Бондарева Э.С. – советник Уполномоченного

по правам человека в Иркутской области, к.юр.н.

**Совершенствование форм защиты социальных прав – необходимое требование времени (из опыта работы Уполномоченного по правам человека в Иркутской области)**

В соответствии с действующим правовым регулированием, целью института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации является обеспечение дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина. Основной формой защиты прав граждан, в том числе и социальных прав, является соответствующая реакция уполномоченных на жалобы граждан, которые он обязан рассматривать в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[1]](#footnote-1) и законами субъектов Российской Федерации.

Несмотря на отсутствие властных полномочий, уполномоченные субъектов Российской Федерации, тем не менее, действуют, порой, успешно, добиваясь восстановления нарушенных прав. Уполномоченные, традиционно, используют право на проверку, на выражение своего обоснованного мнения, на подготовку правового заключения, на направление соответствующих писем. С сентября 2015 года уполномоченные в субъектах Российской Федерации вправе обратиться в суд за защитой прав неопределенного круга лиц.

Действуя в обозначенных координатах, уполномоченные добиваются защиты прав конкретных граждан, решают отдельные частные вопросы в соответствии с действующим законодательством. В то же время, в период ухудшения социально-экономической ситуации в условиях кризиса, возникает необходимость действовать более эффективно, более планомерно и осознано, не дожидаясь соответствующих обращений граждан. Для иллюстрации изложенной мысли приведу пример.

Уполномоченный по правам человека в Иркутской области, получив проект закона области «О величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области на 2016 год», который внес Губернатор области, не согласился с концепцией и предложенным размером величины прожиточного минимума пенсионера. В целях защиты прав данной категории граждан, Уполномоченный внес альтернативный проект закона, которым предлагал установить две величины прожиточного минимума пенсионера для северных и иных районов Иркутской области. Правовым основанием такого подхода являются правила Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации»[[2]](#footnote-2) и Закона Иркутской области «О потребительской корзине в Иркутской области»[[3]](#footnote-3), которым установлены две потребительские корзины для разных климатических зон.

Законопроект Уполномоченного был отклонен депутатами, однако в ходе обсуждения этого вопроса Губернатор предложил увеличить величину прожиточного минимума пенсионера с 8 491 руб. (первоначальная цифра в проекте закона) до 8 801 руб. В итоге, при активном участии Уполномоченного, удалось повысить величину прожиточного минимума пенсионера на 2016 год. Интересно, что расчетные обоснования для увеличения этой суммы нашлись у органов исполнительной власти Иркутской области. При этом остался открытым следующий вопрос: в каком же случае была допущена ошибка при расчете величины прожиточного минимума пенсионера, в первом или во втором? Отталкиваясь от приведенного примера, хочется посоветовать соответствующим экспертам, чтобы они проверили расчеты величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации, установленные Правительством Российской Федерации на 3-ий и 4-ый кварталы 2015 года[[4]](#footnote-4). Указанные величины оказались значительно ниже 2-ого квартала 2015 года.

Возвращаясь к вопросу о величине прожиточного минимума пенсионера в Иркутской области, хочу сказать, что Уполномоченный по правам человека в Иркутской области намерен и дальше бороться за установление двух величин прожиточного минимума пенсионера (для северных районов области и иных районов области). Полагаю, что уполномоченные по правам человека в северных субъектах Российской Федерации, в которых установлены более одной потребительской корзины, являющейся базой для определения величины прожиточного минимума, должны присоединиться к этой позиции. Соответствующее письмо, с просьбой о помощи, нами направлено и в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Вопрос подробно будет освещен в ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2015 год (раздел – «О некоторых вопросах совершенствования законодательства Иркутской области»).

Уполномоченный по правам человека в Иркутской области получил информацию о том, что слушатели, обучающиеся по очной форме обучения в государственных профессиональных образовательных организациях Иркутской области, по образовательным программам среднего профессионального образования, остались без мер социальной поддержки, которые ранее получали. Проверив информацию, Уполномоченный не стал затевать переписку, не стал обращаться в суд за понуждением органов власти к определенным действиям, он подготовил и внес соответствующую законодательную инициативу в Законодательное Собрание Иркутской области.На сессии Законодательного Собрания, 30 сентября 2015 года, проект закона, внесенный Уполномоченным, был принят в окончательном чтении. Таким образом, с помощью Уполномоченного был восполнен пробел законодательства, который образовался с принятием Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации»[[5]](#footnote-5) и Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах образования в Иркутской области»[[6]](#footnote-6) в той мере, в какой действующее на тот момент законодательство не позволяло оказывать меры социальной поддержки указанной выше категории слушателей. Законодательная инициатива Уполномоченного позволила восстановить справедливость по отношению к более чем 1 700 обучающимся. В настоящее время указанной категории граждан оказываются меры социальной поддержки в виде выплаты стипендий и материальной помощи, обеспечения питанием, предоставления мест в общежитиях и интернатах.

В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Иркутской области за 2012 и 2014 годы критически освещалась правоприменительная практика Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области в сфере присвоения звания «Ветеран труда». Отказы в присвоении звания базировались на надуманных, неправовых основаниях, нарушали право граждан на получение своевременного признания государством заслуг граждан, которое гарантированно действующим законодательством. В правоприменительной практике Министерства социального развития, опеки и попечительства Иркутской области явно проявилась тревожная тенденция к поиску каких-либо причин для отказа отдельным гражданам в присвоении звания «Ветеран труда». Причем выдвигались причины без учета уже состоявшейся судебной практики.

Уполномоченный не стал направлять граждан в суд, он терпеливо развинчивал «частокол» аргументации должностных лиц Министерства, которые до последнего сопротивлялись признать свою неправоту, отказывались восстановить нарушенное право граждан, всячески затягивали решение вопроса. В одном случае, по инициативе Уполномоченного, было подготовлено и направлено в Министерство научно-правовое заключение, в других случаях направлялись соответствующие запросы в федеральные органы исполнительной власти. Все спорные вопросы удалось решить в пользу граждан.

Хочется остановиться на вопросе правового регулирования присвоения звания «Ветеран труда» более подробно. Состоявшееся правовое регулирование в указанной сфере всегда вызывало вопросы и даже недовольство субъектов Российской Федерации. Ведь учреждение орденов, медалей, почетных званий СССР или Российской Федерации, ведомственных знаков отличия в труде – это полномочие федерального уровня, как, впрочем, и решение вопроса о награждении. А вот определение и предоставление мер социальной поддержки – это полномочие субъектов Российской Федерации. При ограниченности финансовых средств у субъектов Российской Федерации возникает соблазн – ограничить и количество граждан, обладающих званием «Ветеран труда», что, в свою очередь, способствует уменьшению объема обязательств. Таким образом, данное противоречие заложено действующим законодательством. Однако указанное обстоятельство не может быть признано уважительной причиной для нарушения прав граждан на присвоение звания «Ветеран труда».

Что же касается преодоления существующего в законодательстве противоречия, которое затрагивает финансовые интересы субъектов Российской Федерации, то, следует отметить, что федеральный законодатель уже сделал шаг в этом направлении. На преодоление именно этого противоречия, отчасти, направлен вновь принятый Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части учета и совершенствования предоставления мер социальной поддержки исходя из обязанности соблюдения принципа адресности и применения критериев нуждаемости»[[7]](#footnote-7). Названным Законом внесены изменения в статью 7 Федерального закона «О ветеранах»[[8]](#footnote-8), которые вступают в силу с 1 июля 2016 года. В соответствии с указанными изменениями, при присвоении звания «Ветеран труда», будут учитываться не все ведомственные знаки отличия в труде, как это предусмотрено в настоящее время. Со дня вступления названных изменений, при присвоении звания «Ветеран труда», будут учитываться только ведомственные знаки отличия за заслуги в труде (службе) и продолжительную работу (службу) не менее 15 лет в соответствующей сфере деятельности (отрасли экономики). Федеральный законодатель вновь продемонстрировал свою приверженность к узкой концепции понятия «ветеран труда», сделав это понятие еще менее емким.

Кому приходилось общаться с гражданами, поработавшими по сорок и более лет, по вопросу присвоения звания «Ветеран труда», тот поймет абсурдность установленной законодательством концепции понятия «ветеран труда». Если не принимать во внимание правовую конструкцию понятия «ветеран труда», то, обычно, ветеранами труда мы называем тех, кто долгое время проработал на каком-нибудь поприще. Почему же законодатель связал понятие «ветеран труда» с награждениями и мерами социальной поддержки? Граждане заявляют, что их обижает такой подход. Факт награждения или отсутствие такового в жизни человека не может возвысить или, наоборот, умалить долгие годы добросовестного труда. Многие граждане, желая получить звание «Ветеран труда», на первое место ставят вопрос признания их заслуг за долголетний добросовестный труд. Они не беспокоятся о мерах поддержки, утверждая, что это для них не главное. Представляется, что депутаты, призванные отражать точку зрения избирателей в законотворческом процессе, не понимают своих избирателей по этому конкретному вопросу. Это как же нужно не любить старшее поколение, чтобы отказать им в праве – быть де-юре ветеранами труда, если они не имеют наград. А ведь к процессу награждения имеется много-много вопросов. В процессе награждения большую роль играют субъективные моменты, взаимоотношения в коллективе и т.д. Возможно, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, следует изучить данную тему и выступить с согласованной позицией.

Право на предоставление за счет средств федерального бюджета жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений и условия их предоставления гражданам Российской Федерации, выезжающим из [районов Крайнего Севера](consultantplus://offline/ref=B2E868D462985517D4C2EB5A1FF120369BD225184DBCA4BE7A955A702DC276F367872072277113AExDx9I) и приравненных к ним местностей, установлено Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»[[9]](#footnote-9). Предоставление жилищных субсидий является расходным обязательством Российской Федерации, которое осуществляется исходя из предусмотренных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год средств. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов»[[10]](#footnote-10) Иркутской области в 2015 году было предусмотрено 373, 16 млн. рублей, что составляет 1,2 процента от необходимой потребности для Иркутской области на предоставление социальных выплат для приобретения жилья гражданам, переселяющимся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Сегодня не обеспечены социальными выплатами граждане, состоящие на учете еще с 1994 года. Увеличить объем финансовых средств могут только федеральные органы власти, областные власти бессильны в решении этого вопрос. Однако областные власти могут оптимизировать процедуру распределения средств между соответствующими очередями граждан. Уполномоченный, получив обращения граждан по этому вопросу, решил повлиять именно на процедуру распределения средств.

Вопрос направления средств федерального бюджета урегулирован Законом Иркутской области «О направлении средств федерального бюджета на предоставление жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений отдельным категориям граждан, имеющим право на их получение в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»[[11]](#footnote-11). Названным Законом в соответствии с федеральным законодательством предусмотрена возможность направлять на предоставление гражданам, имеющим право на получение жилищных субсидий (единовременных социальных выплат) на приобретение или строительство жилых помещений во вторую - четвертую очереди не более чем 30 % средств федерального бюджета, выделенных субъекту Федерации на основании федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период на эти цели. Постановлением Правительства Иркутской области от 15 марта 2012 г. № 86-пп[[12]](#footnote-12) определено, что средства федерального бюджета, выделенные Иркутской области на соответствующий финансовый год направляются на предоставление жилищных субсидий гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, и гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года, в размере 30 % для граждан, состоящих во второй очереди (пенсионеры). Учитывая большую социальную остроту проблемы, Уполномоченный предложил изменить существующий порядок и направлять денежные средства (в размере 30 процентов), выделенные Иркутской области на очередной финансовый год, во все очереди (вторую, третью, четвертую) в размере прямо пропорциональному количеству очередников, состоящих в очереди на начало финансового года. Эти предложения были направлены в Правительство Иркутской области. На свои предложения Уполномоченный получил отрицательный ответ, но он не оставил этот вопрос и подготовил проект постановления Правительства, который был направлен на рассмотрение Правительства региона. Однако вновь был получен отрицательный ответ. После этого, Уполномоченный разослал проект постановления в органы местного самоуправления северных районов области. Сейчас в аппарат Уполномоченного поступают положительные отзывы на проект постановления. Теперь Правительство области будет рассматривать не только позицию Уполномоченного по данному вопросу, но и позицию органов местного самоуправления.

В докладах Уполномоченного по правам человека в Иркутской области на протяжении ряда лет поднимается вопрос о необходимости заключения регионального соглашения о минимальной заработной плате в соответствии со статьей 133.1 Трудового кодекса Российской Федерации, однако это соглашение до настоящего времени не заключено. Это означает, что в Иркутской области применяется только минимальный размер оплаты труда, установленный Федеральным законом «О минимальном размере оплаты труда»[[13]](#footnote-13). С 1 января 2016 года эта величина установлена в сумме 6 204 руб. в месяц. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1291 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за 3-ий квартал 2015 г.»[[14]](#footnote-14), на 3-ий квартал для трудоспособного населения установлена величина прожиточного минимума в сумме 10 436 руб. На 4-ий квартал 2015 года эта величина для трудоспособного населения составляет 10 187 руб.[[15]](#footnote-15) Таким образом, установленный с 1 января 2016 года минимальный размер оплаты труда составляет всего 59,4 процента от величины прожиточного минимума трудоспособного населения в целом по Российской Федерации, которая установлена на 3-ий квартал 2015 года и 60,9 процента от величины прожиточного минимума трудоспособного населения на 4-ий квартал 2015 года.

В экономической литературе минимальный размер оплаты труда рассматривается в качестве социальной нормы, которая представляет собой низшую границу стоимости рабочей силы наипростейшего труда в нормальных условиях производства[[16]](#footnote-16). В свою очередь в юридической литературе подчеркивается, что минимальный размер оплаты труда выполняет функцию социального стандарта, обязательность которого обеспечивается силой закона[[17]](#footnote-17). Статьей 133 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривается, что месячная заработная плата работника, полностью отработавшего за этот период норму рабочего времени и выполнившего нормы труда (трудовые обязанности), не может быть ниже минимального размера оплаты труда. Но при действующем в настоящее время показателе минимального размера оплаты труда, работник наипростейшего труда «протянет ноги». При таких условиях этот работник не сможет прокормить даже себя, не говоря уже о семье. Чтобы поправить свое материальное положение, работник должен найти либо вторую работу, что в современных условиях не просто, либо преступным путем добывать себе средства на пропитание. Полагаю, что вопрос о приемлемом размере минимальной оплаты труда является наиважнейшим. Поэтому уполномоченные должны выступить по данному вопросу с согласованной позицией. Эта позиция, как представляется, должна касаться двух вопросов: размера минимальной оплаты труда, устанавливаемой на федеральном уровне, и процедуры установления минимальной заработной платы в субъектах Российской Федерации. Сейчас, как известно, минимальная заработная плата устанавливается региональным соглашением. Социальные партнеры, порой не могут договориться, поэтому эта величина в ряде субъектов Федерации не установлена. Полагаю, что следует изменить федеральное законодательство в этой части и передать полномочия по установлению минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Пусть депутаты и губернаторы отвечают за установление этой величины в регионе. Они напрямую ответственны перед своими избирателями.

Подводя итог сказанному выше, хочу отметить, что уполномоченные в своих действиях не связаны ожиданием тех или иных жалоб. Они должны планировать свою работу с учетом не только характера поступающих жалоб, но и с учетом других процессов, которые возникают в социально-экономической сфере. Представляется, что должны быть обозначены приоритетные социально-экономические проблемы, затрагивающие права, свободы и интересы граждан, решение которых необходимо на современном этапе. Зачастую эти проблемы не ограничиваются отдельными субъектами Российской Федерации, решение их ждут во многих субъектах Федерации, а иногда и по все стране. Следует прилагать совместные усилия по решению таких проблем, в том числе и необходимо задействовать потенциал Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации. Представляется важным анализировать социальное законодательство субъектов Российской Федерации на предмет нарушения им установленных на федеральном уровне прав и свобод граждан. Эта работа может быть достаточно эффективной, она должна выполняться с целью упреждения потока жалоб. С помощью прокуратуры и суда возможно восстановление нарушенных прав неопределенного круга лиц, еще до того, как появятся жалобы на этот счет. Уполномоченные могут использовать право законодательной инициативы для совершенствования правового регулирования того или иного вопроса, если, конечно, законом субъекта Федерации такое право предоставлено им.

1. СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-1)
2. СЗ РФ. 1997. № 43. Ст. 4904 [↑](#footnote-ref-2)
3. Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2013. № 5. Т. 1. [↑](#footnote-ref-3)
4. См. постановления Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1291 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за 3-ий квартал 2015 года», от 10 марта 2016 г. № 178 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации за 4-ий квартал 2015 года» //СЗ РФ. 2015. № 9. Ст. 6983; Российская газета. 2016. 16 марта. [↑](#footnote-ref-4)
5. СЗ РФ. 2012. № 53 (ч.1). Ст. 7598 [↑](#footnote-ref-5)
6. Ведомости Законодательного Собрания Иркутской области. 2014. № 13 (т.1). [↑](#footnote-ref-6)
7. СЗ РФ 2016. № 1 (ч.1). Ст. 8. [↑](#footnote-ref-7)
8. СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 168. [↑](#footnote-ref-8)
9. СЗ РФ. 2002. № 43. Ст. 4188. [↑](#footnote-ref-9)
10. Российская газета. 2014. 5 декабря. [↑](#footnote-ref-10)
11. Областная. 2011. 30 декабря. [↑](#footnote-ref-11)
12. Областная. 2012. 28 марта. [↑](#footnote-ref-12)
13. СЗ РФ. 2000. № 26. Ст. 2729 [↑](#footnote-ref-13)
14. СЗ РФ. 2015. № 49. Ст. 6983. [↑](#footnote-ref-14)
15. См. постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 2016 г. № 178 «Об установлении величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения ы целом по Российской Федерации за 4-ий квартал 2015 года» // Российская газета. 2016. 16 марта. [↑](#footnote-ref-15)
16. См., *Абакумова Н.Н., Подовалова Р.Я.* Политика доходов и заработной платы. С. 94. [↑](#footnote-ref-16)
17. Комментарий к Трудовому кодексу Российской Федерации /под ред. К.Н. Гусова. М., 2008 [Электронный ресурс]. Доступ из СПС «КонсультантПлюс»: комментарии законодательства. [↑](#footnote-ref-17)