Марголина Т.И., Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, кандидат психологических наук, профессор Пермского государственного национального исследовательского университета.

Пермская модель защиты социальных прав человека.

Анализ поступающих жалоб от граждан за последние годы показывает, что нарушение социальных прав граждан чаще всего связаны не с нарушениями прав конкретными должностными лицами, хотя это тоже есть, а с некоторыми системными причинами: например, изменениями социальной политики или изменениями экономического плана. Общий контекст - социальный или экономический - зачастую задаёт тон социальной напряжённости, чаще всего создаёт поток жалоб.

Почему же системные изменения, иногда даже, реформаторского плана вызывают обращения и жалобы граждан? ( Например, такие как изменение условий оказания социальных услуг - перевод на электронные проездные билеты, , передача ряда функций на аутсорсинг, оптимизация сети учреждений, передача учреждений с местного на краевой уровень, изменение условий начисления заработной платы и др.)

События ещё 2005 года заставили всех нас посмотреть на некоторые обязательные процедуры профилактики нарушений социальных прав при готовящихся изменениях законодательства**:** как минимум, обязательное информирование граждан о предполагаемых изменениях и, как максимум, включённость в разработку и подготовку предполагаемых социально значимых изменений заинтересованных клиентских групп.Не случайно в Уставе Пермского края с 2007 года присутствует уникальная норма ст.11 « Граждане и их объединения имеют право принимать участие в разработке нормативных правовых актов органов государственной власти; организовывать и проводить независимую общественную экспертизу социально значимых решений органов гос.власти до принятия решений о их реализации, осуществлять гражданский контроль деятельности органов государственной власти».

В Пермском крае по законодательной инициативе Уполномоченного принят закон «Об общественном контроле».

При организации любых процессов в социальной политике должна быть правозащитная экспертиза последствий и рисков социальных инноваций и изменений

Правозащитным экспертом в полной мере в этом случае может быть Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации. Например, в Пермском крае Уполномоченный может использовать следующие формы экспертного влияния:

1. Обращение в Законодательное Собрание о проведении общественного обсуждения или депутатских слушаний социально значимого законопроекта

2. Работа в составе рабочих групп Законодательного Собрания( с правом решающего голоса)

3. Внесение необходимых поправок в проект закона или изменения в закон ( у Уполномоченного есть законодательная инициатива)

4. Проведение экспертного обсуждения законопроекта на площадке Уполномоченного.

5. Доведение правозащитной экспертизы до Председателя Правительства или Губернатора Пермского края.

5. Обращение в прокуратуру в связи с принятием нормативного документа, нарушающего ( ограничивающего) права граждан.

6. Правовое сопровождение по оспариванию принятого нормативного документа в судах.

6. Включение проблемы в Ежегодный доклад,

Таким образом, Уполномоченный по правам человека – посредник и прямой участник по снятию рисков в период подготовки законопроектов. Делается это, как правило, инициативно. Потребности же органов власти в экспертной правозащитной оценке при принятии законов и других нормативных актов, как нормы, пока нет. И это одна из возможных перспектив снятия напряжённости в связи с подготовкой и принятием спорных законопроектов. Для этого можно ввести в регламент работы Законодательного Собрания право Уполномоченного делать экспертное заключение на законопроект с точки зрения соблюдения прав или их ограничение (нарушение) или включение Уполномоченного в список лиц, согласующих проект нормативного документа в органах исполнительной власти. Для большей включённости заинтересованной общественности в обсуждение социально-значимых законопроектов Уполномоченным по правам человека в Пермском крае совместно с депутатом Ширяевой Л.Н. разработан законопроект « Об общественном обсуждении в Пермском крае».

Грядущий переход социальной поддержки населения на принципы адресности и нуждаемости для Пермского края не в новинку. В материалах научно-практических конференций 2003-2004 годов, когда администрация области совместно с Институтом экономики города Москвы экспериментально внедряли новые подходы к социальной политике, уже были сформулированы современные принципы её организации:

- обеспечения гарантий социальной защищённости и поддержки социально уязвимых граждан, не обладающих возможностями для самостоятельного решения социальных проблем и объективно нуждающихся в государственной поддержке;

- взаимодействия со структурами гражданского общества в финансировании и предоставлении социальных услуг, контроле их качества, обеспечении адресной поддержки уязвимых групп.

- создания модели распределённой социальной ответственности между государством, некоммерческим сектором и бизнесом в решении социальных задач .

- демонополизации социальной сферы, активного привлечения негосударственного сектора.

- эффективного расходования бюджетных средств в социальной сфере ( подушевое финансирование, оптимизации и реструктуризации социальной инфраструктуры, ориентация на результат и т.д.)

Значительная часть обозначенных задач и приоритетов в социальной политике была реализована за прошедшие годы ( реформирование системы общего образования и социальных учреждений, развитие некоммерческого сектора и социального бизнеса в сфере оказания социальных услуг, введение договорных отношений и социальных контрактов в социальной поддержке малоимущих граждан и т.д.)Пожалуй самое главное, что удалось сделать, это включенность в решение социальных проблем общества – жителей края. Пермский край отличается гражданской отзывчивостью населения: обычной практикой стало воспитание детей-сирот в замещающих семьях (2496 семей), в последние годы стала развиваться технология «Семья для пожилого человека»( более 1000 человек) для людей пожилого возраста и инвалидов.

Таким образом в Пермском крае есть некоторые традиции модернизации, реформирования социальной сферы, и есть практика работы Уполномоченного по правам человека по выявлению рисков напряжённости и защите прав граждан в этих процессах ( специальный доклад о нарушении прав участников образовательного процесса при реорганизации образовательных учреждений, обращение в правительство в связи с нарушением прав пациентов муниципальных интернатов при передаче их на краевой уровень, представление в Ежегодном докладе нарушений прав работающих при передаче функций социального обслуживания на аутсорсинг, необходимость сохранения фельшерских акушерских пунктов (ФАПов), доступность мед помощи в отдалённых территориях при переходе на многоуровневый принцип оказания медпомощии др.)

В настоящее время актуальной проблемой становится сокращение финансирования на социальные расходы (например,приостановка программ по жилью для молодой семьи, прекращение ежемесячных выплат многодетным семьям и др..) Да , социальные права не абсолютны в своём исполнении, имея некоторые общие высокие планки их реализации, они зависят от имеющихся бюджетных ресурсов. С одной стороны, само принятие решений должно, как и в первом случае, соотносится с анализом рисков нарушения социальных прав , с другой стороны, должно быть обязательное соблюдение принципа неухудшения социального положения конкретных людей, и своевременное информирование населения о предстоящих изменениях, а также наличие процедур переговоров по урегулированию возникающих напряжений.

**В случае сокращения финансирования необходимы компенсаторные механизмы – введение нематериальных мер поддержки, перераспределение ресурсов на стимулирующие технологии выхода из трудной жизненной ситуации ( из бедности, зависимости от социальных болезней, одиночества и т.д.) В ситуации экономического напряжения**  **требуют пересмотра также меры экстренной социальной помощи и создание системы поддержки семей и лиц, попавших в трудную жизненную ситуацию не только усилиями социального ведомства, но и общественности, и социально-ответственного бизнеса.**

В настоящее время социальная политика должна выступать не ограничителем, а катализатором экономического роста, а потому она должна создавать доступные механизмы "социального лифта" для всех, в том числе, для социально уязвимых категорий населения, способствовать стимулированию активности семей и конкретного человека, гарантировать защиту наиболее нуждающихся граждан, по объективным причинам не имеющим возможности обеспечить себе достойную жизнь.

Пришло время новых технологий – сопровождения и выведения семей и людей из ситуации неблагополучия.( из алкогольной или наркотической зависимости, из бедности, из одиночества и др. В реализации этих стратегических вещей есть место не только органам исполнительной власти, но и Уполномоченному по правам человека в части поддержки гражданских и бизнес-инициатив. Например, когда началось движение общественных реабилитационных центров, противниками их выступили отдельные сотрудники наркоконтроля. Пришлось Уполномоченному выводить эту проблему в открытую плоскость, проводить честный и жёсткий круглый стол со всеми заинтересованными структурами, организовывать встречу первых общественных центров с губернатором, добиваться не только признания их возможностей, но и финансовой поддержки. Сейчас действующая в крае выдача сертификатов реабилитационным общественным центрам – технология, принятая и одобренная на федеральном уровне.

**В каждом субъекте Рф в структуре нарушенных прав отмечается завидное однообразие ( таблетка структуры нарушенных прав в Пермском крае в 2015 году – таблетка): наибольшее количество жалоб на нарушение социально-экономических прав, а среди них на первом месте – жилищные права, затем – право на соцобеспечение в части неполучения средств реабилитации и путёвок на санаторно - курортное обеспечение, доступность и качество медицинской помощи, охрана семьи и т.д.** Слайд № (таблетка)

Важным аспектом, обуславливающим гарантии защиты социальных прав, является действующая в крае **система взаимодействия всех институтов защиты прав человека.** На сегодняшний день в сфере защиты прав человека в крае задействовано в целом около 40 правозащитных общественных организаций и более 30 институтов государственного надзора и контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, среди которых органы прокуратуры, инспекция государственного жилищного надзора, Фонд обязательного медицинского страхования, профильные министерства, судейское сообщество и правозащитные организации.

Принципиально важной стала система реагирования органов власти на информацию и рекомендации Уполномоченного по правам человека: краевой регламент межведомственного взаимодействия по исполнению рекомендаций Ежегодного доклада Уполномоченного, План Правительства края по решению проблем, отражённых в Ежегодном докладе, рабочие встречи Уполномоченного с Губернатором и председателем Правительства края, встречи с профильными министрами, руководителями государственных территориальных органов, Постановления Законодательного Собрания и комитетов

**При анализе эффективности защиты социальных прав необходимо анализировать такой показатель как количество восстановленных прав. Например, при общем восстановлении нарушенных прав в прошлом году 72 процента, процент восстановления социальных прав был 51% - наиболее высокий. На примере нарушения права на охрану здоровья и медицинскую помощь можно отметить достаточно высокий процент восстановления нарушенных прав – 44%: как правило, достаточно легко и быстро восстанавливались права на получение лекарств, на качественную медицинскую помощь – это ответственность министерства здравоохранения. Частично восстанавливались права на доступность узких специалистов, быстрее решались проблемы в городских медицинских организациях, сложнее – в отдалённых районах. Трудно восстанавливались права на доступную и качественную медицинскую помощь в отдалённых территориях. Именно поэтому Уполномоченный определила в Ежегодном докладе за 2015 год проблему доступности медицинской помощи в отдалённых территориях как требующую дополнительных мер со стороны правительства и местного самоуправления.**

**Самый низкий процент восстановления прав был на социальное обеспечение средствами технической реабилитации и путевками на санаторно-курортное оздоровление – 20 процентов. Это федеральная ответственность. Обращение Уполномоченного по правам человека в Пермском крае К Памфиловой Э.А, а затем её обращение в Генеральную прокуратуру возымело своё действие. Был получен ответ из Генеральной прокуратуры, согласно которому действия Федерального Фонда социального страхования в части недостаточного финансирования, неполной компенсации за самостоятельно купленные средства реабилитации, признаны необоснованными. А в 2015 году жители края вынуждены были только через суд в полном объёме возвращать свои средства, потраченные на самостоятельно приобретённые средства реабилитации**

Следует отметить, что восстановление нарушенных социальных прав значительно усложнилось, требует усилий не одного ведомства, **а межведомственного и межуровневого подхода:** уже прозвучавшая проблема территориальной недоступности медицинской помощи требует и новых подходов министерства здравоохранения, и конкретных действий министерства транспорта по приведению дорожной инфраструктуры – маршрутов доставки больных – в нормативное состояние, а также конкретных мер органов местного самоуправления по созданию жилищных условий для специалистов здравоохранения. Вот почему в рекомендациях Уполномоченного ежегодно звучат предложения по созданию межведомственных рабочих групп, координационных советов для решения социальных проблем: на территории региона созданы и продолжают работу соответствующие комиссии по делам несовершеннолетних, межведомственные комиссии, например, по урегулированию социальной напряженности, координационные советы при губернаторе по делам инвалидов, а также по демографической политике, рабочие группы в Правительстве Пермского края, в том числе по вопросам профилактики суицидов на территории Пермского края, социально-экономического благополучия населения, и другие. В результате эффективной работы последних в крае начала действовать, например, программа «Профилактика суицидов в Пермском крае», создан краевой психотерапевтический консультативно-диагностический центр, организована работа телефона доверия; проведен комплексный анализ уровня социально-экономического состояния территорий, что позволяет планировать развитие социальной инфраструктуры и расходы бюджета с учётом фактора бедности.

Такого же межведомственного подхода требуют проблемы

- незащищённости людей и семей, оставшихся без крыши над головой, ( только в 30 территориях из 48 есть маневренный жилищный фонд, 748 семей, пострадавших от пожаров, в прошлом году не могли получить временное жилье, им просто негде было жить).

- эффективности работы с бедными семьями на договорных основах по выведению их из состояния неблагополучия ( ,около 1000 семей в крае являются сегодня участниками контрактных отношений. Жизнь - межведомственного взаимодействия по профилактике таких социальных неблагополучий, как алкогольная, наркотическая зависимости и самоубийства и др.

Заслуживает внимания практика экспертного обсуждения сложных вопросов восстановления социальных прав граждан на научно-консультативном совете в Пермском краевом суде, научно-консультативном совете в Пермской краевой прокуратуре, на заседаниях Экспертного Совета при Уполномоченном по правам человека, на заседаниях Консультативного совета Законодательного Собрания края, на межведомственных и рабочих группах Правительства Пермского края.

Таким образом, Пермская модель защиты социальных прав включает в себя не только работу по выявлению нарушенных прав и их восстановление, но и проактивную работу – предложения по изменению законодательства, участие в разработке нормативных документов по решению социальных проблем, создание системы профилактики, экспериментальную отработку новых технологий и поддержку проектов, а также определение возможных рисков и создание процедур их минимизации, поддержка гражданских инициатив и бизнеса в решении социальных проблем.

Несмотря на меняющиеся, в том числе экономические, условия Пермский регион традиционно сохраняет социально ориентированную политику, продолжая реализацию всех принятых социальных обязательств.

Система защиты социальных прав граждан осуществляется в рамках государственной социальной политики, но не допускает ухудшения положения людей, своевременно предупреждает о социальных рисках, инициирует дополнительные или компенсаторные меры поддержки уязвимых групп населения и конкретных семей и граждан, попавших в трудную жизненную ситуацию.