стали представлять интересы значительно больших групп населения. По многим направлениям общественной жизни они играют все более заметную роль. Чтобы полнее реализовать свой потенциал, им нужна государственная поддержка. Для построения партнёрских отношений между гражданским обществом и государством, для развития гражданской активности, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области предлагает осуществить два первоначальных шага, способных существенно оживить деятельность многих общественных организации.

Первый шаг - создать региональный ресурсный центр НКО с набором услуг, необходимых для нормального функционирования и развития общественных организаций.

Второй шаг - **провести оценку потенциала общественных организаций в каждом социально значимом направлении**, выделить круг востребованных у населения организаций и предоставить им бесплатные или на льготных условиях помещения в обмен на определенные муниципальные и/или региональные задания, которые они готовы были бы выполнить в интересах повышения качества жизни жителей региона. Для выстраивания системы взаимодействия с общественными организациями необходимо понимать и постоянно отслеживать, какой продукт/результат появляется на выходе общественной деятельности, каковы предлагаемые услуги и насколько они востребованы соответствующими группами населения, влияет ли предложенная организацией деятельность на достижение стратегических целей Липецкой области.

Иными словами, речь идет о формировании социального заказа на комплекс определенных услуг, предоставляемых организациями, благодаря чему многие общественные организации получают новые импульсы и ресурсы для развития.

Ювенальная юстиция и примирительные технологии

В 2009 г. Уполномоченный по правам человека в Липецкой области продолжил совместно с Липецким областным судом работу по популяризации и внедрению технологии ювенальной юстиции в судах Липецкой области. Кроме того, на базе областного суда совместно с РОО «Независимый экспертно-правовой Совет» и

ОЦ «Судебно-правовая реформа» Уполномоченный провёл семинар-тренинг по изучению возможностей примирительных технологий в юридической практике правоохранительных и судебных органов; роли социально-педагогических служб в примирительных процедурах по разрешению конфликтов, обсуждению перспектив создания служб примирения в Липецкой области.

С организаторами семинара встретился глава администрации Липецкой области О.П. Королев

Это мероприятие явилось практической реализацией рекомендаций Президента России Д.А.Медведева, который, выступая с заключительным словом на Всероссийском съезде судей, заявил о том, что практика применения в РФ альтернативных мер наказания, не связанных с лишением свободы, должна совершенствоваться. «В нашей стране огромное количество людей, которые проходят через такую меру наказания, как лишение свободы, тюрьма. Мы прекрасно знаем, как отражается это на общественных устоях», - заявил глава государства.

Поддерживает позицию Президента и глава правительства России. На заседании правительства, посвящённом деятельности правоохранительных органов, В.В. Путин сообщил, что ежегодно к лишению свободы в России приговариваются порядка 300 тысяч человек. По словам премьера, в это число входят не только закоренелые преступники и рецидивисты, но и те, кто остутился

впервые в жизни, допустив мелкое правонарушение. «За решёткой они пополняют известный контингент, попадают под губительное влияние криминальной среды, часто теряют обратную дорогу к нормальной законопослушной жизни», - подчеркнул Владимир Путин.

Председатель Верховного суда РФ В. Лебедев отметил: "Государственный подход должен заключаться не в том, чтобы в местах лишения свободы отбывали наказание как можно меньше осужденных, а в том, чтобы исключить случаи направления в соответствующие учреждения таких лиц, чье исправление возможно достичь иными, альтернативными видами наказания".

Именно на это направлены примирительные технологии и развитие ювенальной юстиции.

Примирительные технологии являются одним из элементов программ восстановительного правосудия - своеобразной альтернативой принятому в современном обществе карательному способу реакции государства на преступления небольшой и средней тяжести. При работе с трудными детьми их внедрение, как отмечают юристы, помогает постепенно превратить комиссии по делам несовершеннолетних в орган, помогающий справиться с проблемами в асоциальной семье. По рекомендации ООН такие технологии используются наряду с официальным уголовным судопроизводством.

В России программы восстановительного правосудия действуют уже почти 10 лет в Тюмени, Дзержинске (Нижегородская область), Великом Новгороде, Урале (Ханты-Мансийский автономный округ), где работа ведется как в случаях уголовных преступлений, так и для разрешения конфликтов в социальной сфере. В Пермском крае элементы ювенальной юстиции внедряются в работу с несовершеннолетними на протяжении как минимум трех лет.

Примечательно, что по количеству несовершеннолетних осужденных Россия занимает одно из лидирующих мест в мире (в 2004 году на сто тысяч человек населения насчитывалось 105 таких осужденных, тогда как в Германии - меньше десяти).

Согласно статистическим данным, более 60 процентов всех преступлений являются преступлениями небольшой и средней тяжести, соответственно, не предполагают длительных сроков заключения (до 5 лет).

Внедрение примирительных процедур (технологий) – это проблема не столько законодательного характера, сколько организационного, зависящего от политической воли органов исполнительной власти на уровне России и субъектов Федерации.

Российское гражданское общество очень трудно - психологически и интеллектуально – осваивает новые технологии, крайне медленно отказывается от репрессивной системы права в пользу примирительной системы урегулирования социальных

конфликтов и построения общества на демократических принципах позитивного права.

Возвращаясь к ювенальной юстиции, Уполномоченный обращает внимание органов законодательной и исполнительной власти, гражданского общества на то, что, несмотря на положительную практику применения ювенальной юстиции в Липецкой области, данная деятельность по-прежнему нуждается во всемерной поддержке.

В обществе ещё не сложилось устойчивого восприятия ювенальной юстиции как позитивной формы осуществления правосудия, направленной как на защиту прав потерпевших, так и на перевоспитание «трудных» подростков, выявление семей, в которых совершаются преступления в отношении детей или других членов семьи.

До сих пор существует опасное заблуждение, что ювенальная система подрывает авторитет родителей, что их подменяют судьи, социальные работники и другие государственные органы. И это заблуждение активно культивируется некоторыми социальными группами.

Необходимо еще раз заявить, что ювенальная юстиция – это, пожалуй, самое гуманное и эффективное средство защиты детей, как от произвола преступника, так и от произвола государства. Это – средство спасения семей, средство сохранения будущего для детей, ставших жертвами преступления или нарушивших закон.

Чтобы последовательно реализовывать этот принцип Уполномоченный предлагает **возродить программу «Правового просвещения населения Липецкой области»**. Одним из главных недостатков ранее действовавшей и незаметно угасшей областной программы «Повышение правовой культуры населения (правового всеобуча) в Липецкой области на 2005 - 2007 годы», было то, что в её разработке и реализации недостаточно участвовали общественные организации. Надо самокритично признать, что остался в стороне и Уполномоченный по правам человека в Липецкой области. Многие мероприятия «утонули» в ведомственной стихии, не сумели отразить действительной потребности населения в формах и видах правового просвещения, правовой помощи. Практически нереализованными остались возможности социальной рекламы, слабо велась в этом направлении работа со средствами массовой информации.

Обеспечить продвижение нашего общества курсом модернизации поможет передовое образование, формирование гибкого, мобильного, адекватного современным вызовам России мышления.

Вот почему считаю целесообразным предложить администрации Липецкой области разработать совместную региональную программу «Правовое просвещение населения Липецкой области на 2011-2020 гг.». Привлечь к её разработке Общественную палату Липецкой области, различные институты

Гражданского общества, институт Уполномоченного по правам человека, другие заинтересованные структуры. Необходимо возродить и работу Координационного совета по правовому просвещению населения Липецкой области, который должен определять стратегию мероприятий, их эффективность и результат, оказывать при необходимости ресурсную поддержку.

Внедрение третейского суда в урегулирование гражданских споров

Одним из приоритетных проектов 2009 г. в работе Уполномоченного по правам человека стала деятельность по популяризации третейских судов.

Интерес к этому институту не случаен. На протяжении всего времени своей работы Уполномоченный получает значительное число обращений граждан, связанных с судопроизводством. Между тем, полномочия омбудсмана никоим образом не распространяются на судебную сферу. Конституция Российской Федерации в ст. 118 устанавливает, что правосудие осуществляется только судом, а ст. 120 определяет, что судьи независимы и подчиняются только Конституции РФ и федеральному закону.

Однако жалобы свидетельствуют, что степень доверия в обществе к судебным решениям пока ещё недостаточно высока. Авторитет судов нуждается в активной поддержке не только со стороны государства, но и со стороны гражданского общества.

Президент Д.А. Медведев в качестве одной из движущих сил общественно-экономического развития нашего государства считает построение здоровой правовой среды. Институт суда в данном случае рассматривается как главный центр защиты прав и свобод граждан. Однако в судебной системе есть масса острых проблем, начиная с несовершенства законодательной базы и заканчивая перегруженностью судебных инстанций всех уровней.

Исходя из этих выводов, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области обратил внимание на институт Третейского суда, который позволяет совместить интересы, как государственной системы судопроизводства, так и гражданского общества. А в конечном итоге повысить правовую защиту конкретного человека.

При поддержке главы администрации Липецкой области О.П. Королёва, Липецкого областного суда, Липецкого областного Совета депутатов, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области совместно с председателем Липецкого областного суда И.И. Марковым провёл «круглый стол» «Альтернативное правосудие: практика, проблемы, перспективы развития», в котором приняли участие представители судейского сообщества, государственных органов, общественных организаций, а также эксперты из Москвы: Полякова Мара Фёдоровна, председатель правления РОО «Независимый экспертно-правовой совет», член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, член

Московской хельсинкской группы, кандидат юридических наук; Миронов Владимир Иванович, доктор юридических наук, профессор, руководитель секции трудового законодательства Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, судья в отставке; Пашин Сергей Анатольевич - профессор, заслуженный юрист Российской Федерации; действительный член Нью-Йоркской Академии наук; лауреат премии «За права человека» Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации (1999).

На «круглом столе» было отмечено, что в Липецкой области в качестве одного из методов совершенствования судебной системы уже давно рассматривали третейский суд. При этом отмечалось, что на протяжении ряда лет подобный суд действует при Торгово-промышленной палате Липецкой области. Хотя практика его работы не очень обширна, определённый опыт накоплен.

Третейский суд – это особый судебный орган. Своё право на защиту интересов в нём давно используют предприниматели и юридические лица. Однако физические лица долгое время не прибегали к этому способу защиты. И в первую очередь потому, что были плохо о нём информированы. Сегодня ситуация меняется. У людей появилось больше возможностей узнавать о различных способах защиты своих прав, в том числе через средства массовой информации. На государственном уровне также проводится политика развития и применения примирительных процедур, внесудебных и досудебных способов защиты. В Российской

Федерации приняли ряд нормативных актов, направленных на развитие альтернативных способов разрешения споров. К их числу можно отнести и Федеральный Закон «О третейских судах в Российской Федерации» 2002 года, и Национальный план противодействия коррупции 2008 года, и Федеральную целевую программу «Развитие судебной системы России на 2007–2011 годы», и постановление пленума Верховного Суда РФ 2008 года № 11 «О подготовке гражданских дел к судебному разбирательству», и другие акты.

Федеральный закон «О третейских судах в Российской Федерации» установил: третейский суд полномочен по соглашению сторон разрешать спор, вытекающий из гражданско-правовых отношений, если иной порядок разрешения споров не установлен федеральным законом. По общему правилу, в третейском суде рассматриваются как гражданские дела, так и другие категории споров, которые вытекают из гражданских отношений: трудовые, семейные, жилищные... (с учётом определённого порядка разрешения споров в Российской Федерации).

Третейские суды не входят в систему государственных судов. Разрешением споров в них занимаются специалисты, которых назначают сами спорящие стороны. Они же вправе решать как вопрос о составе третейского суда (выбрать именно того человека, который в силу своих знаний и авторитета вызывает у них уважение), так и по взаимному согласию сторон предусмотреть иные условия разрешения спора: например, согласовать удобную

дату, время, место разбирательства. Другими словами, преимущества третейских судов для гражданина очевидны: есть возможность выбрать судей, согласовать процедуру разрешения спора и урегулировать все проблемы оперативно и качественно. Кроме того, третейский суд предусматривает конфиденциальный порядок разрешения спора. Судьям нельзя разглашать сведения о сторонах процесса, суммах, фигурирующих в деле, и иную информацию.

Решение третейского суда, как и решение государственного суда, подлежит добровольному исполнению в порядке и сроках, указанных в его решении. Если же оно не исполняется добровольно, то можно добиться его осуществления в принудительном порядке. В законодательстве для этого предусмотрена определённая процедура. В таких случаях требуется обратиться в компетентный суд с соответствующим заявлением. На решение третейского суда выдаётся такой же исполнительный лист, как и на решение государственного суда.

Основная цель и задача третейского суда – рассмотреть спор и вынести по нему решение. Однако правила постоянно действующих третейских судов позволяют принимать различные положения, регламенты, в которых фиксируется возможность третейских судов сначала осуществлять урегулирование спора, то есть примирение сторон, и лишь в случае его недостижения – разбирательство.

Появление третейских судов в нашем регионе окажет положительное влияние на суды общей юрисдикции. Но говорить о быстрых результатах не приходится. Нужно вести системную работу в этом направлении. Сегодня не только государство, но и само общество заинтересовано в реформировании сложившегося порядка разрешения правовых споров. Тенденция к ежегодному увеличению судебных дел приводит к большим нагрузкам на государственные суды. Есть категории конфликтов, которые могут быть разрешены быстро и эффективно без привлечения государственных судов. Глава администрации Липецкой области О.П. Королёв – активный сторонник идеи внедрения альтернативной практики разрешения споров и с большим энтузиазмом выступает за примирительный механизм разрешения споров посредством их урегулирования. Эта идея нашла поддержку и у судейского сообщества региона, которое одобряет развитие третейских судов и надеется на снижение количества споров. В ней заинтересовано и гражданское общество – ведь именно граждане, общественность выбирают третейских судей, организуют работу суда, его работа способствует цивилизованному урегулированию споров.

В настоящее время ведётся работа по открытию третейских судов в ряде общественных организаций и учреждений Липецкой области.

В заключение, Уполномоченный ещё раз хотел бы обратить внимание на **необходимость развития в новых экономических и**

социально-политических условиях региональной программы «Правовое просвещения населения Липецкой области на 2011-2020 гг.», так как все новые идеи, технологии нуждаются в популяризации, социальной рекламе, преодолении консервативной практики и мышления. Нужно бороться с правовой неграмотностью, которая может стать серьёзным препятствием на пути становления и оптимального функционирования ювенальной юстиции, примирительных технологий, третейских судов. Без образования, без грамотного гражданского общества и государственных институтов не будет и модернизации, не будет прогресса.

ЛИПЕЦКАЯ ОБЛАСТЬ: ТРУДНЫЙ ПУТЬ ИЗ КРИЗИСА

Весь 2009 г. в нашей стране, как, впрочем, и в других странах мира, прошёл под знаком преодоления кризиса.

По оценкам экономистов, именно в России последствия кризиса оказались наиболее ощутимы: ВВП сократился более чем на 8%, золотовалютные резервы уменьшились на 10%. Кризис привел к сильнейшему спаду производства, росту безработицы, бедности.

Однако президент РФ Д.А. Медведев в Послании Федеральному собранию РФ подтвердил курс на поддержку людей, оказавшихся в трудной ситуации: «Несмотря на падение доходов бюджета, социальные обязательства государства выполняются полностью. И дальше так и будет».

Особенностью кризиса 2008-2009 гг. стало то, что в наибольшей степени он повлиял на экономическую и социальную сферу в наиболее развитых промышленных регионах. Особенно тех, которые специализируются на металлургическом производстве.

Снижение спроса на металлургическую продукцию, снижение цен по сравнению с уровнем прошлого года более чем на 30% повлекло за собой вынужденное сокращение производства.

Не избежала кризисных явлений и промышленность Липецкой области.

В целом в металлургическом производстве и производстве готовых металлоизделий индекс физического объёма составил 87% к уровню 2008 г.

Не удалось избежать негативных последствий кризиса и преодолеть снижение объёмов в таких важных отраслях, как производство: пищевых продуктов – 93%, машин и оборудования – 71%, электроэнергии, воды, газа – 91%.

Вследствие таких сокращений, индекс физического объёма промышленного производства составил 85%. Валовой региональный продукт снизился на 4,5% (в среднем по России - 8,5%).

Для минимизации влияния кризиса в нашем регионе была разработана и принята «Программа антикризисных мер в Липецкой области на 2009 г.», которая включила в себя поддержку производства, мероприятия по стабилизации ситуации на рынке труда, социальной поддержке особо уязвимых групп населения, сохранению темпов строительства, сохранению социальных обязательств в сфере образования и здравоохранения. По оценке Министерства регионального развития, область вошла в число 8 регионов, наиболее успешно реализующих антикризисные меры.

В реальном секторе экономики отмечены положительные результаты диверсификации, которую в течение последних лет активно проводила администрация области. Достигнут ряд позитивных показателей: темп роста сельскохозяйственного

производства в 2009 году составил 101,5 %, ввод жилья – 101%, объем бытовых услуг -109,4%. На уровне 2008 года остался и оборот розничной торговли.

Инвестиции в основной капитал в расчете на душу населения составили 69,9 тыс. рублей, что выше среднероссийского показателя – 61,8 тыс. рублей. Доля таких инвестиций в валовом региональном продукте выросла по сравнению с 2008 годом и составила 36 %, что соответствует уровню индустриально развитых стран.

Программа антикризисных мер способствовала сокращению численности зарегистрированных безработных с 10,1 тыс. человек в апреле 2009 года до 6 тыс. человек на начало 2010 года. Уровень безработицы понизился с 1,6% до 1,0 %. Это один из самых низких показателей в Российской Федерации и ЦФО. В целом по области введено около 5,4 тыс. новых рабочих мест.

Как следствие – выросло благосостояние граждан. Удалось обеспечить рост реальных располагаемых денежных доходов населения на 4,5 %, среднедушевых доходов - на 16,4 % (14292 рубля), среднемесячной заработной платы – на 2,5 % (13754 рубля).

Вместе с тем сохраняется целый ряд проблемных факторов, которые системно проявились ещё до кризиса, но в настоящее время воспринимаются особенно болезненно. Они связаны с получением **достойного вознаграждения за труд, а также безработицей в сельской местности.**

Что касается права на достойную оплату труда, то его реализация и соблюдение является одним из факторов, обеспечивающих экономический рост и, как следствие, улучшение общей экономической ситуации. Доходы населения формируют спрос. Они являются двигателем самых разнообразных производств. Это аксиома. Однако, к сожалению, в нашей стране на протяжении пореформенного времени сложилась система, которую экономисты назвали «работающие бедные», т. к. оплата труда во многих сферах не обеспечивает людям достойного уровня жизни. Фактически многие наши сограждане думают не о благосостоянии, а о том, как удержаться хотя бы на сложившемся уровне потребления.

В Липецкой области в 2009 г. более 3 тысяч предприятий платили зарплату, которая не достигает даже прожиточного минимума!

Задолженность по заработной плате в течение года существенно колебалась и, если в конце 2009 г. её удалось снизить до 18,1 млн. руб., то на 21.02.2010 задолженность по заработной плате составила 25 969 тыс. рублей. По сферам экономической деятельности основная сумма долгов по оплате труда приходилась на предприятия агропромышленного сектора - 15,7 млн. руб. В строительной отрасли работникам не выплачено 1,6 млн. руб., в обрабатывающих предприятиях – 8,6 млн. руб.

По данным статистики, в нашей области каждый десятый житель проживает в бедности. Численность населения с доходами ниже прожиточного минимума сохранилась на уровне 2008 г., это 120,1 тыс. человек. Казалось бы, на общероссийском фоне это не так и много. Но это обстоятельство не должно вселять удовлетворения.

Если экономика страны десятилетиями характеризуется низким ВВП (низким настолько, что население в целом не может полностью удовлетворить даже базовые потребности) или низкими темпами его роста, то бедность, по оценкам ученых, становится элементом экономической культуры страны, элементом, передающимся из поколения в поколение. Бедность оказывается особой нормой поведения, специфическим неформальным институтом.

По единодушной оценке многих выдающихся специалистов в этой отрасли, бедность как норма поведения проявляется в следующем:

во-первых, это ориентация всей хозяйственной деятельности людей на выживание, а не на развитие и накопление. Сознание людей концентрируется исключительно на удовлетворении базовых потребностей, а прочие виды потребностей исключаются из рассмотрения. В такой среде люди с неохотой переключаются на новые виды деятельности и новые потребительские стандарты.

Во-вторых, сознание человека, находящегося в такой ситуации, теряет связь между экономическими затратами и результатами. Дело в том, что десятилетия экономического застоя означают, что широкие массы населения не могут поднять свой уровень жизни, как бы они не пытались это сделать. Данное обстоятельство приводит к мыслям о том, что усердный труд и честное предпринимательство не порождают адекватных результатов. Отсюда проистекает деградация «экономического образа мышления», снижается степень «расчетливости» при принятии хозяйственных решений, т. е. падает уровень рациональности в поведении человека. Ведь если точность выбора не влияет на его последствия, то зачем прилагать усилия при его осуществлении?

В-третьих, это высокая степень маргинальности. Нарушение правовых и моральных норм оказывается в бедной стране одним из немногих способов быстрого и «верного» обогащения. В условиях, когда честный созидательный труд не может изменить благосостояние населения, а религиозные нормы находятся в упадке, то значительная часть этого населения «включает» «маргинальные методы поведения».

В-четвертых, это высокая степень «деградации перспективы». Бедные люди обычно не смотрят далеко в будущее и не склонны к принятию решений с учетом долгосрочных последствий таких решений. Это означает, что не принимаются некоторые важные

решения, например, касающиеся инвестиций в определенные виды физического и человеческого капитала – здоровье, образование, общественную активность.

В-пятых, это отрицательное отношение «бедняков» ко всему тому, что связано в их представлении с богатством и предпринимательством. Обеспечивающая финансовый успех деятельность трактуется «бедняками» как «плохая», «аморальная», и т.д. Так же трактуется и экономическая культура, связанная с подобной деятельностью.

Сложившаяся ситуация не способствует быстрому и устойчивому экономическому росту. Можно говорить со всей определённой, что одной из причин тяжёлых последствий экономического кризиса в России стал устойчивый системный кризис мотивации труда, кризис бедности.

Невооруженным взглядом заметны эти настроения и в Липецкой области. Достаточно посидеть в очереди у кабинета врача, постоять на автобусной остановке в ожидании транспорта. Нередко самые острые критические стрелы летят в адрес авторов и исполнителей проекта строительства фонтанов в областном центре, плавательных бассейнов в районах области. В представлении многих людей цель не оправдывает средства, особенно тогда, когда к фонтанам ведут непроходимые тротуары, а бассейны остаются полупустыми даже в выходные дни. Проще всего отмахнуться от таких критиканов, как от назойливых мух. Списать все на

недостатки образования, воспитания. В то же время, нельзя не признать, что решения в пользу дорогостоящих градостроительных объектов порой принимаются без участия широкой общественности. В таком случае, чей-то досадный ропот - фактически лишь малая плата за те упущения, которые у нас порой сопровождают вполне полезные и необходимые решения и дела.

Безработица в сельской местности

В сельской глубинке ситуация на рынке труда весьма специфична. На селе закрытие сельскохозяйственных предприятий или их реорганизация, как правило, приводит к резкому сокращению числа рабочих мест. Найти равнозначную работу практически невозможно. Население пытается выжить за счет собственных огородов, личного подсобного хозяйства.

Особенно трудно приходится тем, кто имеет узкую специализацию, у кого отсутствуют навыки универсального сельского труда, кто живет в многоэтажных домах, не приспособленных для ведения подсобного хозяйства.

Сельская безработица, как отмечают авторитетные исследователи, имеет латентный, не сфокусированный характер. Многие сельские жители, нуждаясь в рабочем месте, не ведут активный поиск работы и тем самым не могут считаться безработными. Напомним, что по стандартам Международной Организации Труда (МОТ), принятым теперь и российской статистикой, к безработным относятся «лица в возрасте 16 лет и

старше, которые в рассматриваемый период не имели работы (доходного занятия); занимались поиском работы, т. е. обращались в государственную или коммерческую службу занятости, использовали или помещали объявления в печати, непосредственно обращались к администрации предприятия (работодателю), использовали личные связи и т. д. или предпринимали шаги к организации собственного дела; были готовы приступить к работе. При отнесении к безработным должны быть соблюдены все три критерия, перечисленные выше». Однако для успешного поиска работы нужна развитая информационная инфраструктура, коммуникации, которых нет в сельской глубинке.

Для горожанина, ищущего работу, предоставляется, в целом, значительный выбор. Кроме того, он может переучиться или повысить свою профессиональную квалификацию в то время, как сельский житель помимо своей воли бывает лишен самой возможности такого поиска. Транспортная удалённость и сопряжённые с этим финансовые затраты ставят зачастую непреодолимые преграды тем, кто пытается добраться до службы занятости, расположенной в райцентре. А являться туда нужно регулярно. Возникает «замкнутый круг», следствием которого становится бедность и нищета.

В этой связи показателен опыт соседней Белгородской области, где уже на протяжении ряда лет действует мобильная служба занятости, которая охватывает сельские районы области. Работники службы занятости регулярно выезжают на

специализированных автобусах в сёла, ведут приём сельских жителей, регистрацию и учёт безработных, информируют их о возможных вакансиях и т.д.

В зимнее время практически каждый сельский житель трудоспособного возраста нуждается в работе. Поэтому обеспеченность рабочими местами было бы логично оценивать как долю имеющих оплачиваемую занятость от всего населения трудоспособного возраста (за исключением учащихся дневной школы), а уровень безработицы - как долю не имеющих работы (доходного занятия). При таком подходе уровень сельской безработицы будет значительно точнее отражать реальную картину.

В свете вышесказанного еще большую ценность представляет стремление администрации Липецкой области разрубить «гордиев узел» занятости на селе за счет реализации комплекса мер, которые включают в себя:

- 1) создание рабочих мест для сельских жителей;
- 2) формирование инфраструктуры рынка труда, облегчающей поиск работы;
- 3) развитие и специализация личных хозяйств, повышение их производительности, постепенное превращение в товарные крестьянские хозяйства;
- 4) развитие несельскохозяйственных видов деятельности на селе;

5) создание системы финансирования местных товаропроизводителей за счет создания фондов микрокредитования сельского населения.

К сожалению, как показало заседание администрации Липецкой области «Об итогах социально-экономического развития Липецкой области в 2009 году и задачах на 2010 год», не все руководители местных органов власти и ряда структурных подразделений администрации региона в полной мере используют свои полномочия и возможности в развитии сельского производства, в повышении качества жизни сельских тружеников. Об этом прямо и нелестно говорилось на совещании.

В этой связи хочется вернуться к мысли, которую высказал глава администрации Липецкой области О.П.Королёв на пресс-конференции 10 апреля 2009 г.: «Моя стратегическая задача - обеспечить социальный мир в обществе. Каленым железом буду выжигать равнодушие к человеку, попавшему в беду в связи с кризисными явлениями. Необходимо развернуть начальников всех мастей от физических объемов производства к качеству жизни человека».

Бесспорно, невероятно трудно на уровне региона преодолевать негативные тенденции, которые сложились во всей стране. Мешает и костный государственный бюрократизм, и несовершенство законодательства, беззубость профсоюзов, эгоизм бизнесменов и равнодушие чиновников. Но только совместными

усилиями, при государственной воле и социальной ответственности, экономических стимулах и морально-этических нормах можно добиться устойчивого развития, без потрясений и кризисов.

Уполномоченный по правам человека в Липецкой области предлагает администрации Липецкой области, предпринимателям, профсоюзам, Липецкому областному Совету депутатов, Общественной палате Липецкой области, уполномоченным органам держать на постоянном контроле указанные проблемы, уделять им пристальное внимание, использовать все свои полномочия по защите трудовых прав граждан, по развитию социального партнёрства, по совершенствованию законодательства. Поддерживать институты гражданского общества, занимающиеся правовым просвещением и защитой прав наёмных работников, другими социальными услугами.

СТАТИСТИКА И СОЦИОЛОГИЯ ОБРАЩЕНИЙ.

Общие показатели

В 2009 г. к Уполномоченному по правам человека в Липецкой области поступило 829 обращений. После ряда лет устойчивого сокращения количества обращений граждан в аппарат Уполномоченного по правам человека был отмечен определённый рост (на 7% по сравнению с 2008 г.). А если оценивать общее количество граждан, обратившихся к Уполномоченному по правам человека в Липецкой области, то прирост ещё более очевиден – 29% (2009 г. – 1411 чел.; 2008 г. 999 чел.)

Такой прирост не явился неожиданным, он был вызван объективными причинами: экономический кризис, обострение социальных проблем, реализация постановления правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам» в Липецкой области, переселение из ветхого и аварийного жилья и т.д. Причём основная масса вопросов, которые граждане ставили перед Уполномоченным по правам человека в Липецкой области, касалась компетенции федеральных органов власти и федерального законодательства. Оценить это можно по-разному: с одной стороны, ещё многие граждане до сих пор смутно представляют себе систему разделения властей и поэтому жалуются в те органы, которые, по их мнению, «главнее». С другой стороны, многие не хотят сами спорить с государством и чиновниками, считая, что

могут передоверить кому-то разрешение своих проблем. Наконец, можно говорить и о том, что у населения есть доверие к нашему институту, само название которого говорит о том, что он защищает права человека. Но, как говорилось в докладе за прошлый год, компетенция Уполномоченного в субъектах РФ ещё нуждается в уточнении и совершенствовании, в том числе и в той ее части, которая касается взаимоотношений с федеральным центром.

Таким образом, основной причиной роста обращений граждан к Уполномоченному по правам человека стало ухудшение социально-экономической обстановки, затронувшее широкие слои населения (прежде всего тарифы ЖКХ и их применение, «оптимизация» объектов социальной инфраструктуры), а также невозможность региональных и муниципальных властей изменить или скорректировать социально-экономическую политику федеральных органов власти. Надо ли говорить, сколь тревожна такая тенденция?

Что касается тематики обращений, следует отметить, что в 2009 г. выявилась новая особенность: резко сократился разрыв в числе обращений между социально-экономической группой прав и гражданскими (личными) правами. Пока сложно говорить об устойчивости этой тенденции. Важен сам факт: в год экономического кризиса люди всё больше внимания обращают на реализацию и защиту своих гражданских прав. Хотя еще совсем

недавно социально-экономическая тематика занимала абсолютное лидерство среди обращений граждан.

Категория тематики обращения	2009
	%
Гражданские (личные права)	39
Социальные права	41
Экономические права	12
Политические права	4
Культурные права	2
Обращения на другие темы	2

В прошедшем году по-прежнему поступило значительное число жалоб на действия сотрудников правоохранительных органов – 14% от общего числа, на решения и приговоры судов - 11%, на пенсионное и льготное обеспечение - 12%, на трудности в обеспечении жильём - 9%, на неудовлетворительную работу ЖКХ - 9,5%, на невыплату зарплаты и нарушения прав работников - 8,5%.

При рассмотрении обращений граждан в 53% случаев были даны консультации и разъяснения действующего законодательства, в 13 % жалобы были признаны обоснованными и проделана работа по восстановлению нарушенных прав, в 17% факты нарушений не подтвердились. Значительно увеличилось число жалоб, после рассмотрения которых Уполномоченный был вынужден отказать заявителям, т.к. они не выполнили требования закона Липецкой

области «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области». В таких случаях гражданам давались подробные разъяснения.

География заявителей по-прежнему остаётся без изменений – лидируют г. Липецк (46%) и г. Елец (14%). Среди районов больше всего обращений поступило из Липецкого (5%) и Грязинского (5%), Усманского (5%). Обращения из остальных районов области составляют 1-1,5% от общего числа обращений для каждого района, кроме Воловского, из которого уже второй год письменных обращений к Уполномоченному по правам человека не поступает.

Кроме жителей Липецкой области, к Уполномоченному обращались жители Москвы, Курской области, Красноярского края, республик Дагестан и Татарстан, а также граждане Республики Беларусь.

МЕРОПРИЯТИЯ ПРАВОВОГО ПРОСВЕЩЕНИЯ – ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

2009 г. оказался насыщенным на события в сфере правового просвещения. Различными государственными органами Липецкой области (администрацией, Советом депутатов, прокуратурой, судом и др.) проводилось большое количество профильных мероприятий, направленных на развитие правовой культуры граждан. Главной задачей проводимых мероприятий Уполномоченный по правам человека в регионе ставил практическую реализацию выработанных рекомендаций, обсуждаемых технологий, внедрение новых форм правозащитной деятельности.

28 января 2009 г. состоялась международная конференция «Роль государственных органов и общественных организаций в развитии института защиты прав человека», которая была организована и проведена Уполномоченным по правам человека в Липецкой области и представительством фонда им. Конрада Аденауэра (ФРГ). Это была первая международная правозащитная конференция в Липецкой области.

Продолжила свою работу в г. Ельце и молодёжная академия правовых знаний «Сретенские встречи». В ходе работы академии состоялся целый ряд обсуждений наиболее интересных для молодёжи тем. Особенно памятной для школьников и студентов стала встреча в рамках «круглого стола» «Легко ли быть молодым в условиях глобального кризиса» с главой администрации Липецкой

области О.П. Королёвым, Уполномоченным по правам человека в РФ В.П. Лукиным, руководителем Федерального агентства по делам молодежи В.Г. Якеменко.

Большой интерес у студентов Липецкого филиала Орловской региональной академии государственной службы и Липецкого государственного технического университета вызвала встреча и обсуждение актуальных проблем юриспруденции с московскими учёными: профессорами, судьями в отставке, авторами многих учебников по правовым дисциплинам С.А. Пашиным и В.А. Мироновым, а также с членом Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, членом Московской хельсинкской группы, председателем правления РОО «Независимый экспертно-правовой Совет» М.Ф. Поляковой.

В 2009 г. Уполномоченный по правам человека провёл цикл мероприятий совместно с Липецким областным судом, РОО «Независимый экспертно-правовой совет», Московской хельсинкской группой, Общественным центром «Судебно-правовая реформа».

Особый интерес у журналистов вызвал «круглый стол» «Реализация права на информацию в российском судопроизводстве: практика и проблемы». В разговоре вместе с журналистами СМИ Липецкой области участвовали директор Московской хельсинкской группы Н.А. Таганкина, член Совета при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского

общества и правам человека М.Ф. Полякова, председатель комитета Совета Федерации РФ по правовым и судебным вопросам А. Г. Лысков, заместитель председателя Липецкого областного Совета депутатов А.Н. Никонов.

Участники круглого стола затронули сразу несколько животрепещущих тем. В частности, отмена так называемого трехлетнего испытательного срока для назначенных судей, расширение возможностей участия граждан в отправлении правосудия и повышение их информированности по назначенным и текущим судебным процессам. Говоря о судебной системе Липецкой области, председатель областного суда И.И. Марков рассказал, что уже в середине 2009 г., значительно раньше сроков, установленных федеральным законодательством, все районные суды региона, областной и областной арбитражный суды, а также областное управление Судебного департамента открыли собственные Интернет-сайты, на которых публикуются сведения о текущих судебных и уголовных процессах и результаты рассмотрения наиболее социально значимых из них. На сайтах появляются официальные комментарии судей, в которых выражено их мнение по сложным для понимания граждан, не имеющих юридической подготовки, вопросам.

Участники «круглого стола» отметили важную и ответственную социальную роль журналистики в формировании общественного мнения, в развитии правового просвещения, в защите прав и свобод человека.

Среди других совместных мероприятий 2009 г. можно выделить прошедшие в октябре и декабре семинары: «Альтернативное правосудие: практика, проблемы, перспективы развития» и «Службы примирения в работе с конфликтами и правонарушениями с участием несовершеннолетних».

Являясь членом Международного института омбудсмана, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области принял участие в ряде международных мероприятий:

- 25-26 марта в г. Падуя (Италия) прошёл рабочий семинар в рамках совместного проекта Европейского Союза и Совета Европы «Создание активной сети независимых внесудебных структур защиты прав человека». Целью этого проекта является налаживание активной сети независимых внесудебных Национальных Институтов Защиты Прав Человека, в первую очередь – институтов омбудсмана и аналогичных институтов в соответствии с Парижскими Принципами.

- 17-19 июня 2009 года в г. Баку (Азербайджан) при поддержке ЮНЕСКО состоялась международная конференция на тему «Биоэтика, права человека и новые технологии: правовые и этические аспекты репродуктивного здоровья и планирования семьи», где обсуждались современные проблемы, возникающие на пути реализации прав человека. - 5-6 октября 2007 г. в Ереване (Армения) при поддержке ОБСЕ, ПРООН, Венецианской комиссии и Бюро ЮНЕСКО в Москве состоялась Международная

конференция на тему “Международный опыт взаимодействия Конституционных судов и Защитников прав человека в обеспечении и защите прав человека”.

Сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Липецкой области также принимали участие в научно-практических конференциях и учебных семинарах, организованных Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «Стратегия», Московской хельсинкской группой. Национальным Советом молодежных и детских общественных объединений России при содействии Некоммерческого партнерства «Независимая организация «В поддержку гражданского общества», Донским союзом молодёжи, Уполномоченным по правам человека в Республике Калмыкия, Уполномоченным по правам человека в Ульяновской области.

ПРАВА ЧЕЛОВЕКА В ЛИПЕЦКОЙ ОБЛАСТИ: ИЕРАРХИЯ ПРОБЛЕМ

Право на жилище

Важнейшей предпосылкой, обеспечивающей достойную жизнь и свободное развитие человека, является обладание жилищем. Потребность человека в жилье признаётся фундаментальной основой существования каждого индивидуума. Социальная значимость жилья как одной из основных потребностей каждой личности определяет то, что право на жилище уже достаточно давно общепризнанно в международном гуманитарном праве, является одним из важнейших элементов сложившейся системы прав и свобод человека и гражданина и закреплено во многих международных договорах и внутригосударственных конституционных актах.

Часть 2 ст. 40 Конституции Российской Федерации предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Что же касается предоставления жилья бесплатно (или за доступную плату), то согласно ч. 3 ст. 40 Конституции РФ, такое жилье предоставляется только малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище. Речь идет, в частности, об обеспечении жильем военнослужащих, лиц, пострадавших в

результате чрезвычайных обстоятельств, участников Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц, инвалидов и некоторых других категорий граждан.

Также необходимо отметить, что с реализацией права на жилище в тесной связи находится защита прав потребителей услуг сферы жилищно-коммунального хозяйства.

В 2009 г. в сфере жилищной политики можно было выделить три вопроса, решение которых затрагивало значительные группы населения Липецкой области. Эти темы доминировали и в письменных обращениях граждан в органы государственной власти, в том числе и к Уполномоченному по правам человека в Липецкой области:

- применение Постановления Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам»;

- переселение жителей из ветхого и аварийного жилья и возникновение «новых коммуналок»;

- предоставление отдельного благоустроенного жилья всем нуждающимся ветеранам Великой Отечественной войны;

Остановимся подробнее на каждой из них.

А) Применение Постановления Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам».

С мая 2009 г. организации, предоставляющие жилищно-коммунальные услуги жителям г. Липецка, стали требовать оплату за так называемые «небалансы». При этом они ссылались на Постановление Правительства РФ от 23 мая 2006 года № 307, в котором утверждены «Правила предоставления коммунальных услуг».

Граждане рассматривают данное постановление как крайне несправедливое и нарушающее их права. По словам многих из тех, кто обращался к Уполномоченному по правам человека в регионе, люди в очередной раз чувствуют себя обманутыми государством. Они напоминают, что несколько лет подряд проводилась агитация за установку счётчиков электричества (их требовали заменить на новые, более высокого класса точности). Людей понуждали также установить счетчики горячей и холодной воды. А теперь требуют оплатить счета, многократно превышающие показания счётчиков. В адрес Уполномоченного по правам человека в Липецкой области стали поступать массовые коллективные обращения граждан по данному вопросу. Эта тема активно обсуждается местными СМИ, усиливая социальную напряжённость.

Представляется, что и правовой аспект данного Постановления Правительства небезупречен. На взгляд

Уполномоченного, оно вступило в противоречие с Федеральным законом «О защите прав потребителей» и ст. 157 Жилищного кодекса (регламентирующей размер платы за коммунальные услуги, где однозначно говорится, что размер платы рассчитывается или исходя из показаний приборов учета, или из нормативов потребления).

Но, в соответствии со ст.14 закона Липецкой области «Об Уполномоченном по правам человека в Липецкой области», Уполномоченный не рассматривает жалобы на нормативные правовые акты органов государственной власти и органов местного самоуправления. Тем не менее, учитывая, что применение данного документа затрагивает практически каждого жителя области, руководствуясь чувством справедливости, Уполномоченный по правам человека в Липецкой области по жалобе гражданина К. направил письмо Уполномоченному по правам человека в РФ В.П. Лукину с просьбой провести проверку законности действий организаций, предоставляющих услуги ЖКХ. Также Уполномоченный обратился к учёным-юристам из организации «Независимый экспертно-правовой совет» (НЭПС) с просьбой провести юридическую экспертизу указанного правительственного документа. Одновременно была изучена судебная практика Липецкой области и других регионов РФ по оспариванию гражданами начислений коммунальных платежей по Постановлению Правительства Российской Федерации № 307 от

23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам».

Все эти меры были предприняты Уполномоченным для того, чтобы в случае выявленных нарушений рекомендовать гражданам обратиться в Конституционный суд РФ с целью отмены данного постановления.

В данном контексте уместно напомнить позицию Президента РФ, которую он высказал в Обращении к Федеральному Собранию РФ: «Сегодня жители наших городов фактически оплачивают ветхую и оттого дорогостоящую коммунальную инфраструктуру. Граждане должны платить только за реально потребляемые ими услуги».

Материалы, полученные Уполномоченным по правам человека в Липецкой области в ответ на его обращения, не позволили сделать однозначный вывод. С одной стороны, по мнению юристов-экспертов НЭПС: «Постановление входит в противоречие с рядом нормативных правовых актов, обладающих большей юридической силой, в том числе – с Конституцией РФ. В это же время, нормативный правовой акт, принятый Правительством РФ и являющийся общеобязательным, фактически создает для одной категории граждан (той, которая не имеет индивидуальных приборов учета коммунальных ресурсов) преимущества перед другой категорией (той, которая такие приборы установила и использует). Такое преимущество

заключается в переложении бремени по оплате сверхнормативного расхода с первой на вторую категорию граждан. В данном случае, антиконституционным дифференцирующим обстоятельством, на наш взгляд, является наличие или отсутствие индивидуальных приборов учета.

В этом смысле комментируемые положения Правил входят в противоречие и со ст. 1 Жилищного кодекса РФ (далее – «ЖК РФ»), которая также говорит о равенстве участников регулируемых жилищным законодательством отношений как об одном из базовых принципов жилищного законодательства. Здесь важно заметить, что в соответствии с п. 2 ст. 5 ЖК РФ, Постановление Правительства № 307 бесспорно является частью жилищного законодательства.

Далее, ст. 153 ЖК РФ устанавливает обязанность граждан и организаций своевременно и полностью вносить плату за жилое помещение и коммунальные услуги. При этом, ст. 157 ЖК РФ, определяющая размер платы за коммунальные услуги, предписывает рассчитывать его, исходя из объема потребляемых коммунальных услуг, определяемого по показаниям приборов учета, а при их отсутствии, исходя из нормативов потребления коммунальных услуг, утверждаемых органами местного самоуправления (в субъектах Российской Федерации - городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге - органом государственной власти соответствующего субъекта Российской

Федерации). За исключением нормативов потребления коммунальных услуг по электроснабжению и газоснабжению, утверждаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Как видно, норма ЖК РФ не содержит оговорок в отношении списания сумм за перерасход коммунальных ресурсов сверх нормативов на счет других категорий граждан. В этом смысле, принятое Правительством Постановление № 703, очевидно, на наш взгляд, противоречит положениям ЖК РФ, и, согласно п. 8 ст. 5 ЖК РФ, в этом случае применяться должна ст. 157 ЖК РФ в ее прочтении в совокупности со ст. 19 Конституции РФ.

Более того, исходя из того, что, как уже было сказано, Правила призваны регулировать отношения между исполнителями и потребителями коммунальных услуг, то они должны применяться вместе с нормами Федерального закона «О защите прав потребителей» от 07.02.1992г. № 2300-1 (в ред. от 23.07.2008г.) (далее – «Закон о ЗПП») как нормативного правового акта, обладающего, по сравнению с Правилами, большей юридической силой.

Так, в соответствии с преамбулой Закона о ЗПП, он регулирует отношения, возникающие между потребителями и изготовителями при продаже товаров (выполнении работ, оказании услуг), устанавливает права потребителей на приобретение товаров

(работ, услуг) надлежащего качества и безопасных для жизни, здоровья, имущества потребителей и окружающей среды, получение информации о товарах (работах, услугах) и об их изготовителях (исполнителях, продавцах), просвещение, государственную и общественную защиту их интересов, а также определяет механизм реализации этих прав. В соответствии со ст. 1 названного Закона, все иные принимаемые нормативные акты должны соответствовать, в том числе, Закону о ЗПП. Кроме того, согласно ст. 37 этого Закона, потребитель обязан оплатить **оказанные ему услуги** в порядке и в сроки, которые установлены договором с исполнителем. Безусловно, отнесение на счет потребителей стоимости сверхнормативного расхода коммунальных ресурсов другими гражданами, то есть вменение в обязанность граждан оплаты услуг, которые им фактически не оказывались и ими не принимались, не соответствует названным нормам Закона о ЗПП.

Несмотря на сказанное, необходимо отметить, что на сегодняшний день уже существуют заявления граждан о незаконности п. 3 приложения 2 к Правилам и судебные решения по ним, например решение Верховного Суда РФ от 12 декабря 2006 года № ГКПИ06-1228 (далее – «решение ВС РФ от 12.12.2006г.»), которым заявителю Д. отказано в удовлетворении его заявления. При постановлении такого решения суд, кроме прочего, исходил из того, что формула расчета стоимости коммунальных услуг, указанная в п. 3 приложения 2 к Правилам, учитывает требования

ст. ст. 30 и 39 ЖК РФ, предусматривающего несение собственником жилого помещения бремени содержания общего имущества. Однако нужно оговориться, что п. 1 ст. 290 Гражданского кодекса РФ понимает под общим имуществом собственников квартир в многоквартирном доме общие помещения дома, несущие конструкции дома, механическое, электрическое, санитарно-техническое и иное оборудование за пределами или внутри квартиры, обслуживающее более одной квартиры. То есть, данное понятие в его совокупности со ст. 30 и 39 ЖК РФ, очевидно, не следует понимать как правовое основание приобретения прав собственности на квартиры других собственников, которые не установили индивидуальные приборы учета коммунальных ресурсов (и, соответственно, на обязательства по оплате использованных сверх норматива ресурсов).

Сказанное в равной степени справедливо и применительно к определению Верховного Суда РФ от 26 апреля 2007г. № КАС07-128, которым постановлено оставить решение ВС РФ от 12.12.2006г. без изменения.

Тем не менее, в соответствии с п. а ч. 2 ст. 125 Конституции РФ, пп. а п. 1 абз. 1 ст. 3, пп. а п. 1 абз. 1 ст. 22, абз. 2 ст. 36 Федерального Конституционного Закона «О Конституционном суде РФ» от 21.07.1994г. № 1-ФКЗ (в ред. 02.06.2009г.), Конституционный Суд РФ уполномочен рассматривать дела о соответствии нормативных актов Правительства РФ Конституции

РФ. Полагаем, в рассматриваемом случае обращение в Конституционный Суд РФ по вопросу о соответствии Конституции РФ утвержденных Постановлением Правительства РФ № 307 Правил является наиболее уместным шагом по защите прав граждан от действия неконституционных норм».

С другой стороны, в ответе заместителя начальника управления государственной защиты прав человека аппарата Уполномоченного по правам человека в РФ А.С. Пушкина говорилось, что: «Проанализировав Постановление Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам», можно сделать вывод, что данный нормативный акт не содержит положений, на основании которых организации, предоставляющие коммунальные услуги, были бы вправе требовать оплаты гражданами коммунальных услуг, фактически ими не потребленных, в том числе услуг, потребленных, но не оплаченных другими жильцами дома.

По нашему мнению, ситуация, о которой говорится в коллективной жалобе граждан, прилагаемой к Вашему письму, сложилась вследствие неправильного применения организацией, предоставляющей коммунальные услуги, вышеназванного Постановления. Для того, чтобы восстановить нарушенные права указанных граждан, необходимо детально изучить предъявленные им счета, другие документы, относящиеся к делу, в том числе

договор с управляющей компанией, переписку с ней и после этого обращаться в суд».

То есть, в аппарате Уполномоченного по правам человека в РФ считают, что права граждан нарушаются не самим Постановлением Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам», а его неправильным применением организациями, предоставляющими коммунальные услуги.

Изучив полученные документы, Уполномоченным было принято решение ознакомить с ними прокурора Липецкой области И.С.Пантюшина, главу г. Липецка М.В. Гулевского.

В своём письме Уполномоченный указал, что согласно имеющейся информации, суды в Липецкой области, да и в других субъектах РФ, где муниципалитеты также пытались переложить на граждан оплату «небалансов», нередко встают на сторону потребителей. Однако такой путь решения проблемы представляется нерациональным ввиду массового характера однотипных нарушений. Поэтому правильно было бы исправить ситуацию вмешательством государственных и муниципальных органов, в компетенции которых находится сфера разрешения данного конфликта. Прежде всего, прокуратуры Липецкой области и администрации г. Липецка.

Прокурор Липецкой области проинформировал Уполномоченного, что: «В течение 2009 г. в органы прокуратуры

области неоднократно поступали обращения граждан, полагающих, что при применении вышеобозначенных Правил были нарушены их права и законные интересы. По всем заявлениям были проведены тщательные проверки и при наличии оснований приняты меры прокурорского реагирования, направленные на устранение допущенных нарушений. При этом фактов предъявления добросовестным потребителям к оплате сумм за коммунальные ресурсы, потребленные, но не оплаченные другими жильцами, в ходе прокурорских проверок не выявлялось.

Вместе с тем, учитывая мнение, изложенное в прилагаемом Вами экспертном заключении, наиболее целесообразным выходом из создавшейся ситуации представляется внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство».

В свою очередь Глава г. Липецка высказал такую позицию: «...обязанность по оплате электроэнергии, израсходованной в местах общего пользования многоквартирного дома, лежит на собственнике в силу закона.

Таким образом, жители оплачивают не «небалансы» управляющих организаций, а количество электроэнергии, которая использована на общее имущество конкретного дома.

Кроме того, считаем необходимым напомнить, что постановления Правительства Российской Федерации являются нормативными актами прямого действия, положения которых подлежат применению с момента вступления в силу и не могут

отменяться или приостанавливаться нормативными актами, имеющими меньшую юридическую силу.

Однако, учитывая социальную значимость вопроса оплаты коммунальных услуг, администрация города Липецка принимает активное участие в рабочей группе по подготовке нового проекта Правил предоставления коммунальных услуг гражданам. В новой редакции Правил учтены многочисленные замечания правоприменителей, включая те, что указаны Вами в обращении».

Заместитель главы администрации Липецкой области А.С. Коробейников также проинформировал Уполномоченного, указав, что «учитывая проявившиеся в ходе реализации и применения Правил пробелы, вызывающие недовольство граждан, в настоящее время Минрегионом России ведётся активная работа по разработке нового порядка предоставления коммунальных услуг гражданам. Следовательно, в осуществлении дополнительной проверки законности начисления коммунальных платежей и заявления о пересмотре действующего порядка применения Правил нет необходимости». Кроме того, было указано на негативную судебную практику в высших судах РФ при попытке оспорить вышеназванное Постановление.

Подводя итог всей работе, Уполномоченный направил письмо главе администрации Липецкой области О.П. Королеву, в котором обратился с просьбой использовать свое влияние и немалый политический вес в Государственном совете для того, чтобы

устранить вызывающие недовольство граждан пробелы в постановлении правительства.

Б) Переселение из ветхого и аварийного жилья: как не оказаться ущемленным в правах

В Липецкой области, как и в ряде других регионов России, уже несколько лет реализуется программа переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. Дело, безусловно, нужное и полезное, но, как это нередко бывает, добрые начинания породили проблемы, чреватые острым социальным конфликтом. Особенно обострилась ситуация после выступления в июле 2009 г. премьер-министра РФ Владимира Путина года на заседании президиума правительства РФ.

«Нам не нужно плодить новых коммуналок, - заявил Владимир Владимирович. - В рамках существующих программ по расселению аварийного жилья мы должны людям предоставлять отдельные квартиры». Глава правительства обратил внимание членов кабинета министров на необходимость соблюдения жилищных норм. По его мнению, главным приоритетом при решении этих вопросов должна быть помощь гражданам, а во вторую очередь помощь строительным компаниям.

В реальной жизни дело обстоит зачастую иначе: Уполномоченный по правам человека получил немало обращений

граждан, которые выражали несогласие с тем, что их переселяют в квартиры, где уже проживают другие семьи.

Согласно ст. 86 Жилищного Кодекса РФ, если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу, выселяемым из него гражданам органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение о сносе такого дома, предоставляются другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма. Данное законодательное положение конкретизируется в ст. 89 ЖК РФ, устанавливающей, что предоставляемое гражданам в связи с выселением другое жилое помещение по договору социального найма должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, **равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению**, отвечать установленным требованиям и находиться в черте данного населенного пункта.

Исходя из буквального толкования приведенных норм, предоставляемая квартира должна быть пригодной для проживания, то есть отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам, а также иным требованиям действующего законодательства; в квартире должны быть водопровод, центральное отопление, электрическое освещение и пр.; и по общей площади (в которую не включается площадь

балконов, лоджий, веранд и террас) квартира должна быть равнозначна освобождаемой.

Применительно к вопросу о возможности получения отдельной квартиры вместо занимаемой комнаты необходимо отметить, что в настоящее время законодателем не закреплены условия предоставления одно- или двухкомнатных квартир вместо комнаты в доме, подлежащем сносу. Кроме того, при предоставлении жилого помещения не учитывается состав семьи нанимателя жилого помещения в доме, подлежащем сносу.

Положение о том, что предоставление жилого помещения в связи со сносом дома не имеет под собой цели улучшения жилищных условий, подтверждается также и выводом Верховного Суда РФ (см. Обзор судебной практики ВС РФ за IV квартал 2005 года).

Именно подобные нормы закона привели к тому, что в нашей стране в XXI веке неожиданно возродились коммунальные квартиры. Понятно, что законодатели стремились, прежде всего, снизить нагрузку на бюджет и увеличить скорость продвижения очередей на жильё социального найма. Но трудно объяснить целесообразность и справедливость переселения жителя пусть маленькой, но отдельной комнаты с удобствами в малосемейном общежитии в многокомнатную и в тоже время многосемейную квартиру в новом доме, в которой теперь предстоит всем вместе уживаться в общей кухне, ванной... Как социальное государство

может решить демографические проблемы и обеспечить достойную жизнь гражданину, если он даже жилой угол вынужден делить с другими согражданами?

Необходимо также отметить, что в новых домах квартиры мало приспособлены для коммунального проживания.

Конечно, лучше поздно, чем никогда, но представляется, что и при существующем законодательстве исполнительные и муниципальные органы власти могли бы найти более гибкий подход при формировании жилищного фонда расселения. В частности, Министерство регионального развития могло бы выступить заказчиком специальных проектов жилых домов с квартирами малометражной гибкой планировки, которые затем предоставлялись бы муниципалитетам в качестве обязательного условия финансирования переселения. В этом случае, за прошедшие 5-6 лет мы бы уже сформировали жилой фонд, более подходящей для переселения наших граждан, и сняли бы социальную напряжённость. Кроме того, такой фонд мог бы стать и опорой муниципального жилья социального найма, ведь, как известно, сейчас наибольшим спросом на рынке пользуются именно однокомнатные квартиры.

Учитывая, что реализация проекта переселения будет продолжаться, Уполномоченный считает, что необходимо исходить, прежде всего, из соблюдения прав и интересов человека. Ведь целью переселения является не сам процесс и не формально-

статистическая отчетность, а повышение качества и безопасности жизни человека, снятие социальной напряженности. А именно эти задачи из-за бюрократического подхода к переселению не только не решаются - проблема усугубляется. Люди остро чувствуют несправедливость и в который раз считают себя обманутыми государством. Приходится констатировать, что в вопросах переселения ответственные организации не использовали все предоставленные возможности и не нашли эффективных инструментов для решения стоящих перед ними задач.

Конечно, легче всего работать только по типовым проектам и идти на поводу у строительных компаний. Но это не государственный подход. Необходимо менять политику в этой сфере. В связи с чем уместной представляется такая рекомендация: областным и муниципальным структурам следует сотрудничать только с такими подрядными строительными организациями, которые способны создавать дома с малометражной гибкой планировкой жилья.

В) Ветераны Великой Отечественной Войны: новоселье в канун 65-летия Победы

Одним из важнейших событий 2009 г., безусловно, стало решение об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны, членов семей погибших (умерших), инвалидов и участников Великой Отечественной войны.

Председатель Правительства РФ Владимир Путин в ходе встречи 20 октября с председателем Госдумы Борисом Грызловым заявил: "...В течение 2010 года все ветераны - вне зависимости от того, встали они на очередь до 1 марта 2005 года или не встали, - всех мы должны будем обеспечить жильем. Это правильная постановка вопроса, и мы это сделаем. Ну, какая нам разница - встал человек до 1 марта 2005 года на очередь или не встал? По сути, это вопрос чисто бюрократический, а мы к ветеранам - особенно в год 65-летия Победы - конечно, ни с какими бюрократическими мерками подходить не должны и не будем".

Конечно, это решение правильное и нужное. Стыдно, когда государство не может создать для своих ветеранов, переживших такую страшную войну, достойные условия жизни. Однако этот благородный порыв вовремя не был закреплён законодательно и экономически. Соответствующий пакет документов поступил в регионы только в канун самих торжеств. Правительство РФ направило в регионы предложение проинформировать, сколько ветеранов нуждается в жилье из числа тех, кто не успел встать на учет до 1 марта 2005 года, однако на местах подобные списки отсутствовали, т. к. закон такого учёта не требовал. Региональные органы социальной защиты, по учёту и распределению жилья оказались не готовы к нововведению в силу объективных причин. До принятия нового законодательства они вынуждены были руководствоваться действующим законом и не могли квалифицированно разъяснить заявителям предстоящие новации.

Следствием этого стали многочисленные жалобы граждан на то, что якобы чиновники на местах саботируют такое важное и справедливое решение. Как тут не вспомнить поговорку: «Царь хороший – бояре плохие»!

Нам представляется опасной практика, когда вместо того, чтобы объяснить гражданам реальные причины возникающих проблем, руководители некоторых федеральных органов власти пытаются обвинять во всех тяжких «местных нерадивых чиновников». Это подрывает авторитет органов власти, государственных органов, вызывает социальные конфликты.

Непродуманной, по мнению Уполномоченного, оказалась и процедура сбора ветеранами необходимых документов. Дело в том, что потенциальные владельцы квартир - это люди уже весьма почтенного возраста. Всем уже далеко за 80 лет и ходить по инстанциям для сбора необходимых справок для них весьма затруднительно. Тем более, что перспектива получить на исходе жизни благоустроенное жилье породила определённый ажиотаж: многим ветеранам приходилось по несколько часов проводить в очередях. Например, в управлении по учету и распределению жилья администрации г. Липецка приём документов вёлся только два раза в неделю двумя специалистами.

В результате благое начинание обернулось для пожилых людей очередным испытанием.

На взгляд Уполномоченного, правильнее было бы поручить сбор всех необходимых документов по заявлению ветерана сотрудникам социальной защиты или военкоматов. Они могли бы сформировать требуемый пакет документов и зарегистрировать его в управлении по учету и распределению жилья.

Поднятые выше вопросы нашли продолжение на встрече с министром регионального развития РФ В.Ф. Басаргиным, которая состоялась 30 октября 2009 г. на очередном координационном Совете Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Выступая на заседании координационного совета, В.Ф. Басаргин рассказал о мерах, принимаемых государством в сфере защиты прав граждан по обеспечению жильём, а также остановился на наиболее часто задаваемых вопросах граждан - о предоставлении жилья ветеранам Великой Отечественной войны и инвалидам, продлении сроков приватизации жилого фонда, переселении из ветхого жилья и других. Обсуждались также проблемы, связанные с исполнением в регионах федерального жилищного законодательства, продолжающейся реформы жилищно-коммунального хозяйства.

В.Ф. Басаргин сообщил, что все ветераны Великой Отечественной войны, вставшие на жилищный учет до 9 мая 2010 года, улучшат жилищные условия за счет федерального бюджета, но конкретные механизмы и сроки в то время только определялись

министерством. Ведётся также работа по изменению условий переселения граждан из ветхого и аварийного жилья, изыскиваются возможности предоставления всем переселяемым гражданам отдельного жилья. Но когда и чем эта работа закончится, пока говорить рано, высказал мнение министр.

По его информации, разрабатываются также и новые документы по регулированию коммунальных платежей и замене Постановления Правительства Российской Федерации № 307 от 23.05.2006 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам».

Министерство регионального развития подготовило предложения по устранению несправедливости, возникшей при реализации Федерального Закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» - действующим законом не предусматривается скидка в размере 50% на оплату жилого помещения, находящегося в частной собственности инвалида. Предложенный министерством законопроект предусматривает внесение изменений в 17 статью указанного закона в части предоставления инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидки не ниже 50 % на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, независимо от формы собственности жилищного фонда.

В ответ на многочисленные обращения граждан относительно реализации федеральной программы "Жилье для молодой семьи"

(программой не предусмотрена возможность включения молодой семьи в список претендентов на получение социальной выплаты, если возраст каждого из супругов (либо одного супруга в неполной семье) превысил 35 лет), В.Ф. Басаргин ответил, что данная несправедливость также будет устранена.

ЗАЩИТА ПРАВ РОДИТЕЛЕЙ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ВЫПЛАТ МАТЕРИНСКОГО КАПИТАЛА В ОСОБЫХ СЛУЧАЯХ

В 2009 г. выявилась проблема внесения в Федеральный регистр лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, родителей, чьи дети умерли в младенческом возрасте.

Согласно ст.4 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ (ред. от 25.12.2008) "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (принят ГД ФС РФ 22.12.2006), для внесения в Федеральный регистр лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, родителям необходимо представить в территориальные органы Пенсионного фонда РФ сведения о детях (фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения, реквизиты свидетельств о рождении, очередность рождения (усыновления), гражданство).

В тоже время, в Постановлении Правительства РФ от 30.12.2006 № 873 (ред. от 22.09.2008) "О порядке выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал" (вместе с "Правилами подачи заявления о выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал и выдачи государственного сертификата на материнский (семейный) капитал"), в п. 4 указано, что заявление подается с предъявлением документов (их копий, верность которых

засвидетельствована в установленном законом порядке), ... подтверждающих рождение (усыновление) детей.

Из текста данного пункта следует, что таким документом не обязательно является свидетельство о рождении.

Далее в данном пункте указываются документы, которые необходимо представить родственникам в случае смерти родителей, но нет никакой информации о том, как быть в случае смерти ребёнка в младенческом возрасте.

Между тем, в случае смерти младенца в роддоме свидетельство о рождении не выдаётся, в результате чего территориальные органы Пенсионного фонда в некоторых субъектах РФ подходят к вопросу внесения родителей ребёнка в Федеральный регистр формально, отказывая им в регистрации из-за отсутствия свидетельства о рождении. Хотя, с точки зрения справедливости и духа закона, мать, родившая второго (или последующего) ребёнка, фактом такого рождения выполнила перед государством обязательства, установленные вышеназванным законом. Младенческая смертность становится обстоятельством, не зависящим от родителей.

Учитывая, что младенческая смертность в Российской Федерации по-прежнему остаётся одной из самых высоких в Европе, представляется, что данные случаи отказов родителям о внесении в Федеральный регистр лиц, имеющих право на дополнительные меры государственной поддержки, не единичны и требуют законодательной корректировки.

Далее, в п. 7 указанных выше Правил устанавливается, что основанием для отказа в выдаче сертификата является отсутствие права на дополнительные меры государственной поддержки в соответствии с Федеральным законом "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей". Таким образом, два нормативных акта в вопросе представления документов, подтверждающих рождение ребёнка, не дают чёткого и однозначного ответа.

На взгляд Уполномоченного по правам человека в регионе, при решении вопроса о выдаче государственного сертификата на материнский капитал юридически значимым является сам факт рождения двух и более детей. Закон напрямую не ставит получение материнского капитала в зависимость от продолжительности жизни ребенка. И судебная практика, как Липецкой области, так и других регионов в этом вопросе является положительной. Уже есть прецедентные случаи подтверждения права на материнский капитал родителей, чьи дети умерли в младенческом возрасте. Как правило, такие иски в суд в интересах родителей подаёт прокуратура.

Изучая проблему, Уполномоченный по правам человека обратился к Управляющему Пенсионным фондом России по Липецкой области И.И. Савину с просьбой предоставить информацию об актуальности выявленной правовой лакуны и

необходимости законодательного уточнения перечня документов, требуемых для получения материнского капитала.

Управляющий согласился с Уполномоченным по правам человека, что, исходя из сложившейся практики и морально-этической стороны вопроса, закон нуждается в уточнении.

По данным Пенсионного фонда России по Липецкой области, Управления ПФР в Воловском, Грязинском, Данковском, Елецком, Краснинском, Лебедянском, Липецком районах, в городах Липецк и Елец были вынуждены отказать в удовлетворении заявления о выдаче сертификата на основании п.п.1 п.6 статьи 5 Федерального закона № 256-ФЗ. 10 женщин из 28 обратились в суд с иском к Пенсионному фонду о признании права на получение государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

Судебные органы признают, что документом, подтверждающим рождение детей, может быть как свидетельство о рождении, так и справка формы №26, которая подтверждает факт составления в органах ЗАГС акта о рождении ребёнка, родившегося мёртвым или умершего на первой неделе жизни. Таким образом, суды признают право на получение государственного сертификата этой категорией граждан и возлагают на Пенсионный фонд обязанность выдачи истцам в соответствии с Федеральным Законом "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" государственного сертификата на материнский

капитал. Управления Пенсионного фонда в городах и районах Липецкой области, в отличие от других регионов РФ, указанные решения не обжалуют и своевременно исполняют.

Исходя из ответа и собственной оценки сложившейся ситуации, Уполномоченным было принято решение подготовить дополнение в текст статьи 4 Федерального Закона "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" и предложить депутатам Липецкого областного Совета депутатов внести его в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу РФ.

Данное дополнение было подготовлено совместно с правовым управлением областного Совета депутатов. Его текст гласил: «Внести в пункт 8 части 2 статьи 4 Федерального закона от 29.12.2006 № 256-ФЗ "О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей" (Собрание законодательства РФ, 2007, № 1 (ч.1), ст. 19; 2008, №30 (ч.2) ст.3616; 2008, №52 (ч.1), ст.6243) изменение, изложив его в следующей редакции:

8) сведения о детях (фамилию, имя, отчество, пол, дату и место рождения, реквизиты свидетельств о рождении **или документа, подтверждающего факт государственной регистрации рождения ребёнка, умершего на первой неделе жизни, очередность рождения (усыновления), гражданство**);».

Когда законопроект был подготовлен, Уполномоченный по правам человека получил информацию, что аналогичный

законопроект был внесён Государственной Думой Ставропольского края 24 декабря 2009 г. в Государственную Думу РФ.

Уполномоченный предлагает поддержать данный законопроект депутатам Государственной Думы РФ от Липецкой области.

ПРОБЛЕМА ШКОЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В КОНТЕКСТЕ СОБЛЮДЕНИЯ И ЗАЩИТЫ ПРАВА НА ОБРАЗОВАНИЕ

Ещё одной проблемой 2009 г., затронувшей самые широкие слои населения, стала так называемая оптимизация школьного образования. Она касается и сельской местности, и городов. Этот процесс, сопровождаемый ликвидацией малокомплектных школ, инициирован федеральным центром и сулит в перспективе масштабные последствия. Не удивительно, что воспринимается он в обществе неоднозначно. В Липецкой области в 2009 г. было закрыто 74 школы.

С одной стороны, понятно, что необходимо постоянно совершенствовать систему расходования бюджетных средств, сделать её максимально прозрачной и гибкой, отвечающей требованиям времени, общества, науки. Понятно, что и многие педагоги в малокомплектных школах, увы, не отличались высокой квалификацией, утратили интерес к творчеству, самоотдаче. С другой стороны, также очевидно, что, если, к примеру, в симфоническом оркестре группа духовых фальшивит, трубы и флейты не выбрасывают. Инструменты настраивают, приглашают профессиональных музыкантов, меняют, наконец, дирижера, разучивают новую партитуру. А как у нас? В системе выявилось слабое звено - малокомплектные школы. И мы отказываемся от них в ущерб целостности всей системы. Хотя с самого начала было ясно, что невозможно, например, решить вопросы справедливой и

достойной оплаты труда педагогов только за счёт средств внутреннего перераспределения и без того скудного образовательного бюджета. Тем более удивительно, что за счёт этой так называемой оптимизации, похоже, намерены «залатать» многие другие прорехи российского образования, начиная от износа зданий и заканчивая изменением школьных программ!

Эти действия плохо сочетаются и с объявленной модернизацией образования. Вся история цивилизации, мировая практика показывают, что для того, чтобы получить весомый конечный результат, необходимо сначала вложить немало средств.

У нас же это правило, похоже, не в чести. Создается впечатление, что целостного перспективного понимания, к чему должно прийти российское образование, у авторов «нововведений» нет. Налицо лишь политика «латания дыр». Подтверждают это и противоречивые данные по количеству закрытых школ, которые предоставило министерство образования и науки по запросу депутатов Государственной Думы РФ. Так, в письме замминистра И. Калины говорится, что в 2007-2008 учебном году закрыто примерно 2600 сельских школ. Однако в письме ещё одного заместителя министра образования и науки В. Миклушевского со ссылкой на Рособнадзор сообщается, что в 2007/2008 учебных годах в России закрыто 644 образовательные школы!

Такой «разброс» в цифрах трудно объяснить с точки зрения здравого смысла. И то, о чем, возможно, догадываются чиновники,

никак не могут взять в ум так называемые простые граждане. Именно поэтому процессы закрытия и реорганизации школ вызвали в Липецкой области (как, кстати, и в большинстве регионов России) неоднозначные оценки граждан.

Возможно, что социального напряжения удалось бы избежать, если бы люди увидели реальный результат образовательных новаций. Например, прежде чем закрывать и реорганизовывать школы, министерство образования совместно с субъектами Федерации в каждом регионе построило новые образовательные центры, которые соответствовали бы уровню лучших мировых стандартов по материально-техническому и методическому обеспечению, где были бы внедрены самые передовые информационные, педагогические технологии. Тогда бы люди видели и понимали, к чему стремится образовательная реформа, где, как и чему должны учиться их дети!

А пока, согласно опросам ВЦИОМ (ноябрь 2009 г.) почти половина граждан России (49%) не удовлетворены ситуацией в российской системе школьного образования, 37% считают ее тревожной, 12% - критической.

Оправдывать активно идущий процесс закрытия сельских школ снижением количества детей, падением уровня знаний учащихся не всегда корректно. Зачастую, это только предлог, поскольку из федерального бюджета необходимые средства на образование выделяются в недостаточном количестве, а муници-

пальные образования просто не в состоянии обеспечить функционирование школ, в которых обучается малое количество детей. А если мы начнём считать реальные расходы в соответствии со всеми требованиями закона и сопутствующими мероприятиями, которые непременно должны возникнуть после закрытия сельских школ (расходы на обеспечение транспортной безопасности, развитие или создание на селе взамен школ социокультурных центров, которые непременно должны появиться там, чтобы жизнь в деревне окончательно не угасла и т.д.), то увидим, что фактически никакой экономии не получается.

Безусловно, малокомплектные школы затратны. Однако они играют неоценимую роль в воспитании подрастающего поколения, потому что находятся ближе к родному дому ученика, к семье, к агропроизводству. А это значит, что территории, где «маленькие» школы сохранились, имеют шанс быстрее приспособиться к новым условиям жизни, к новой экономике, товарно-денежным отношениям.

Тем более, что с развитием информационных технологий ничто не препятствует процессу дистанционного обучения (режим on-line). Именно этот вариант был бы весьма уместен, так как с развитием глобальной информационной сети созданы адаптивные технологии, учитывающие индивидуальные способности учащихся и способствующие повышению роли самообразования и самоконтроля.

Сегодняшняя информационная революция неизбежно породит открытые системы образования, когда ребенок может учиться в удобное для него время, в соответствующем ритме, по индивидуальной программе.

Почему в качестве стандарта выбрана традиционная классно-урочная система? Почему хотя бы для сельских ребятишек нельзя заменить ее системой открытого образования? Ведь существует система дистанционного образования детей-инвалидов, на что из федерального бюджета выделяются деньги.

Но выбор у граждан отсутствует. И это представляется упущением, последствия которого еще суждено ощутить нашему обществу.

К сожалению, Министерство образования и науки России и другие заинтересованные федеральные органы исполнительной власти не имеют развернутой программы совершенствования образования на селе. Устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения определено «Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 —2012 гг.», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 г. № 446. Но и в ней не уделяется должного внимания образованию, без которого невозможно развитие экономики села.

Вместо того, чтобы в области образования принять рамочный закон, дающий больше возможностей для инициативы на местах, законодатель, принимая решение оптимизировать общеобразовательные учреждения, определил условия их финансирования, взяв, в основном, курс на экономию средств федерального бюджета.

Между тем, такой подход трудно согласуется с официальной политикой государства. Именно об этом говорили Уполномоченные по правам человека в субъектах РФ на встрече с министром образования и науки РФ А.Ф. Фурсенко. Уполномоченные обратили внимание министра на замечание Президента РФ Медведева Д.А. о том, что «условия жизни на селе должны быть стабильными и соответствовать всем требованиям нормальной жизни». Задачам в области образования была посвящена и значительная часть Послания Президента РФ в 2009 г.

28.11.2008 г. министр регионального развития РФ В.Ф. Басаргин, выступая на пленарном заседании Общественной палаты РФ, заявил о своем отрицательном отношении к оптимизации образовательного процесса на селе, указав, что «с уходом школы из большинства сельских поселений уходит последний очаг жизни в селе».

В то же время к вопросу оптимизации сети образовательных учреждений субъекты подошли не одинаково. Тем более, что федеральная программа развития образования в части оптимизации образования в субъектах ориентирует на учет региональных

особенностей и позволяет в определенной мере восполнить пробелы федерального законодательства.

Следуя этому, в Калужской области, например, приняли целевую программу «Сохранение и развитие сельской малокомплектной школы».

В Чите просто подсчитали, что закрытие малокомплектных школ экономит всего несколько миллионов рублей, а расходы на подвоз детей в другие школы обернутся гораздо большими затратами.

В Кемеровской области принят закон, который дает четкие определения, что такое малокомплектная школа, какими правами она пользуется, т.е. своего рода закон о защите малокомплектной школы.

Уполномоченному по правам человека представляется, что и в Липецкой области также необходим подобный региональный закон, поэтому он предлагает изучить этот вопрос всем субъектам законодательной инициативы Липецкой области и подготовить такой важный для сохранения села документ.

Завершая изложение данного раздела, Уполномоченный по правам человека в регионе вынужден признать, что его точка зрения на ряд вопросов оптимизации образования существенно расходится с официальной. Несходство взглядов, в данном случае, обусловила та особая роль, которую призван играть в обществе защитник прав человека. У исполнительной власти другие задачи. Безусловно, просчитывая последствия принятых в этой сфере

решений, власть исходила не только из соображений экономического характера. Возможно, экономия бюджетных средств даже и не рассматривалась федеральным центром как первостепенная задача. В таком случае тем более важно продолжить диалог. Учесть не только современные тенденции развития образовательных процессов, но и печальный опыт неперспективных деревень, задуматься о том, какую модель общежития мы предлагаем русскому селу, лишая его такой духовной и социальной опоры, которой всегда была школа.

И последнее, может быть, самое важное: в Липецкой области такой диалог возможен, и в этом, на наш взгляд, состоят наиболее значимые результаты развития гражданского общества, важным элементом которого стал недавно созданный институт Уполномоченного по правам человека в регионе.

КАК ЗАСЛУЖИТЬ ЗВАНИЕ «ВETERАН ТРУДА»

Практически каждый год, представляя областному Совету депутатов доклад о соблюдении прав человека в Липецкой области, Уполномоченный обращает внимание депутатов на необходимость совершенствования законов, позволяющих присваивать достойным липчанам звание «Ветеран труда»; награждающих лиц, удостоенных этого звания, определенными льготами.

Проблема в том, что основным условием получения звания «Ветеран труда» является наличие у пожилых людей орденов или медалей, почетных званий СССР либо Российской Федерации, ведомственных знаков отличия. Между тем, многие из претендентов на это звание имеют большой стаж работы, их вклад в развитие страны и области был также значительным, что подтверждается различными документами. Но эти награды или поощрения не «вписываются» в перечень тех, которые необходимы для присвоения звания «Ветеран труда».

С началом исполнения Федерального Закона № 122-ФЗ были внесены изменения и в законодательство в отношении ветеранов труда. Если раньше, согласно Федеральному Закону "О ветеранах", критерии, по которым человека относили к этой категории, определялись указом Президента РФ, то теперь этот пункт был исключён, что позволило каждому субъекту Федерации самостоятельно устанавливать критерии присвоения почетного

звания. В конце 2005 г. Совет Федерации одобрил закон, позволяющий каждому региону самому решать, кого из граждан наделять званием «Ветеран труда».

В Липецкой области процедура присвоения звания «Ветеран труда» регулируется законом Липецкой области N 141-ОЗ от 2 декабря 2004 года "О мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан в Липецкой области" и постановлением администрации Липецкой области от 04.07.2006 № 92 "Об утверждении Положения о порядке присвоения звания "Ветеран труда" (вместе с "Положением"). Данное Постановление, к сожалению, не содержит ничего нового, и практически лишь дублирует требования ранее действующего Федерального Закона. А между тем, регионы имеют право расширять перечень мер социальной защиты, категории граждан, которым она предоставляется. Меньше федерального стандарта нельзя, больше – пожалуйста! Следует ли повторять, что на этом направлении мы своих возможностей в полной мере не использовали.

Обращений на эту тему Уполномоченный получает очень много, вот только несколько примеров за один год: гр. А. (вх. 676) пишет: «проработала 43 года в колхозе, но никаких льгот мне не дают»; супруги П. (вх.642): у мужа общий стаж работы на НЛМК 38 лет, у жены стаж работы на ЛТЗ - 36 лет; гр. Щ. (вх.479): «На пенсию вышла в 1989 г., имею 24 года непрерывного и 34 года общего стажа, 8 лет проработала на Севере, вдова

военнослужащего». Гр. Ч. (вх. № 437): «Мне 70 лет, непрерывного стажа 35 лет 10 месяцев, всё время работала в колхозе. У меня нет удостоверения ветерана труда. Я ни на кого не жалуясь, виновата сама. Когда я пошла на пенсию, не посчитала нужным обратиться за удостоверением, потому что прежде они ничего не значили, а когда вышел закон, что ветеранам положены льготы на проезд, за уплату коммунальных услуг, я пошла в райсобес. Мне ответили, что теперь выдают удостоверения ветеранов труда тем, у кого есть награды. Но в то время наград никому не выдавали, а звание ветеран труда присваивали по стажу работы. У меня такой большой стаж, а мне нет ничего...».

По мнению Уполномоченного, данные обращения являются следствием неудовлетворительного имущественного положения значительной части пенсионеров, регулярного роста цен на товары первой необходимости, тарифов на электрическую энергию, коммунальные услуги, газ, телефон. Небольшие прибавки к пенсиям не успевают за ростом инфляции. В таких случаях звание «Ветеран труда» и соответствующие льготы окажут значительное содействие наиболее достойным представителям нашего общества. Тем более, что предлагаемые новации не лягут непосильной ношей на областной бюджет. Число жителей области, которым присваивается звание «Ветеран труда», неуклонно сокращается. В 2001 году это было более 12 тысяч человек, в 2008 — только 4 тысячи.

Такая динамика сложилась, возможно, еще и потому, что органы социальной защиты буквально и узко толкуют определение «ведомственными знаками отличия за многолетний и добросовестный труд», в результате чего происходят отказы людям, сохранившим значки и грамоты, которые были основной формой поощрения хороших рядовых работников в Советском Союзе. Ещё при действии Федерального закона от 12.01.1995 г. № 5-ФЗ «О ветеранах» эту проблему обозначил и Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации. За это время сложилась и определённая судебная практика, на которую указывает и Уполномоченный по правам человека в РФ. Во многих случаях судебные решения выносились в пользу граждан при их спорах с органами соцзащиты, т. к. суды, исходя из интересов человека, а не ведомства, придерживались широкого толкования определения «ведомственные знаки отличия за многолетний и добросовестный труд», включая в эту категорию в том числе и знаки «Победитель социалистического соревнования», «Ударник коммунистического труда» и пр.

В этом смысле показательно определение Липецкого областного суда от 21 марта 2007 г. по делу N 33-427-2007. Гражданка П. обратилась с иском к Управлению социальной защиты населения Липецкой области о признании права на присвоение звания "Ветеран труда". Вынесенное в пользу истца решение Правобережного районного суда города Липецка Управление пыталось обжаловать в вышестоящей инстанции.

Кассационная коллегия Липецкого областного суда, изучив материалы дела, областное и федеральное законодательство, пришла к выводу о том, что **Закон Липецкой области "О ветеранах"** существенно ограничивает круг лиц, имеющих право на присвоение звания **"Ветеран труда"** по сравнению с **федеральным законодательством.**

Это дало основание областному суду признать незаконным решение Управления социальной защиты населения Липецкой области об отказе в присвоении П. звания "Ветеран труда".

Полезен опыт и других регионов. Например, в законах Кемеровской, Новгородской, Оренбургской областей указан только один пункт для присвоения звания «Ветеран труда» — стаж работы (женщине надо проработать 35, а мужчине — 40 лет). Есть регионы, в которых звание «Ветеран труда» присваивают рационализаторам и изобретателям, а также тем, кто имеет областной знак отличия в труде и грамоты областного значения. То есть, положительный опыт в России имеется, и он развивается в не самых богатых регионах.

В Липецкой области также существует судебная практика по этому вопросу. Причём на стороне граждан стала активнее выступать прокуратура.

Вот только одно сообщение пресс-службы прокуратуры Липецкой области:

Прокуратурой Хлевенского района Липецкой области проведена проверка по обращению ряда жителей района по вопросу нарушения их права на получение гарантированных государством мер социальной поддержки.

Несмотря на то, что заявители имели трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости, а также значок «За добросовестный труд в потребительской кооперации», управление социальной защиты населения области отказало им в присвоении звания «Ветеран труда».

В соответствии с областным законом «О мерах по социальной поддержке отдельных категорий граждан в Липецкой области», звание «Ветеран труда» присваивается лицам, награжденным ведомственными знаками отличия за многолетний добросовестный труд общесоюзными, союзно-республиканскими министерствами, государственными комитетами СССР или указанными знаками, утвержденными нормативно-правовыми актами федеральных министерств РФ. Центральный союз потребительских обществ России не относится к ведомственным структурам, и его награды не были учтены при решении вопроса о присвоении заявителям звания «Ветеран труда».

Вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом в Конституции РФ закреплено положение, согласно которому законы

и иные нормативные правовые акты субъектов федерации не могут противоречить федеральным законам.

В связи с тем, что закон Липецкой области существенно ограничил круг лиц, имеющих право на присвоение звания «Ветеран труда» по сравнению с федеральным законодательством, что повлекло нарушение прав и законных интересов граждан, прокурор района обратился в суд с заявлением о признании незаконным решения управления социальной защиты населения Липецкой области об отказе в присвоении заявителям звания «Ветеран труда».

Требования прокурора района удовлетворены.

В настоящее время в прокуратуре области обращения граждан по поводу отказа в присвоении звания «Ветеран труда» обобщаются и анализируются. И при установлении нарушения прав широкого круга граждан, отделом по соблюдению федерального законодательства будет принято решение о внесении представления об устранении нарушения закона в Совет депутатов Липецкой области.

В связи со сложившимся положением, учитывая и позицию прокуратуры и судов Липецкой области, Уполномоченный по правам человека предлагает депутатам Липецкого областного Совета и администрации области обратить внимание на многочисленные обращения граждан, жителей преимущественно

сельских районов области, которые имеют большой стаж работы и внесли значительный вклад в развитие страны и области.

Исходя из сложившейся практики, целесообразно внести дополнения в региональные критерии, установленные для присвоения звания «Ветеран труда», расширив перечень знаков отличия за многолетний добросовестный труд.

ДЕЛО РЯДОВОГО КУЗНЕЦОВА

Одним из наиболее резонансных дел 2009 г. стало дело рядового Антона Кузнецова. Суть его состоит в том, что призванный осенью 2003 г. из г. Липецка на срочную военную службу в ряды Российской Армии А. Кузнецов, прослужив около года в в/ч 6752, дислоцированной в г. Махачкала Республики Дагестан, пропал без вести и неожиданно объявился дома спустя пять лет. Командование воинской части объявило, что солдат дезертировал, в то время, как по утверждениям молодого человека, с весны 2005 до весны 2009 годов он находился практически на положении раба на кирпичных заводах в Дагестане, пока не совершил побег. Антон месяц автостопом и пешком добирался от Махачкалы до Липецка и сразу же пришёл в военкомат, где заявил, что был продан в рабство офицерами своей воинской части. Его взяли под стражу, направив на время следствия в в/ч 5961 г. Липецка.

После возвращения домой против А. Кузнецова было возобновлено уголовное дело, возбужденное в июне 2005 года военной прокуратурой Махачкалинского гарнизона о самовольном оставлении части. Следователям предстояло решить, кем был солдат – потерпевшим или он совершил должностное преступление, самовольно оставив воинскую часть. Требуется изучения и сама правомерность призыва А. Кузнецова на срочную

военную службу, т. к. он является сиротой, и на момент призыва оформлял документы опекуна над престарелой бабушкой.

Первоначальную информацию об этом человеке Уполномоченному сообщили журналисты. Узнав в общих чертах о ситуации, ознакомившись со статьями в прессе, Уполномоченный связался с бабушкой Антона Кузнецова. И публикация журналистов, и добытые лично свидетельства показали, что ситуация сложная и делать какие-либо выводы преждевременно. Необходимо дождаться окончания следственных действий.

Чтобы получить информацию из компетентных органов, Уполномоченный направил запрос в военно-следственный отдел при военной прокуратуре Тамбовского гарнизона. Состоялся разговор с командиром воинской части, где служил Антон, сотрудниками военкомата Липецкой области.

В соответствии с российским законодательством, Уполномоченный по правам человека в субъекте РФ не наделён функциями проверки действий следственных органов, поэтому в сложившейся ситуации Уполномоченный отслеживал ситуацию через официальную информацию должностных лиц военной прокуратуры, контакты с А. Кузнецовым, сообщения печати, радио и телевидения.

С большим удовлетворением многие липчане восприняли известие о том, что солдат вскоре был отпущен домой под подписку о невыезде.

В дело о судьбе А.Кузнецова были подключены ряд общественных и государственных организаций, в том числе Уполномоченный по правам человека в РФ, Союз солдатских матерей, несколько столичных правозащитных организаций.

По данному факту Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Владимир Лукин обратился к главному военному прокурору и заместителю председателя Следственного комитета при Прокуратуре Российской Федерации – руководителю военного следственного управления с просьбой проверить указанные факты и принять меры прокурорского реагирования, а также процессуальное решение о возбуждении уголовного дела и привлечении виновных к ответственности.

Депутат Государственной Думы РФ от Липецкой области, Н.В. Разворотнев обратился с протокольным поручением Комитету Госдумы по обороне запросить информацию у Министерства обороны о правомерности призыва Антона Кузнецова на срочную службу и решить вопрос о его дальнейшей судьбе.

В то же время, как сообщили СМИ, начальник пресс-службы МВД Дагестана Марк Толчинский заявил: «что в сводках министерства внутренних дел Дагестана не имеется сведений о российском солдате Антоне Кузнецове, который, по его словам, был продан в рабство руководством воинской части». По словам исполняющего обязанности командира бригады махачкалинской воинской части № 6752 Валентина Немировского, «сведения о якобы имевшем место случае продажи солдата в рабство не

соответствуют действительности».

Последующая информация от следственных органов произвела эффект «разорвавшейся бомбы» - государственное информационное агентство ИТАР-ТАСС со ссылкой на правоохранительные органы сообщило: «Как установила проверка, А.Кузнецов с лета 2005 года по сентябрь 2006 года находился в местах лишения свободы». По данным источника, он был осужден за три кражи автомагнитол и радиоколонок из автомобилей в Махачкале. «12 августа 2005 года Кировский районный суд Махачкалы приговорил его к одному году лишения свободы в колонии общего режима. Позднее, 26 января 2006 года Ленинский суд Махачкалы признал его виновным в совершении еще двух краж - из строящегося дома и из парикмахерской. Путем частичного сложения наказаний его приговорили к 1 году 4 месяцам лишения свободы», - сообщили в правоохранительных органах. При этом, как установила проверка, в суде он проходил как Антон Харламов и опознать его удалось лишь по отпечаткам пальцев.

«Для того, чтобы скрыть, что он является военнослужащим, Антон представился работникам правоохранительных органов Дагестана не как Кузнецов, а как Харламов, прибавив к своему возрасту еще три года и сообщив, что он бомж», - отмечается в документе.

Кроме того, по информации, полученной из информационного центра УВД по Липецкой области, установлено совпадение отпечатков пальцев Кузнецова с отпечатками пальцев, снятыми по

факту кражи из автомобиля, совершенной в августе 2002 года - этот факт зафиксирован еще до его призыва на военную службу.

Поучительная во многом история. В том числе и для тех, кто по воле закона или долгу совести занимается правоохранительной деятельностью, так или иначе оказывает влияние на общественное мнение.

Остается добавить, что судьба липчан, призванных на срочную службу в ряды Вооруженных сил РФ, будет и впредь оставаться в центре внимания Уполномоченного по правам человека в Липецкой области. Тем более, что в условиях реформирования армии осложнились многие процессы, не вызывавшие прежде беспокойства. Важно, чтобы и военкоматы, и общественные, и молодежные организации никогда не оставались наедине со своими проблемами, могли рассчитывать на поддержку государства и общества.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Жизнь нашей области в 2009 г. проходила под знаком последствий мирового экономического кризиса. Год был сложный, непростой. Тем ценнее экономическая стабильность, которую нам, несмотря ни на что, удалось сохранить. И не только стабильность. Некоторые отрасли хозяйства показали хороший рост, есть интересные инвестиционные проекты, за которыми будущее. Всё это вселяет уверенность в завтрашнем дне.

Тем не менее, мы живем не на острове. У нас большая страна с разнообразными регионами, которая уже 20 лет пытается найти своё место в новом международном пространстве. Всё, что мы достигли за это время, все реформы, все преобразования поставлены перед необходимостью проверки на прочность новыми социально-экономическими вызовами.

В эпоху экономических потрясений особенную ценность приобретает социальный мир, который может быть установлен только на основе доверия граждан к органам власти, друг к другу, общественным институтам. В основе доверия лежит справедливость, которую обеспечивают демократия и право.

Один из выводов, который можно сделать за прошедшие годы, заключается в том, что готовность государства соблюдать права человека велика лишь настолько, насколько этого требуют его граждане. В соответствии с этим важнейшую роль в побуждении государства соблюдать права человека играет гражданское общество.

Права человека не созрели, получили соответствующее определение в вакууме; они основываются на опыте прошлых кризисов и понимании того, что за игнорирование социальной справедливости приходится платить огромную цену. Они могут и должны быть руководящими принципами для политиков, когда предстоит сделать трудный выбор. Преодолеть множество опасностей и соблазнов. Важно помнить о том, что права человека уже попирались во имя безопасности. Сегодня нельзя допустить, чтобы под предлогом восстановления экономики сжимались социальные гарантии и права.

Усилия Уполномоченного по правам человека в Липецкой области направлены на то, чтобы оживить гражданскую активность жителей, направить её в созидательное русло. Именно для этого развиваются такие проекты, как третейский суд, примирительные технологии, информационная открытость.

Настоятельно требуется возрождения программы правового просвещения жителей региона. Незнание своих прав, своих возможностей нередко приводит к тому, что граждане не используют всех мер социальной поддержки, и иногда только благодаря посредничеству Уполномоченного получают возможность ими воспользоваться. Необходимы новые инструменты и системы коммуникации между человеком и государственным учреждением. И речь здесь не только и не столько о новомодных информационных технологиях, которым человека, особенно старшего поколения, ещё нужно обучить (и это

тоже задача правового просвещения!). Речь идёт о совершенствовании, модернизации уже сложившихся схем работы, обмена опытом с другими регионами, где есть много интересных социальных находок, привлечении и поощрении гражданских инициатив.

Вместе с тем, практика работы Уполномоченного в 2009 г. наглядно показала, что проблемы, затронувшие большие группы граждан, резонансные случаи были вызваны главным образом несовершенством федерального законодательства и неповоротливостью, медленной реакцией федеральных исполнительных органов. Они порой медлят там, где необходима оперативная корректировка применяемых нормативных актов, требуется оперативное разрешение конкретных ситуаций.

В последние годы было предпринято много действий по усилению централизации государственных полномочий в самых разнообразных сферах. Однако механизм функционирования центральных органов до сих пор не отлажен для конструктивного взаимодействия с регионами. Это усложняет и затрудняет взаимодействие между федеральными, региональными и местными органами власти. Во многих ситуациях, затрагивающих практически всё население субъекта федерации, регионы и муниципалитеты могут быть лишь механическими исполнителями воли Центра. Невозможность для местных властей разрешать сложные ситуации (как это произошло с применением Постановления Правительства № 307) подрывает их авторитет,

дестабилизирует социальную обстановку. Причём «виноватыми», в представлении граждан, оказываются именно местные и региональные органы власти.

Всё это приводит к тому, что доверие общества переносится не на государственные институты, а на определённых лиц, занимающих высокие государственные должности. Государство в России – персонифицируется. Этот факт уже стал общим местом во многих исследованиях ученых. Они же отмечают, что последнее обстоятельство является источником политической нестабильности. Как показывает история, это очень опасная и тупиковая тенденция.

Тем не менее, у нас один путь – путь конструктивного диалога и тесного сотрудничества всех органов власти и гражданского общества. Только вместе мы можем обеспечить соблюдение прав человека, преодолеть кризисные явления в экономике, модернизировать наше государство.

Уполномоченный по правам

человека в Липецкой области

 **Загнойко Н.И.**