

**Доклад
российских неправительственных организаций
по соблюдению Российской Федерацией
Международного Пакта об экономических, социальных и
культурных правах**

Москва, октябрь 2003

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	2
Резюме	3
Статья 2.	8
Статья 3	16
Статья 6	17
Статья 7	23
Статья 8	29
Статья 9	35
Статья 10	40
Статья 11	49
Статья 12	56
Статья 13	65
Статья 15	70
Рекомендации	76
Комментарии к государственному докладу	88

Введение

Настоящий доклад по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (МПЭСКП) за период с 1998 года по октябрь 2003 года подготовлен общими усилиями ряда ведущих российских НПО: Центра социально-трудовых прав, Фонда «За гражданское общество», Центра развития демократии и прав человека, Независимого института социальной политики, Московской Хельсинкской группы, Лиги защитников пациентов, Центра мониторинга и статистики образования, Фонда «Институт экономики города», Международной тюремной реформы, Независимой психиатрической ассоциации России, общественной организации «Право ребенка», Ассоциации Даун синдром, благотворительной общественной организации «Центр лечебной педагогики», Ассоциации общественных объединений помощи женщинам, пострадавшим от насилия «Остановим насилие», Просветительского центра «ИНФО-Плюс», Фонд социального развития и охраны здоровья «ФОКУС-МЕДИА», Международного социально-экологического союза, организации "Экология и права человека". Координация работы, составление и редактura доклада осуществлены Фондом «За гражданское общество». Доклад поддержан Сетью российских НПО по продвижению и защите социальных и экономических прав в Российской Федерации с использованием международных инструментов¹, объединяющей на сегодня 85 организаций в 39 регионах страны.

Доклад представляется Комитету ООН по экономическим, социальным и культурным правам в рамках рассмотрения четвертого периодического доклада России по МПЭСКП. Доклад направлен на всестороннее освещение вопросов соблюдения экономических, социальных и культурных прав в России и на привлечение внимания экспертов Комитета к наиболее актуальным проблемам в области реализации этих прав, которые не нашли отражения ни в докладе Российской Федерации, ни в ее ответах на вопросы Комитета.

Работая над докладом, мы не стремились к опровержению официальной информации и конфронтации с официальной позицией Российской Федерации. Мы признаем, что за последние несколько лет в Российской Федерации имели место некоторые позитивные изменения, в первую очередь это касается пенсионной реформы и реформы образования. Мы ставили перед собой задачу представить позицию неправительственных организаций о ситуации с экономическими, социальными и культурными правами с целью формирования у экспертов Комитета наиболее полного и объективного мнения о проблемах в этой области.

Доклад завершается рекомендациями, подготовленными авторами соответствующих разделов, и комментариями к четвертому периодическому докладу Российской Федерации по МПЭСКП и ответам правительства РФ на вопросы Комитета.

В ходе подготовки доклада использовались материалы мониторинга социальных и экономических прав в Российской Федерации, проведенного в 2002 году усилиями более 30 российских НПО в 15 регионах страны и на федеральном уровне², а также сведения, предоставленные целым рядом российских правозащитных и других неправительственных организаций, на что в тексте сделаны соответствующие ссылки. Отсутствие ссылки на источник информации означает, что сведения предоставлены одной из организаций-авторов доклада. За дополнительной информацией можно обратиться в Фонд «За гражданское общество» по адресу fcs@hro.org.

¹ Сеть создана в 2000 году по инициативе трех НПО: Центр развития демократии и прав человека (Москва), Фонд «За гражданское общество» (Москва), Международная комиссия юристов (Женева)

² Программу мониторинга координировали Центр развития демократии и прав человека и Фонд «За гражданское общество». Методология мониторинга была разработана совместно с организацией «ПРОВОСУДИЕ» (Британское отделение Международной комиссии юристов)

Резюме

Конституция Российской Федерации 1993 года содержит основные права, провозглашенные Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах. Более того, согласно ст. 15 Конституции международные обязательства Российской Федерации являются приоритетными перед национальным законодательством. Однако, несмотря на тот факт, что ст. 2 Конституции обязывает государство соблюдать и защищать права человека, эти права регулярно нарушаются как органами власти в целом, так и ее различными представителями.

В Российской Федерации как на государственном уровне в целом, так и в правовой системе, в частности, до сих пор не осознано и не является приоритетным фундаментальное положение Венской декларации 1993 г. о «неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности» двух «поколений» прав – политических и гражданских прав и экономических, социальных и культурных прав. Под международно-признанными и конституционными правами человека, как правило, представители государства понимают только гражданские и политические права, хотя и их повсеместно не соблюдают. Тем не менее, гражданские и политические права укрепились в сознании юридического и судейского сообщества как «настоящие» права человека в гораздо большей степени, чем экономические и социальные права. Судебная система и прокуратура далеко не всегда воспринимают нарушения социальных и экономических прав и бездействие государства в защите и обеспечении этих прав как правонарушение, подлежащее судебному исправлению с восстановлением нарушенного права, а связывают их с социальной политикой государства, трудным состоянием экономики и ограниченностью ресурсов.

Реального прогресса в целом в соблюдении, защите и обеспечении социальных и экономических прав в России за период, охватываемый настоящим докладом, не наблюдается, а в некоторых областях, таких как право на труд и справедливые и благоприятные условия труда, право на наивысший достижимый уровень здоровья, право на достаточный уровень жизни и непрерывное улучшение условий жизни и право на жилище, положение за последние годы ухудшилось.

Проблема бедности и реализации права на достойный уровень жизни остается самой острой среди всех проблем в области социальных прав в России. В своем ежегодном обращении к Федеральному Собранию в мае 2003 г. Президент РФ Владимир Путин отметил проблему бедности как самую острую, стоящую перед страной, и нуждающуюся в принятии срочных мер. В последние годы произошли определенные положительные сдвиги в сокращении бедности. В августе Госкомстат сообщил, что за второй квартал 2003 г. года 4 миллиона граждан перестали находиться за чертой бедности: в начале 2003-го нищими были 37,2 миллиона человек, а во втором квартале – 33,2 миллиона. Ранее Госкомстат РФ сообщил, что число россиян, живущих за чертой бедности, снизилось за 2002 год почти на 8 миллионов человек – с 45 до 37,2 миллионов человек. Еще годом ранее, в первом квартале 2001 г., бедных в России было 50 миллионов человек. То, что удастся стабильно сокращать этот показатель, говорит о наметившейся тенденции к постепенному снижению бедности. Несмотря на прогресс, это также означает, что более четверти всех россиян все еще живут в нищете, то есть имеют доходы меньше установленного прожиточного минимума (по итогам второго квартала 2003 г. прожиточный минимум был установлен правительством РФ в размере 2 238 руб. в месяц, что примерно равняется 75 долларам США). Рост заработной платы пока наблюдается в основном только в экспортно-ориентированных отраслях. Общая тенденция роста доходов населения в первую очередь связана не с адекватными мерами, предпринимаемыми государством, а с благоприятной конъюнктурой на мировых рынках торговли углеводородами.

Государственная политика в сфере регулирования минимальной оплаты труда является одним из ключевых факторов борьбы с бедностью. Положение ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации, определяющей, что *минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека, не действует* до принятия специального федерального закона и остается сегодня лишь декларацией. На все требования ускорить темпы уравнивания обоих показателей в России правительство неизменно отвечает: государство пока не готово. В начале 2001 г. минимальный размер оплаты труда был повышен с 200 до 450 рублей, а с 1 октября 2003 г. был установлен в размере 600 рублей (примерно 20 долларов США). Официальное число живущих на МРОТ составляет в сентябре 2003 г. более 1,5 миллионов человек, не считая членов их семей; еще почти 10 миллионов живет на зарплату менее 1 тыс. рублей. Во втором квартале нынешнего года МРОТ опустился до менее 20% от прожиточного минимума, официально названного порогом нищеты. Три года назад соответствующий разрыв был примерно таким же. Повышение МРОТ с 1 октября 2003 г. проблемы преодоления бедности не решает, потому что до прожиточного минимума он все равно очень далек, а ожидаемая инфляция постепенно сведет на нет и это повышение. Положительная тенденция в снижении уровня бедности может вскоре прекратиться в связи с принятием Государственной Думой 15 октября 2003 г. во втором чтении бюджета 2004 г. В нем по существу проигнорирована задача преодоления бедности.

По данным Госкомстата, долги государства по зарплате на начало октября 2003 г. составляют 30,7 млрд. рублей, из них 0,5 млрд – долги в сфере образования и здравоохранения. Долги по зарплате имеют 5,3 млн предприятий. В 2003 г. долги сократились на 10% по сравнению с 2002 г. Основная их часть связана с экономическим положением предприятий (сегодня около 30-40% предприятий – убыточные). Такое положение вызывает обострение социального напряжения. В связи с задержкой выплаты заработной платы в субъектах РФ в состоянии забастовки находилось в 2002 г. более 3,9 тыс. человек, в первой половине 2003 г. - 2,3 тыс. человек. В 2002-03 гг. noticeably увеличилось количество обращений граждан в судебные и правоохранительные органы о нарушениях трудового законодательства РФ, допускаемых работодателями в вопросах оплаты труда.

Особенно результативной в области борьбы с бедностью в России могла бы стать не реализованная пока коренная реформа системы социальной защиты населения. Для того чтобы снизить число людей, проживающих за чертой бедности, необходимо внедрить адресную защиту населения, что возможно только при перераспределении выделяемых средств. В результате будут высвобождены огромные средства, которых сегодня не хватает для социальной защиты реально живущих ниже черты бедности. Если изменить принцип дотирования льгот и внедрить денежные выплаты только нуждающимся, социальная защита в России станет гораздо эффективней и позволит тем самым выделять средства для поддержания людей, находящихся за чертой бедности.

Хотя трудовое законодательство претерпело изменения в 2001 году в связи с принятием нового Трудового Кодекса, остались неразрешенными серьезные проблемы в области реализации права на труд. Наиболее острая проблема это огромный теневой рынок труда, в котором миллионы людей работают без каких-либо трудовых договоров, получают низкую заработную плату, трудятся в тяжелых условиях с грубым нарушением практически всех возможных трудовых и социальных прав. Правительство практически не предпринимает никаких шагов для изменения ситуации. Ухудшается ситуация с обеспечением безопасных условий труда на рабочем месте. Число летальных случаев в результате небезопасных условий труда увеличилось за последние три года. Отсутствует адекватный контроль за обеспечением безопасных условий на рабочих местах, и Правительство не предпринимает адекватных мер для решения проблемы.

В целом важность пособия по безработицы в России не велика: их получают немногим более 1% экономически активного населения страны. Реальный размер пособий в течение последних лет составлял 10-35% средней заработной платы. Около половины всех получателей пособия по безработице получали минимальный размер пособия, равный от 7 до 20 % прожиточного минимума (ПМ). Очевидно, что при таком размере пособие не выполняет своей функции поддержания уровня жизни безработных на социально-приемлемом уровне, позволяющем активно искать работу.

Государство не предпринимает адекватных мер по решению проблемы высокой безработицы среди молодежи. Как правило, молодые люди регистрируются в качестве безработных при выходе на рынок труда, и, следовательно, могут рассчитывать на пособие по безработице в размере 20% регионального ПМ.

В 2002 году началась в целом прогрессивная пенсионная реформа. В последние годы были наконец-то ликвидированы задолженности по выплате пенсий. Материальное положение некоторых групп пенсионеров улучшилось. В среднем уровень пенсий по отношению к средней заработной плате увеличился с 29% в 2001 до 31% в 2002, а по отношению к ПМ – с 95% в 2001 до 96,5% в 2002. При этом, уровень минимальной пенсии остается неадекватно низким. Учитывая, что в 2000 году порядка 10,5% всех российских пенсионеров получили минимальную пенсию, особое внимание должно быть уделено одиноко проживающим пенсионерам, которые относятся к группе людей, живущих за чертой бедности.

Положение в области здравоохранения и реализации права на адекватный уровень физического и психического здоровья быстро ухудшалось в течение последних лет и представляет собой сегодня наиболее проблемную область из всех социальных и экономических прав, закрепленных в Пакте. Реформа здравоохранения реально не

происходит и не обсуждается открыто в обществе при том, что система управления отраслью остается закрытой и административно-командной. В соответствии с Конституцией РФ (ст.41), *«медицинская помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет бюджетных, страховых и иных поступлений»*. Формально почти все процедуры являются бесплатными; на практике - почти за все нужно платить. По различным оценкам, включая Минздрав РФ, прямые платежи населения составляют от 25 до 50% всех расходов в стране на здравоохранение. Расходы на качественное лечение являются препятствием для получения качественной медицинской помощи почти для всех социальных групп. Значительная часть медучреждений работает полностью или частично на платной основе, что ограничивает право гражданина на бесплатную медицинскую помощь. Таким образом, декларированная государством и Конституцией РФ бесплатная медицинская помощь фактически является мифом. Проблема с доступностью и качеством лекарственных средств нарастает с каждым годом. Существует перечень необходимых и жизненно важных лекарственных средств, которые должны находиться в аптечных заведениях и стационарах, однако на самом деле этого не происходит. Основная группа амбулаторных больных вынуждена приобретать лекарственные препараты за счет собственных средств. При этом по статистике комитета Госдумы РФ по охране здоровья и спорта, сегодня только 10 процентов россиян могут позволить себе такую роскошь, как покупка лекарств. Ситуация в стационарах лучше, но и там врачи нередко заставляют приобретать лекарства за свой счет. В бедных регионах России большинство стационаров не обеспечено лекарственными средствами даже первой необходимости и перевязочным материалом.

Во многих регионах обязательным медицинским страхованием (ОМС) охвачена лишь половина населения, а страховые средства используются крайне неэффективно. Большинству населения платная медицина недоступна (в двух городских центрах с самым высоким уровнем жизни – Москве и Петербурге – добровольные страховки имеют около 2% граждан), и отсутствие бесплатных полисов ОМС означает, что люди вообще не получают помощи.

По нарастающей развивается ВИЧ-инфекция. Общее количество зарегистрированных ВИЧ-инфицированных составляет по данным на конец сентября 2003 г. 252 777 чел. При этом более 80% зарегистрированных было выявлено за последние три года, а 64,5% от официально зарегистрированного числа ВИЧ-инфицированных – молодежь в возрасте от 17 до 25 лет. По данным экспертов, реальное количество инфицированных в 6-8 раз больше, т.е. фактическое количество зараженных вирусом приближается к 1,5 миллионам человек. В стране зарегистрированы и имеются на рынке большинство противовирусных препаратов, необходимых для адекватного специфического лечения ВИЧ-инфекции. Проблема в том, что высокая цена делает препараты недоступными, а возможность бесплатного лечения в России зависит в первую очередь от региона проживания пациента с ВИЧ-инфекцией. В России на лечение выделяется пока что порядка миллиона рублей в год, поэтому большинство пациентов не могут рассчитывать на получение бесплатной терапии. По федеральному законодательству, ВИЧ-положительные имеют право на получение бесплатной медицинской помощи, но на практике ситуация зависит от региона проживания и наличия регистрации: жители крупных городов (Москва, Санкт-Петербург) могут бесплатно получить большинство необходимых им препаратов; для незарегистрированных в этих городах граждан, а также для жителей менее обеспеченных регионов бесплатный доступ к лечению ограничен или отсутствует.

Развитие в России в последние годы эпидемиологической ситуации, связанной с туберкулезом, может быть оценено как угроза начинающейся эпидемии. Подъем заболеваемости туберкулезом начался примерно с 1992 г. и продолжается до сих пор. Все основные показатели по туберкулезу имеют тенденцию к росту. Под наблюдением в противотуберкулезных учреждениях находится более 2 млн. человек, больных

различными формами туберкулеза, в том числе более 300 тысяч человек, больных активной формой. Заболеваемость туберкулезом в тюрьмах примерно в 60 раз выше, чем среди остального населения.

В апреле 2003 г. кабинет министров в целом поддержал предложения Комиссии правительства России по оптимизации бюджетных расходов. Одной из основных статей, которые должны подвергнуться секвестированию, будет образование. В 2003 г. будет урезано 782 млн рублей, а в 2004 году планируется сократить уже 3,4 млрд рублей. Большая часть этой суммы должна быть выкроена за счет сокращения расходов на высшее образование. В частности, Министерство финансов предлагает Министерству образования «пересмотреть число студентов государственных вузов, обучающихся за счет средств федерального бюджета» (в этом году это 600 тысяч человек). Вузы в результате потеряют порядка 10% от нынешнего объема финансирования.

Все эти и другие тенденции в соблюдении Российской Федерацией Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах подробно описаны в нашем докладе. Мы надеемся, что доклад российских НПО будет полезен экспертам Комитета в рамках диалога между Комитетом и Правительством Российской Федерации.

Статья 2³.

1. Каждое участвующее в настоящем Пакте государство обязуется в индивидуальном порядке и в порядке международной помощи и сотрудничества, в частности, в экономической и технической областях, принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер

2. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в настоящем пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации, как-то в отношении расы, цвета кожи, пола, языка, религии, политических и иных убеждений, национального или социального происхождения, имущественного положения, рождения или иного обстоятельства.

Соблюдение обязательств в рамках ст. 2.1.

Обязательства государства по реализации социальных, экономических и культурных прав предполагают, что государство эти права соблюдает (не нарушает само), защищает (от нарушений государственными и частными организациями) и обеспечивает (выделяет необходимые финансовые ресурсы и принимает институциональные меры). В выполнении Российской Федерацией положений Международного пакта имеются значительные *проблемы во всех трех механизмах реализации* социальных, экономических и культурных прав.

В части *обеспечения* этой группы прав, что предусматривает выделение адекватных финансовых ресурсов и проведение необходимых институциональных реформ в социальной сфере, одна из ключевых проблем состоит в том, что социальная политика разрабатывается и реформируется правительством и парламентом, исходя не из того, что Россия несет, согласно ст.2.1 Пакта, юридическое обязательство «принять в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами, включая, в частности, принятие законодательных мер», а исходя из так называемого «остаточного принципа», когда приоритет в формировании государственного бюджета и институциональных реформах отдается в первую очередь выплатам государственного долга, расходам на оборону и развитию частного сектора экономики. С учетом ограниченности имеющихся в распоряжении государства экономических ресурсов социальная сфера постоянно остается на периферии внимания российского правительства по сравнению с другими приоритетами.

Во второй половине 1990-х гг. в результате резкого падения ВВП и роста бюджетного дефицита происходило сокращение государственных расходов, и

³ Раздел подготовлен Центром развития демократии и прав человека и Фонда «За гражданское общество»

осуществлялось это в значительной степени за счет социальных статей бюджета. Более трети населения страны оказались на грани и даже за гранью нищеты. Однако и в 2000-03 гг., когда в результате последствий удешевления рубля в результате дефолта 1998 г. и благоприятной конъюнктуры на мировых рынках нефти и газа в России наметился устойчивый экономический рост и существенно выросли доходы государства, *ситуация с финансированием социальной сферы практически не изменилась*. Хотя федеральный бюджет в последние годы исполняется с существенным профицитом (например, бюджет 2004 г. запланирован с профицитом в 3.12%), государство направляет эти средства не на решение острых социальных проблем и обеспечение основных социальных и экономических прав, а в так называемый стабилизационный фонд, будучи озабочено в первую очередь «стерилизацией избыточной денежной массы» и предотвращением инфляции.

Выполнение содержащегося в Пакте обязательства государства принимать безотлагательные конкретные меры, нацеленные на поступательную реализацию зафиксированных в нем прав, требует при выработке социальной и бюджетной политики оценки положения людей с точки зрения *соблюдения минимальных социальных стандартов*, предусмотренных Пактом и разъясненных Комитетом ООН в его комментариях общего порядка, начиная с 1988 г. К сожалению, социальная политика в России не формулируется в контексте прав человека и не базируется на оценке соответствия текущей ситуации и последствий тех или иных действий правительства нормам международного права в целом и положениям Пакта, в частности. Представители правительства и законодатели, как правило, не руководствуются при выработке социальной политики и принятии законов такими важнейшими принципами обеспечения социальных и экономических прав, сформулированными Комитетом ООН, как наличие (существование социальной услуги), адекватность (минимальный стандарт качества), доступность (как физическая, так и финансовая) и недискриминация.

При этом *система социального обеспечения* в России остается до сих пор безадресной, не учитывающей реального положения получателей различных пособий с точки зрения соответствия их ситуации минимальным международным стандартам. Необходимые институциональные реформы в ключевых областях социальной сферы затягивается, а во время дискуссий о принципах реформ вопросы обеспечения международных стандартов и норм в отношении конкретных людей учитываются крайне мало и редко.

Наряду с указанными проблемами в обеспечении государством социальных и экономических прав, в России остаются значительные проблемы в сфере *соблюдения и защиты* этих прав. В Российской Федерации как на государственном уровне в целом, так и в правовой системе, в частности, до сих пор не осознано и не является приоритетным фундаментальное положение Венской декларации 1993 г. о «неделимости, взаимозависимости и взаимосвязанности» двух «поколений» прав – политических и гражданских прав и экономических, социальных и культурных прав. Под международно-признанными и конституционными правами человека, как правило, представители государства понимают только гражданские и политические права, хотя и их повсеместно не соблюдают. Тем не менее, гражданские и политические права укрепились в сознании юридического и судейского сообщества как «настоящие» права человека в гораздо большей степени, чем экономические и социальные права.

Судебная система и прокуратура далеко не всегда воспринимают нарушения социальных и экономических прав и бездействие государства в защите и обеспечении этих прав как правонарушение, подлежащее судебному исправлению с восстановлением нарушенного права, а связывают их с социальной политикой государства, трудным состоянием экономики и ограниченностью ресурсов. Катастрофически малое количество работников судов и прокураторы знакомы с международными нормами, в том числе с Международным пактом, и воспринимают принятие конкретных мер, направленных на реализацию закрепленных в Пакте прав, в качестве юридических обязательств России, подлежащих правовой защите. К сожалению, уровень правового сознания и грамотности населения в этой области остается также крайне низким, люди зачастую не обращаются за судебной защитой своих социальных и экономических прав. Государство не предпринимает необходимых мер для правового образования работников правоохранительных органов и просвещения населения.

В результате этих и ряда других причин в начале 2000-х годов проблемы в области социальной политики и обеспечения предусмотренных международными обязательствами социальных и экономических прав в России остаются значительными. *Реального прогресса в целом в соблюдении, защите и обеспечении социальных и экономических прав в России за период, охватываемый настоящим докладом, не наблюдается, а в некоторых областях, таких как право на труд и справедливые и благоприятные условия труда, право на наивысший достижимый уровень здоровья, право на достаточный уровень жизни и непрерывное улучшение условий жизни и право на жилище, а также защита уязвимых групп от дискриминации, положение за последние годы ухудшилось.* Далее мы проиллюстрируем, что законы, политика и практика, проводимые российским государством в областях, оказывающих воздействие на реализацию социальных, экономических и культурных прав, нельзя назвать «мерами, направленными на то, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами».

Проблема бедности и реализации права на достойный уровень жизни остается самой острой среди всех проблем в области социальных прав в России. В своем ежегодном обращении к Федеральному Собранию в мае 2003 г. Президент РФ Владимир Путин отметил проблему бедности как самую острую, стоящую перед страной, и нуждающуюся в принятии срочных мер.

В последние годы произошли *определенные положительные сдвиги* в сокращении бедности. В августе Госкомстат сообщил, что за второй квартал 2003 г. года 4 миллиона граждан перестали находиться за чертой бедности: в начале 2003-го нищими были 37,2 миллиона человек, а во втором квартале - 33,2 миллиона. Ранее Госкомстат РФ сообщил, что число россиян, живущих за чертой бедности, снизилось за 2002 год почти на 8 миллионов человек – с 45 до 37,2 миллионов человек. Еще годом ранее, в первом квартале 2001 г., бедных в России было 50 миллионов человек. То, что удается стабильно сокращать этот показатель, говорит о наметившейся тенденции к постепенному снижению бедности.

Несмотря на прогресс, это также означает, что *более четверти всех россиян все еще живут в нищете*, то есть имеет доходы меньше установленного прожиточного минимума (по итогам второго квартала 2003 г. прожиточный минимум был установлен

правительством РФ в размере 2 238 руб. в месяц, что примерно равняется 75 долларов США). Рост заработной платы пока наблюдается в основном только в экспортно-ориентированных отраслях. Общая тенденция роста доходов населения в первую очередь связана не с адекватными мерами, предпринимаемыми государством, а с благоприятной конъюнктурой на мировых рынках торговли углеводородами.

Вице-премьер российского правительства по вопросам социальной политики Галина Карелова привела 23 июня 2003 г. данные о том, что в России *порядка 70% семей, имеющих детей, живут за чертой бедности*. Г.Карелова напомнила, что по поручению правительства РФ в прошлом году все министерства социального блока приступили к созданию банка данных о детях и семьях, «которые находятся в социально опасном положении». В ноябре 2002 г. соответствующие данные были получены по всей России. Согласно этой статистике, 472 тыс. 845 семей находятся в состоянии «экстремальной бедности».

Государственная политика в сфере регулирования минимальной оплаты труда является одним из ключевых факторов борьбы с бедностью. Положение ст. 133 Трудового кодекса Российской Федерации, определяющей, что *минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека, не действует* до принятия специального федерального закона и остается сегодня лишь декларацией. На все требования ускорить темпы уравнивания обоих показателей в России правительство неизменно отвечает: государство пока не готово.

В начале 2001 г. минимальный размер оплаты труда был повышен с 200 до 450 рублей, а с 1 октября 2003 г. был установлен в размере 600 рублей (примерно 20 долларов США). Официальное число живущих на МРОТ составляет в сентябре 2003 г. более 1,5 миллионов человек, не считая членов их семей; еще почти 10 миллионов живет на зарплату менее 1 тыс. рублей. Во втором квартале нынешнего года *МРОТ опустился до менее 20% от прожиточного минимума*, официально названного порогом нищеты. Три года назад соответствующий разрыв был примерно таким же. Повышение МРОТ с 1 октября 2003 г. проблемы преодоления бедности не решает, потому что до прожиточного минимума он все равно очень далек, а ожидаемая инфляция постепенно сведет на нет и это повышение.

Положительная тенденция в снижении уровня бедности может вскоре прекратиться в связи с принятием Государственной Думой 15 октября 2003 г. во втором чтении *бюджета 2004 г.* В нем по существу проигнорирована задача преодоления бедности. В результате его анализа эксперты утверждают, что предпосылок для продолжения наметившейся в последние годы тенденции к подъему уровня жизни беднейших групп населения не видно.

Доля социальных расходов (социальные услуги плюс дотации на оплату жилищно-коммунальных услуг) в консолидированном бюджете 2004 года *снижена* до 33,8% по сравнению с запланированными на 2003 год 34,4%. На фоне подорожания оплаты жилищно-коммунальных расходов федеральная поддержка жилищных дотаций, которые должны выплачивать нуждающимся людям в регионах, сокращается с 5 до 3 млрд. рублей. Хотя статья бюджетных расходов по разделу «социальная политика» весит больше других статей – 25% от всех расходов, значительную часть расходов по ней составляют пенсии военнослужащим. Не предполагается пересматривать детские пособия, которые уже три года держатся на уровне 70 рублей (чуть более 2 долларов США). Не будут увеличиваться единовременное пособие на рождение ребенка и ежемесячная оплата полугодового отпуска по уходу за ребенком (последнее их повышение,

соответственно до 4,5 тыс. и 500 рублей, состоялось в январе 2002 г.). Не предусмотрена индексация не облагаемого налогами 300-рублевого вычета «на детей». Не включено в проект бюджета давно обещанное введение пособий по нуждаемости для людей с доходами ниже прожиточного минимума. Такой бюджет позволил некоторым депутатам Госдумы назвать его «бюджетом бедности».

Самое тревожное – это то, что *государство не намерено бороться с так называемой экономической бедностью*. По-прежнему значительную часть находящихся ниже «черты нищеты» будут составлять работающие люди, прежде всего – «бюджетники» (работники государственных и муниципальных организаций, получающие зарплату из бюджетов разного уровня, прежде всего учителя и врачи). В течение 2004 г. не предусматривается рост минимальной заработной платы. Не заложены деньги не только на очередной пересмотр ставок и окладов врачей и учителей, но и на помощь особо «проблемным» регионам в выплате ими увеличивающейся с октября заработной платы. Обещанные компенсации регионам из центра зачастую меньше, чем потери, понесенные ими в связи с перераспределением налоговых средств в пользу центра. Это приведет к очередному обострению проблемы зарплатной задолженности.

В ответ на вопросы депутатов Госдумы о стратегии борьбы с бедностью, председатель Правительства РФ М.Касьянов указал в октябре 2003 г. на ожидаемый до 2010 г. двукратный рост ВВП как на основной механизм решения проблемы. Однако сам по себе *рост экономики автоматически не ведет к улучшению благосостояния граждан*. Можно сравнить два показателя: с 1998 по 2003 г. российский ВВП увеличился на 26%, а реальные доходы на душу населения – всего на 8%. При этом наибольшими темпами растет уровень жизни наиболее обеспеченных. В феврале 2003 г. Министр труда и социального развития РФ А.Починков отметил, что *сохраняется высокая дифференциация населения по уровню доходов*: соотношение доходов 10% наиболее и наименее обеспеченного населения осталось на уровне 2001 г. и составило 14 раз.

По данным Госкомстата, *долги государства по зарплате* на начало октября 2003 г. составляют 30,7 млрд. рублей, из них 0,5 млрд – долги в сфере образования и здравоохранения. Долги по зарплате имеют 5,3 млн предприятий. В 2003 г. долги сократились на 10% по сравнению с 2002 г. Основная их часть связана с экономическим положением предприятий (сегодня около 30-40% предприятий – убыточные). По данным отчета Главного контрольного управления президента РФ за I полугодие 2003г., практически не уменьшается суммарная задолженность по выплате заработной платы работникам организаций внебюджетной сферы, особенно в производственных отраслях. По состоянию на 1 апреля с.г. она составляла 29,9 млрд руб., в том числе в отраслях производственной сферы - 26,8 млрд руб. Такое положение вызывает обострение социального напряжения. В связи с задержкой выплаты заработной платы в субъектах РФ в состоянии забастовки находилось в 2002 г. более 3,9 тыс.

человек, в первой половине 2003 г. - 2,3 тыс. человек. В 2002-03 гг. значительно увеличилось количество обращений граждан в судебные и правоохранительные органы о нарушениях трудового законодательства РФ, допускаемых работодателями в вопросах оплаты труда. Основными причинами напряженности в связи с ростом задолженности по выплате заработной платы являются несовершенство межбюджетных отношений, ухудшение общеэкономической ситуации в ряде регионов, финансовые нарушения и нецелевое использование бюджетных средств, предназначенных на оплату труда.

В течение многих лет *проблема финансирования социальных отраслей рассматривается в отрыве от их реформирования*. Известно, что государственные деньги в этих отраслях расходуются неэффективно. Но если обновление системы образования по крайней мере началось, то здравоохранение уже который год не реформируется и остановилось на стадии программ и проектов. Речь даже не о буксующей реформе обязательного медицинского страхования, а о кардинальном изменении организации всей системы медицинского обслуживания. «Закачав» в нереформированную социальную сферу дополнительные деньги, государство получит непропорционально маленький рост доходов бюджетников.

Особенно результативной в области борьбы с бедностью в России могла бы стать *не реализованная пока коренная реформа системы социальной защиты населения*. Для того чтобы снизить число людей, проживающих за чертой бедности, необходимо внедрить адресную защиту населения, что возможно только при перераспределении выделяемых средств. В результате будут высвобождены огромные средства, которых сегодня не хватает для социальной защиты реально живущих ниже черты бедности. Это происходит из-за того, что льготы, которые сегодня предоставляются населению, имеют слишком широкую адресность, то есть предназначены для большого количества людей, например, ветеранов труда или войны, без оценки из экономического положения. Далеко не все, кому они предназначены, действительно в них нуждаются. Если изменить принцип дотирования льгот и внедрить денежные выплаты только нуждающимся, социальная защита в России станет гораздо эффективней и позволит тем самым выделять средства для поддержания людей, находящихся за чертой бедности.

Одна из основных проблем в области борьбы с бедностью связана с тем, что стоимость потребительской корзины растет быстрее заработной платы. *Государство недостаточно активно проводит политику сдерживания цен*, что приводит к подорожанию потребительской корзины. Для этого прежде всего необходимо замедлить постоянный рост цен, в частности, в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

В сфере реализации практически всех социальных, экономических и культурных прав российское правительство не предпринимает «в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав». Это касается законодательства, государственной политики, финансирования и правоприменительной практики. Более подробно непринятие государством надлежащих мер для поступательной реализации заложенных в Пакте прав

иллюстрируется в соответствующих положениям Пакта разделах 6-13 настоящего доклада.

Принцип недискриминации⁴

В соответствии с Конституцией Российской Федерации «все равны перед законом и судом» (ст. 19, ч.1). Эта же статья «гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Запрещаются любые формы ограничения прав граждан по признакам социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности» (ч. 2). Часть 2 ст. 17 Конституции устанавливает, что «основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения», при этом ч. 3 статьи 55 определяет, что «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». «Иностранные граждане и лица без гражданства пользуются в Российской Федерации правами и несут обязанности наравне с гражданами Российской Федерации, кроме случаев, установленных федеральным законом или международным договором Российской Федерации» (ст. 62, ч. 3 Конституции РФ). Отраслевое законодательство (Трудовой Кодекс, Семейный Кодекс также декларирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от социальной, расовой, национальной, языковой или религиозной принадлежности. Однако Конституция и текущее законодательство не содержат прямого запрета дискриминации и не предлагают действенных правовых средств защиты от дискриминации и возмещения причиненного вреда. Исключением является вступивший в силу 1 февраля 2002 года Трудовой Кодекс РФ, в котором ст. 3 устанавливается, что «лица, считающие, что они подверглись дискриминации в сфере труда, вправе обратиться в органы федеральной инспекции труда и (или) в суд с заявлением о восстановлении нарушенных прав, возмещении вреда и компенсации морального вреда».

На практике происходит систематическое отступление от принципов недискриминации в реализации экономических, социальных и культурных прав.

Наиболее часто дискриминационному обращению подвергаются по следующим признакам: 1) отсутствие регистрации по месту жительства; 2) отсутствие документов, удостоверяющих личность; 3) принадлежность к определенной этнической группе или 4) к общественному объединению (например, профсоюзу). Ограничению в первую очередь подвергаются такие права как право на труд и справедливые и благоприятные условия труда, право на социальное обеспечение, право на охрану здоровья, право на образование. (Более подробно о проявлениях дискриминации при реализации этих прав описано в соответствующих разделах Доклада, посвященных ст. 6, 7, 9, 12 Пакта).

Основным документом, удостоверяющим личность гражданина РФ в пределах страны, является общегражданский внутренний паспорт гражданина РФ. Человек, не имеющий паспорта, не может получить регистрацию по месту жительства. При отсутствии паспорта невозможно зарегистрировать брак. Лицо без документов ограничено в праве на доступ к информации: в частности, по сложившейся практике, стать пользователем публичной библиотеки при отсутствии паспорта невозможно. Также при

⁴ При подготовке текста по этой статье использовались материалы статьи 2.1 Альтернативного доклада НПО по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах, представленного в Комитет по правам человека ООН в июне 2003 года.

отсутствии паспорта гражданин не может быть принят на государственную и муниципальную службу.

Из-за множества непреодолимых процедурных условий в рамках паспортной системы и из-за существующего административного порядка получить паспорт при отсутствии регистрации по месту жительства где-либо на территории страны оказывается зачастую невозможным. Хотя в соответствии с законом, любой гражданин РФ, достигший 14 лет, не только имеет право, но и обязан получить внутренний паспорт и может сделать это независимо от наличия регистрации по месту жительства. Например, с проблемой получения паспорта сталкиваются бывшие заключенные, которые потеряли или по какой-либо причине не получили справку об освобождении. Если же у гражданина есть где-либо постоянная регистрация, то он не может получить или восстановить паспорт не по месту этой регистрации. В таком положении оказываются, например, жители Чечни, покинувшие регион, но зарегистрированные по месту жительства в республике. Установленные порядки требуют их возвращения в Чечню, но даже кратковременная поездка туда представляет опасность.

В аналогичной ситуации оказываются многие граждане РФ, постоянно жившие за границей РФ, имеющие вместо общегражданского только заграничный паспорт РФ и переехавшие на постоянное жительство в Россию. В теории, гражданин РФ, переезжающий из-за рубежа в страну, имеет возможность получить временную регистрацию и по ней оформить внутренний паспорт. На практике, поскольку заграничный паспорт РФ в пределах РФ не является документом, удостоверяющим личность, граждане России, ранее постоянно жившие за рубежом, зачастую не могут легализоваться на территории своей страны.

С принятием нового закона о гражданстве и отмене действия паспортов 1974 г. ряд категорий граждан бывшего СССР вынуждено оказываются на нелегальном положении, хотя эти люди не могут быть гражданами никакого другого государства кроме РФ (в первую очередь, это месхетинские турки, проживающие на территории Краснодарского края). Например, житель России, проживавший в каком-либо регионе России по временной регистрации на момент вступления в силу Закона о гражданстве РФ 1991 г. (6 февраля 1992 г.) и в настоящее время живущий по временной регистрации или без регистрации, не может получить паспорт нового образца, а 31 декабря 2003 г. паспорта СССР перестанут действовать, и в стране появится значительная группа людей, лишенных прав.

Совокупность региональных нормативно-правовых актов, а также сложившиеся традиции правоприменения, приводят к тому, что гражданин РФ, живущий в каком-либо регионе или даже населенном пункте РФ без регистрации именно в этом регионе или населенном пункте, обладает совершенно иным, меньшим, объемом прав и свобод, чем такой же гражданин РФ, но имеющий местную регистрацию. Ограничения в основном касаются таких социально-экономических прав как право на труд, на распоряжение, владение и пользование имуществом, на социальное обеспечение, на медицинское обслуживание.

Исходя из Лимбургских принципов осуществления МПЭСКП соблюдение статьи 2.2. «следует подкреплять контролем со стороны судебных органов и другими процедурами судебной защиты» (п. 35 Лимбургских принципов). Однако, механизмы решения проблемы дискриминации очень плохо разработаны и на практике почти неприменимы. Число специалистов, реально разбирающихся в вопросах дискриминации, ничтожно мало. Эта проблематика в очень малой степени освещается в литературе и не преподается в юридических ВУЗах. В судебном сообществе отсутствуют критерии, по которым можно было бы судить о наличии дискриминации в конкретном случае. Низкой остается и правовая культура пострадавших от дискриминации. Во многих случаях, факты дискриминации по отношению к ним не воспринимаются самими пострадавшими как дискриминация. Российские суды фактически не рассматривают дела о дискриминации,

отказываются принимать иски, требуя переформулировать исковое заявление (например, вместо дискриминации указать нарушение конкретного права).

Статья 3⁵

Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами, предусмотренными в настоящем Пакте.

Национальное законодательство основано на гарантиях равноправия мужчин и женщин. В соответствии со ст. 19 Конституции РФ, «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола» (ч. 2), «мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации» (ч. 3).

Кроме того, ч. 4 ст. 15 Конституции РФ предусматривает, что «если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора» (включая Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин, ратифицированную СССР в 1980 г.).

Трудовой кодекс (ст. 3), Семейный кодекс (гл. 6, ст. 31, гл. 12 ст. 61), Уголовный кодекс (ст. 4) и другие нормативные акты содержат положения, запрещающие дискриминацию по признаку пола.

Как справедливо отмечается в пятом периодическом Докладе о выполнении Российской Федерацией Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW/C/USR/5), с 1997 г. Государственная Дума и Правительство РФ принимают нормативные документы⁶, направленные на повышение активности органов власти в сфере улучшения положения женщин. Однако данные документы предполагают в основном гендерную экспертизу, поддержку женщин-руководителей и женщин-предпринимателей, улучшение социального обеспечения матерей и т. п. Эти направления, безусловно, важны, но не являются достаточными. Статья 3 МПЭСКП обязывает государства-участников Пакта обеспечить равное «пользование правами» для мужчин и женщин. Т.е. принципиальное значение имеют антидискриминационные меры — законодательные и иные.

Результаты исследований по этой проблеме в рамках общероссийского мониторинга по всему спектру прав и свобод человека, проводившегося правозащитными организациями в российских регионах и Московской Хельсинкской группой, указывают на то, что «несмотря на обилие норм, запрещающих дискриминацию, не существует механизма их реализации, в частности не предусмотрены конкретные санкции за нарушение соответствующих положений»⁷.

Практически отсутствуют и нормативные документы, непосредственно направленные на противодействие дискриминации, а также на создание механизмов искоренения дискриминационных практик и восстановления нарушенных прав. Результаты мониторинга ситуации с дискриминацией в отношении женщин, осуществленного Московской Хельсинкской группой совместно с региональными женскими организациями в 20 регионах РФ в 2002 г., свидетельствуют, в частности, о том, что ни в одном из исследованных регионов также не существует антидискриминационных нормативных актов.

⁵ При подготовке текста использовались материалы статьи 3 Альтернативного доклада НПО по соблюдению Российской Федерацией Международного пакта о гражданских и политических правах, представленного в Комитет по правам человека ООН в июне 2003 года.

⁶ «Концепцию законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и равных возможностей мужчин и женщин» и «Концепцию улучшения положения женщин»

⁷ Доклад о соблюдении прав женщин в РФ. Сб. докладов о положении с правами человека в РФ за 1999 г. М., 2000

Подавляющее большинство российских законодателей (как региональных, так и федеральных) рассматривают ситуацию с правами женщин только как задачу по исполнению социальных обязательств государства перед женщинами-матерями и необходимость соблюдать принцип равноправия в законодательстве. Разработке мер, которые бы противодействовали существующим дискриминационным практикам, обеспечивали бы равные возможности для мужчин и женщин пользоваться закрепленными в законодательстве правами, не придается значения.

Результаты проведенного в 2002 году мониторинга социальных и экономических прав в 15 регионах и на федеральном уровне⁸ показывают, что женщины в наибольшей степени страдают от дискриминации в области труда (на всех этапах трудовых отношений). По информации региональных правозащитных организаций дискриминационной практике в большей степени подвергаются женщины с детьми, беременные женщины, женщины старше 45 лет. Несмотря на то, что по результатам рассмотрения предыдущего доклада Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал Правительству РФ строже обеспечивать защиту женщин от дискриминации по признаку пола в области труда, а также возможность того, чтобы жертвы дискриминации по признаку пола могли получать компенсацию от допустивших незаконные действия работодателей, никаких реальных изменений не произошло.

Российские суды фактически не рассматривают дела о дискриминации по признаку пола, хотя существующие негативные практики представляют собой серьезную проблему в обществе, согласно мнению экспертов и жалобам, поступающим в женские и правозащитные организации. Отсутствие критериев в судебском сообществе, которые позволяли бы судить о наличии дискриминации в конкретном случае, не дает возможности потерпевшей стороне доказать факт дискриминации. Суды, в свою очередь, отказываются принимать подобные иски, требуя переформулировать исковые требования (вместо дискриминации — нарушение конкретного права)...»

Статья 6⁹

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право на труд, которое включает право каждого человека на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который он свободно выбирает или на который он свободно соглашается, и предпринимут надлежащие шаги к обеспечению этого права.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами в целях полного осуществления этого права, включают программы профессионально-технического обучения и подготовки, пути и методы достижения неуклонного экономического, социального и культурного развития и полной производительной занятости в условиях, гарантирующих основные политические и экономические свободы человека.

Занятость

Ситуация на рынке труда в Российской Федерации по состоянию на конец 2001 года характеризуется следующими показателями: Общая численность безработных составила 6 млн. 303 тыс. человек (8,9 % к численности экономически активного населения; 1998 – 15%, 1999 – 13%, 2000 – 10,5% - *здесь и далее данные на конец года*). Из них 3 млн. 411 тыс. – мужчины; 2 млн. 893 тыс. – женщины. В возрастной структуре безработных, представленной пятилетней градацией, лица 20-24 лет имеют наибольший удельный вес – 17,7% (1998 – 18%, 1999 – 16,3%, 2000 – 17,3%). На учете в органах государственной службы занятости населения в 2001 году состояло¹⁰ 1,5% от

⁸ Мониторинг осуществлен 15 региональными правозащитными организациями, работу координировали Фонд «За гражданское общество» и Центр развития демократии и прав человека

⁹ Данный раздел подготовлен Центром социально-трудовых прав

¹⁰ По данным Министерства труда и социального развития РФ.

трудоспособного населения (1998 – 2,8%, 2000 – 1,45%). Средняя продолжительность поиска работы в 2001 году – 8,2 месяца, при этом для мужчин – 7,8 месяца, для женщин – 8,8 месяца). За предыдущие три года средний срок поиска работы уменьшился на 0,9 месяца, увеличенный срок поиска работы для женщин по сравнению с мужчинами сохраняется. Среди зарегистрированных безработных доля женщин по-прежнему остается высокой (до 70%).

На учете в органах государственной службы занятости населения состоят 1 280 000 человек, из них признано безработными 1 060 000 (1,5% от трудоспособного населения. В 1998 – 2,8%, в 2000 – 1,45) *(по данным Министерства труда и социального развития РФ)*.

Наблюдается тенденция снижения значимости обращения в государственную службу занятости как способа поиска работы. Если в 1998 году такой способ стоял на втором месте по частоте использования после обращения к друзьям, родственникам, знакомым, то в 2001 году обращение в госслужбу занятости не более популярно, чем поиск работы по объявлениям и непосредственное обращение к работодателю. По-прежнему наиболее значимым способом поиска работы остается обращение к друзьям, родственникам, знакомым (60%). Невысокая степень доверия безработных к государственной службе занятости (по регионам – от 15 до 30 % безработных обращаются к ним) объясняется в том числе спецификой предлагаемых вакансий. Как правило, это наиболее низкооплачиваемые должности и специальности, предполагающие худшие условия труда, т.е. не пользующиеся спросом.

Лица без постоянного места жительства в госслужбе занятости не регистрируются, им оказываются лишь консультационные и информационные услуги.

Региональные департаменты госслужбы занятости действуют, по сути, в очень усеченном секторе рынка труда. А поскольку государственная политика оказания помощи безработным реализуется во многом через эти структуры, в целом эффективность такой политики ограничена.

Налоговые льготы, устанавливаемые при трудоустройстве безработных граждан, отнесенных законом «О занятости населения РФ» к категориям особо нуждающихся в социальной защите, не покрывают издержек работодателя, связанных с более низкой производительностью труда этих лиц, дополнительных затрат на обучение, созданию специальных условий труда, разработке мер по усилению техники безопасности. Кроме того, с 2002 года финансирование программ компенсации работодателям затрат на оплату труда трудоустроенных безработных слаботзащищенных категорий резко сокращено. В 2002 году из-за отмены налоговых льгот и сокращения адресной помощи инвалидам их трудоустройство осложнилось, а также повлекло закрытие ряда общественных объединений инвалидов и, соответственно, потерю ими работы.

В законодательстве предусмотрены льготы, гарантии и компенсации для беременных женщин и женщин с малолетними детьми. Ответное стимулирование работодателя не предусмотрено, равно как и эффективных механизмов принудительного воздействия, в результате работодатель всячески избегает перспективы трудоустройства таких работников.

Принятые в субъектах РФ региональные программы содействия занятости, зачастую не финансируются. Например, в Саратовской области в 1999 г. принято постановление губернатора «Об организации общественных работ», но областные бюджеты 2000, 2001, 2002 гг. никаких расходов на указанные цели не предусматривают.

Один из существенных механизмов содействия занятости – квотирование рабочих мест (для инвалидов, женщин, молодежи, освобожденных из мест лишения свободы) – осуществляется не во всех субъектах РФ.

Мигранты испытывают серьезные трудности при трудоустройстве. При этом, с другой стороны, широко распространена практика, когда работодатели нелегально берут таких людей на работу, платят существенно меньшие зарплаты и держат на «крючке» угрозы сдачи правоохранительным органам. Практически все неквалифицированные и тяжелые работы в строительном комплексе Москвы выполняются рабочими мигрантами.

Серьезной проблемой продолжается оставаться ситуация в моногородах, где вакансии исчерпываются занятостью на градообразующих предприятиях, сокративших производство из-за экономических изменений.

Мобильность рабочей силы остается чрезвычайно низка, так как доходы работника существенно ниже необходимых расходов для переезда и обустройства в другой регион, где его профессия могла бы быть востребована.

Также существуют юридические ограничения возможности переезда в другой регион. Например, в Москве процедура регистрации столь затруднена, что фактически является запретительной. При этом в большинстве случаев регистрация необходима для трудоустройства.

Программы профессионального обучения и переподготовки для безработных осуществляются региональными органами государственной службы занятости. Вопрос качества профессионального обучения является ключевым. С этой точки зрения опасения вызывают факты снижения финансирования профессионального обучения в расчете на одного безработного. Так, в Астраханской области при увеличении контрольных показателей по профессиональному обучению в 2002 году на 30 %, по сравнению с 2001 годом, средства федерального бюджета выделены практически в том же объеме, что и в прошлом году. В Республике Коми ни копейки не было выделено на принятую программу профессионального обучения. Фактически, речь идет о финансировании данных программ по остаточному принципу.

Дискриминация

Анализ официальной статистики в сфере занятости показывает, что органы государственной власти игнорируют проблемы дискриминации. Имеющаяся статистика отслеживает уровень безработицы по признакам пола; возраста; семейного положения (при этом учитывается факт состояния в браке, а не наличия или отсутствия детей); инвалидности. Не находит отражения в официальной статистике уровень безработицы среди этнических и религиозных меньшинств, беременных женщин и матерей малолетних детей, беженцев, вынужденных переселенцев, просителей убежища, лиц без гражданства, иностранных граждан, лиц без регистрации по месту жительства, лиц, состоящих в профсоюзах и являющихся профсоюзными активистами, освободившихся из мест лишения свободы.

Между тем, практически во всех регионах отмечается дискриминация женщин, особенно в связи с беременностью и наличием малолетних детей, инвалидов, пожилых людей. В анкетах, на собеседованиях одним из обязательных для женщин является вопрос о детях и их возрасте, в то время как мужчинам такой вопрос не задается. Большинство вакансий имеют возрастной ценз, причем в отношении женщин более строгий, чем для мужчин. Для мужчин он обычно составляет до 45 лет, в то время как для женщин до 35 лет. Нижний предел, как правило устанавливается косвенно за счет требования наличия определенного опыта работы, что затрудняет трудоустройство для лиц, впервые ищущих работу. Отмечены случаи дискриминации по национальному признаку в отношении цыган, казахов, лиц других национальностей. Прием на работу инвалидов связан для работодателя с возникновением дополнительных обязанностей в части создания соответствующих условий труда, что приводит к значительным трудностям в трудоустройстве инвалидов, отмечаемых во многих регионах. Беженцы, вынужденные переселенцы, просители убежища, как правило, испытывают трудности при трудоустройстве в связи с отсутствием регистрации по месту жительства. Статистические данные по фактам дискриминации членов профсоюзов и профсоюзных активистов отсутствуют, однако региональные данные указывают на то, что такие случаи имеются.

О дискриминации свидетельствует наличие профессий традиционно рассматриваемых как женские, таких как уборщицы, няни, кассир, секретарь, продавец.

Несмотря на то, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам, рекомендовал Правительству РФ по результатам рассмотрения предыдущего доклада, строже обеспечивать защиту женщин от дискриминации по признаку пола в области труда, а также возможность того, чтобы жертвы дискриминации по признаку пола могли получать компенсацию от допустивших незаконные действия работодателей, никаких шагов предпринято не было.

Действующее законодательство содержит ряд норм, запрещающих дискриминацию при приеме на работу в зависимости от пола, расы, национальности, языка, социального происхождения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника. Отдельно в Трудовом кодексе РФ, вступившем в силу с 1 февраля 2002 года, оговорен запрет отказывать в заключении трудового договора женщинам по мотивам, связанным с беременностью или наличием детей. Помимо общей нормы, федеральное законодательство содержит также ряд дополнительных гарантий для отдельных категорий граждан. Лица, считающие, что они подверглись дискриминации, имеют право обратиться в суд за защитой нарушенных прав.

Однако все вышеперечисленные положения неэффективны, так как практика их применения до сих пор не сложилась. Известны неоднократные факты необоснованного отказа в приеме на работу, однако фактов обращения в суд или иные федеральные органы за защитой нарушенных прав не зафиксировано.

По информации региональных правозащитных организаций наиболее страдают от дискриминации женщины с детьми, беременные женщины, люди старше 45 лет, лица, активно занимающиеся профсоюзной работой, часто болеющие работники. Беременных женщин вынуждают увольняться с работы, чтобы не выплачивать им пособия, связанные с беременностью и родами, не сохранять за ними рабочее место. Работников предпенсионного возраста и женщин чаще других вынуждают увольняться по собственному желанию вместо увольнения по сокращению штата, чтобы не выплачивать предусмотренные законодательством компенсации.

Дискриминация в связи с занятием профсоюзной деятельностью или принадлежностью к профсоюзам вообще является достаточно распространенной и проявляется в таких формах как: необоснованное увольнение; установление неравной оплаты (либо невыплата премий членам профсоюзов); препятствия в продвижении по службе (в частности, отказ в направлении на обучение для повышения квалификации, необходимой для продолжения работы); отказ в переводе в реорганизуемые предприятия вместе с остальными работниками (известны случаи, когда реорганизация или реструктуризация проводится именно с целью избавиться от работников, являющихся членами профсоюза, профсоюзных активистов).

Механизмы решения проблемы дискриминации очень плохо разработаны и даже несмотря на формальное их существование, на практике почти неприменимы. Число специалистов, реально разбирающихся в вопросах дискриминации, очень мало; эта проблематика практически не освещается в литературе, не преподается в юридических ВУЗах. Многие случаи, фактически являющиеся дискриминацией, самими пострадавшими не воспринимаются как дискриминация в связи с низким уровнем правовой грамотности или особенностями национальной культуры. При обращении в суд обязанность доказывания факта дискриминации как обстоятельства, на которое ссылается истец в подтверждение своих исковых требований, возлагается на истца, исходя из общих правил распределения обязанностей по доказыванию. Презумпции вины работодателя законом не установлено, а обосновать мотивы нарушения прав работника иными обстоятельствами, фактически вуалируя наличие дискриминационных мотивов, работодателю оказывается не сложно. Попытки работников защищать свои права в случае дискриминации наталкиваются на большое сопротивление даже со стороны правоохранительных органов: в качестве самостоятельного нарушения прав человека дискриминация не рассматривается; правоохранительные органы исходят из того, что защите подлежат права

лишь в случае, если совершаются какие-либо иные незаконные действия. На практике суды отказываются принимать иски, требуя переформулировать исковые требования (вместо дискриминации указывать нарушение конкретного права); при рассмотрении дел, в которых работники все же ссылаются на дискриминацию, обходят этот вопрос в судебных решениях молчанием; отказываются рассматривать вопросы дискриминации в судебном порядке в рамках гражданского судопроизводства, ссылаясь на то, что ответственность за нарушение равноправия граждан установлена в УК РФ. Статистики рассмотрения судебных дел, связанных с дискриминацией, на федеральном или региональном уровнях не ведется.

Многими отмечается, что работники, даже понимая, что в отношении их осуществляется дискриминация, не обращаются в правоохранительные органы, не рассчитывая на эффективное и быстрое судопроизводство. Уровень доверия к судебной системе в этом вопросе низок.

Государственная политика в этой сфере нашла отражение, в частности, в изменениях, произошедших в законодательстве о труде, регулирующем правовое положение женщин. В период действия КЗоТ РФ существовали гарантии в отношении имеющих детей в возрасте до трех лет и детей-инвалидов: запрещалось привлечение их к сверхурочной работе, работе в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни, направление в командировки. Однако, полагая, что предоставление этих гарантий негативно сказывается на конкурентоспособности женщин, и работодатели отказываются принимать их на работу именно по этим мотивам, законодатель ввел в ТК РФ возможность привлечения их к таким видам работ с их согласия.

Работа по совместительству

В Российской Федерации не ведется статистика о том, сколько людей работают более чем на одной работе с полным рабочим временем для того, чтобы обеспечить необходимый уровень жизни для себя и членов своих семей. Однако такая практика весьма распространена, причем как в государственном секторе экономики, так и в частном. Этот факт признается Государством (п. 75 Доклада).

Действующее законодательство разрешает работникам заключать трудовые договоры о работе по совместительству с неограниченным числом работодателей. Чтобы не обеспечивать условий труда, предусмотренных для совместителей, вторую и последующую работу часто оформляют гражданско-правовыми договорами, что лишает работников гарантий, предусмотренных для лиц, работающих по трудовым договорам.

Большая часть работников, вовлеченных во вторичную занятость, вынуждены так работать по материальным причинам. Особенно это явление распространено в государственном секторе: в учреждениях образования, здравоохранения, культуры и искусства. Так, оклад медицинской сестры в зависимости от квалификационной категории находится в диапазоне 6 – 10 разряда Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы (ЕТС), что составляет от 0,3 до 0,5 прожиточного минимума трудоспособного населения. Заработная плата учителей основывается на тарифной ставке (окладе) в диапазоне 7 – 14 разрядов ЕТС, иными словами, от 0,36 до 0,65 прожиточного минимума трудоспособного населения.

Государство, не имея возможности обеспечить достойную заработную плату за одну полную ставку работникам, занятым на государственных предприятиях и в учреждениях, поощряет этих работников работать на нескольких работах (ставках), заключать вторые и последующие трудовые договоры на полное или неполное рабочее время. Ярким примером поощрительной политики государства в этой сфере является следующая ситуация. Трудового кодекса РФ допускает совместительство только по другой профессии или должности, что привело к тому, что формально указанные выше работники бюджетных учреждений лишились своего права работать по двум или более одинаковым должностям. Примечательно, что государство быстро отреагировало на эту ситуацию, и в результате 30 июня 2003 года Министерство труда и социального развития

РФ приняло Постановление № 41 «Об особенностях работы по совместительству педагогических, медицинских, фармацевтических работников и работников культуры», которое разрешает педагогическим, медицинским, фармацевтическим работникам и работникам культуры работать по совместительству по аналогичной должности, содержит перечень должностей, занятие на которых даёт право работать по совместительству большее количество часов, чем другим работникам.

Изменения в законодательстве

За отчетный период произошли существенные изменения в законодательстве, которые влияют на право на труд. Так в Закон «О занятости» (Закон РСФСР от 19.04.91 г. № 1032-1) был внесен ряд существенных изменений и дополнений. Изменения можно разделить на две группы:

- касающиеся порядка установления пособий по безработице и их размеров,
- касающиеся правил признания тех или иных категорий граждан безработными, определения подходящей и неподходящей работы, а также периодов выплаты пособия по безработице.

Изменения первой группы были направлены, прежде всего, на то, чтобы отменить привязку размеров пособий по безработице и, в частности, его минимального размера, к минимальному размеру оплаты труда. Вместо МРОТ основным показателем теперь признается прожиточный минимум, исчисленный в каждом субъекте Федерации.

Вторая группа изменений направлена на сокращение категорий лиц, которым могут выплачиваться пособия по безработице, за счет расширения перечня граждан, которые признаются занятыми. Изменения были также направлены на ограничение свободы выбора при подборе подходящей работы, сокращение периода выплаты пособия по безработице таким категориям граждан, как впервые ищущим работу (ранее не работавшим) и при этом не имеющим специальности; стремящимся возобновить трудовую деятельность после длительного (более одного года) перерыва; прекратившим индивидуальную предпринимательскую деятельность в установленном законодательством Российской Федерации порядке; уволенным более одного раза в течение одного года, предшествовавшего началу безработицы, за нарушение трудовой дисциплины или другие виновные действия, предусмотренные законодательством Российской Федерации; направленным органами службы занятости на обучение и отчисленных за виновные действия. Так, общественные работы считаются подходящей для данных групп безработных, а следовательно, отказ от двух вариантов такой работы влечет за собой и лишение статуса безработного. Этим категориям безработных при подборе подходящей работы может не учитываться размер заработка по предыдущей работе. Период выплаты пособия по безработице в два раза меньше, чем для других безработных.

Нельзя не отметить и отказ государства от страхового принципа формирования средств, направляемых на развитие занятости и выплату пособий по безработице: Государственный фонд занятости был ликвидирован с 1 января 2001 года. Финансирование мероприятий по содействию занятости теперь возложено на бюджеты соответствующих уровней. С указанным изменением связано и следующее изменение, которое, на наш взгляд, нельзя оценивать положительно. Новая редакция Закона «О занятости» не содержит теперь обязательств работодателя по полному возмещению затрат органов службы занятости на создание специальных рабочих мест и профессиональную подготовку, повышение квалификации, переподготовку в связи с трудоустройством работников, получивших профессиональное заболевание или инвалидность в данной организации, а также обязательство вносить обязательную плату за каждого нетрудоустроенного в рамках квоты инвалида. Негативным, на наш взгляд, является и то, что в настоящее время из статьи Закона «О занятости», устанавливающей права работодателей в области занятости, исключено право на получение налоговых льгот в случае трудоустройства на работу сверх установленной минимальной

численности выпускников профессиональных, общеобразовательных учреждений, лиц, освобожденных из мест лишения свободы, а также граждан, особо нуждающихся в социальной защите и испытывающих трудности в поиске работы. Несмотря на положительную оценку, высказанную Комитетом в Заключительных замечаниях на Доклад Российской Федерации (п. 7) в отношении указанной нормы, она так и осталась декларативной, не обеспеченной налоговым законодательством, в связи с чем законодатель вообще исключил эту норму из Закона «О занятости». Таким образом, политика государства в отчетный период не была направлена на поощрение работодателей к выполнению своих социальных обязательств, несмотря на провозглашение этой цели в Законе «О занятости».

В целом политику государства в отчетный период в области занятости можно охарактеризовать как весьма пассивную, направленную на борьбу уже с последствиями безработицы, а не на её предупреждение. Закон «О занятости» регулирует по большей части порядок выплаты пособий по безработице, а не содействие занятости.

Статья 7¹¹

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на справедливые и благоприятные условия труда, включая, в частности:

a) вознаграждение, обеспечивающее, как минимум, всем трудящимся:

i) справедливую зарплату и равное вознаграждение за труд равной ценности без какого бы то ни было различия, причем, в частности, женщинам должны гарантироваться условия труда не хуже тех, которыми пользуются мужчины, с равной платой за равный труд;

ii) удовлетворительное существование для них самих и их семей в соответствии с постановлениями настоящего Пакта;

b) условия работы, отвечающие требованиям безопасности и гигиены;

c) одинаковую для всех возможность продвижения в работе на соответствующие более высокие ступени исключительно на основании трудового стажа и квалификации;

d) отдых, досуг и разумное ограничение рабочего времени и оплачиваемый периодический отпуск, равно как и вознаграждение за праздничные дни.

Право на справедливое и равное вознаграждение за труд

Существующая в Российской Федерации система установления минимальной заработной платы в целом соответствует международным стандартам, принятым в этой сфере.

Минимальный размер оплаты труда устанавливается Федеральным законом и распространяется на всех работников и работодателей. В соответствии с Федеральным законом «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» от 24.10.1997 N 134-ФЗ, величина прожиточного минимума, определяемая в целом по Российской Федерации, является основой для установления минимального размера оплаты труда. Величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в целом по Российской Федерации определяется ежеквартально Правительством РФ на основании потребительской корзины и данных Государственного комитета Российской Федерации по статистике об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам.

В субъектах федерации размер прожиточного минимума рассчитывается в основном органами по труду и утверждается главами исполнительной власти субъектов. Расчет осуществляется на основании методики, утвержденной совместно Госкомстатом России и Минтрудом России. В расчете учитываются пищевые продукты, одежда, предметы домашнего обихода и коммунальные платежи. Поскольку расчет

¹¹ Данный раздел подготовлен Центром социально-трудовых прав

осуществляется ежеквартально, исходя из реально существовавших цен, в саму систему расчета заложен механизм пересмотра в соответствии с инфляцией.

Состав потребительской корзины, используемый для расчета прожиточного минимума, не обеспечивает достойный уровень жизни. При расчете не учитываются никакие расходы на услуги (помимо коммунальных), поездки, образование и развитие, организацию отдыха и досуга. Расходы на предметы длительного пользования (одежду, мебель, бытовые принадлежности) учитываются исходя из очень жестких критериев (например, срок носки верхней одежды – 8 лет, остальной одежды – 5 лет; количество предметов, включенных в перечень, очень мало). Состав и количество учитываемых продовольственных товаров также крайне скудны.

По заказу одного из отраслевых профсоюзов России был проведен научно обоснованный расчет минимального потребительского бюджета рабочего (на примере основной (базовой) профессии в отрасли) для расчета минимальной заработной платы в отрасли. В августе 2000 года величина минимального потребительского бюджета работника по этому расчету составила 4 835,7 рублей. В это же время прожиточный минимум трудоспособного мужчины в этом регионе был установлен в размере 1 483, 53 руб. Минимальный размер оплаты труда в 2001 году был в разное время в 4-6 раз ниже прожиточного минимума (в 2000 – в 8-9 раз ниже).

Между тем, хотелось бы подчеркнуть, что несмотря на то, что в соответствии с законодательством критерием, по которому определяется минимальный размер оплаты труда, является прожиточный минимум, механизм учета этого критерия не гарантирует работникам и их семьям удовлетворения минимальных жизненных потребностей (subsistence needs). Соотношение между минимальным размером оплаты труда и величиной прожиточного минимума на очередной финансовый год устанавливается федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

На 2001 год минимальное среднегодовое соотношение минимального размера оплаты труда к величине прожиточного минимума трудоспособного населения было установлено в объёме 16,7 процента; на 2002 год - 24,4 процента.

Ст.133 ТК РФ предусматривает, что минимальный размер оплаты труда не может быть меньше прожиточного минимума трудоспособного человека, но она не действует, введение этой нормы в действие предполагается отдельным федеральным законом. Законопроекты, внесенные Правительством РФ в Государственную Думу, которые так и не были приняты, предполагали установление минимальной заработной платы на уровне прожиточного минимума не ранее 2010 года.

Во всех отраслях экономики средняя заработная плата женщин меньше, чем у мужчин в целом в 1,5 раза. Исключение составляет лесное хозяйство, где заработная плата примерно равна.

Дискриминация женщин в оплате труда за одинаковую работу и служебной карьере существует. Такие факты имеют место в частном секторе экономики, чаще на малых и средних предприятиях. Доказать факт такой дискриминации достаточно сложно в связи с тем, что трудовые отношения на таких предприятиях в значительной степени являются теневыми.

Несмотря на то, что Комитет по экономическим, социальным и культурным правам рекомендовал Правительству РФ по результатам рассмотрения предыдущего доклада строже обеспечивать защиту женщин от дискриминации по признаку пола в области труда, а также возможность того, чтобы жертвы дискриминации по признаку пола могли получать компенсацию от допустивших незаконные действия работодателей, никаких шагов предпринято не было. Можно заключить, что государство рассматривает существующую ситуацию как удовлетворительную и не предпринимает никаких попыток для устранения существующей разницы в уровнях оплаты труда.

Система мер по применению принципа равной оплаты за равный труд, прежде всего, предполагает наличие критериев определения ценности труда. В настоящее время

такая система не установлена. Работы по определению ценности труда находятся в зачаточном состоянии. При этом те шаги, которые предпринимает Правительство РФ, не носят целенаправленного характера, нельзя говорить о наличии конкретной программы действий в этой сфере. Центральное бюро нормативов по труду Министерства труда и социального развития Российской Федерации периодически утверждает Единые тарифно-квалификационные справочники работ и профессий рабочих, которые содержат описание конкретных профессий: описание работ, которые должен уметь выполнять рабочий; основные требования, предъявляемые к рабочему в отношении специальных знаний. Однако даже эта работа ведется очень медленно и не охватывает новые профессии и виды работ. Указанные справочники лишь косвенно могут быть использованы для проведения сравнения ценности различных работ, так как основная цель их принятия - применение при тарификации работ и присвоении квалификационных разрядов рабочим в организациях, использующих тарифную систему оплаты труда.

Представляется, что существующая в настоящее время проблема разницы в оплате труда не связана с различиями в ставках оплаты труда мужчин и женщин по одной и той же профессии. Проблема заключается в недоступности для большинства женщин высокооплачиваемых работ. Дискриминация в оплате труда является, прежде всего, следствием дискриминации при приеме на работу. Работодатели заинтересованы в найме мужчин на наиболее высоко оплачиваемые вакансии. Таким образом, как правило, женщинам доступны лишь низкооплачиваемые рабочие места в таких сферах как, например, образование и здравоохранение. Требования к полу является обычной и широко распространенной практикой при приеме на работу. Государство не предпринимает никаких шагов, направленных на устранение такой дискриминации.

Ситуация с уровнем заработной платы в бюджетной сфере, в которой занято примерно 17 млн. работающих, значительно хуже, чем в частном секторе.

В конце 2001 года Правительство РФ повысило зарплату работникам бюджетной сферы за счет увеличения тарифных ставок Единой тарифной сетки по оплате труда работников организаций бюджетной сферы. Тарифная ставка 1 разряда оплаты труда составила 450 рублей, а последнего, 18-го, - 1 890 рублей. В пересчете к прожиточному минимуму это составляет шкалу от 0,3 до 1,26.

Фактическая средняя заработная плата работника бюджетной сферы к концу 2001 года по регионам варьируется от 700 рублей в Мордовии до 2800 рублей в Москве и до 8000 рублей в некоторых городах нефтедобывающих регионов.

При этом в целом по стране уровень средней зарплаты бюджетников составляет 50% от уровня заработной платы в производственной сфере, что практически равно одному прожиточному минимуму. В то же время, оплата труда региональных государственных служащих составляет 6-10 прожиточных минимумов.

С учетом реальных денежных доходов, которые во внебюджетном секторе как минимум в два раза превышают официально начисляемую зарплату, бюджетники (доля зарплаты в их доходах более 70%) отстают в оплате в три раза.

Соотношение заработной платы работников бюджетной сферы к прожиточному минимуму с 1998 по 2001 год практически остается неизменным.

Меры, предпринимаемые федеральными и региональными властями для улучшения ситуации с оплатой труда в бюджетной сфере, в результате сводятся к сохранению текущего уровня оплаты труда. Например, решение федерального правительства повысить с декабря 2001 года тарифные ставки в 1,8 раза (упоминавшееся выше) на самом деле не привело к реальному повышению зарплаты на 60%, как о том заявляло Правительство РФ. Региональные власти тут же отменили местные надбавки к оплате труда педагогов и медиков, в результате в абсолютном выражении зарплата выросла только на 20%.

Минимальные условия безопасности на производстве и гигиены труда.

В Российской Федерации существует достаточно обширный правовой массив, регулирующий обеспечение безопасности условий труда для здоровья работника. Однако, большая часть нормативно-правовых актов, действующих в сфере охраны труда, устарели и не отвечают требованиям времени. Действия государства по совершенствованию законодательства в области охраны труда значительно отстают от процессов изменения современного производства.

Законодательство предоставляет возможность работнику отказаться от выполнения работ в случае возникновения опасности для его жизни и здоровья вследствие нарушения требований охраны труда либо от выполнения тяжелых работ и работ с вредными условиями труда, не предусмотренных трудовым договором. Однако на практике право на отказ реализовать сложно: существует риск быть уволенным за неисполнение трудовых обязанностей, хотя закон и запрещает привлекать работников за такой отказ к дисциплинарной ответственности. Для защиты своего права в суде обязанность доказать реальность существования опасности его жизни или здоровью будет лежать на работнике, что на практике очень сложно, так как именно у работодателя больше возможностей по предоставлению необходимых доказательств, в том числе и письменных. Таким образом, у этой нормы отсутствует механизмы эффективной реализации.

В законодательстве установлено, что надзор и контроль за соблюдением норм по охране труда работодателями осуществляют специально уполномоченные на то государственные органы и инспекции, формально не зависящие от администрации предприятий. Однако существующий механизм контроля доказал свою неэффективность, так как органы Федеральной инспекции труда, как правило, проводят только документальные проверки, причем по тем документам, которые им предоставляют работодатели. Из всех возможных форм реагирования на нарушения законодательства об охране труда государственные инспекторы труда предпочитают предписания об устранении нарушений в адрес работодателей и наложение штрафов. Причем предписания, как правило, игнорируются, а размеры штрафов слишком малы, чтобы стимулировать организации соблюдать требования охраны труда. Помимо этого низкий уровень заработной платы государственных инспекторов также позволяет сомневаться в действительной их независимости от работодателей.

Из сферы действия законодательства об охране труда исключается большая категория работающих лиц. Так, нормы Федерального закона «Об охране труда», как следует из анализа ч. 2 ст. 2 данного закона, не распространяются на лиц, заключивших гражданско-правовые договоры. Кроме того, на практике не могут пользоваться правами и обязанностями, закрепленными в Федеральном законе «Об охране труда» большая группа работающих, не оформивших трудовые отношения надлежащим образом, в том числе работающих по гражданско-правовым договорам в случае оформления работодателем фактических трудовых отношений гражданско-правовым договором. «Теневая» или «нелегальная» занятость в особенности широко распространена в малом бизнесе и организациях, применяющих труд нелегальных мигрантов.

Аналогичная ситуация сложилась и с применением Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» от 24 июля 1998 г. № 125-ФЗ. В соответствии с ч. 1 ст. 5 указанного Федерального закона, данный вид обязательного социального страхования, не распространяется на лиц, заключивших гражданско-правовой договор, если только в самом договоре специально не оговорено, что страхователь (каковым является заказчик по гражданско-правовому договору) обязан уплачивать страховые взносы страховщику (Фонду социального страхования).

Лица, не оформившие трудовые отношения надлежащим образом, исключены из сферы данного вида обязательного социального страхования и не могут рассчитывать на выплату обеспечения по страхованию. Также из сферы действия указанного закона исключаются те работники, работавшие в организациях, не выплативших средства на обязательную капитализацию платежей в случае их ликвидации или в фактически

брошенных организациях. Под брошенными организациями мы понимаем такие, которые остаются существовать только на бумаге, фактически не осуществляют свою деятельность, а их учредители не произвели ликвидацию надлежащим образом или скрылись в неизвестном направлении. Таким образом, несмотря на высказанные Комитетом замечания по поводу предыдущего доклада Российской Федерации (п. 18 с), продолжает сохраняться напряженной ситуация в связи «с отказом некоторых предприятий выплачивать компенсацию рабочим за производственные травмы».

В принципе, политику государства за отчетный период можно охарактеризовать как направленную не на реальное улучшение условий труда на предприятиях, а на установление различных защищающих работника мер социального и экономического характера: дополнительных отпусков в связи с вредными условиями труда, установление надбавок и компенсаций к заработной плате, сокращенные рабочий день и неделя, предоставление лечебно-профилактического питания и др. Государство не стимулирует работодателей вкладывать средства в охрану труда. В связи с высоким уровнем безработицы работодатель всегда сможет найти замену получившему увечье или погибшему на производстве работнику. Таким образом, акцент делается не на профилактике снижения вредности условий труда, а на компенсационных мерах. Причем в последнее время, при сохранении в целом такого подхода, государство еще больше дистанцируется от регулирования в указанной сфере. В связи с принятием Трудового кодекса РФ уровень минимальных гарантий в связи с работой во вредных условиях труда ещё более сократился за счет предоставления права работодателю определять конкретную величину тех или иных компенсаций. Особенно эта проблема касается оплаты труда: в Трудовом кодексе нет норм, устанавливающих минимум доплат, повышений и надбавок в связи с работой во вредных условиях труда.

Ситуация усугубляется ещё и тем, что льготы и компенсации за работу с вредными условиями труда предоставляются работникам по результатам аттестации рабочих мест. Аттестация рабочих мест, согласно Постановлению Министерства труда РФ от 14 марта 1997 года N 12, должна производиться в каждой организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности. В каждой организации на основании проведенной аттестации (не реже 1 раза в пять лет) определяются рабочие места с вредными или опасными производственными факторами. Как правило, работодатели заключают гражданско-правовые договоры на оказание услуг по проведению аттестации рабочих мест. Таким образом, аттестационная комиссия фактически подотчетна работодателю, что сказывается на объективности ее выводов. Помимо этого для работников не существует эффективного механизма обжалования заключений аттестационной комиссии. В принципе, допускается административный порядок обжалования, однако он малорезультативен, так как орган, надзирающий за соблюдением требований охраны труда в конкретной отрасли, не имеет ни средств, ни полномочий по самостоятельной проверке результатов проведенной работодателем аттестации рабочих мест.

Согласно имеющимся данным, численность пострадавших с утратой трудоспособности на 1 рабочий день и более и со смертельным исходом в 1998 году составила – 158470 человек, в 2000 году – 151792 человека, в 2001 году 144719 человек. Из них пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом в 1998 г. – 4296 человек, в 2000 году – 4404, в 2001 году – 4368 человек. Таким образом, официальная статистика свидетельствует, что количество пострадавших на производстве снижается. Однако, по нашему мнению, указанные процессы связаны не с улучшением ситуации в области обеспечения безопасных условий труда, а с укрывательством работодателями несчастных случаев на производстве, путем оформления их в качестве бытовых травм. Довольно часто работодатели вообще никуда не сообщают о произошедших несчастных случаях, особенно если речь идет о «теневой» или «нелегальной» занятости. Так, в организациях строительства, например, большая часть

работников – мигранты, в основном нелегальные, информация об этих работниках нигде не зафиксирована, что с ними происходит, никому не известно.

Принцип равноправия при продвижении по службе

Основной проблемой, связанной с реализацией равноправия при продвижении по службе, является полное отсутствие правового регулирования в этой сфере. Действовавший до 1 февраля 2002 года КЗоТ РФ не содержал никаких положений, касающихся права работника на продвижение по службе. Указанные положения также не вошли и в Трудовой кодекс, вступивший в силу с 1 февраля 2002 года.

Действующее законодательство в то же время не запрещает решать указанные вопросы в коллективных договорах и соглашениях, предоставляя сторонам социального партнерства свободу выбора при определении содержания коллективных договоров и соглашений. В то же время практика свидетельствует о том, что в настоящее время подобные положения в коллективные договоры не включаются. Таким образом, вопросы продвижения по службе относятся исключительно к ведению работодателя и производятся по его усмотрению, что создает возможности для злоупотребления и дискриминации. В этой ситуации представляется необходимым принятие каких-либо мер со стороны государства, направленных на предоставление минимального уровня гарантий работникам в этой сфере, на стимулирование работодателей к разработке и утверждению локальных нормативных актов, определяющих критерии и условия.

Ограничение рабочего времени, право на отдых и досуг

В целом законодательство, регулирующее условия труда - ограничение рабочего времени, предоставление ежегодных основных и дополнительных отпусков, праздничных и выходных дней - соответствует международным стандартам. Но в данной сфере имеется ряд проблем.

Максимальное количество рабочих часов в неделю определено для разных категорий работников по-разному. Общим правилом является нормальная продолжительность рабочего времени – 40 часов в неделю. Однако по разным причинам, в том числе в связи с низким уровнем заработной платы в целом по стране, она не соблюдается в отношении ряда работников.

Во-первых, это касается работы за пределами нормальной продолжительности рабочего времени по инициативе самих работников. Многие работники вынуждены работать в нескольких местах, так как получаемая заработная плата не обеспечивает необходимый уровень жизни для них самих и членов их семей. В особенности это касается работников учреждений, финансируемых из бюджетов: здравоохранения, образования, искусства, культуры, науки. Часть работников вынуждены работать по совместительству под давлением работодателей. Трудовой кодекс РФ допускает внутреннее совместительство, которое возможно только по инициативе работника. Однако в отсутствие эффективных механизмов защиты, работник на практике не может отказаться от предложения работодателя «поработать еще». Ситуация усугубляется тем, что в частном секторе, как правило, реальная заработная плата не соответствует заработной плате по бухгалтерским документам (так называемая «черная» или «серая» заработная плата). Работник, пытающийся в такой ситуации отстаивать свои права, предоставленные ему законодательством, рискует потерять зарплату и работу, взыскать которую в судебном порядке невозможно, так как отсутствуют доказательства ее размера.

Государство в этой ситуации отказалось от регулирования ряда важнейших вопросов, таких как, максимальная продолжительность рабочей смены (ТК РФ не запрещает устанавливать смену в 24 часа) и минимальную продолжительность междусменного отдыха, предоставив это работодателям. Учет рабочего времени должен вести работодатель. Фактически же, рабочее время учитывается только при сменной работе на непрерывных производствах, что предопределено особенностями технологических процессов. В отношении других режимов рабочего времени,

соблюдение нормальной продолжительности рабочего времени полностью зависит от работодателя.

Отдельно хотелось бы остановиться на проблеме применения суммированного учета рабочего времени, которая наиболее ярко проявилась в период действия Трудового кодекса РФ. Законодательное регулирование в этой сфере настолько лаконично, что работодатель имеет все возможности, формально не нарушая буквы закона, заставлять работников отрабатывать свои отпуска, выходные и праздничные дни. При применении суммированного учета рабочего времени, переработка учитывается только по итогам учетного периода. Учетный период может равняться одному году, и в такой ситуации естественно, что переработка смены на 5-6 часов даже в течение двух месяцев может раствориться за счет больничного, отпуска и т.п.

В государственном секторе экономики также существуют нарушения, хотя традиционно продолжительность рабочего времени соблюдается в нем лучше, чем в частном секторе. Неучтенные переработки также существуют, и они также, как правило, не оплачиваются. Формально признавая за работниками право на дополнительную оплату в повышенном размере, администрации таких предприятий договариваются с работниками, чтобы те брали отгулы, а не требовали компенсации. Работающие на мелких предприятиях, у индивидуальных предпринимателей работники, работающие без оформления трудового договора, а также на неквалифицированных работах, практически не получают дополнительную оплату за работу в выходные и праздничные дни. При этом такие люди крайне редко обращаются за защитой своих прав.

Право на отдых также нарушается, причем в различных своих аспектах: право на ежегодный и дополнительный оплачиваемые отпуска, право на выходные и нерабочие праздничные дни, право на междуสменный и еженедельный отдых.

Наибольшие проблемы с предоставлением отпусков возникают в частных небольших организациях, организациях малого бизнеса, с небольшим числом работников, а также с работодателями, которые не подписывают с работниками трудовые договоры. Распространенным явлением является непредоставление дополнительных отпусков за работу в районах Крайнего Севера и приравненных к ним районах, в первую очередь на небольших предприятиях.

Статья 8¹²

1. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются обеспечить:

- а) право каждого человека создавать для осуществления и защиты своих экономических и социальных интересов профессиональные союзы и вступать в таковые по своему выбору при единственном условии соблюдения правил соответствующей организации. Пользование указанным правом не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;*
- б) право профессиональных союзов образовывать национальные федерации или конфедерации и право этих последних основывать международные профессиональные организации или присоединяться к таковым;*
- с) право профессиональных союзов функционировать беспрепятственно без каких-либо ограничений, кроме тех, которые предусматриваются законом и которые необходимы в демократическом обществе в интересах государственной безопасности или общественного порядка или для ограждения прав и свобод других;*
- д) право на забастовки при условии его осуществления в соответствии с законами каждой страны.*

2. Настоящая статья не препятствует введению законных ограничений пользования этими правами для лиц, входящих в состав вооруженных сил, полиции или администрации государства.

¹² Данный раздел подготовлен Центром социально-трудовых прав

3. Ничто в настоящей статье не дает права государствам, участвующим в Конвенции Международной Организации труда 1948 года относительно свободы ассоциаций и защиты права на организацию, принимать законодательные акты в ущерб гарантиям, предусматриваемым в указанной Конвенции, или применять закон таким образом, чтобы наносился ущерб этим гарантиям.

Право работников на свободу объединения

Законодательство РФ о создании и правах профсоюзов в целом соответствует международным нормам о свободе объединения. Проблемы возникают при применении законодательства, связанные, в том числе, с отсутствием механизмов реализации многих норм как, например, норм о запрещении дискриминации за профсоюзную деятельность или запрещении вмешательства в нее.

Ограничения права создавать профсоюзы и вступать в профсоюзы

Ряд косвенных ограничений права создавать профсоюзы и вступать в профсоюзы появился после принятия 30 декабря 2001 года Трудового кодекса РФ. В частности, все права на представительство интересов работников организаций, в том числе право на ведение коллективных переговоров, на участие в разрешении коллективных трудовых споров, ТК РФ предоставляет лишь первичным профсоюзным организациям. Под первичной профсоюзной организацией понимается не просто профсоюзная организация созданная на уровне организации, а организация, являющаяся структурным подразделением более крупного профсоюза и действующая на основании его устава.

Трудовой кодекс РФ сделал нецелесообразным создание профессиональных союзов, объединяющих работников одной профессии. Кодекс предусматривает заключение единого коллективного договора, действие которого распространяется на всех работников организации. Закон также не предусматривает возможность заключения профессиональных соглашений.

На практике существуют проблема признания существования профсоюзов. Закон о профсоюзах предусматривает, что профсоюзы считаются созданными с момента принятия соответствующего решения и имеют право действовать без регистрации в качестве юридического лица. Сама же регистрация профсоюза должна производиться в уведомительном порядке, т.е. органы юстиции в соответствии с положениями законодательства не имеют права отказать профсоюзам в регистрации по каким-либо мотивам. На практике профсоюзам постоянно отказывают в регистрации под предлогом необходимости доработать документы или исправить обнаруженные недостатки. Несмотря на наличие опубликованных решений Верховного суда РФ и разъяснений Министерства юстиции об уведомительном характере регистрации профсоюзов, практика не меняется. Обжалование отказов в государственной регистрации в судебном порядке неэффективно, поскольку суды не применяют нормы закона о недопустимости отказа в государственной регистрации и, как правило, поддерживают органы юстиции. Некоторые профсоюзы не могли зарегистрироваться по 2-3 года; некоторым потребовалась подать жалобу в Европейский суд для того, чтобы их дела о признании отказа в государственной регистрации незаконным, были пересмотрены.

Нередко работодатели не признают созданные профсоюзы. Так, во многих случаях работодатели, получив уведомление о создании нового профсоюза, начинают требовать представления списков членов профсоюза, ссылаясь на то, что в противном случае они не могут быть уверены в действительном существовании профсоюза, а, получив списки, предпринимают в отношении указанных в них людей репрессивные меры. В случае же, если списки не представляются, они игнорируют факт существования профсоюза, заявляя, что не получили документов, подтверждающих существование профсоюза.

За попытки создания и вступления во вновь создаваемые профсоюзы, а также за работу в них работники подвергаются преследованиям. Например, это может быть прямое требование выйти из профсоюза под угрозой увольнения либо предложение повышения заработной платы и продвижения по службе в случае выхода из профсоюза и, наоборот, отсутствия каких-либо перспектив на работе в случае членства в профсоюзе. Известны

случаи выплаты денежного вознаграждения в случае выхода из профсоюза; угрозы физической расправы и даже нападения на профсоюзных лидеров. Нередко профсоюзных лидеров или активных членов профсоюза увольняют по надуманным основаниям, а фактически – за профсоюзную деятельность. Эффективные средства правовой защиты отсутствуют.

Несмотря на рекомендации Комитета обеспечить разделение руководства предприятий и официальных профсоюзов в качестве сторон трудового договора, такие шаги государством не предпринимались. Профсоюзы со своей стороны также не могут решить эту проблему, так как включение таких положений в устав рассматривается органами юстиции как противоречащее законодательству.

Право профсоюзов на создание федераций и конфедераций и вступление в международные федерации

Каких-либо ограничений права на создание федераций и конфедераций, на вступление в международные федерации и конфедерации в законодательстве не существует. Однако на практике некоторые положения законодательства применяются таким образом, что создание федераций и конфедераций не всегда бывает возможным. Так, по законодательству РФ о профсоюзах создание федераций и конфедераций осуществляется по тем же нормам и правилам, что и создание профессиональных союзов. Поскольку профсоюзам предоставлено право действовать без приобретения прав юридического лица, профсоюзы, не зарегистрированные в качестве юридических лиц, имеют право создать объединение профсоюзов – федерацию. В отношении этой федерации они должны самостоятельно решать вопрос о необходимости регистрации ее для приобретения прав юридического лица.

На практике регистрирующие органы считают, что создать объединение профсоюзов (федерацию) могут только профсоюзы, зарегистрированные в качестве юридических лиц. При этом указанные органы необоснованно ссылаются на общие нормы гражданского законодательства, регулирующие создание и регистрацию юридических лиц, в том числе объединения юридических лиц. В соответствии с Гражданским кодексом РФ союз (ассоциация) – это самостоятельный вид юридического лица, при чём под ним понимается объединение юридических лиц. А поэтому, по мнению органов юстиции, профсоюзы, действующие без приобретения прав юридического лица, не могут объединиться и зарегистрировать свое объединение.

Таким образом, при регистрации федераций и конфедераций профессиональных союзов возникают те же проблемы, что и при регистрации или признании существования самих профсоюзов. Нормы об уведомительной регистрации фактически не применяются.

Право профсоюзов свободно функционировать

Право профсоюзов свободно функционировать закреплено в законодательстве. Однако проблема заключается в том, что положения законов лишь отражают содержание норм международных конвенций о свободе объединения, толкования же Международной организации труда не находят отражения в законодательстве. Более того, правоприменители – и государственные органы, и работодатели, и суды - не пользуются толкованиями, данными органами МОТ. В результате, закрепленные в законодательстве права профсоюзов и гарантии их деятельности остаются декларативными нормами.

На практике встречаются случаи вмешательства в право профсоюзов самостоятельно принимать решения, касающиеся их собственной деятельности. Так, работодатели обращаются в суды с требованиями о признании решений профсоюзов незаконными, оспаривают создание профсоюзов, положения их внутренних документов. Судебные процессы по некоторым таким делам длятся по три-четыре года, решения многократно пересматриваются.

Те профсоюзы, которые активно защищают права своих членов и других работников, сталкиваются с самыми разными формами давления. Работодатели лишают их ранее предоставленных помещений либо создают препятствия в доступе к ним, отключают средства связи, электроэнергию, повышают оплату за помещение, занимаемое

профсоюзом, не перечисляют профсоюзные взносы и т.д. В некоторых случаях крупные работодатели, обладающие влиянием на органы государственной власти и местного самоуправления в соответствующих регионах, создают проблемы в деятельности профсоюзов через эти органы. Например, после осуществления профсоюзами каких-либо профсоюзных действий, начинаются проверки финансовой деятельности профсоюзов, правильности исчисления и уплаты налогов; вызовы профсоюзных лидеров в следственные органы и органы прокуратуры для бесед и пр. Довольно популярной формой борьбы с активными профсоюзами является создание так называемых «желтых» или «корпоративных» профсоюзов. Привлекая в такие профсоюзы большинство работников, работодатель все отношения строит с «корпоративным профсоюзом», исключая все иные профсоюзы из дальнейшего ведения переговоров. Нередко работодатели в новых компаниях сами инициируют создание подконтрольного им профсоюза, чтобы в дальнейшем не допустить создание независимого профсоюза.

Необходимо особо подчеркнуть, что в России отсутствует механизм защиты работников от дискриминации за членство в профсоюзах и занятие профсоюзной деятельностью. Существует лишь уголовная ответственность за нарушение равноправия граждан, однако уголовные дела по этой статье, насколько нам известно, не возбуждались вообще. Иных мер защиты не предусмотрено; обращение в суды с требованиями об устранении или недопущении дискриминации является неэффективным. Суды либо вообще игнорируют такие заявления, не указывая часто на эти обстоятельства даже в описательной части судебных решений, либо в некоторых случаях указывают, что признание факта дискриминации не влечет никаких правовых последствий и потому не может быть предметом рассмотрения по гражданскому делу. На отсутствие реальных механизмов защиты от дискриминации Правительству РФ было указано Административным Советом МОТ по результатам рассмотрения жалобы Комитетом по свободе объединения по делу № 2199, однако никаких шагов РФ не было предпринято.

Свободное ведение коллективных переговоров

Законодательство о коллективных переговорах, действовавшее до принятия ТК РФ (Закон РФ «О коллективных договорах и соглашениях»), можно охарактеризовать как демократичное.

Однако эффективное и успешное применение законодательства о коллективных переговорах осложнялось отсутствием механизма принуждения работодателя к вступлению в переговоры и привлечения его к ответственности. Различные меры ответственности были установлены двумя нормативными актами - Законом РФ «О коллективных договорах и соглашениях» и Кодексом об административных правонарушениях РФ. В результате на практике постоянно возникали споры о подведомственности дел о привлечении к административной ответственности за нарушение законодательства о коллективных переговорах. К тому же короткие сроки давности привлечения к административной ответственности, при общей перегруженности судов, не соблюдались, а поэтому работодателей на практике было почти невозможно обязать исполнять законодательство о коллективных переговорах.

С другой стороны, работодатели сами не видят для себя необходимости вести переговоры и заключать коллективные договоры и соглашения, для них это – лишь принятие дополнительных обязательств, помимо возложенных законодательством. В результате число организаций, где заключаются коллективные договоры, крайне невелико. Однако даже заключенные коллективные договоры по большей части просто дублируют нормы законодательства, не устанавливая какие-то новые условия труда и не регулируя реально социально-трудовые отношения на уровне организаций. В бюджетном же секторе ведение переговоров часто оказывается иллюзией, поскольку руководители организаций, находящихся на бюджетном финансировании, сами не могут влиять на установление размеров заработной платы и многих других условий труда.

В связи с этим вызывает многочисленные вопросы позиция российского Правительства, которое при разработке нового Трудового кодекса РФ настаивало на

необходимости перенесения основного регулирования трудовых отношений на уровень коллективных договоров и соглашений. Именно под этим лозунгом из законодательства были исключены некоторые нормы, ранее регулировавшие минимальные требования к условиям труда работников. С другой стороны, в ТК РФ были включены некоторые нормы, делающие процесс ведения коллективных переговоров более сложным для представителей работников. Выше уже упоминалось, что право представлять интересы работников при ведении переговоров предоставлено не любым профсоюзам, действующим в организации, а лишь первичным профсоюзным организациям. Установлен предельный трехмесячный срок для ведения переговоров по заключению коллективного договора, что дает возможность работодателям в течение указанного срока вести переговоры лишь по незначительным вопросам, а после подписания коллективного договора на согласованных условиях и протокола разногласий – по всем остальным вопросам, - поставить работников перед необходимостью ведения коллективного трудового спора по всем неурегулированным вопросам вплоть до объявления забастовки.

В целом можно сказать, что провозглашённое в законодательстве социальное партнерство реально не существует, поскольку в нем заинтересована лишь одна из трех сторон – работники. Работодатели и органы государственной власти в его существовании скорее не заинтересованы и делают всё, от них зависящее, чтобы не привлекать представителей работников к обсуждению любых вопросов. Механизмов мотивации их или действенных механизмов привлечения к ответственности нет.

Количество и структура профсоюзов, созданных в стране и членство в них

В настоящее время в России действует три национальных профцентра: Федерация независимых профсоюзов России, Конфедерация труда России (КТР) и Всероссийская конфедерация труда (ВКТ). Все они одновременно в 1998 году стали членами Международной конфедерации свободных профсоюзов. Численность объединений составляет: ФНПР – 35 млн., КТР и ВКТ – по 1 млн. человек. По исследованиям независимых экспертов, проведенным весной 2003 года, впервые менее половины опрошенных причислили себя к тому или иному профсоюзу. Т.е. реально численность этих профсоюзных объединений составляет менее 50 % от провозглашаемой.

ФНПР объединяет около 40 отраслевых общероссийских профсоюзов. В КТР входят отраслевые профсоюзы, связанные с морским транспортом (докеры, моряки, портовые рабочие), с другими видами транспорта, например, железнодорожного (машинисты железнодорожного транспорта), авиационного, и несколько региональных профобъединений. ВКТ объединяет профсоюзы, связанные с угольной и горнодобывающей промышленностью, региональные профобъединения.

Кроме того, в Министерстве юстиции РФ зарегистрированы еще девять общероссийских объединений. Также существует значительное число региональных профсоюзных объединений, не входящих ни в одну из перечисленных общероссийских организаций.

Право на забастовку и возможности работников реализовать это право

Право на забастовку гарантировано в Конституции РФ, ст. 37 которой предусматривает, что признается право на индивидуальные и коллективные трудовые споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку. Под коллективными трудовыми спорами в соответствии с ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» понимаются неурегулированные разногласия между работниками и работодателями по вопросам установления и изменения условий труда, заключения, изменения и выполнения коллективных договоров и соглашений (ст.2)¹³. На практике и в большинстве теоретических работ юристов эти положения в совокупности понимались так, что право

¹³ В ТК РФ, действующем начиная с 1 февраля 2002 года, к коллективным трудовым спорам также отнесены споры в связи с отказом работодателя учесть мнение выборного представительного органа работников при принятии актов, содержащих нормы трудового права, в организации.

на забастовку признается лишь как способ разрешения коллективных трудовых споров в соответствии с вышеприведенным определением. Это означало, что не признается и не допускается проведение забастовок для разрешения индивидуальных трудовых споров, а также забастовок в иных случаях, когда, по мнению органов МОТ, забастовки должны быть разрешены: право на забастовку солидарности; на забастовки с целями признания профсоюза, критики экономической и социальной политики правительства, решения вопросов экономической и социальной политики и проблем, возникающих на предприятии, непосредственно затрагивающих интересы работников и в некоторых иных случаях. Между тем, в течение отчетного периода и ранее, забастовки в основном проводились в связи с невыплатой заработной платы, однако они рассматривались в судебной практике как связанные с разрешением *индивидуальных* трудовых споров. В судебных решениях они именовались не забастовками, а «отказом от работы», «прекращением работы». Суды не признавали их незаконными, однако не потому, что работники имели право на их проведение, а потому, что на них не распространялись нормы о порядке разрешения коллективных трудовых споров, в которых только и содержались основания признания забастовок незаконными. Таким образом, за все время существования проблемы забастовок в связи с невыплатой заработной платы ни законодатель, ни правоприменители не сформировали подхода относительно того, когда могут быть проведены такие забастовки, в каких случаях они могут быть признаны незаконными, и могут ли работники быть привлечены к ответственности за участие в таких забастовках. Между тем, известны случаи применения санкций к работникам за участие в таких забастовках (прекращениях работы) вплоть до увольнения. Некоторые работники так и не были восстановлены на работе или защищены в иных своих правах даже в результате многолетних судебных разбирательств.

Забастовки, связанные с разрешением коллективных трудовых споров, признаваемые законодательством, на практике почти всегда признаются незаконными. Сформировалась практика борьбы с их проведением.

В соответствии с законодательством забастовки признаются незаконными по довольно-таки широкому перечню оснований. Судам предоставлено право по исковому заявлению работодателя или прокурора вынести решение о признании забастовки незаконной или об отложении (приостановлении) забастовки. В отличие от остальных категорий дел, сроки рассмотрения которых систематически нарушаются и составляют до нескольких лет, эти исковые заявления принимаются судами немедленно, в том числе нередко в выходные дни, когда судьи не работают. Суды сразу же после принятия заявления выносят определение об отложении не начавшейся (реже - о приостановлении начавшейся) забастовки на 30 дней. В течение этих 30 дней работники не имеют права проводить забастовку. В течение этих же 30 дней назначаются судебные заседания, на которых почти во всех случаях забастовка признается незаконной. В течение отчетного периода известно лишь несколько случаев (около трех), когда во всей стране забастовки, связанные с разрешением коллективного трудового спора, не были признаны незаконными. Во всех остальных случаях с помощью судебной системы работодателям удавалось получать постановления сначала об отложении забастовки, а потом о признании ее незаконной, что делало ее проведение невозможным. Реально забастовки проводились в России либо стихийно, когда работодатели не могли заранее обратиться в суд с соответствующим исковым заявлением, либо без предупреждения работодателя.

Таким образом, фактически реализовать право на забастовку в РФ практически невозможно. В большинстве случаев на работников и их лидеров оказывается и сильное психологическое давление: вызовы в прокуратуру, следственные органы, вынесение предписаний органами прокуратуры о недопустимости проведения забастовок; угрозы взыскать из заработной платы или имущества все убытки от проведения забастовки; кампании в СМИ; беседы с членами семьи и самими работниками и пр. В обществе, в том числе судьями, работниками прокуратуры распространяется позиция, что проводить забастовку аморально, особенно если речь идет не о получении давно невыплачиваемой

заработной платы, а о защите любых иных интересов. Если же забастовки проводятся, к работникам, участвовавшим в них, часто применяются санкции и меры преследования – начиная от лишения премий и применения дисциплинарных взысканий, заканчивая увольнениями, возбуждением уголовных дел, преследованиями против профсоюза.

С принятием Трудового кодекса ситуация в законодательстве только ухудшилась, потому что нормы, регулирующие порядок возбуждения коллективного трудового спора, объявления забастовки усложнены: если ранее такой возможностью обладали и работники организации в целом, и профсоюзы, то по ТК РФ, профсоюз должен получить одобрение своего решения большинством голосов всех работников организации на собрании или конференции. В условиях существования предприятий с многотысячными коллективами работников часто это в принципе невозможно, например, когда речь идет о защите интересов работников одной профессии, объединенных в самостоятельный профсоюз (например, авиадиспетчеров, летчиков, метеорологов и др.).

Ограничения права на забастовку

Помимо вышеперечисленных за отчетный период в законодательстве были установлены прямые ограничения права на забастовку: более чем десяти категориям работников было запрещено проводить забастовку на основании федерального закона. Кроме того, суды могли признать незаконной забастовку работников любой другой профессии, если считали, что забастовка создает угрозу основам конституционного строя и здоровью людей. При этом на практике они не принимали в расчет готовность этих работников обеспечивать выполнение минимума необходимых работ, чтобы не допустить создания такой угрозы. По этому основанию признавались незаконными, например, забастовки работников речного пароходства, водителей скорой помощи, работников горнодобывающей фабрики.

Специальные положения о реализации права на забастовку отдельными категориями работников

В законодательстве РФ нет специальных норм о порядке реализации права на забастовку отдельными категориями работников, в том числе, норм, предусматривающих иной порядок разрешения коллективных трудовых споров и иных разногласий в отношении тех категорий работников, которым запрещено проводить забастовки. В отношении последних складывается ситуация, что работники не имеют механизмов для отстаивания своих интересов. Ситуация усугубляется в тех случаях, когда работодатели уклоняются от участия в примирительных процедурах либо не идут на серьезные переговоры, не выполняют свои обязательства. В этом случае работники, которым запрещено бастовать, ничего не могут сделать. По ФЗ «О порядке разрешения коллективных трудовых споров» решение по такому спору принимает Президент РФ в десятидневный срок. Однако по свидетельству профсоюзов, направлявших соответствующие просьбы Президенту РФ, они не получали никакого ответа ни в течение 10 дней, ни позднее. Согласно ТК РФ работники в этом случае должны обратиться в Правительство РФ, однако Правительство в большинстве случаев поручает решить указанный вопрос в порядке подчиненности на самый низовой уровень, а часто – тому же государственному органу, который является представителем работодателя в споре.

Статья 9¹⁴

Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование.

В последние два года законодательство в области социального обеспечения и социального страхования претерпело в РФ и ее субъектах значительные изменения, основные векторы которых — установление единых принципов социальной защиты как

¹⁴ При подготовке данного раздела использовались материалы Независимого института социальной политики

для различных категорий граждан, так и для разных регионов. Успешность продвижения в этих направлениях неодинакова для различных отраслей социальной сферы.

Пособие по безработице

С 2001 года условия предоставления, выплаты и размеров пособий по безработице регулируются Законом РФ от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в РФ» (с последующими изменениями и дополнениями), Федеральным законом от 5 августа 2000 года № 118-ФЗ «О введении в действие части второй Налогового кодекса РФ и внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах», Федеральным законом от 7 августа 2000 года № 122-ФЗ «О порядке установления размеров стипендий и социальных выплат в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями).

В 2000 году удельный вес средств, направленных на выплату пособий по безработице в общей сумме государственных расходов на пособия, составил 8%. Среди всех зарегистрированных безработных пособия по безработице получали: в декабре 1998 года – 91%, в декабре 1999 – 86%, в декабре 2000 – 88%, в декабре 2001 г. – 90%. На конец июня 2002 года число получателей пособий по безработице достигло 88% от общей численности зарегистрированных безработных.

Решение о регистрации гражданина в качестве безработного принимается органами занятости по месту жительства в срок, не превышающий 11 календарных дней со дня его регистрации в целях поиска подходящей работы (ст.15 Порядка регистрации). Поскольку граждан, признаваемых безработными, ставят на учет по месту жительства, по мнению региональных экспертов, происходит ущемление прав лиц без определенного места жительства, мигрантов, бывших заключенных без прописки: им в регистрации в качестве безработных отказывается.

В общем случае «продолжительность выплаты пособия в каждом периоде безработицы не может превышать 12 месяцев в суммарном исчислении в течение 18 календарных месяцев» (абз.1 п.1 3 ст.31 Закона о занятости).

Де-юре размер пособия по безработице, устанавливаемый в процентном отношении к заработку, приближается к 60%, что в целом соответствует ставке замещения для таких пособий в развитых странах Европы. Однако де-факто размер пособия по безработице - ниже, колеблясь в пределах 10-30% средней заработной платы. В 1999-2000 годах примерно половине (48%) всех получавших пособие по безработице, были произведены выплаты в минимальном размере¹⁵. В пересчете на величину ПМ (1500,3 руб.) минимальный размер пособия по безработице составлял в 2001 году от 100 до 300 руб., или от 6,7 до 20% ПМ. В лучшую сторону изменилась за последние годы ситуация с фактической выплатой пособий по безработице. По данным Министерства труда РФ, начиная с 2001 года, пособия по безработице выплачиваются без задержек, а накопленную ранее задолженность удалось погасить (15).

В России, как и в других странах, наблюдается высокий уровень безработицы среди молодежи. Как правило, молодые люди регистрируются в качестве безработных при выходе на рынок труда, и, следовательно, могут рассчитывать на пособие по безработице в размере 20% регионального ПМ.

Таким образом, учитывая распространенность и размер пособий по безработице, выплачиваемых в настоящее время в России, можно заключить, что функцию поддержания уровня жизни безработных на социально-приемлемом уровне, позволяющем активно искать работу, они не выполняют.

Пенсионное обеспечение и пенсии по старости

Право на социальное обеспечение по возрасту, в случае инвалидности и потери кормильца закреплено ст.39 Конституции РФ, согласно которой государственные пенсии

¹⁵ Обзор занятости в России. Вып. 1 (1991—2000 гг.). — М.: ТЕИС, 2002.

и социальные пособия устанавливаются законом. Пенсионеры по старости (возрасту) – основная категория получателей государственных пенсий: на 31 декабря 2001 года в органах социального обеспечения было зарегистрировано 28,98 млн. пенсионеров по старости и 0,67 млн. пенсионеров за выслугу лет. Общая сумма назначенных пенсий по старости и за выслугу лет - 35,6 млрд. руб.

Право на получение любой государственной пенсии на общих основаниях с гражданами РФ, если иное не установлено законами, регулирующими выплату отдельных видов пенсий, имеют постоянно проживающие в РФ иностранные граждане и лица без гражданства.

До 1 января 2002 года институциональный каркас государственного пенсионного обеспечения был сформирован Законом РФ от 20 ноября 1990 года № 340-1 «О государственных пенсиях в Российской Федерации» (с последующими изменениями и дополнениями), Законом РФ от 12.02.93 № 4468-1 (ред. от 06.12.2000) «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, и их семей». Дополнительные гарантии в сфере пенсионного обеспечения для отдельных групп пенсионеров регулировались также другими законами и иными нормативными актами.

Покупательная способность минимальных пенсий за 2000-2001 года несколько сократилась и составляла в четвертом квартале 2001 года всего 40,5% ПМП. С учетом того, что минимальную пенсию по итогам 2000 года получали порядка 10,5% всех российских пенсионеров, и, по-видимому, в 2001 году их доля не изменилась, такая тенденция представляется довольно тревожной. В ряде регионов доля пенсионеров-получателей пенсий в минимальном размере в два раза выше общероссийских показателей.

С 1 января 2002 года пенсионная система России действует в новых институциональных рамках, заданных следующими законами: Федеральный закон от 17.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в РФ», Федеральный закон от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федеральный закон от 17.12.2001 № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в РФ». Ранее действовавшие законы полностью утратили силу. В новых пенсионных законах последовательно реализуется принцип разделения пенсионного обеспечения по источникам финансирования, предусматривается перевод целого ряда пенсий, назначаемых на льготных условиях, в профессиональные пенсионные системы, и введение накопительного элемента в формирование трудовых пенсий.

Совокупный эффект от реформы для нынешних пенсионеров к концу первого полугодия 2002 г. оказался не столь впечатляющим. Соотношение средней пенсии со средней заработной платой возросло с 29,3% в 4 кв. 2001 г. до 31,4% во 2 кв. 2002, соотношение с ПМП - 94,9% в 4 кв. 2001 года до 96,5% во 2 кв. 2002 года. Положительным явлением последних двух лет следует считать погашение в августе 1999 г. задолженности по выплате пенсий, которая с тех пор не появлялась.

Среди категорий, уязвимых по отношению к условиям выплаты пенсий, находятся заключенные и бывшие заключенные, лица, находящиеся в учреждениях социальной защиты. Имеются случаи, когда работа в заключении не засчитывалась в трудовой стаж граждан при назначении пенсии, либо когда бывшим заключенным предлагали назначить социальную пенсию. Проблемную зону представляют изменения, касающиеся возможных удержаний из трудовой пенсии. В частности, в соответствии с новым законодательством, пенсионеры, которые находятся в домах престарелых, домах-интернатах, психоневрологических учреждениях, получили право не передавать в государственное учреждение без согласия часть своей пенсии. Однако, в правозащитные организации поступают жалобы от пенсионеров и инвалидов с указанием на то, что их вынуждали насильно писать заявления о согласии перечислять часть пенсии учреждениям, в которых они проживают.

Неоднократные за последнее десятилетие изменения правил расчета пенсий, учета трудового стажа и заработка не могли не спровоцировать рост жалоб на неправильное исчисление пенсий, в том числе по объективным причинам (работники органов социальной защиты не всегда знакомы с новыми правилами расчета пенсий). Нарушения касаются: незаконного снятия надбавок, отказов в назначении пенсий, в том числе льготных, неправильного исчисления стажа, недоплат. Имеются случаи нарушения права на пенсионное обеспечение лиц, не имеющих по каким-либо причинам регистрации (например, при переезде из одного региона в другой).

Пенсии по случаю потери кормильца

Право на пенсионное обеспечение в связи с потерей кормильца установлено Конституцией РФ. В соответствии с законодательством, право на пенсию по потере кормильца имеют нетрудоспособные члены семьи умершего, состоявшие на его иждивении. Средний размер назначенной пенсии по случаю потери кормильца с учетом компенсации в 4 кв. 2000 года составил 501,49 руб., или 52% общероссийского ПМП, в 2001 году – 668,66 руб., или 58% ПМП за 2001 год.

По нормам нового законодательства, базовая пенсия по потере кормильца на общих основаниях была установлена в размере 450 руб. сиротам, 225 руб. – другим нетрудоспособным, а минимальная пенсионная выплата (сумма базовой и страховой частей) – в размере 660 руб., что, как отмечалось выше, соответствовало 47,7% ПМП во втором кв. 2002 года (или 36,6% среднего ПМ). Покупательная способность пенсий по потере кормильца в регионах, по данным региональных обзоров, в 2001 году варьировалась от 18% регионального ПМП в Нижегородской области до 74% в Татарстане.

По данным выборочных обследований бюджетов домохозяйств, проводимых Госкомстатом, в 2000 году 51% пенсионеров по потере кормильца попадали в группу малоимущих и 12,7% - крайне бедных.

Пособия по уходу за пожилыми или нетрудоспособными членами семьи

Специальных пенсионных пособий по уходу за пожилыми или нетрудоспособными членами семьи в российском законодательстве не существует. Вместо этого применяются, во-первых, компенсационные выплаты неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами, во-вторых, повышенные размеры базовых частей трудовых пенсий (ранее – надбавки к трудовым пенсиям) для лиц, на иждивении которых находятся нетрудоспособные члены семьи.

Размер компенсации до 2001 года устанавливался в размере 60% МРОТ. В 4 квартале 2000 г. величина надбавки – 53,34 руб. на чел. – составляла 5,5% ПМП. В настоящее время он устанавливается в фиксированных суммах, с 1 августа 2001 г. — в размере 120 рублей (10% ПМП).

Пособия (пенсии) по инвалидности

Общая численность пенсионеров по инвалидности стабильно увеличивалась на протяжении 90-х годов и по состоянию на 31 декабря 2001 года достигла 4,77 млн. чел., удельный вес назначенных им пенсий с учетом компенсационных выплат в общем объеме назначенных государственных пенсий и компенсаций - 10,17%. Средний размер пенсии по инвалидности в 2001 году составил 941,61 руб., или 82,29% ПМП.

Новое пенсионное законодательство изменило правила назначения пенсий по инвалидности. Теперь размер пенсии по инвалидности не зависит от причины ее наступления (вследствие трудового увечья и профессионального заболевания или общего заболевания), отменены также требования к стажу для назначения пенсии по инвалидности. Размер средней пенсии по инвалидности по-прежнему остается ниже величины прожиточного минимума пенсионера. Вместе с тем сочетание плохого состояния здоровья населения и широких социальных льгот для инвалидов (значение

которых в условиях роста тарифов на коммунальные услуги и транспорт возрастает) приводит к эскалации численности инвалидов как в абсолютных, так и в относительных размерах.

Пособия для беженцев и вынужденных переселенцев

Лицо, претендующее на признание его беженцем или вынужденным переселенцем, должно лично или через уполномоченного представителя обратиться с ходатайством о признании его вынужденным переселенцем в территориальный орган миграционной службы по месту своего нового пребывания, либо по месту предполагаемого переселения, либо в дипломатическое представительство или консульское учреждение РФ в государстве своего пребывания. В случае положительного решения выдается свидетельство о регистрации ходатайства, которое дает право на получение единовременного денежного пособия на каждого члена семьи в размере не ниже 100 руб. Единовременное пособие в размере 150 руб. устанавливается для малообеспеченных лиц. Помимо пособия, лица, получившие свидетельство о регистрации их ходатайства, имеют право на проживание в центре временного поселения, получение питания по установленным нормам, бесплатные медицинскую и лекарственную помощь и др. Решение о признании лица вынужденным переселенцем или беженцем принимается в течение трех месяцев со дня регистрации ходатайства.

По данным Федеральной миграционной службы при МВД России (ФМС МВД РФ) на 1 января 2002 г., на учете в территориальных органах, ведающих вопросами миграции, состоит 625,6 тыс. вынужденных переселенцев (на 1 января 2001 г. - 782,2 тыс. вынужденных переселенцев). Из общего числа семей 18,5% относятся к категории малообеспеченных.

Вынужденный переселенец получает право на получение безвозмездной субсидии на строительство (приобретение) жилья, либо на содействие органов власти при вступлении в жилищный кооператив, помощь в индивидуальном жилищном строительстве, и т.п. При этом нехватка бюджетных средств не позволяет вынужденным переселенцам реализовать это право. В очереди на получение ссуды, по данным ФМС МВД России, стоит более 100 тыс. вынужденных переселенцев.

Пособия по болезни и нетрудоспособности

Пособие по временной нетрудоспособности – выплата, предоставляемая в случаях, когда выполнение работы или иной деятельности невозможно в связи с краткосрочным ухудшением здоровья, - один из важнейших видов социального обеспечения.

Право на пособие имеют лица, подлежащие обязательному государственному социальному страхованию. В соответствии с ФЗ №125-ФЗ, с 1 января 2000 г. все работодатели обязаны платить страховые взносы в ФСС. Размер взноса зависит от степени риска получить производственную травму и варьируется от 0,2% в школах, больницах, торговле до 4-5% на предприятиях машиностроения, деревообработки и т.п. Единственным основанием для назначения пособия по временной нетрудоспособности является больничный лист, оформленный в установленном порядке. Размер пособия по болезни и нетрудоспособности составляет от 60% до 100% заработка в зависимости от непрерывного трудового стажа, причины временной нетрудоспособности, количества детей на иждивении, но не свыше 11700 руб. за каждый месяц.

В уязвимом положении по отношению к получению этого пособия находятся работники частных предприятий, особенно в сфере малого бизнеса, которые редко пользуются листком нетрудоспособности из-за страха потерять работу. Контроль соблюдения трудовых прав де-юре возложен на трудовые инспекции, однако де-факто работодатели действуют бесконтрольно, полюбовно договариваясь с инспекторами¹⁶.

¹⁶ Заславская Т.И., Шабанова М.А. Неправовые трудовые практики в современной России и задачи социальной политики // «Социальная политика: реалии XXI века», Сборник статей, Выпуск 1. / Научные доклады НИСП. — М., 2002 (готовится к публикации).

Профсоюзы также не могут выступать инструментом отстаивания трудовых прав, либо в силу их слабости, либо в результате тождественности их интересов интересам администрации предприятия.

Статья 10

Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что:

- 1. Семье, являющейся естественной и основной ячейкой общества, должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании. Брак должен заключаться по свободному согласию вступающих в брак.*
- 2. Особая охрана должна предоставляться матерям в течение разумного периода до и после родов. В течение этого периода работающим матерям должен предоставляться оплачиваемый отпуск или отпуск с достаточными пособиями по социальному обеспечению.*
- 3. Особые меры охраны и помощи должны приниматься в отношении всех детей и подростков без какой бы то ни было дискриминации по признаку семейного происхождения или по иному признаку. Дети и подростки должны быть защищены от экономической и социальной эксплуатации. Применение их труда в области, вредной для их нравственности и здоровья или опасной для жизни или могущей повредить их нормальному развитию, должно быть наказуемо по закону. Кроме того, государства должны установить возрастные пределы, ниже которых пользование платным детским трудом запрещается и карается законом.*

Охрана семьи¹⁷

Для современного российского законодательства в области охраны семьи характерны следующие основные недостатки: отсутствие четкого разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации в межбюджетных отношениях и компетенции федеральных и региональных структур управления в части финансирования расходов на детей, их защиты, выплаты на них государственных пособий и др.¹⁸ На протяжении прошедшего десятилетия постоянно образовывалась задолженность по выплате ежемесячных и других пособий на детей, неоднократно нарушались сроки и сокращались объемы финансирования расходов на реализацию федеральных целевых программ по социальной поддержке семьи, в том числе президентской программы «Дети России». Неоднократно сокращались расходы социальных статей федерального и регионального бюджетов. Отмечалось, что некоторое улучшение экономической ситуации в стране в 2000 году позволило существенно сократить задолженность по выплате ежемесячного пособия на детей, других социальных выплат, обеспечить финансирование программ «Дети России» за 2000 год в полном объеме.¹⁹ Однако, по информации из другого официального источника, несмотря на положительные тенденции, отмечаемые в некоторых субъектах РФ, в 71 регионе задолженность по пособиям в 2000 году сохранялась, из них в 24 регионах она даже возросла.²⁰ Представление различных статистических данных разными государственными органами наглядно показывает отсутствие их взаимодействия и координации между ними.

Необходимо отметить, что установленные законодательством нормы социальных выплат на детей и семьи, имеющие детей, недостаточны для обеспечения полноценного содержания и воспитания детей в семье. В Государственном докладе «О положении детей в Российской Федерации» за 2001 год отмечается, что удельный вес семей с несовершеннолетними и среднедушевым доходом ниже прожиточного минимума столь

¹⁷ Раздел подготовлен Московской Хельсинкской группой

¹⁸ Климантова Г.И., Федотовская Т.А. Здоровая семья – здоровое поколение//Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2001, № 13. С.36.

¹⁹ Там же.

²⁰ О положении детей в Российской Федерации. 2001 год.- Государственный доклад.- М.: РЕАТЕ, 2001. С.11.

значителен, что они по-прежнему остаются основной группой бедного населения.²¹ Таким образом, принятые государством меры не могут считаться достаточными для исправления ситуации в этой области охраны семьи.

Политику государства в рассматриваемой области демонстрирует широко известная ситуация сложившаяся с турками-мехетинцами в Краснодарском крае, чьи права злостно нарушаются администрацией края.²² Несмотря на многочисленные жалобы граждан и организаций на действия местных органов в федеральные органы власти, действенные меры к исправлению сложившейся ситуации не принимаются и права этой категории населения продолжают нарушаться. Демонстрацией этого может служить ответ Главы города Крымска и Крымского района Краснодарского края, В.Н. Рыбина, на заявление нескольких семей турок-мехетинцев с просьбой о содействии в восстановлении домов, разрушенных наводнением 2002 года. В своем письме от 09.09.2002 № 1411, В.Н.Рыбин указывает, что так как обратившиеся являются лицами без гражданства, их дома не могут быть включены в список на восстановление. Более того, утверждая, что поскольку на мигрантов и их детей не распространяются социальные гарантии, губернатору края было предложено переместить их за пределы края.²³

Охрана матерей в течение разумного периода до и после родов²⁴

Отпуск по беременности и родам предоставляется за 70 календарных дней до родов и 70 (в случае осложненных родов – 86, при рождении двух и более детей – 110) календарных дней после родов. Отпуск по беременности и родам исчисляется суммарно и предоставляется женщине независимо от числа дней, фактически использованных до родов.

Пособие выплачивается по месту работы, службы, учебы, а женщинам, уволенным в связи с ликвидацией юридического лица, - органами социальной защиты. Размер пособия по беременности и родам составил в 2001 году – 2538 руб., а во 2-м кв. 2002 года – 3360 руб., что соответствует 155,8% и 171,4% ПМ трудоспособного населения. Дополнительно к пособию по беременности и родам женщинам, вставшим на учет в медицинских учреждениях в ранние сроки беременности (до 12 недель), выплачивается единовременное пособие в размере 300 рублей.

Право на единовременное пособие при рождении ребенка (усыновлении в возрасте до 3 месяцев) имеет один из родителей либо лицо, его заменяющее, независимо от того, работает он или нет. В 2000 г. единовременное пособие при рождении ребенка устанавливалось в размере 15-кратной МРОТ, действовавшего в 2000 г. (83,49 руб.), то есть на уровне 1252,35 руб. С 1 января 2001 г. единовременное пособие при рождении ребенка было повышено до 1500 руб. В 2002 году его размер составил 4500 руб. на одного рожденного ребенка.

По заявлению женщины ей предоставляется отпуск по беременности по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. При этом, на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет выплачивается ежемесячное пособие, которое также может предоставляться матерям либо отцам, либо другим родственникам и опекунам, фактически осуществляющим уход за ребенком. Ежемесячное пособие на период отпуска по уходу за ребенком до достижения им полутора лет устанавливалось до 1 января 2001 г. в размерах, кратных МРОТ, а с 1 января 2001 г. - в твердом размере. В 2001 г. оно составляло 200 руб. в месяц. В 2002 году - 500 рублей.

²¹ О положении детей в Российской Федерации. 2002 год.- Государственный доклад.- М., 2002. С.6.

²² Необходимо обратить внимание на то, что Комитет по правам ребенка ООН в своих рекомендациях Российской Федерации отметил сообщения о делящейся практике местных органов ряда субъектов РФ, отказывающим родителям и их детям в доступе к медицинскому, образовательному и иному социальному обслуживанию по причине отсутствия у них регистрации по месту жительства, несмотря на то, что закон запрещает подобные ограничения.²²

²³ Материалы диссертации. на соискание ст. канд. юр. наук. Кравчук Н.В.

²⁴ Раздел подготовлен Независимым институтом социальной политики

Средний размер пособия на ребенка, по данным Минтруда России, в 2001 г. – первой половине 2002 г. составлял 85,4 рубля (15). По отношению к ПМ ребенка величина этого пособия представляется мизерной – в 2001 году она составляла 4,7% ПМ ребенка, а во втором квартале 2002 – 3,9%. Несмотря на это, по данным Минтруда задолженность по выплате ежемесячных пособий на детей за прошлые годы сохраняется до сих пор. За 2001 год она сократилась с 27,2 млрд. руб. до 20,6 млрд., а на конец июля 2002 г. составила 14,3 млрд. руб.²⁵.

Охрана детей и подростков²⁶

Численность детского населения Российской Федерации уменьшается примерно на один миллион в год (на январь 1998 г. в России было 35,9 млн. несовершеннолетних, 1999 г. – 34,9 млн., 2000 г. – 33,9 млн., 2001 г. – 32,8 млн., млн. 2002 г. – 31,6 млн.²⁷). При этом, абсолютное количество детей, нуждающихся в оказании им социальной помощи возрастает.

Основным органом, осуществляющим охрану и защиту прав ребенка, является орган опеки и попечительства (функционирующий в рамках органа местного самоуправления). Организация работы органов местного самоуправления определяется уставами муниципальных образований в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, в ряде которых приняты законы об организации работы по осуществлению опеки и попечительства. Следует отметить, что на начало 2001 года такие законы приняты только в 60 субъектах Российской Федерации.²⁸ При этом, в соответствии с Законами субъектов федерации, специалисты по охране прав ребенка назначаются из расчета 1 специалист на 5000 несовершеннолетних²⁹. Не вызывает сомнения, что при такой норме один специалист не способен уделять хоть какое-то внимание всем семьям с детьми, нуждающимся в государственной охране. Более того, кадровый состав органов опеки и попечительства обеспечен по стране крайне недостаточно; по данным Министерства образования в общем числе органов местного самоуправления (ОМС) Российской Федерации: число ОМС, имеющих 1 специалиста по охране детства: в 2000 г. = 1787, в 2001 г. = 1630, в 2002 г. = 1582; число ОМС, имеющих более 1 специалиста по охране детства: в 2000 г. = 789, в 2001 г. = 1022, в 2002 г. = 1079; число ОМС, не имеющих специалистов по охране детства: в 2000 г. = 576, в 2001 г. = 557, в 2002 г. = 537.

Одной из тяжелейших проблем в России является проблема детской беспризорности (бездзорности).³⁰ Более 13 тыс. детей бродяжничают только в г. Москве³¹. Создается впечатление, что точного количества беспризорных и безнадзорных детей в Российской Федерации не знает никто. Государственные чиновники приводят самые различные цифры. Так, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В. Озеров сообщил, что, по разным оценкам, в России сейчас от 3

²⁵ Социальные индикаторы доходов и уровня жизни населения (по состоянию на 20 сентября 2002 года). Выпуск 9 (107) / Департамент доходов населения и уровня жизни Министерства труда и социального развития Российской Федерации. — М., 2002. <http://www.mintrud.chelt.ru>

²⁶ Раздел подготовлен РОО «Право ребенка»

²⁷ «О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад. 2002 год» / Министерство труда и социального развития РФ/ Москва, 2002.

²⁸ Чепурных Е.Е., Бухман Е.В., Володина И.Н. и др. Новая модель организации органов местного самоуправления по опеке и попечительству над детьми.- Модель образовательного учреждения нового типа для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей/Под науч. ред. Н.П.Ивановой– СПб.: Образование-Культура, 2001. С.11.

²⁹ См., например, ст.7 Закона г. Москвы от 4 июня 1997 года № 16 «Об организации работы по опеке, попечительству и патронату в городе Москве»; ст.10 Закона Нижегородской области от 10 сентября 1996г. № 43-3 «Об организации и деятельности органов опеки и попечительства». Бюллетень ЗС Нижегородской области, 1996. №6.

³⁰ Беспризорными детьми являются дети, лишенные жилья и попечения родителей, в то время как безнадзорные дети — дети, имеющие жилье, но обделенные попечением родителей.

³¹ В Москве не могут оказать полноценную помощь несовершеннолетним бродяжкам // Хартия.Ру. 2002. 9 января

до 5 млн беспризорников³². Министр образования заявил, что «сейчас в России от 100 до 50 тыс. беспризорных и безнадзорных детей»³³. Независимые эксперты говорят о четырех миллионах³⁴. Несмотря на обилие целевых программ, у российских ведомств отсутствует координация в борьбе с причинами детской беспризорности, имеющаяся практика остается неэффективной. Так, милиция г. Иркутска регулярно проводит рейды, вылавливая бездомных, но их приходится отпускать, поскольку приютов нет, а домой в свои зачастую неблагополучные семьи или в детские дома ребята возвращаться не хотят³⁵. Как показывают опросы беспризорников, только 13,5% из них — дети-сироты. (По сообщению другого источника, «социальными сиротами» являются 90% беспризорников.³⁶) Основная причина ухода детей из дома — постоянные конфликты в семье, взаимная отчужденность, насилие со стороны родителей. 13 мая 2003 г. в Москве состоялась конференция «Безопасность в семье», организованная Министерством труда и социального развития и Ассоциацией кризисных центров России «Остановим насилие», на которой были приведены данные: 14 тысяч женщин и 2000 детей ежегодно гибнут в России в результате насилия в семье. По данным социологических исследований в 75% российских семей практикуется та или иная форма домашнего насилия в отношении женщин и детей. Только в Москве около 700 детей в год поступает в клиники столицы с травмами, причиненными в результате насилия родителей (данные 20-й Московской травматологической клиники, июнь 2003 г.). В целом также растет число родителей, не исполняющих должным образом своих обязанностей по содержанию и воспитанию детей, за что мерам административного воздействия были подвергнуты в 2001 г. — 253 тыс. родителей (в 2000 г. — 248 тыс., в 1999 г. — 237,8 тыс.).

Необходимость развития индивидуального социального сопровождения несовершеннолетних становится еще более актуальной в связи с мерами последних лет по гуманизации уголовного наказания несовершеннолетних правонарушителей, уменьшением числа приговоров, связанных с лишением свободы (в 2001 г. в следственных изоляторах и воспитательных колониях России содержалось 28,1 тыс. несовершеннолетних правонарушителей, в 2000 г. — 29,5 тыс., в 1999 г. — 35,3 тыс.); сегодня, к сожалению, один раз оступившийся подросток, как правило, остается жить внутри того социума, который толкнул его на преступление, со всеми вытекающими для ребенка и для общества последствиями.

Зримым следствием общего кризиса семьи и детства является рост социального сиротства (особенно шокирующий на фоне почти миллионного ежегодного уменьшения детского населения РФ): число детей-сирот и детей, лишенных родительского попечения увеличивается в год примерно на 20 тысяч (1998 г. — 620,1 тыс.; 1999 г. — 638,2 тыс.; 2000 г. — 662,8 тыс.; 2001 г. — 685,2 тыс.). Хотя 70-75% осиротевших детей устраиваются в альтернативные семьи (главным образом это опека или усыновление, и в основном — это семьи родственников ребенка-сироты), население сиротских интернатных учреждений России из года в год возрастает (1998 г. — 169,4 тыс.; 1999 г. — 174,7 тыс.; 2000 г. — 180,2 тыс.; 2001 г. — 183,5 тыс.; с учетом детей-инвалидов не являющихся сиротами и «приютских» детей, временно отобранных от родителей, общее число институционализированных детей существенно превышает 200 тыс.). Соответственно очень остро стоят проблемы постинтернатной адаптации выпускников интернатных учреждений, плохо приспособленных к жизни в «большом мире».

Детский труд. В принятом 30 декабря 2001 г. Трудовом Кодексе РФ из трудового законодательства исключена норма о квотировании рабочих мест для трудоустройства

³² Сергеев М. Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 января

³³ Там же.

³⁴ Нестерова О. Горчайшая из бед // Труд. 2002. 16 января

³⁵ Носкович М. Беспризорников вымыли специально для новогодних праздников // Известия. 2002. 14 января

³⁶ Корня А. Трудная «Дорога к дому» // Время МН. 2002. 16 января

молодежи, что, в частности, создало дополнительные проблемы с трудоустройством подростков, прекративших учебу после завершения обязательного 9-летнего образования в средней школе.

Вместе с тем новый Трудовой Кодекс ужесточил требования к работодателям в части защиты несовершеннолетних от вредных для них условий труда. Проблема, однако, в том, что эти защитные законодательные ограничения действуют лишь в случаях официального устройства подростка на работу; в огромном же числе случаев дети устраиваются на работу нелегально, и тогда их защита ничем не обеспечена (см. напр. в докладе³⁷).

В наихудшие формы детского труда (принудительный труд, распространение наркотиков, проституцию, порнобизнес...) вовлекаются в первую очередь беспризорные и безнадзорные дети, дети из асоциальных семей и т.п. - см. подробнее в Ежегодном Государственном докладе «О положении детей в РФ. 2002» и в докладе Специального раппортера ООН по торговле детьми, детской проституции и детской порнографии³⁸. Особой проблемой России является активное использование детей для производства зрелищной продукции сексуального характера, распространяемой в том числе в интернете, чему способствует необычайная либеральность российского уголовного законодательства в отношении «детских» порнодельцов. По данным организации Фонд надзора за интернетом (Internet Watch Foundations) Россия лидирует по приросту числа нелегальных порносайтов, в том числе «детских», в интернете: только за 2002 год количество порносайтов, обнаруженных Фондом в России, увеличилось с 286 до 706.

Широкая кампания в прессе и выступления общественных организаций привели к тому, что в Госдуму в 2001 г. был внесен законопроект, существенно ужесточающий наказание за такую сексуальную эксплуатацию детей. Задержка в принятии столь необходимого закона произошла в связи с тем, что в него внесли также положение о повышении с 14 до 16 лет «возраста согласия», до которого сексуальная связь с несовершеннолетним уголовно наказуема - многие депутаты возражали и возражают против этой новации, полагая, что в результате ее принятия закон, в первую очередь, будет карать не «бизнесменов», а любовников. Тем не менее, в сентябре 2003 г. Госдума приняла этот законопроект во втором чтении: срок заключения для изготовителей «детской» порнографии предполагается до 3 лет.

Избавление от наихудших форм детского труда, очевидно, также увязано с преодолением бедности и с организацией работы по профилактике семейного неблагополучия, созданием эффективных инструментов защиты прав детей, развитием детского досуга и профобразования.

Главными причинами сложившейся тяжелой ситуации являются: (а) массовая бедность семей с детьми; (б) повсеместное (за редкими позитивными исключениями) отсутствие необходимой активной социальной работы с неблагополучными детьми и семьями; (в) недостаточная развитость «инфраструктуры семейного устройства» детей-сирот; (г) «хроническое» невыполнение Россией базовых рекомендаций Комитетов ООН.

Бедность является следствием как макроэкономических факторов (низкая инвестиционная активность, что приводит к экономической деградации целых регионов и районов - со всеми втекающими тяжелыми последствиями для проживающих там детей), так и катастрофически низкого уровня развития социально значимого малого, мельчайшего, семейного предпринимательства (доля малого бизнеса в России составляет всего 10-11% ВВП, в отличие, например, от 63-67% в Европе или 52% - в Японии). Оба фактора в свою очередь обусловлены невероятным уровнем коррупции (в «рейтинге экономической свободы», опубликованном в августе 2003 года американским институтом

³⁷ «Положение работающих уличных детей в Москве», Доклад Бюро МОТ в Москве, 2001 г.

³⁸ «Rights of the Child. Mission to the Russian Federation», Report of the Special Rapporteur on the sale of children, child prostitution and child pornography, Ms. Ofelia Calcetas-Santos, 6 February 2001, E/CN.4/2001/78/Add.2.

КАТО совместно с канадским институтом Фрейзера, в списке из 123 стран Россия занимает 112 место; в списке «рейтинга коррумпированности» международной организации “Transparency International” Россия является одной из наиболее коррумпированных стран; по данным экспертов Государственной Думы общая годовая сумма взяток, выплачиваемая российским бизнесом, и ущерба от них составляет 40 миллиардов долларов). В 2001-2002 гг. о необходимости поддержки социально-значимого малого предпринимательства неоднократно говорили Президент РФ Владимир Путин и Премьер Михаил Касьянов, в Госдуму внесены и частично приняты ряд важных по замыслу законов. Однако на сегодня эти меры, к сожалению, в целом не привели к уменьшению «коррупционного давления» на граждан, решившихся открыть свое дело, и пока остались «не замеченными» бедствующими российскими семьями с детьми.

Решение проблемы организации на муниципальном и региональном уровнях координированной работы по профилактически-реабилитационному сопровождению семей и детей социального риска (а также лиц до 23 лет - выпускников интернатных учреждений и освобождаемых из воспитательных колоний) – важнейшая стратегическая задача России на современном историческом этапе. Сюда входят вопросы организации межведомственного взаимодействия при работе по индивидуальным программам реабилитации, создание банков данных неблагополучных семей и детей и т.п. (необходимо отметить позитивный опыт Московской, Саратовской, Костромской и ряда других субъектов РФ, а также отдельных муниципальных образований в разных регионах России).

Сегодня крайне необходима национальная программа по созданию «инфраструктуры семейного устройства» (создание Служб семейного устройства во всех интернатных сиротских учреждениях, поощрение усыновления и других форм альтернативного семейного воспитания, развитие «наставничества» и т.п.). Позитивный опыт такой работы имеется, например, в Самарской области. В 2001 г. Министерство образования РФ внесло в Госдуму законопроект, учреждающий патронатное семейное воспитание. Принятие этого закона позволило бы провести де-институционализацию содержания детей-сирот в общероссийском масштабе. К сожалению, этот законопроект был снят с рассмотрения Государственной Думой по парадоксальной причине – отрицательного отзыва Министерства финансов, которое не сумело просчитать заложенную в этом законопроекте колоссальную экономию бюджетных средств за счет закрытия многих детских интернатных учреждений.

Общий кризис семьи и детства в России в значительной мере обусловлен невыполнением Правительством РФ базовых рекомендаций Комитета ООН по экономическим, социальным и культурным правам³⁹ и Комитета ООН по правам ребенка⁴⁰ (последние также включают ряд предложений, сформулированных в Альтернативном докладе коалиции российских НПО⁴¹). В первом случае речь идет о невыполнении пунктов 32, 37 – о принятии действенных мер по предотвращению насилия в семье и о программах продовольственных субсидий для бедных (нередко родители «сдают» ребенка в интернат просто потому что не способны его прокормить). Во втором случае не выполнены рекомендации о законодательном учреждении ювенальной юстиции, о создании независимых механизмов рассмотрения жалоб на нарушения прав детей и о создании эффективных, в том числе законодательных, инструментов привлечения к работе с неблагополучными семьями и детьми неправительственных организаций.

Пакет законов о ювенальной юстиции уже давно внесен в Государственную Думу, эти законы получили одобрение высших судебных инстанций России, но окончательное

³⁹ «Заключительным замечаниям Комитета по Экономическим, Социальным и Культурным правам: Российская Федерация», Документ ООН E/C.12/1/Add.13, 20 мая 1997 г.

⁴⁰ «Заключительные замечания Комитета по Правам Ребенка: Российская Федерация», Документ ООН CRC/C/15/ADD. 110, Октябрь 1999 г.

⁴¹ Альтернативный доклад российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка – комментарий ко Второму государственному докладу Российской Федерации, 1998 г.

их принятие встречает серьезное противодействие в ряде структур исполнительной власти РФ (при том, что впервые эта рекомендация России была сформулирована Комитетом ООН по правам ребенка еще в 1993 г.). Следует отметить, что в ряде регионов России (в Санкт-Петербурге, в Ростовской области и др.) начался процесс создания судов для несовершеннолетних.

Что касается механизмов независимого контроля, то в рамках пилот-проекта, осуществляемого в течение ряда лет Министерством труда и социального развития, учреждены региональные уполномоченные по правам ребенка в 15 (из 89) субъектах РФ. Разработанные законопроекты об общественном контроле за соблюдением прав детей рассматриваются законодательными собраниями ряда регионов. Но в целом движение в этом позитивном направлении происходит очень медленно и, к сожалению, слабо влияет на общую ситуацию.

Положение детей-инвалидов в России: право на образование, социальную интеграцию и реабилитацию⁴²

На конец 2001 г. численность детей-инвалидов (до 18 лет), получающих социальные пенсии, назначаемые службами медико-социальной экспертизы, составляла 658,1 тыс. человек, из них 71% (т.е. 467 тыс.) дети-инвалиды школьного возраста 7-17 (полных) лет⁴³. Вместе с тем, как сообщила профессор Лариса Балева: «По расчетам специалистов, показатели детской инвалидности должны быть выше – не меньше 1 миллиона, потому что очень многим детям-инвалидам инвалидность не оформляют, механизм ее установления на практике работает очень плохо»⁴⁴. Из общего числа официально зарегистрированных инвалидов 91% живут в семье, 60,9 тыс. – в интернатных учреждениях Минздрава, Минобразования и Минтруда России. Основными заболеваниями, приводящими к инвалидности (60% всех детей-инвалидов, т.е. около 400 тыс. человек) являются психоневрологические и множественные нарушения.

Ни один из государственных докладов не сообщает о том, сколько детей-инвалидов получают образование. (В ежегодных Государственных докладах всегда приводятся данные об обучении «детей с ограниченными возможностями» - понятие очень широкое, включающее и множество детей, не являющихся официально признанными инвалидами). Однако, проведенное Ассоциацией Даун Синдром исследование первичных данных, предоставленных Госкомстату РФ в 2000 г. Минобразованием России (Формы государственной статистической отчетности 76-РИК и Д-9) и данных Минтруда⁴⁵, позволило установить число учащихся детей-инвалидов – 184,6 тыс.⁴⁶. Сопоставление этой цифры с вышеприведенным числом детей-инвалидов школьного возраста показывает, что из них почти 300 тыс. лишены конституционного права на образование. В основной массе это дети с психоневрологическими нарушениями, в отношении которых даже в официальных документах зачастую употребляется, в сущности, варварская формула «не подлежащие обучению» (использовало эту не предусмотренную никакими законами формулу и Правительство РФ в своем Ответе на вопрос № 34 Комитета ООН, указав при этом примерно в 10 раз заниженное число таких детей). Мониторинг, проведенный Ассоциацией Даун Синдром летом 2003 г. по 41 региону России показал, что дети-инвалиды с интеллектуальной недостаточностью⁴⁷ получают образование лишь в

⁴² Раздел подготовлен РОО «Право ребенка», Ассоциацией Даун Синдром, Московским общественно-благотворительным «Центром лечебной педагогики»

⁴³ «О положении детей в Российской Федерации. Государственный доклад. 2002 год» / Министерство труда и социального развития РФ/ Москва, 2002.

⁴⁴ Лариса Балева, главный специалист по медико-социальной экспертизе детей Министерства здравоохранения России, интервью газете «Новые известия», 10.09.2003, стр. 1, 7.

⁴⁵ Государственный доклад 2000 «О положении детей в Российской Федерации» стр.44-45.

⁴⁶ С. Колосков «Права ребенка в образовании», Общественно-педагогический журнал "Народное образование" №9 (Москва, 2001).

⁴⁷ F71, F72, F73 по классификации ВОЗ 10.

редких случаях⁴⁸. «Центр лечебной педагогики» обладает множеством документальных свидетельств официальных отказов родителям детей-инвалидов в предоставлении предусмотренных законом услуг по развитию и образованию ребенка-инвалида.

Исходя из международного опыта образования детей-инвалидов, сформулированного в Саламанкской декларации ЮНЕСКО, принятой 92 странами членами ООН, реализация права на образование всех детей-инвалидов может быть обеспечена посредством интегративного обучения, т.е. посредством создания условий для их обучения в системе общего образования. Такой подход, составляющий во многих странах основу мер по осуществлению важнейшего права инвалидов на социальную интеграцию и закрепленный в ст.18, 19 ФЗ 1995 г. «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» №181 (далее Закон №181), на практике не реализуется.

Практически полностью отсутствует инфраструктура реабилитационной помощи детям с серьезными нарушениями развития. Особо следует отметить отсутствие важнейшей для реабилитации детей-инвалидов службы по оказанию психолого-медико-педагогической помощи детям раннего возраста (0-3 года).

В такой ситуации особое значение приобретает реализация механизмов, предусмотренных Законом №181 (ст. 11, 18) и Законом «Об образовании» (ст. 40, п. 8), согласно которым государство компенсирует семье затраты на реабилитационно-образовательные услуги, полученные вне рамок государственной системы образования и реабилитации (в денежном виде), если не может предоставить такие услуги непосредственно (в «натуральной» форме). И то, и другое представляет собой выполнение обязательств государства обеспечить инвалиду реабилитацию и образование за счет целевых бюджетных средств⁴⁹. Однако сегодня выполнение этих норм законов встречает следующие основные препятствия:

(1) — в массовом порядке, в нарушение ст. 11 Закона №181, не составляются индивидуальные программы реабилитации инвалида (ИПР): «В 2001 г. для 122,5 тыс. детей-инвалидов разработаны ИПР»⁵⁰, откуда следует, что 535,6 тыс. (из общего числа 658,1 тыс.) детей-инвалидов России лишены права на реабилитацию. Эти выводы подтверждаются и резко негативным заключением Генерального Прокурора по результатам проверки исполнения Закона № 181 во всех регионах России, осуществленной по поручению Президента РФ (об этом поручении сказано в п. 20 Четвертого периодического доклада Российской Федерации по осуществлению Пакта): «законодательство о социальной защите детей-инвалидов выполняется неудовлетворительно»; ИПР «...разрабатываются лишь в единичных случаях»⁵¹. В том же письме Генерального прокурора отмечается: «В соответствии со ст. 11 Закона №181 основанием для реабилитации инвалида и предоставления ему предусмотренных законодательством льгот и гарантий является индивидуальная программа реабилитации», то есть указанные в Письме Генпрокурора факты являются прямым нарушением действующего законодательства. Даже самые крупные города не являются исключением, что подтверждают, например, результаты проверки, проведенной московской прокуратурой (Письмо Прокуратуры г. Москвы от 10.07.2003 № 21-116-03): «...обращение о нарушении государственной службой медико-социальной экспертизы

⁴⁸ В Тюменской области обучается только 50 детей-инвалидов этой категории, в Краснодарском крае – 70, в Ставропольском крае – 36. В Саратовской области в нарушение законодательства были объявлены «необучаемыми» 1685 детей-инвалидов. В Омской области были признаны «не подлежащими ... обучению» 2010 детей-инвалидов.

⁴⁹ Виктор Бацнев, Владимир Корнеев. «Реабилитация и образование особого ребенка: анализ законодательства». — М.: ЦЛП, 2003; Виктор Бацнев, Роман Дименштейн, Владимир Корнеев, Ирина Ларинова. «Реабилитация и образование особого ребенка: от прогрессивных законов к их реализации». — М, ЦЛП, 2003.

⁵⁰ Стр. 47 Госдоклада «О положении детей в РФ» 2002.

⁵¹ Письмо Генерального Прокурора РФ Президенту РФ Путину «Об исполнении законодательства о социальной защите детей-инвалидов» 01.02.2002 № 1-ГП-3-2002. (См. на русском и английском языках на сайте www.mdrr.org.ru; это Письмо Генпрокурора мы направили в CЕСCR в ноябре 2002 г.).

Москвы прав детей-инвалидов в части составления индивидуальных программ реабилитации признано обоснованным...».

(2) — в тех редких случаях, когда индивидуальная программа реабилитации (ИПР) все же составлена, и родители смогли получить услуги в негосударственном секторе, компенсация средств на реабилитационные услуги органами социальной защиты не производится (вопреки требованиям ст. 11 Закона № 181 - о возмещении семье средств, потраченных ею на реализацию ИПР ребенка-инвалида), добиться ее получения можно только по решению суда (родителям удалось выиграть несколько таких судебных процессов – см. об этом в вышеназванных изданиях «Центра лечебной педагогики»). Как свидетельствуют результаты уже упомянутой проверки Генеральной прокуратурой, «одной из причин создавшегося положения является то, что Правительство РФ в нарушение требований ст. 10 Закона № 181-ФЗ, принятого в 1995 г., до настоящего времени не утвердило «Федеральную базовую программу реабилитации инвалидов и порядок ее реализации». Тем самым, в условиях тотальной несостоятельности государства в сфере реабилитации детей с серьезными нарушениями развития, родителям перекрывается и финансовая возможность альтернативного выбора.

В отсутствии инфраструктуры помощи детям-инвалидам с интеллектуальной недостаточностью по месту жительства, его семья стоит перед выбором: одному из родителей отказаться от работы и получать пособие по уходу за ребенком 75 руб. (2,5 доллара) в месяц или поместить ребенка в интернат. При этом социальное пособие («пенсия») на ребенка инвалида составляет 1000 руб. (33 долларов) в месяц и не обеспечивает прожиточного минимума даже для здорового ребенка - 1500 руб. (50 долларов) в месяц⁵². «У нас совершенно не развита система временного содержания инвалидов и помощи таким семьям», - Лариса Балева в вышеназванном интервью «Новым Известиям». Это приводит к тому, что, несмотря на рекомендации Комитет ООН по правам ребенка сократить количество детей-инвалидов в интернатах, за последние годы государство так и не сделало значимых практических шагов в этом направлении.

29 тысяч детей-инвалидов с интеллектуальной недостаточностью, более половины которых являются сиротами, находятся на полном государственном попечении и проживают в 155 детских домах-интернатах (далее ДДИ) Минтруда России для детей с глубокой умственной отсталостью⁵³. Эти дети не получают образования, поскольку подавляющее большинство данных учреждений не имеет статуса образовательных учреждений, условий и ресурсов, которые предусмотрены законодательством об образовании. При этом свыше 40% этих детей признаются не подлежащими никакому обучению⁵⁴. Для этих детей не предусматривается какой-либо педагогический персонал, что приводит к нарушению их права на воспитание, тем самым дети подвергаются «психологическому насилию, отсутствию заботы и небрежному обращению», «бесчеловечному и унижающему достоинство обращению», подпадающему под соответствующее определение Конвенции о Правах Ребенка (ст.19 п.1 и ст. 39), на что многократно указывалось российской и международной общественностью в течение нескольких лет⁵⁵.

В 2002-2003 гг. по инициативе Ассоциации Даун Синдром в Правительство РФ по этим вопросам обратились Комиссия по правам человека Президента РФ, Уполномоченный по правам человека РФ и профильный комитет Госдумы. Позитивным результатом этих усилий стали письма Минтруда и Минобразования, направленные зимой

⁵² Таблица 4 Госдоклада «О положении детей в РФ», 2002 г.

⁵³ Таблица 36 Госдоклада «О положении детей в РФ», 2002 г.

⁵⁴ Форма государственной статистической отчетности Собез-3 за 2000 г.

⁵⁵ Альтернативный доклад российских НПО в Комитет ООН по правам ребенка – комментарий ко Второму государственному докладу Российской Федерации, 1998 г.; “Abandoned to the State: Cruelty and Neglect in Russian Orphanages”, Human Rights Watch Report, 1998; “Human Rights in Russian Regions, 2001”, Moscow Helsinki Group Report, pages 208-209.

2003 г. во все регионы России – с рекомендацией провести лицензирование и аккредитацию в качестве образовательных учреждений ДДИ, провести учет детей-инвалидов и обеспечить их образовательными услугами. Однако, вышеуказанный мониторинг, проведенный Ассоциацией Даун Синдром летом 2003 г. в 41 регионе России, показал, что эти рекомендации выполняются неудовлетворительно (в частности штат воспитателей и учителей ДДИ почти повсеместно в 5-15 раз меньше предусмотренного образовательными стандартами).

Статья 11

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого на достаточный жизненный уровень для него и его семьи, включающий достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни. Государства-участники примут надлежащие меры к обеспечению осуществления этого права, признавая важное значение в этом отношении международного сотрудничества, основанного на свободном согласии.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства, признавая основное право каждого человека на свободу от голода, должны принимать необходимые меры индивидуально и в порядке международного сотрудничества, включающие проведение конкретных программ, для того чтобы:

- а) улучшить методы производства, хранения и распределения продуктов питания путем широкого использования технических и научных знаний, распространения знаний о принципах питания и усовершенствования или реформы аграрных систем таким образом, чтобы достигнуть наиболее эффективного освоения и использования природных ресурсов; и*
- б) обеспечить справедливое распределение мировых запасов продовольствия в соответствии с потребностями и с учетом проблем стран как импортирующих, так и экспортирующих пищевые продукты.*

Социальные пособия (пособия по бедности)⁵⁶

По данным экспертов МОТ, в России «на федеральном уровне установлено за счет бюджетных средств около 150 видов социальных льгот, пособий, дотаций, выплат, оказываемых более чем 200 различным категориям населения» (13: 64). Причем лишь три вида социальных выплат, установленных на федеральном уровне, «предусматривают проверку нуждаемости и предоставляются семьям, чей душевой доход ниже прожиточного минимума»⁵⁷. Это - ежемесячное пособие на ребенка, жилищные субсидии и государственная социальная помощь.

В соответствии с законом, государственная социальная помощь оказывается одновременно или на период не менее 3 месяцев в форме денежных выплат (социальных пособий, субсидий, компенсаций и др.) или натуральной помощи (топливо, продукты питания, одежда, обувь, медикаменты и др.) (ст.6 и 12). Государственная социальная помощь назначается по месту жительства или месту пребывания малоимущих (п.1 ст.8). По этой причине, не имеют возможности получать социальные пособия такие маргинальные группы как бродяги или бездомные. Определенные барьеры могут стоять и на пути сельских жителей. Например, в ряде областей для начисления социальных пособий сельским жителям приходится обращаться в Управление социальной защиты в райцентрах, оплата проезда к которым может быть весьма велика.

Размер государственной социальной помощи устанавливается на уровне субъекта федерации «в пределах разницы между суммой величин прожиточных минимумов и общим доходом членов малоимущей семьи или малоимущего одиноко проживающего гражданина» (ст.11). В регионах величина денежного пособия варьируется от 100-150 рублей в Воронежской области и Республике Коми до более, чем 1000 руб. - в

⁵⁶ Раздел подготовлен Независимым институтом социальной политики

⁵⁷ Предложения к стратегии содействия сокращения бедности в России: анализ и рекомендации / Международная организация труда. — М., 2002.

Республиках Карелия (1764 рубля) и Мордовия. Стоимостная оценка услуг и натуральной помощи превышает размеры денежной помощи иногда на порядок (в Республике Коми – 1200 руб.). Кроме того, как отмечают региональные эксперты, за получением социальной помощи обращаются не столько ради нее самой, сколько из-за возможности получить право на ряд социальных льгот, связанных со статусом малоимущего.

Право на достаточное жилище⁵⁸

Субсидирование жилищного фонда для всех граждан

Наличие надлежащего жилья входит составной частью в достаточный жизненный уровень человека и его семьи, провозглашенный Всеобщей декларацией прав человека (ст.25) и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах (пункт 1 статьи 11). Указанная норма инкорпорирована в Конституцию Российской Федерации (ст.40), которая предусматривает, что каждый имеет право на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными нормами.

С 1992 года в России действует программа адресных субсидий гражданам с низкими доходами на оплату жилья и коммунальных услуг (жилищные субсидии). В 2002 году субсидии были предоставлены 11% российских семей, на компенсацию расходов, связанных с реализацией программы было потрачено более 12 млрд. руб.

Вместе с тем, помимо субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг установлено предоставление категориальных льгот, а также для всех без ограничения граждан устанавливаются цены и тарифы, покрывающие затраты лишь частично. При этом государственная и муниципальная помощь в виде снижения регулируемых на региональном и местном уровнях платежей оказывается не только действительно нуждающимся гражданам, но и семьям, имеющим средние и высокие доходы. В результате бюджетные затраты на субсидирование предоставления жилищно-коммунальных услуг, адресно направляемые малообеспеченным гражданам, составляют лишь около 6% всего бюджетного субсидирования (в 2002 году – 212 млрд.руб.). Большая часть бюджетных субсидий по-прежнему направляется пропорционально обслуживаемой площади жилищного фонда, что означает продолжение скрытого субсидирования относительно обеспеченных граждан – при средней по России обеспеченности жильем 20 кв.м. в семьях нижнего дециля по совокупному семейному доходу (основные получатели жилищных субсидий) жилищная обеспеченность, как правило, не превышает 15 кв.м. По мере того как с каждым годом растет прямая зависимость объема потребления жилья от доходов домохозяйства, растет и степень перераспределения бюджетных ресурсов в пользу относительно обеспеченных граждан.

В настоящее время предоставление государственного и муниципального жилья производится гражданам всех категорий, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, независимо от их материального положения на день заселения. Таким образом, помощь в решении жилищных проблем оказывается также и состоятельным гражданам, которые в ней фактически не нуждаются, а социальное жилье государственного и муниципального жилищного фонда пока еще не выполняет своей функции обеспечения конституционных социальных гарантий прав на жилище.

Органы опеки и попечительства при сделках с недвижимостью

Одним из препятствий при реализации гражданами своего права на жилище является недостаточная регламентация деятельности органов опеки и попечительства при принятии решения о согласии на передачу жилого помещения, права на которое имеют несовершеннолетние граждане, в ипотеку. Без участия органов опеки и попечительства

⁵⁸ Этот и следующий разделы подготовлены Фондом «Институт экономики города»

невозможно заключать также ипотечные сделки по жилью для семей, имеющих несовершеннолетних детей.

В соответствии с п. 4 ст. 292 ГК РФ отчуждение жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные члены семьи собственника, если при этом затрагиваются права или охраняемые законом интересы указанных лиц, допускается с согласия органа опеки и попечительства.

В соответствии с п. 3 ст. 77 ФЗ «Об ипотеке (залоге недвижимости)» органы опеки и попечительства вправе дать согласие (разрешение) законным представителям несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных членов семьи собственника жилого помещения, в котором проживают указанные лица, на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку этого жилого помещения в случае, если у органов опеки и попечительства отсутствуют основания для признания того, что права или охраняемые законом интересы несовершеннолетних, недееспособных или ограниченно дееспособных лиц нарушаются.

В соответствии с абзацем 2 ст. 3 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» от 04 июля 1991 1541-1 (редакция от 20 мая 2002 года), для совершения сделок в отношении приватизированных жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, независимо от того, являются ли они собственниками, сосособственниками или членами семьи собственников, в том числе бывшими, имеющими право пользования данным жилым помещением, требуется предварительное разрешение органов опеки и попечительства. Это правило распространяется также на жилые помещения, в которых несовершеннолетние не проживают, однако на момент приватизации имели на это жилое помещение равные с собственником права.

Решение органов опеки и попечительства о даче согласия (разрешения) на отчуждение и (или) на передачу в ипотеку жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние, недееспособные или ограниченно дееспособные члены семьи собственника, должно быть представлено заявителю в письменной форме не позднее 30 календарных дней с даты подачи заявления о даче такого согласия (разрешения).

В результате многие семьи не могут участвовать в ипотечной программе, т.к. часты случаи несогласия органов опеки и попечительства на сделки такого рода. Обеспечение широкого участия граждан в ипотечной программе требует нормативного регулирования взаимоотношений с органами опеки и попечительства. Получение разрешения на осуществление сделок с недвижимостью для семей, имеющих несовершеннолетних, превратилось в нерегулируемый, длительный процесс. Частыми случаями являются ситуации отказов со стороны органов опеки и попечительства в предоставлении разрешения на приобретение нового жилья с использованием ипотечного кредита.

Введенные как мера дополнительной защиты социально-уязвимых категорий граждан при сделках с жилой недвижимостью, органы опеки и попечительства превратились в дополнительный административный барьер для всех категорий граждан и фактически действуют исходя из «презумпции виновности» граждан (в данном случае, родителей). В результате создаются необоснованные препятствия для совершения сделок с недвижимостью, которые выражаются в потере времени и дополнительных расходов сторон, что, в конечном счете, снижает доступность жилья для граждан.

Принудительное выселение в связи с неоплатой жилья

Неплатежи граждан (в том числе и тех, которые получают субсидии на оплату жилья и коммунальных услуг) обращаются убытками организаций, предоставляющих жилищно-коммунальные услуги (иногда их размеры достигают до 25 процентов), и приводят к вынужденному снижению объемов и перечней подаваемых ресурсов, выполняемых работ и оказываемых услуг.

По этой причине, а также из-за хронического невыполнения в полном объеме бюджетами своих обязательств по возмещению расходов на предоставление льгот, субсидий и возмещения разницы в тарифах, организации жилищно-коммунального

хозяйства нередко не имеют возможности оплачивать свои обязательства перед своими подрядчиками и поставщиками. Следствием этого является отключение энерго- и теплоснабжающими организациями электрической энергии, горячей воды и тепла. Нередко эти организации ограничивают подачу электрической и тепловой энергии, газа до уровня реально оплаченных объемов, что приводит к «веерным» отключениям отдельных населенных пунктов, их районов, кварталов, групп домов. При этом нарушаются права на устойчивый доступ к системам снабжения питьевой водой и на нормальные санитарно-гигиенические условия (тепло, влажность, приготовление пищи и хранение продуктов питания и др.) тех граждан, которые добросовестно оплачивают жилищно-коммунальные услуги.

Поскольку ресурсоснабжающие организации зачастую имеют договорные отношения не с гражданами, а с управляющими жилищными организациями, то такие действия формально являются легитимными. В этой связи необходима конкретизация положений федеральных законов, позволяющих не допускать отключение жилых домов, кварталов и районов, часть жителей которых своевременно и полностью оплачивают потребленные жилищно-коммунальные услуги.

В настоящее время российским законодательством допускается выселение в судебном порядке нанимателей по договорам социального найма и проживающих с ним членов семьи по причине неоплаты жилья в течение шести месяцев с предоставлением им жилого помещения, отвечающего санитарным и техническим требованиям, в пределах норм площади общежития (статья 15⁵ Закона Российской Федерации "Об основах федеральной жилищной политики"), а нанимателей по договорам «коммерческого» найма без предоставления другого жилья (статья 687 Гражданского кодекса Российской Федерации).

На практике неплательщики привлекаются в судебном порядке к ответственности за нарушение своих договорных обязательств лишь в единичных случаях. Суды нередко отказывают в исках о выселении злостных неплательщиков, работа с которыми иными методами не дала необходимого результата, дают отсрочки исполнения решений, которые нередко заканчиваются увеличением долгов. Такие действия в определенной мере способствуют росту числа неплательщиков среди нанимателей. Случаи выселения неплательщиков собственников жилых помещений еще более редки, хотя гражданское и гражданско-процессуальное законодательство допускает удовлетворение требований кредиторов за счет имущества должников (без указания особенностей, касающихся жилья). В отдельных случаях уже сам факт направления иска в суд с требованием применения к должнику принудительного выселения влечет за собой погашение долга еще до слушания дела.

В целом практика применения судами такой меры как принудительное выселение не способствует осуществлению другими гражданами своих прав на надлежащее жилище.

Проживание в ветхом и аварийном жилье

Ветхий и аварийный жилищный фонд Российской Федерации составлял на 2002 год 88,7 млн.кв.метров (3,1% от всего жилищного фонда), в том числе 77,5 млн.кв.метров (2,7% от всего жилищного фонда) и 11,2 млн.кв.метров (0,4% от всего жилищного фонда). Суммарная площадь ветхого и аварийного жилья в стране примерно в 2,5 раза превышает объемы годового ввода в действие жилых домов за счет всех источников финансирования.

В отношении ветхого и аварийного жилья в государственном и муниципальном жилищном фонде принята федеральная, региональные и местные программы по его ликвидации. По сведениям Правительства Российской Федерации в ветхом и аварийном жилищном фонде проживает более 2 млн. человек (около 1,5 процента населения России), что составляет более 6 процентов численности семей, состоящих в очереди на улучшение

жилищных условий.⁵⁹

Государство как основной собственник такого жилищного фонда не обеспечивало надлежащей системы его эксплуатации и реновации и должно нести ответственность за замену гражданам жилых помещений в ветхих и аварийных домах непригодных для проживания. Это должно касаться и жилых помещений, которые получены гражданами с собственностью в результате приватизации, в результате совершения гражданско-правовых сделок и по другим основаниям (например, наследование).

В целом по России бюджетные обязательства по субсидированию предоставления жилищно-коммунальных услуг выполняются примерно на 60%. Отсутствие необходимого бюджетного покрытия предоставленных льгот, жилищных субсидий и убытков от применения заниженных цен и тарифов приводит к возникновению выпадающих доходов организаций жилищно-коммунального хозяйства. В свою очередь, эти организации вынуждены снижать качество жилищно-коммунального обслуживания (снижение температуры в жилищах, снижение температуры и давления воды, нарушение режима вывоза бытовых отходов и проч.). Это понижает уровень достаточности жилья. Результатом отсутствия сбалансированной и устойчивой системы финансирования предоставления жилищно-коммунальных услуг является рост доли ветхого и аварийного жилищного фонда.

Большинство граждан, проживающих в ветхих и аварийных домах не в состоянии сегодня приобрести жилье удовлетворительного качества или получить его на условиях найма. В то же время, в настоящее время не создана действенная система финансирования программ ликвидации ветхого и аварийного жилья. Планируемых средств в бюджетов различного уровня недостаточно, что приводит к нарушению прав граждан на «достаточное жилье».

Право на достаточное питание

В проблемах реализации прав на достаточное питание можно выделить несколько составляющих⁶⁰: (1) экономическая недоступность продовольствия; (2) физическая недоступность и неустойчивый доступ к продуктам питания; (3) безопасность продовольствия. Указанная типология позволяет выделить группы населения, которые подвержены соответствующим рискам, а также определить взаимосвязи данных факторов и наличия множественных проблем для отдельных групп лиц.

Экономическая недоступность продовольствия.

Наиболее широко в России представлена информация по проблеме ущемления права на достаточное питание по экономическим причинам. Согласно данным Госкомстата РФ, в конце 2001 г. примерно треть населения находилась за чертой бедности и вынуждена была ограничивать себя в питании. Подобные недостатки ресурсов привели к тому, что 10% призывников имели дефицит веса; более 40% беременных страдали анемией, при этом большая часть из них не получали необходимого набора пищевых веществ и витаминов⁶¹.

Анализ структуры потребления самых низкодоходных домохозяйств показывает недопотребление мяса, рыбы, молочных продуктов, овощей и фруктов (основу рациона составляют картофель, крупы). В особом положении находятся сельские бедные, производящие большую часть или все потребляемые продукты в своем личном подсобном хозяйстве (ЛПХ): их располагаемые ресурсы зависят от урожая, кроме того, не все

⁵⁹ См. постановление Правительства РФ от 22 января 2002 г. N 33 "О подпрограмме "Переселение граждан Российской Федерации из ветхого и аварийного жилищного фонда", входящей в состав федеральной целевой программы "Жилище" на 2002-2010 годы".

⁶⁰ Серова Е. В., Храмова И. Г., Карлова Н. А., Тихонова Т. В.. Письменная О. Л. Факторы продовольственной безопасности, проистекающие из агропродовольственного развития. // ИЭПП, 2001.

⁶¹ Социальная защита населения. Российско-канадский проект / Под ред. Н.М. Римашевской. М.: РИЦ ИСЭПН, 2002. с. 40—41.

продукты питания возможно произвести в ЛПХ (например, чай, мука, сахар, растительное масло)⁶². Имеют ограниченные возможности питаться бездомные, беспризорники, беженцы, возможности которых получать регулярные доходы резко ограничены. Подобные группы населения отчасти поддерживаются муниципальными и неправительственными организациями, устраивающими для них раздачу пищи, информирование о пунктах бесплатного питания и т.п.⁶³. Например, в Томске в 12 муниципальных столовых организовано горячее питание малообеспеченных граждан. Ежегодно этой услугой пользуются в среднем 7 тыс. человек⁶⁴.

Еще одной актуальной проблемой является несбалансированность питания⁶⁵, недопотребление белков и калорий (в основном, низкодоходными семьями), что особенно плохо сказывается на развитии детей. По данным ЮНИСЕФ примерно 7% новорожденных имеют низкую массу тела (ниже 2,5 кг), а процент детей в возрасте до 5 лет с задержками в показателях физического развития по росту в 1995—2001 гг. составил 13%, по массе тела — 3%⁶⁶. Особенно остро проблема недоедания проявляется в тех случаях, когда родители добровольно помещают детей в интернатные учреждения с тем, чтобы обеспечить им бесперебойное питание. Такие случаи наблюдались авторами в различных регионах России; они также фиксируются сотрудниками детских учреждений. Исследования питания детей в школе и дошкольных учреждениях показывают, что в некоторых районах из-за недостаточного финансирования не выполняются нормы по мясу, молоку, овощам, сливочному маслу. В 1998 г. в прессе можно было найти свидетельства голодных обмороков в школе в отдельных регионах⁶⁷. Так, в Биробиджане содержание белков и жиров в питании учащихся в школе занижено в 1,5 раза. В Калининградской области существует проблема организации горячего питания в школах: «пища в основном приготавливается из низкокачественных второсортных продуктов, ассортимент крайне беден⁶⁸». Данная проблема заставила руководство г. Арзамас Нижегородской области повысить плату и перейти к конкурсным закупкам продуктов для школ города при введении денежной субсидии детям из малоимущих семей.

Физические ограничения в доступе к продовольствию

Данная проблема в основном характерна для лиц, находящихся в государственных учреждениях (в том числе медицинских, пенитенциарных и системы социального обслуживания), а также военнослужащих. Другой группой риска с точки зрения ограниченности доступа являются жители районов Крайнего севера, завоз продовольствия в которые осуществляется по программе Северного завоза.

Ежегодные доклады Уполномоченного РФ по правам человека (1998—2001 гг.), материалы региональной прессы и информация от сотрудников отдельных социальных служб свидетельствуют о наличии множества обоснованных жалоб от лиц, содержащихся на государственном попечении, на скудость рациона и его несоответствие нормам калорийности и сбалансированности. Хроническое недоедание неоднократно фиксировалось в дошкольных учреждениях, детских домах, интернатах, приютах по всей стране. Аналогичные жалобы поступают от лиц, содержащихся в домах для престарелых и больницах (в особенности, для душевнобольных). СМИ сообщали, что в г. Владивостоке в конце 1998 г. доведенные до отчаяния больные и медицинский персонал психиатрической больницы пикетировали здание городской администрации. С тех пор многократно

⁶² см., например, Popova D. Poverty, Ethnicity and Gender during market transition. Lomonosov Moscow State University. Department of sociology, 2000.

⁶³ Например, программа «Ночной автобус» Фонда «Ночлежка» в Санкт-Петербурге, www.homeless.ru

⁶⁴ Данные Администрации Томской области

⁶⁵ см., например, Батулин А. К. Состояние питания населения России и пути предупреждения нарушений питания. // ИЭПП, 2001.

⁶⁶ Данные ЮНИСЕФ и расшифровки показателей можно найти на сайте www.unicef.org

⁶⁷ См., например, «Алтайская правда» 28.01.1998.

⁶⁸ Предварительный доклад о положении с правами человека в Российской Федерации (подготовлен Московской Хельсинкской группой) // HRO, 2000, 2001, 2002.

отмечено, что плохое питание больных, страдающих психическими расстройствами, провоцирует у них обострение болезней, но в большинстве регионов на питание пациента выделяется всего 3—5 рублей в день⁶⁹. Отмечается и тот факт, что информация о нарушениях прав на питание практически не вызывает реакции властей.

Отдельную группу лиц, страдающих от дефицита и плохого качества продовольствия, представляют собой содержащиеся в исправительно-трудовых учреждениях, в том числе для несовершеннолетних. Недостаточное питание является одной из причин распространения туберкулеза в СИЗО и ИВС. Систематическое занижение норм продовольствия и его неудовлетворительное качество фиксируется и прокурорскими проверками мест лишения свободы, и независимыми наблюдателями, и правозащитниками. В докладе Уполномоченного по правам человека в 2000 г. отмечается: «в учреждениях уголовно-исполнительной системы более 39 тыс. человек имеют дефицит массы тела, более 2 тыс. страдают дистрофией». Опрос заключенных в Татарстане выявил, что 52% осужденных не получали питания в пути к месту заключения⁷⁰.

Несоответствие питания нормам, необходимым для сохранения здоровья, неоднократно фиксировалось в воинских частях⁷¹. Однако наблюдаются ситуации, когда еще на стадии призыва будущие солдаты срочной службы страдают от последствий недоедания. Например, в декабре 2002 г. Южно-уральская служба новостей отметила, что около 4,5% южноуральских призывников имеют дефицит массы тела более 20 кг. По мнению санитарных врачей, главная причина гипотрофии кроется в снижении потребления белка (особенного животного) и калорийности рациона.⁷²

Что же касается остроты проблемы доступности питания в условиях Крайнего севера⁷³, то ее степень каждый год определяется достаточностью и своевременностью финансирования Северного завоза, а также состоянием навигации и других погодных факторов, от которых зависят поставки топлива и продовольствия. Ежегодно СМИ фиксируют задержки и срывы в поставке продовольствия в удаленные северные районы. Хотя информация по 2003 г. является наиболее оптимистичной за последние несколько лет, во многом из-за объявленного полного финансирования, уже объявлена чрезвычайная ситуация в Якутии⁷⁴ по причине обмеления Лены. Что касается предыдущих лет, то, например, в 2000 г. программа завоза не была полностью реализована ни в одном регионе по состоянию на конец октября⁷⁵.

Качество и безопасность продовольствия.

Сравнительно менее актуальна в России проблема безопасности продуктов питания и качества питьевой воды, стандарты которых установлены в соответствии с требованиями Всемирной организации здравоохранения. Тем не менее, существуют зарегистрированные случаи плохого качества питьевой воды⁷⁶. Также появляются сообщения о продаже некачественных продуктов: в г. Барнауле при проверке 679 торговых точек Госторгинспекция выявила нарушения почти в каждой из них — отсутствие сертификатов соответствия, антисанитарное состояние склада и т.п.⁷⁷ В Новосибирске проверка 35 торговых точек Координационным советом по защите прав

⁶⁹ Доклад Уполномоченного по правам человека в РФ, 2000.

⁷⁰ Каблова Н.А., Чуприна Л.И. Европейские стандарты в деятельности органов внутренних дел и пенитенциарных учреждений Татарстана. — Казань: Правозащитный Центр г. Казани, 2003.

⁷¹ Доклад Московской хельсинкской группы, материалы общественного движения «Солдатские матери», сообщения Социально-экологического союза.

⁷² Выпуск от 30.12.2002.

⁷³ Доклад Московской хельсинкской группы

⁷⁴ «Финансовые известия», 1.09.2003

⁷⁵ Материалы пресс-конференции М.Циканова (МЭРТ)

⁷⁶ см., например, Центр государственного санитарно-эпидемиологического надзора в Ростовской области и Овчарова Л. Н. Роль социальной политики в сдерживании распространения плохого питания и недоедания. // ИЭПП, 2001..

⁷⁷ Новости официального сайта органов власти Алтайского края от 25 июля 2003 г. www.altairegion.ru

потребителей выявил подобные нарушения в 30 случаях. Всего же в 2001 г. зафиксировано 680 обращений по поводу некачественных продуктов питания⁷⁸.

Проблемы физической доступности и безопасности продовольствия во многом напрямую связаны с экономической недоступностью и бедностью населения. С одной стороны, доказано, что низкий уровень экономического благосостояния является первопричиной таких социальных явлений, как, например, преступность и соответствующий ей повышенный риск попадания в пенитенциарные учреждения. С другой стороны, ограниченность бюджетов нуждающихся семей вынуждает их не только ограничивать объемы и разнообразие потребляемых продуктов (риск дефицита витаминов и необходимых питательных веществ), но и искать источники более дешевых продуктов питания, то есть нередко обращаться к производителям или продавцам некачественной продукции, приготовленной без соблюдения санитарных норм, и артефактной продукции.

Особо стоит отметить малое количество статистической информации и практически полное отсутствие исследований по проблемам достаточного питания. Основная информация представлена в виде отдельных примеров нарушения права на достаточное питание в некоторых учреждениях или районах. Независимые исследования часто сталкиваются с проблемами как недостаточного финансирования, так и доступа в учреждения «группы риска».

Доминирующей причиной ущемления права на достаточное питание в 1998—2002 гг. является низкий уровень благосостояния населения. При этом в стране проблемы недоедания не являются предметом активных действий государства, а отсутствие достоверной системы мониторинга нарушений прав на достаточное питание не позволяет выработать эффективную комплексную стратегию борьбы с ними. Разработка подобной стратегии с учетом интересов отдельных групп населения и регионов позволит снизить остроту проблемы.

Статья 12

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на наивысший достижимый уровень физического и психического здоровья.

2. Меры, которые должны быть приняты участвующими в настоящем Пакте государствами для полного осуществления этого права, включают мероприятия, необходимые для:

a) обеспечения сокращения мертворождаемости и детской смертности и здорового развития ребенка;

b) улучшения всех аспектов гигиены внешней среды и гигиены труда в промышленности;

c) предупреждения и лечения эпидемических, эндемических, профессиональных и иных болезней и борьбы с ними;

d) создания условий, которые обеспечивали бы всем медицинскую помощь и медицинский уход в случае болезни.

Доступность медицинской помощи⁷⁹

Положение в области здравоохранения в России в последние годы быстро ухудшалось и, по нашему мнению, представляет сегодня собой наиболее проблемную область из всех социальных и экономических прав, закрепленных в Пакте. Эта тенденция наблюдается, по мнению неправительственных организаций и медицинских экспертов, в отношении таких определяемых Комитетом ООН критериев, как наличие, адекватность и доступность. Отмечается также дискриминация по различным признакам.

⁷⁸ см. «Вечерний Новосибирск» от 28 февраля 2002 г. www.vn.ru

⁷⁹ Раздел подготовлен Лигой защитников пациентов

Поставленная высшим политическим руководством страны в повестку дня реформа здравоохранения реально не происходит притом, что система управления отраслью остается закрытой и административно-командной. Она сохранила основные черты социалистического уклада и ментальности, включая:

- неэффективно используемые ресурсы;
- игнорирование пациента, как центральной фигуры здравоохранения, и его прав;
- игнорирование предложений общественных организаций;
- отсутствие конкуренции;
- закрытость – информационная, оценочная, статистическая, научная и пр.;
- отсутствие статистики врачебных ошибок, их объективного анализа и самокритики, позволяющей отрасли развиваться;
- корпоративность – невозможно добиться правдивого рассказа о том, что произошло с тем или иным пациентом, не существует независимых от системы здравоохранения экспертных учреждений, способных объективно по закону оценить качество медицинской помощи.

Двадцать четыре министерства и ведомства РФ имеют собственные системы здравоохранения. Таким образом, существует «параллельные системы здравоохранения». В тоже время существует несколько независимых от Минздрава РФ федеральных ведомств, самостоятельно решающих общие вопросы охраны здоровья в пределах своей компетенции. Это вызывает хаос в управлении общими процессами здравоохранения, невозможность выработки единой стратегии развития, а тем более – ее реализации.

Лечебно-профилактические учреждения финансируются из 54 возможных источников, принципы расчетов с которыми различны – бюджеты (федеральный, региональный, местный), обязательные страховые взносы (страховые компании, ТФОМС), добровольные страховые взносы, прямые платежи физических лиц, ведомств, предприятий и пр. Не существует единых принципов финансирования, а значит, невозможно сформировать определенную цену за услугу – она все время различна, но это различие формируется не рыночным механизмом, а непрофессиональным управлением всей отраслью.

В соответствии с Конституцией РФ (ст.41), «медицинская помощь в государственной и муниципальной системах здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет бюджетных, страховых и иных поступлений». Формально почти все процедуры являются бесплатными; на практике - почти за все нужно платить. По различным оценкам, включая Министерство здравоохранения РФ, прямые платежи населения составляют от 25 до 50% всех расходов в стране на здравоохранение. Высокие расходы на качественное лечение являются препятствием для получения качественной медицинской помощи почти для всех социальных групп.

Значительная часть медучреждений работает полностью или частично на платной основе, что ограничивает право гражданина на бесплатную медицинскую помощь. Таким образом, декларируемая государством и Конституцией РФ бесплатная медицинская помощь фактически является мифом.

Правительство активно ищет пути узаконивания платной медицины с сохранением государственной и муниципальной систем здравоохранения, чему препятствует вышеуказанная статья Конституции. Так, рассматривается проект федерального закона, предусматривающий переход от статуса учреждений к специализированным некоммерческим государственным или муниципальным организациям. Это – ни что иное, как удобная государству подмена понятий. Таким образом, государство пытается окончательно превратить конституционное право граждан на бесплатную медицинскую помощь в декларацию. Подобные действия способны разрушить даже ту неэффективную систему здравоохранения, которая имеется.

При нарастающей платности качество помощи откровенно падает, что признают и сами врачи. Это происходит из-за отсутствия общественного контроля. Единственный

контроль за отраслью осуществляет сам Минздрав РФ, притом, что он имущественно заинтересован в результатах судебных разбирательств, отвечая за свои учреждения.

В некоторых регионах России нет современной, специализированной диагностической и клинической базы, что вынуждает граждан обращаться за помощью в центральные города России – чаще всего в Москву. Однако, несмотря на то, что отказ в медицинской помощи является, как минимум, правонарушением, а при наступлении вреда здоровью – и уголовным преступлением, в федеральных учреждениях здравоохранения помощь гражданам предоставляется только по направлению органа управления здравоохранения субъекта РФ, а в учреждениях здравоохранения Москвы помощь иногородним предоставляется с разрешения Департамента здравоохранения г. Москвы.

Поскольку амбулаторно-поликлиническое звено в России развито очень плохо (на него приходится 30% всех расходов на здравоохранение средств, а работой поликлиник удовлетворены лишь 40% городского населения), то попасть на бесплатный прием к врачу даже с температурой довольно сложно – нужно сидеть в очереди несколько часов. Чтобы попасть к специалисту узкого профиля, нужно заранее взять талон на прием, иногда такого приема нужно ждать несколько месяцев, если не заплатить деньги. Поэтому трудоспособное население всячески избегает столкновения со здравоохранением, и здоровья от этого не приобретает.

Потребность учреждений здравоохранения в медицинской технике в последние годы удовлетворяется на 30-40%. В результате этого в больницах и поликлиниках эксплуатируется до 70% физически изношенной и морально устаревшей медтехники. Получение необходимого оборудования в стационаре затруднено в силу того, что распределение средств внутри системы здравоохранения устроено по принципу, сохранившемуся с советских времен – централизованно, без оценки реальных потребностей. Одновременно сообщается, что 90 % парка дорогостоящего оборудования простаивает вместе со специалистами высокого класса.

Проблема с доступностью и качеством лекарственных средств нарастает с каждым годом. Существует перечень необходимых и жизненно важных лекарственных средств, которые должны находиться в аптечных заведениях и стационарах, однако на самом деле этого не происходит. Основная группа амбулаторных больных вынуждена приобретать лекарственные препараты за счет собственных средств. Решением Правительства РФ медицинские препараты предоставляются гражданам бесплатно только в рамках экстренной помощи и стационаров. Льготами по лекарственному обеспечению пользуются около 30% населения, т.е. более 45 млн. человек. Из них примерно 17 млн. имеют право на бесплатное приобретение лекарственных средств, а остальные - на 50%-ую скидку. Несмотря на то, что дефицита в лекарственных средствах в России нет, проблема с лекарственным обеспечением населения и лечебно-профилактических учреждений является очень серьезной ввиду их дороговизны и финансовой недоступности. По статистике комитета Госдумы РФ по охране здоровья и спорту, сегодня только 10 процентов россиян могут позволить себе такую роскошь, как покупка лекарств.

Ситуация в стационарах лучше, но и там врачи нередко незаконно заставляют пациентов приобретать лекарства за свой счет. В бедных регионах России большинство стационаров не обеспечено лекарственными средствами даже первой необходимости и перевязочным материалом.

12% лекарств на фармацевтическом рынке России – фальшивые. Большая часть из них производится внутри страны. Ущерб фармацевтических компаний от подделок лекарств в России оценивается в 250 млн. долларов в год. Если не будут приняты срочные меры, доля фальшивых лекарств на российском рынке в ближайшие 2-3 года может достичь 25%.

Уязвимые группы

Люди с ВИЧ/СПИДом⁸⁰

По данным Федерального научно-методического центра МЗ РФ по профилактике и борьбе со СПИДом, на 29 сентября 2003 г. всего в России зарегистрировано 252 777 людей с ВИЧ. При этом из людей, живущих с ВИЧ, диагноз СПИД был поставлен только 817 пациентам, что отражает молодой характер эпидемии. Среди людей с ВИЧ 64,5% - молодые люди в возрасте 17-25 лет. Большинство ВИЧ-положительных россиян мужчины (75%), однако за последнее время количество женщин с ВИЧ стремительно увеличивается. Многие из этих людей узнали свой диагноз в результате незаконного тестирования при приеме на работу, либо в медучреждениях, где подобный анализ проводился без ведома пациента. Хотя по российскому законодательству тестирование на ВИЧ должно сопровождаться до- и послетестовым консультированием, в большинстве случаев подобное консультирование отсутствует, либо сводится к предупреждению об уголовной ответственности за передачу ВИЧ.

В 93% зарегистрированных случаев передача ВИЧ происходила при инъекционном употреблении наркотиков. В большинстве случаев диагностированные потребители наркотиков имеют коинфекции - вирусные гепатиты. Однако, количество людей, инфицированных при гетеросексуальных контактах, постоянно увеличивается: в 2001 г. этот путь передачи был выявлен у 4,6% ВИЧ-положительных, в 2002 г. у 11,9%, в основном это молодые женщины. Это говорит об изменении «лица эпидемии» в России. На 29 сентября 2003 года 6 302 детей родились от ВИЧ-положительных матерей.

С 1993 года Министерство здравоохранения РФ реализует различные федеральные программы по борьбе с ВИЧ/СПИДом. С 2002 года Министерством реализуется подпрограмма «Анти-ВИЧ/СПИД» Федеральной целевой программы «Предупреждение и борьба с заболеваниями социального характера (2002—2006 годы)», направленная на совершенствование мер профилактики и ухода в связи с ВИЧ/СПИДом. В 2003 году был создан Консультативный совет при Министерстве здравоохранения РФ, объединивший представителей государственных и общественных организаций, в том числе людей, живущих с ВИЧ.

Согласно закону "О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)" люди с ВИЧ имеют право на получение любой медицинской помощи на общих основаниях. Когда в России были зарегистрированы первые случаи ВИЧ-инфекции, была создана сеть специализированных центров СПИД, в обязанности которых в том числе входит оказание медицинской помощи в связи с ВИЧ/СПИДом. Однако, зачастую для ВИЧ-положительного человека лечение тех или иных заболеваний, не связанных с ВИЧ, может быть недоступно. Это связано, в первую очередь, с отсутствием необходимых знаний и навыков у персонала не специализированных медучреждений, а также со стигматизацией людей с ВИЧ. Достаточно часто подобная ситуация приводит к отказам в оказании медицинской помощи.

Согласно российскому законодательству ВИЧ-положительные имеют право на получение бесплатной медицинской помощи, а антиретровирусные препараты, необходимые для успешного лечения ВИЧ/СПИДа, должны назначаться пациентам с ВИЧ по медицинским показаниям. На практике доступ к медицинской помощи людей с ВИЧ значительно зависит от места проживания, так как медицинские учреждения финансируются не из федерального, а из местного бюджета. Так, в Москве и в ряде регионов России комбинированная антиретровирусная терапия назначается пациентам, а в других регионах, доступ к ней пока полностью отсутствует. Также во многих регионах недоступны анализ на вирусную нагрузку, лечение гепатита С и т.д.

Оказание медицинской помощи потребителям инъекционных наркотиков в целом строится на убеждении в необходимости отказа от наркотиков. Так, в подавляющем

⁸⁰ Подготовлено Просветительским центром «ИНФО-Плюс»

большинстве центров СПИД активным потребителям наркотиков (или тем, кого в этом подозревают) отказывается в антиретровирусной терапии.

На данный момент практически во всех регионах России доступна та или иная схема антиретровирусной терапии для профилактики передачи ВИЧ от матери ребенку, что можно считать значительным достижением российской системы здравоохранения.

По данным Федерального научно-методического центра профилактики и борьбы со СПИДом около 15% людей, живущих с ВИЧ в России, находятся в местах лишения свободы, это 3-4% заключенных в России. Положение ВИЧ-положительных заключенных осложняется крайне низким качеством медицинской помощи, антисанитарными условиями, отсутствием информации о ВИЧ, дискриминационным отношением персонала, а также высоким уровнем распространения туберкулеза в российских тюрьмах. Также в большинстве тюрем заключенные с ВИЧ изолированы и находятся в так называемых локальных участках. Однако, в последнее время наметилась позитивная тенденция расформирования локальных участков для людей с ВИЧ и улучшения предоставляемой помощи.

Хотя, законодательство гарантирует соблюдение врачебной тайны, до сих пор встречаются случаи разглашения диагноза ВИЧ-инфекция медработниками, в основном в маленьких населенных пунктах. Также широко распространено тестирование на ВИЧ при приеме на работу и в учебные заведения, несмотря на то, что это противоречит федеральному законодательству. Если справка об отсутствии ВИЧ не предъявляется, это может повлечь за собой отказ в приеме на работу (учебу) или увольнение (отчисление). Также дискриминации могут подвергаться близкие людей с ВИЧ, например, ВИЧ-отрицательного ребенка могут не принять в детский сад, если известно, что у его матери ВИЧ. Подобные случаи практически не приводят к судебным разбирательствам, что объясняется неготовностью людей с ВИЧ открыто отстаивать свои права.

Существующая в Уголовном кодексе статья 122 «Заражение ВИЧ-инфекцией» предусматривает тюремное заключение за «заражение» или «постановку в опасность заражения», под которой подразумеваются любые сексуальные отношения между ВИЧ-отрицательным и ВИЧ-положительным человеком, независимо от намерений последнего, и того, знает ли партнер о его ВИЧ-статусе.

На нелегальном положении находятся в России иностранные граждане с ВИЧ. Согласно законам «О правовом положении иностранных граждан в РФ» и «О гражданстве РФ» без сертификата об отсутствии ВИЧ-инфекции, либо при ее обнаружении не выдаются, либо аннулируются разрешение на временное проживание, вид на жительство, разрешение на работу, отказывается в получении гражданства.

До сих пор в России практически не существует служб, предоставляющих психосоциальную помощь людям, живущим с ВИЧ. При этом в различных регионах России начинают появляться и развиваться группы взаимопомощи людей с ВИЧ. Так в 2003 прошел ряд встреч ВИЧ-положительных активистов. Тем не менее, активистам пока часто не хватает поддержки, знаний и навыков, что препятствует объединению и развитию движения людей, живущих с ВИЧ. Вовлечение людей с ВИЧ в борьбу со СПИДом не является приоритетным в РФ, что препятствует адвокатию интересов ВИЧ-положительных в России.

Люди с туберкулезом⁸¹

Российские тюрьмы являются основным источником распространения туберкулеза в России - более половины новых случаев ТБ приходится на заключенных и бывших заключенных. Каждый год через тюремную систему проходят около 5 млн. человек, значительная часть из которых – рецидивисты, неоднократно перемещающиеся между тюрьмой и волей.

К основным факторам, усугубляющим проблему туберкулеза в российском обществе, относятся:

⁸¹ Подготовлено Международной тюремной реформой

- экономические (недостаточное финансирование на медицинское обеспечение туберкулезных диспансеров; плохие условия содержания в местах лишения свободы и т.д.);
- социальные (слабое взаимодействие между гражданскими и тюремными органами; недостаточное информирование заключенных о медицинском обслуживании за пределами тюрьмы; несовершенный механизм передачи информации; нежелание и зачастую невозможность больных продолжать лечение, отсутствие необходимых документов, необходимость решения более насущных экономических и социальных проблем).
- межведомственные (охрана здоровья никогда не рассматривалась как приоритетная задача пенитенциарной системы, которая финансируется из средств Минюста, а не Минздрава; конфликт медицинских и режимных интересов);
- профессиональные (несовершенные методы диагностики больных при поступлении в следственные изоляторы и колонии; недостаточная подготовка медицинского и иного персонала);

Картина социального состава больных туберкулезом в большинстве случаев выглядит так: 50% - бывшие заключенные, 61% имеют инвалидность, около четверти не имеют постоянной регистрации, менее чем один из десяти имеют работу и большинство страдают алкоголизмом

В ближайшие годы ситуация усугубится значительным ростом количества ВИЧ-инфицированных и увеличением числа больных лекарственно-устойчивыми формами туберкулеза, которая возникает в результате образования штаммов бактерий, устойчивых к наиболее мощным противотуберкулезным препаратам первого ряда. Заражение вирусом иммунодефицита является одним из самых серьезных факторов риска для развития ТБ инфекции в активный туберкулез. Шансы на развитие инфекции в активную форму заболевания туберкулезом среди людей, инфицированных и микробактерией туберкулеза, в 10 раз выше, чем у людей, инфицированных только микробактерией туберкулеза. Одновременный рост заболеваемости лекарственно-устойчивыми формами ТБ и ВИЧ-инфекции является катастрофой для здравоохранения и общества.

Туберкулез можно предотвратить и излечить и эффективность лечения туберкулеза имеет огромное значение для общества в целом, особенно учитывая тот факт, что больной с активной формой туберкулеза может каждый год заражать в среднем от 10 до 15 человек.

Решение проблемы туберкулеза в России лежит не в медицинской плоскости, а скорее в политической. Российскому правительству необходимо признать тот факт, что тюремное заключение в настоящее время сопряжено со значительным риском для здоровья и высокими показателями смертности. Одним из наиболее эффективных способов ограничить распространение туберкулеза в обществе является сокращение числа заключенных и улучшение условий содержания. Российским властям следует продолжать реформирование пенитенциарной системы в России в сторону приближения к международным стандартам и использования мер наказания, не связанных с лишением свободы. Проблема туберкулеза затрагивает важные аспекты этики и соблюдения прав человека, включая доступ к необходимому лечению как в тюрьмах, так и после освобождения. Эта задача, в первую очередь, требует взаимодействия между тюремными медицинскими структурами и гражданскими противотуберкулезными службами.

Психическое здоровье⁸²

Психическое здоровье населения России за последние 10 лет серьезно ухудшилось. Число инвалидов вследствие психических расстройств увеличилось за это время более чем на 50%. По данным официальной статистики тяжелыми психическими

⁸² Подготовлено Независимой психиатрической ассоциацией России

расстройствами, которые требуют постоянного наблюдения в психоневрологических диспансерах, страдают 3,8 млн. человек или 2,6% населения России; нуждаются в психиатрической помощи 14 млн. человек (10% населения); 2,98 млн. чел. (2 % населения) лечится в наркологических диспансерах от различного рода зависимостей, нуждается в наркологической помощи, по крайней мере, в 5-6 раз больше. Наиболее интенсивно растет число лиц, особенно среди молодежи, страдающих наркоманиями (за последние 5 лет - в 7 раз), реактивными состояниями, неврозами, расстройствами личности, умственной отсталостью (каждый четвертый освобожденный от армии). Наиболее уязвимой категорией населения являются люди с низкими доходами, - за чертой бедности, ниже официального прожиточного минимума, постоянно живет 44 млн. человек. Существенно выше потребность в психиатрической помощи у людей старшего возраста (8%).

В государственной программе развития психиатрической службы провозглашен приоритет первичной психиатрической помощи, приближение ее к населению, открытие психиатрических кабинетов в поликлиниках общего профиля и психиатрических отделений в многопрофильных больницах, широкой сети психогериатрических кабинетов и отделений. Сегодня практически во всех детских поликлиниках ведет прием детский психоневролог, в некоторых поликлиниках для взрослого населения имеются психотерапевтические кабинеты, специальные психогериатрические или сомато-психиатрические койки развернуты лишь в четвертой части регионов России и составляют 2-3% от всех психиатрических коек.

Реализация принципа приближения психиатрической помощи к населению затруднена в России большим числом регионов с низкой плотностью населения и неразвитостью транспортных связей. В результате, значительная часть населения России (Европейский Север, Восточная Сибирь и Дальний Восток) не имеет возможности своевременного получения психиатрической помощи, и в ближайшие годы улучшения ситуации не предвидится.

На здравоохранение в России выделяется примерно 2% валового национального продукта, на психиатрию 6,5% от расходов на здравоохранение или 0,13% ВВП. Практически все психиатрические учреждения страны финансируются из местных бюджетов, при этом 20-25% психиатрических больниц получают финансирование менее чем 50% от необходимого. Федеральная программа «Первоочередные меры по совершенствованию психиатрической службы на 1995-1997 гг.» была профинансирована на 0,2% (!), а на новую недавно утвержденную программу на 2003-2008 гг. планируется выделить (на 5 лет!) 42 млн. 381 тыс. руб. (приблизительно 1,4 млн. долларов США), причем из федерального бюджета лишь 12 млн. 093 тыс. руб. (приблизительно 400 тыс. долларов США), остальные расходы должны взять на себя субъекты федерации. Вся программа состоит в паспортизации существующих психиатрических учреждений на предмет их пригодности для оказания психиатрической помощи с учетом санитарных норм. Строительства новых психиатрических учреждений, создания общежитий для лиц с психическими расстройствами, утративших социальные связи, не предусмотрено. Такие общежития созданы лишь в Санкт-Петербурге и Ленинградской области, где на сегодняшний день имеется 14 таких учреждений.

Гражданское общество участвует в разработке программ психиатрической помощи минимально. В последние годы в связи с ростом количества профессиональных и непрофессиональных общественных организаций и усилением их активности ситуация начала меняться, однако чиновники идут на контакты крайне неохотно. Решения Гражданского Форума, прошедшего в Москве в ноябре 2001 года, о регулярных встречах и взаимодействии представителей неправительственных организаций и государственных структур во многом остались лишь на бумаге.

Роль международной помощи в части реализации права на психическое здоровье состоит, прежде всего, в том, что пришедшие в Россию международные фармакофирмы обеспечивают психиатрические учреждения современными лекарственными препаратами,

выделяя часть из них бесплатно, и поддерживают развитие психиатрической науки, финансируя различные научные съезды и конференции. Однако они же содействуют процветанию коррупции.

Здоровье матери и ребенка, репродуктивное здоровье⁸³

К началу 2002 года общая численность населения Российской Федерации составила 144,0 млн. человек (ср. около 145 млн. чел. в 2001), из них доля женщин - 53,3% (76,7 млн.), мужчин - 46,7% (67,3 млн.); женщин репродуктивного возраста - 51% от всего женского населения (39,1 млн.); доля детей в возрасте 0-18 лет составила 22,8% (32,8 млн.) от общей численности населения.

Сохраняющиеся негативные демографические тенденции напрямую связаны с проблемами охраны репродуктивного здоровья: увеличивается число осложнений беременности, родов и послеродового периода; всего 10–30% младенцев рождаются здоровыми; учащаются случаи заболеваний, передающихся половым путем; сохраняется высокий уровень аборт, а также материнской смертности; сформировался феномен "подросткового материнства"; 15-20% семейных пар страдают бесплодием.

Несмотря на снижение числа аборт в стране с 2346,1 в 1998 году до 1944,5 в 2002 году (по данным Госкомстата), а также снижение процента криминальных аборт с 0,2% от общего числа аборт в 1998 до 0,1% в 2002 (по данным Минздрава), их уровень остается еще достаточно высоким. Одна из важнейших причин высокого уровня аборт и смертности после аборт – недостаточное использование современных (в том числе гормональных) средств контрацепции (всего 7,4% женщинами детородного возраста). Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2003 г. был значительно сокращен перечень социальных показаний для производства искусственного аборт. Однако, доля таких аборт крайне невелика (около 2-3%) и не может серьезным образом повлиять на всю ситуацию с абортами в стране.

В России на данный момент отсутствует федеральная программа по обучению вопросам репродуктивного здоровья в средних и высших учебных заведениях. Задействовано малое количество каналов распространения адекватной информации о методах планирования семьи. Большая часть информации по репродуктивному здоровью и правам, появляющаяся в СМИ, связана со скандальными историями и прецедентами, а не с профилактическими темами.

В тоже время, по многим аспектам репродуктивного здоровья в России законы уже разработаны, но до сих пор не приняты или приняты частично как, например, проект Федерального закона "О репродуктивных правах граждан и гарантиях их осуществления". Тогда как такой закон смог бы полностью регулировать все услуги по обеспечению здоровья семьи на всей территории России и гарантировать их доступность

Домашнее насилие⁸⁴

В России по данным исследований (Совет женщин МГУ, 2002 год) каждая пятая женщина (18%) находится в ситуации регулярного и жестокого физического обращения со стороны мужей. По данным МВД России, 35% преступлений совершаются на семейно-бытовой почве, в среднем рост насилия в семье – 10% в год. По данным Министерства труда и социального развития видно, что жертвами почти 40% умышленных убийств

⁸³ Подготовлено Фондом социального развития и охраны здоровья «ФОКУС-МЕДИА». Источники: данные Госкомстата 2002 г: Российский статистический ежегодник, данные Минздрава РФ за 1998, 2001, 2002 г.г., периодический журнал «Планирование семьи» 1998, 2002 г.г., статистический сборник «Социальное положение и уровень жизни населения России 2001 г.», «Законодательство РФ об охране репродуктивного здоровья», отчет подготовлен А.К.Толмасовой, САФ-Россия, июль 2000, Российская газета, 15 августа 2003 г., No 161 (3275)

⁸⁴ Подготовлено Ассоциацией общественных объединений помощи женщинам, пострадавшим о насилия «Остановим насилие»

являются женщины, половина из них (51,4%) – жертвы насилия в семье. Статистика Национального офиса Ассоциации «Остановим насилие» фиксирует, что за 2002 год в центры (47 кризисных центров в различных регионах РФ) поступило 96 тысяч обращений от женщин, пострадавших от насилия, что на 20% выше по сравнению с предыдущим годом. Статистические данные, собранные кризисными центрами Ассоциации, подтвердили наличие тяжелых последствий и ухудшение физического состояния пострадавших от насилия в семье женщин. 80% пострадавших отмечали наличие различного рода заболеваний: психическое здоровье – депрессия, чувство страха, тревоги, нарушение сна, попытки самоубийства; физическое здоровье – головные боли, увечья различной тяжести (в частности, черепно-мозговые травмы), частичная и полная потеря трудоспособности, злоупотребление алкоголем и наркотиками, сердечно-сосудистые заболевания; репродуктивное здоровье – заболевания, передающиеся половым путем, выкидыши, рождение мертворожденных детей или детей с пониженным весом, хронический долевой синдром в области малого таза. Многие из психических и физических травм, как показывают глубинные интервью, остаются на всю жизнь и очень долго дают о себе знать.

В РФ одним из важнейших актов, регулирующих вопрос обеспечения прав различных категорий граждан на социальное обслуживание, является Федеральный закон «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», подписанный Президентом РФ в декабре 1995 года. В соответствии с законом принято постановление Министерства труда и социального развития РФ «Об утверждении методических рекомендаций по организации деятельности государственного (муниципального) учреждения «комплексный центр социального обслуживания населения». На начало 2001 года действовало 12 государственных центров помощи женщинам, финансируемых из средств бюджетов субъектов РФ.

Следует отметить определенный прогресс, наметившийся в 2003 г. Во-первых, Госкомстат РФ утвердил предложения по совершенствованию показателей статистического учета. Во-вторых, в 2002 г. в МВД была создана Рабочая группа по вопросам противодействия насилию в отношении женщин, в состав которой входит 11 специалистов различных подразделений. В-третьих, в настоящее время в Правительстве РФ находится на рассмотрении подготовленный Национальным офисом Ассоциации «Остановим насилие» документ «Рекомендации органам исполнительной и законодательной власти «Безопасность в семье. Время действовать». В документе представлены рекомендации, включающие в себя как подход к решению проблемы, так и рекомендации общего и детального характера (по ключевым областям политики различным ведомствам).

Врачи и другие медработники

Средняя заработная плата врачей за 2001 г. составила 1500 руб. (около 50 долларов) в месяц, что в среднем на 10% ниже прожиточного минимума. По данным Госкомстата России, размер средней заработной платы работников отрасли «здравоохранение» (расчет на физическое лицо) в 2001г. был более чем в два раза ниже размера средней заработной платы в промышленности на этот же период. Только в половине субъектов Российской Федерации перед работниками здравоохранения не имеется задолженности по заработной плате. На 1 января 1999 г. задолженность по зарплате медицинским работникам составляла 4,5 млрд. рублей, на 1 февраля 2001 г. – 238,1 млн. рублей.

Однако необходимо учитывать тот фактор, что до 50 % затрат на здравоохранение осуществляет население, а 30 % из них составляют нелегальные платежи врачам. Отсюда: необходимо отличать официальную заработную плату медицинского персонала от его доходов. По нашим данным, акушер-гинеколог в Москве может зарабатывать до 700 долларов США за смену.

Более половины территории России, где проживает 60-70% населения, характеризуются неблагоприятными экологическими условиями. В стране около 100 тыс. опасных производств, вблизи которых живут более 50 млн. человек. По экспертным оценкам долевой вклад экологического фактора в ухудшение здоровья и основные патологии может составлять 40-60%, вдвое и более превышая аналогичную оценку для стран Запада. Состояние ОС становится главным фактором, определяющим здоровье детей. Растет число детей с отставанием физического и умственного развития, заболеваниями раком, нервной, иммунной, эндокринной систем, половой сферы. Все больше детей рождается с пороками развития, приводящими к инвалидизации.

Согласно Конституции, "каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на компенсацию ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением." (ст.42). Однако права, декларированные в Конституции, а также в ряде законов РФ и в др. законодательных актах федерального и регионального уровней, в реальной жизни практически не работают. Крайне трудно или даже невозможно реализовать право на возмещение в судебном порядке ущерба здоровью, причиненного в результате экологического правонарушения. Реализация права россиян на получение важной для их безопасности экологической информации также очень затруднена.

В России нет специальных институтов и организаций, занимающихся экологозависимыми заболеваниями, их выявлением, лечением и профилактикой. Не хватает экспертов и юристов, специализирующихся в экологической сфере. Положение усугубляется слабостью природоохранных органов, неподготовленностью судей и отсутствием интереса к проблеме у властей. Государство не уделяет должного внимания здоровью российского населения и не обеспечивает его экологическую безопасность.

В мае 2000 г. был расформирован самостоятельный государственный орган по охране ОС, что привело к увеличению выбросов и сбросов загрязняющих веществ в атмосферу и водоемы, росту масштабов эколого-техногенных катастроф и зон экологического неблагополучия, к де-экологизации страны. Политика в области использования природных ресурсов проводится в интересах небольшой группы лиц, получающих сверхприбыль от хищнической эксплуатации ресурсов, принадлежащих всему обществу.

С целью изменить положение ряд ведущих экологических НПО разработали основные принципы Экологической доктрины, в числе которых: приоритет вопросов охраны ОС при принятии всех политических и экономических решений; государственный экологический контроль и мониторинг, экологическая экспертиза и лицензирование; участие общественности в выработке и реализации государственной экологической политики и др. Первым требованием является при этом незамедлительное восстановление системы полноценного государственного управления в области охраны ОС.

Статья 13⁸⁶

1. Участвующие в настоящем Пакте государства признают право каждого человека на образование. Они соглашаются, что образование должно быть направлено на полное развитие человеческой личности и создание ее достоинства и должно укреплять уважение к правам человека и основным свободам. Они далее соглашаются в том, что образование должно дать возможность всем быть полезными участниками свободного общества, способствовать взаимопониманию, терпимости и дружбе между всеми нациями и всеми расовыми, этническими

⁸⁵ Подготовлено Международным социально-экологическим союзом

⁸⁶ Данный раздел подготовлен Центром мониторинга и статистики образования

и религиозными группами и содействовать работе Организации Объединенных Наций по поддержанию мира.

2. Участвующие в настоящем Пакте государства признают, что для полного осуществления этого права:

а) начальное образование должно быть обязательным и бесплатным для всех;

б) среднее образование в его различных формах, включая профессионально-техническое среднее образование, должно быть открыто и сделано доступным для всех путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

с) высшее образование должно быть сделано одинаково доступным для всех на основе способностей каждого путем принятия всех необходимых мер и, в частности, постепенного введения бесплатного образования;

д) элементарное образование должно поощряться или интенсифицироваться, по возможности, для тех, кто не проходил или не закончил полного курса своего начального образования;

е) должно активно проводиться развитие сети школ всех ступеней, должна быть установлена удовлетворительная система стипендий и должны постоянно улучшаться материальные условия преподавательского персонала.

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, выбирать для своих детей не только учрежденные государственными властями школы, но и другие школы, отвечающие тому минимуму требований для образования, который может быть установлен или утвержден государством, и обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями.

4. Никакая часть настоящей статьи не должна толковаться в смысле умаления свободы отдельных лиц и учреждений создавать учебные заведения и руководить ими при неизменном условии соблюдения принципов, изложенных в пункте 1 настоящей статьи, и требования, чтобы образование, даваемое в таких заведениях, отвечало тому минимуму требований, который может быть установлен государством.

В России выработана и в 2001 г. принята Программа модернизации российского образования, одной из основных задач которой, наряду с повышением качества образования и эффективности системы, является повышение равенства доступа к образованию. В числе основных мер – реструктуризация сети сельских школ, изменение системы приема в высшие учебные заведения, социальная поддержка студентов из малообеспеченных семей и др. В настоящее время реализация Программы находится в стадии экспериментальной отработки новых институтов и механизмов.

Федеральное законодательство в области образования, в первую очередь - Закон «Об образовании», Закон «О высшем и послевузовском образовании», носит вполне прогрессивный характер. Однако законодательство по образованию выполняется не в полном объеме в связи с противоречиями с рядом других законодательных актов – Гражданским кодексом, Бюджетным кодексом, налоговым законодательством и др.

Важнейшей проблемой в обеспечении равенства доступа к образованию, наряду с социальными факторами, являются территориальные факторы, и в первую очередь комплекс вопросов, связанный с сельскими школами. Всего в России в сельской местности расположены почти 70% учреждений общего образования, в которых обучается около 30% школьников.

Результаты эксперимента, проведенного в 2002 г. по единому государственному экзамену (национальное тестирование) в 16 регионах, подтвердили, что уровень образования выпускников сельских школ ниже, чем городских.

Эти различия определяются разницей в обеспеченности педагогическими кадрами, материально-техническом и финансовом обеспечении.

В целом доля незанятых преподавательских позиций (вакансий) низка и в городе, и на селе, но в сельской местности она все же чуть выше. Доля преподавателей с высшим образованием в сельских школах составляет 70,6% и остается неизменной на протяжении последних лет, а в городских – 83,3%, и медленно повышается (в 1998 году доля преподавателей с высшим образованием в селе и в городе составляла соответственно 70,0% и 80,8%).

Относительно массовый характер носят нарушения при приеме в учреждения высшего образования, и одна из причин разработки нового механизма зачисления в вузы на основе единого государственного экзамена, о котором говорилось выше – устранение этих нарушений.

Актуальна проблема здоровья учащихся. Во многих исследованиях отмечается ухудшение здоровья к окончанию школы, при этом на первое место выходят заболевания опорно-двигательного аппарата, сердечно-сосудистые заболевания. Одновременно отмечается хроническая перегрузка учащихся, необходимость заниматься в ущерб отдыху, спорту. Медицинские пункты в подавляющем большинстве школ очень плохо оснащены (в отчетах региональных экспертов приводятся примеры, когда родителям предлагали приносить разовые шприцы при проведении вакцинации детей и др.).

Финансирование

Финансирование государственных школ осуществляется, в соответствии с законодательством, из местного бюджета, однако часть расходов берет на себя региональный бюджет. Из регионального бюджета финансируется, как правило, приобретение учебников, оборудования, повышение квалификации преподавателей. В среднем, расходы на 1 учащегося составили в 2000 г. 4235 руб., в 2001 г. - 5796 руб. (в ценах 2000 г. – 4887 руб.), то есть имеют тенденцию к повышению, правда не столько за счет увеличения расходов, сколько за счет снижения количества учащихся вследствие демографической «ямы».

Однако уровень расходов в разных регионах и даже внутри регионов существенно варьирует. Это объясняется высокой дифференциацией фискальной базы регионов и муниципальных образований и несовершенством механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности, при котором помощь вышестоящих бюджетов осуществляется в форме трансфертов, а не целевых субвенций. В результате различия в расходах на образование в расчете на 1 учащегося между регионами составляет до 8 раз, а внутри регионов – в 3-4 раза, причем самые высокие удельные расходы не в сельских районах, как было бы естественно предположить, учитывая высокую относительную стоимость образовательных услуг в малочисленных сельских школах, а в районах, которые являются донорами региональных бюджетов, как правило, городских.. В конце 2001 г. указом Президента России (указ № 1501 от 28.12.2001) органам государственной власти предложено принять меры, направленные на выделение муниципальным образованиям, в случае недостатка собственных средств, субвенций на финансирование образовательных учреждений, в первую очередь, на выплату заработной платы учителям и другим работникам указанных учреждений.. Последствия этого решения трудно оценить однозначно. С одной стороны, передача финансирования заработной платы на региональный уровень повышает гарантии своевременной выплаты, с другой стороны – может стимулировать рост штатов педагогов и общее снижение эффективности расходов на образование.

В целом оценивая ситуацию с финансированием, можно говорить, что несовершенство системы межбюджетных отношений и высокая дифференциация уровня благосостояния регионов и муниципальных образований порождают значительную меж- и внутрирегиональную дифференциацию в доступе к качественному образованию.

Посещаемость

Уровень охвата детей начальным и общим средним образованием (ступени обязательного образования) достаточно высок – около 100 % в начальной школе и 96% в средней школе. По данным статистической отчетности эти показатели даже растут. В старшей ступени средней школы обучаются 61% детей соответствующего возраста, однако надо учитывать, что еще порядка 27% подростков этого возраста получают полное

среднее образование в учреждениях начального профессионального образования. В то же время необходимо отметить, что учет общего количества детей определенного возраста недостаточно точен, и фактические цифры охвата детей образованием могут отличаться от отчетных. Более точные данные будут получены после подведения итогов всероссийской переписи в октябре 2002 г. и отлаживания системы учета детей школьного возраста, не посещающих учебные заведения. В настоящее время такая система только введена и нуждается в совершенствовании. В отдельных регионах, по отчетам региональных экспертов, ведется работа по выявлению детей, не посещающих школу. Это указывает на наличие проблемы: достаточно значимое число детей – по разным оценкам от нескольких сот тысяч до нескольких миллионов – не посещают школу в связи с ростом миграционных потоков, социальной беспризорностью, традиционно кочевым укладом жизни некоторых малых народов и др.

В целом в России обеспечено равенство доступа к образованию всех уровней для мальчиков и девочек. Это подтверждается данными охвата образованием по всем ступеням.

Дети-инвалиды и дети с особыми потребностями

В России общее число образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями здоровья 1945. За последние два года их количество несколько увеличилось при одновременном сокращении числа учащихся. Необходимо отметить, что в специальных классах, организованных в общеобразовательных школах, учится меньше детей, чем в специальных учебных заведениях, что отличается от мировой тенденции по возможности совместно обучать обычных детей и детей с ограниченными возможностями. К тому же обучение в специальном учебном заведении почти всегда означает, что ребенок живет вне семьи, что создает дополнительные трудности для ребенка, в том числе и психологические.

Практически все региональные эксперты отмечают по итогам мониторинга, что условия для детей-инвалидов неудовлетворительны. Меры, предусмотренные и реализуемые в рамках федеральной целевой программы «Дети-инвалиды», безусловно оказывают положительное воздействие на ситуацию, но по масштабу недостаточны.

В отчетах региональных экспертов приводятся примеры притеснения учащихся из-за их религиозных убеждений, однако эти случаи носят единичный характер и говорить о наличии проблемы в этой области нет оснований.

Язык

Преподавание в подавляющем большинстве школ ведется на русском языке. Школ, в которых преподавание ведется на языках национальных меньшинств, мало, что связано чаще всего с отсутствием учебников на этих языках. К тому же те учащиеся, которые собираются продолжать учебу после школы, предпочитают учиться в русских школах, так как высшее образование на языке национальных меньшинств практически отсутствует. При этом, как правило, есть возможность изучения языка национальных меньшинств как предмета. Однако, это означает, что школьники учат три языка – русский, родной и иностранный, в условиях перегруженности школьной программы на практике это приводит к тому, что ученики хуже знают русский и иностранный и не в полной мере овладевают родным языком.

Физические условия

В целом в Российской Федерации в школах, находящихся в аварийном состоянии, обучается 5% школьников, однако материальная база изношена – 50% детей учатся в школах, требующих капитального ремонта. В то же время абсолютное большинство детей

(87%) учатся в школах, имеющих все виды благоустройств⁸⁷. Конечно, существует определенная разница в условиях обучения в городе и селе – все виды благоустройств имеют 89,5% городских школ и 35% сельских. Еще больше эти показатели варьируют по регионам – в отдельных субъектах Федерации до трети школ находятся в аварийном состоянии, а менее половины имеют все виды благоустройства.

При этом надо отметить и положительную динамику – за последние два года все показатели изменились в лучшую сторону.

Географическая доступность

Региональные эксперты отмечают наличие проблемы доступности образования для детей из малочисленных сельских населенных пунктов. При этом в большинстве регионов этот вопрос более или менее решен на основе развития системы школьных автобусов, перехода на частично интернатную систему образования. Несмотря на наличие проблемы, что подтверждается принятием в большинстве регионов специальных программ, тенденции изменения ситуации вполне позитивны. В то же время интернат, как способ решения проблемы обучения детей из малых деревень, является менее предпочтительным, так как означает вынужденное проживание детей вне семьи.

Исключение из школ

Основной причиной исключения из общеобразовательных учреждений являются правонарушения, плохое поведение, неуспеваемость. Доля отчисленных невелика – в 2000-2001 г. было отчислено 4114 ученика, включая 1645 из старшей школы, которая не входит в число ступеней обязательного образования. Если к ребенку не приняты меры в связи с правонарушениями, то есть если он не направлен в специальное учебное заведение, то он имеет право восстановиться в школе или продолжить обучение в другой школе. В целом ситуация с отчислением и отчеты региональных экспертов по итогам мониторинга не указывают на наличие серьезных проблем в этой области.

Выбор школы

Выбор школы – частной или государственной – право родителей. При наличии негосударственной школы на разумном расстоянии от дома и финансовых средств у родителей реализации этого права ничто не мешает. Однако, фактически этим правом может воспользоваться незначительная доля родителей, так как негосударственных школ мало и они сосредоточены в крупных городах. Доля негосударственных школ составляет около 1% учебных заведений общего образования, причем имеющих аккредитацию, то есть право выдавать свидетельство об окончании государственного образца – 0,6%. Доля учащихся негосударственных школ от общего числа школьников – 0,3%. Надо отметить, что сектор негосударственных школ в общем образовании развивается; растет и число школ, и количество учащихся, что особенно заметно на фоне общего снижения контингента и сокращения сети учебных заведений. В то же время, необходимо отметить и неравномерность их размещения по регионам. Например, в Петербурге их 70, а в Ленинградской области – 9 (для сравнения, в Москве – 121, в Московской области – 60); в 15 регионах нет ни одной негосударственной школы.

Одна из причин неразвитости частных школ – отсутствие государственной поддержки. Финансирование со стороны государства не осуществляется, а отдельные случаи являются скорее исключением из правила. Ситуация фактического отсутствия государственного финансирования усугубилась в 1996 г. с принятием поправок к закону «Об образовании», когда была исключена статья о возможности бюджетного финансирования школ, прошедших аккредитацию (т.е. подтвердивших, что уровень

⁸⁷ По данным на начало 2000-2001 учебного года.

образования соответствует государственным стандартам), вне зависимости от форм собственности.

Еще более актуальна другая проблема – возможность посещения школы повышенного уровня или с углубленным изучением отдельных предметов. При сравнительно высокой развитости разнообразия учебных заведений и росте числа школ повышенного уровня и с углубленным изучением отдельных предметов (за последние два года число учащихся таких школ выросло на 7% и составило 13% всех школьников), что несомненно указывает на наличие спроса со стороны учащихся и их родителей, размещение таких школ крайне неравномерно. Эти школы расположены, как правило, в крупных городах, и для детей, живущих в сельской местности или небольших городах, они практически недоступны. Это означает неравенство возможностей при получении образования более высокого уровня, так как доступ к бесплатному профессиональному образованию – среднему и высшему, - осуществляется на конкурсной основе.

Высшее образование

Прием в вузы на места, финансируемые из государственного бюджета, осуществлялся до последнего времени на конкурсной основе. В 2002 г. добавилось зачисление по результатам единого государственного экзамена (ЕГЭ) в рамках эксперимента. Общее количество бесплатных мест определено законом из расчета не менее 170 мест на 10 тысяч населения. В настоящее время фактически число таких мест составляет 192 на 10 тысяч населения. На коммерческой основе в государственных высших учебных заведениях обучается около половины студентов, а с учетом негосударственных вузов 54% всех студентов оплачивают свое обучение. Проблемы доступа к бесплатному образованию связаны с неравным уровнем подготовки в городских и сельских школах, наличием или отсутствием выбора в зависимости от места проживания выпускников школ, возможностью посещения подготовительных курсов в зависимости от их наличия или возможностями родителей оплатить курсы.

Все региональные эксперты отмечают устаревшее лабораторное и компьютерное оборудование, книжные фонды библиотек.

Достаточно остро стоит проблема общежитий. В связи со сдачей части общежитий в аренду под склады и т.д., количество мест для проживания в них сократилось. Обеспеченность местами в общежитиях составляет в отдельных регионах менее 50% потребности. Это безусловно осложняет доступ к образованию детей, проживающих в населенных пунктах, где нет вузов.

Образование взрослых

Практически все взрослое население России грамотно и в связи с этим нет необходимости принятия специальных мер или программ по ликвидации неграмотности взрослых

Статья 15⁸⁸

3. Участвующие в настоящем Пакте государства обязуются уважать свободу, безусловно необходимую для научных исследований и творческой деятельности.

4. Участвующие в настоящем Пакте государства признают пользу, извлекаемую из поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной и культурной областях.

Законодательство Российской Федерации вполне определенно направлено на поддержку и развитие научной и иной творческой деятельности.

⁸⁸ Данный раздел подготовлен Автономной некоммерческой организацией «Экология и права человека»

Так Конституция Российской Федерации (статья 44, часть 1) гарантирует свободу научного, технического и иных видов творчества, преподавания, охрану интеллектуальной собственности.

Развитие гарантий Конституции научное сообщество получило в Федеральном законе «О науке и государственной научно-технической политике», который существенно конкретизирует и расширяет положения Конституции РФ. Закон подтверждает право на свободу творчества, защиту от недобросовестной конкуренции, доступ к научно-технической информации.

Закон способствует международному научному сотрудничеству, позволяя субъектам научной деятельности вступать в международные научные и научно-технические организации и объединения, участвовать в международных и иностранных научных и научно-технических программах и проектах.

При этом следует обратить внимание, что закон не является документом прямого действия и применяется с учетом других (часто существенно менее демократических) законодательных и подзаконных актов.

Следует принять во внимание и то обстоятельство, что только с учетом иных нормативных актов допускаются иностранные инвестиции в области науки и техники. Декларируя право на научно-техническое сотрудничество научных работников и научных организаций с зарубежными коллегами, Закон отмечает, что передача результатов научных исследований за пределы территории Российской Федерации осуществляется лишь при серьезном контроле со стороны государства. Фактически получается, что автором исследований является ученый, а их хозяином – государство.

Существенно хуже обстоят дела с реализацией прав, предоставленных Конституцией и законодательством страны.

Приведем лишь не большой, но весьма иллюстративный перечень нарушений разумных деклараций закона и Конституции о свободе научной деятельности. Правозащитные организации достаточно глубоко исследовали проблемы, связанные с явными нарушениями прав некоторых ученых. Среди них:

профессор Владимир Сойфер, профессор Владимир Щуров, научный сотрудник Юрий Хворостов (все из Тихоокеанского океанологического института РАН, Владивосток);

руководитель научного центра Красноярского технологического университета Валентин Данилов;

заведующий кафедрой, профессор МВТУ им. Баумана Анатолий Бабкин;

кандидат исторических наук, сотрудник института Мировой экономики и политических исследований РАН и дипломат Валентин Моисеев;

кандидат исторических наук, сотрудник института США и Канады Игорь Сутягин.

Все они обвинялись (часть обвиняется и в настоящее, часть уже осуждена) Федеральной службой безопасности (ФСБ) в разглашении государственной тайны или шпионаже. По мнению ведущих российских юристов, все обвинения, выдвигаемые против ученых, не имеют юридически значимых доказательств их вины. Тем не менее, им выносятся обвинительные приговоры.

Общим для всех обвиняемых является их сотрудничество с зарубежными коллегами и научными организациями (полностью соответствующие как Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, так и национальному законодательству), что, по-видимому, и послужило первопричиной фабрикации против них уголовных дел.

Осуждение сотрудничества с иностранцами (вопреки российскому законодательству) открыто было высказано и В.В. Путиным в его выступлении в Государственной Думе еще 19 апреля 2000 года.

Он сделал тогда следующее заявление (цитируется по стенограмме): " ...Если министр иностранных дел будет замечен в том, что он вне рамок своих служебных обязанностей поддерживает контакты с представителями иностранных государств, то он,

так же как и любые другие члены Правительства, депутаты Государственной Думы, руководители фракций, так же как и все другие граждане Российской Федерации, будет подвергнут определенным процедурам в соответствии с уголовным законом. И должен сказать, что те последние мероприятия, которые проводятся в Федеральной службе безопасности, говорят нам о том, что это вполне возможно"... Совершенно очевидно, что под «последними мероприятиями» подразумевались и дела названных выше ученых. Нельзя не отметить, что высказывание главы государства определенно противоречило российскому законодательству, так как никаких законов, запрещающих сотрудничество с иностранными гражданами и организациями в стране пока не нет.

Высказывание главы государства было прямым указанием на свертывание личных контактов с зарубежными коллегами. Это, безусловно, касалось и ученых, тем более что с 1999 г. как раз и началось их преследование в уголовном порядке – с того времени, когда В.Путин занял руководящие посты в ФСБ, правительстве, а затем и в стране.

Таким образом, следует признать, что в современной России только демократического законодательства явно недостаточно. Общество сталкивается с отсутствием политической воли, необходимой для реализации законодательных норм в реальной научной деятельности. Более того, можно предположить, что существующие законодательные нормы совершенно сознательно игнорируются спецслужбами, исполнительной и судебной властями. Следствием является уголовное преследование ученых за их профессиональную деятельность.

Бесконтрольное усиление в стране спецслужб привело к тому, что научные споры сегодня разрешают не ученые советы, не научное сообщество, а как в средние века, суды и спецслужбы по своему разумению, далекому от современной науки.

Итогом проводимой спецслужбами и властями политики, направленной против действительной свободы научных исследований, отдельных ученых и их международных контактов, стало существенное снижение активности российских ученых на международном уровне. Печальный опыт названных выше ученых, активно взаимодействовавших с зарубежными коллегами, учтен научным сообществом России.

Все это не может не свидетельствовать об игнорировании в России Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах в части статей 15.3 и 15.4.

Следует признать, что активную поддержку научные организации и отдельные ученые, чьи права на свободу научной деятельности и свободное взаимодействие с зарубежными коллегами нарушаются, получают, как правил, не от государственных структур, а от СМИ, российских и зарубежных НПО.

Приложение к статье 15

Настоящее приложение содержит краткую справку по наиболее иллюстративным случаям нарушения принципа свободы научных исследований и поощрения и развития международных контактов и сотрудничества в научной области в Российской Федерации, закрепленного в Пакте и национальном законодательстве.

Случай профессора Владимиром Сойфера.

Владимир Сойфер сотрудничал с международными организациями и рядом зарубежных ученых. В обвинительных документах в качестве основания для производства обыска и изъятия его научных материалов и результатов исследований было записано: «обнаружена его переписка с инкорреспондентами». Этого оказалось достаточно, чтобы более двух лет держать его под страхом возбуждения уголовного дела, препятствовать его плановым исследованиям, имеющим большое значение для сохранения здоровья граждан, так как он занимался последствиями взрыва реактора на атомной подводной лодке (АПЛ) в бухте Чажма (рядом с Владивостоком). Ученому безосновательно вменялось

разглашение государственной «тайны» в научных публикациях, в которых приводились небольшие (6х6 см.) фрагменты карт зараженных акваторий, прилегающих к району бухты Чажма.

При этом ученый был насильственно лишен материалов своих исследований и права заниматься дальнейшей работой по избранной тематике.

Даже после того, как в 2001 г., благодаря большим усилиям НПО, СМИ и зарубежных коллег, дело было закрыто «за отсутствием в его действиях состава преступления», ученому не вернули часть изъятых у него материалов и продолжали активно препятствовать его исследованиям и профессиональной деятельности. Так в 2002 г. он должен был принять участие в экспедиции в арктических морях РФ, куда был приглашен одним НИИ РАН. Однако в последний момент ему, без объяснения причин, было отказано в праве на проведение своих исследований в этом районе. Запрет исходил от неустановленной государственной структуры.

Случай профессора Анатолия Бабкина.

Анатолий Бабкин, заведующий кафедрой МВТУ им. Баумана, был незаконно и бездоказательно обвинен в шпионаже в пользу США на том основании, что материалы работы, выполненной для Пенсильванского университета (США), которая прошла предварительный контроль руководства университета и представителей ФСБ в университете, содержали, якобы, секретные сведения. Профессор был отстранен от работы и на протяжении 4 лет не мог заниматься своей профессиональной деятельностью (преподавание и исследовательская работа) без какого-либо решения суда. В конечном итоге профессору Бабкину Московским городским судом, в закрытом судебном процессе, был вынесен обвинительный, но условный приговор, который до настоящего времени не вступил в законную силу, так как профессор обжаловал его в Верховный суд РФ и Европейский суд по правам человека.

Несмотря на отсутствие законного судебного решения Анатолий Бабкин, по произволу спецслужб и администрации университета, лишен возможности заниматься своей профессиональной деятельностью. Суд не только не устранил нарушение прав Анатолия Бабкина, который с момента предъявления обвинения был уволен с работы, но и в своем приговоре постановил лишить Анатолия Бабкина права заниматься преподавательской и научной деятельностью в течение трех лет.

Случай Игоря Сутягина.

Кандидат исторических наук, сотрудник научно-исследовательского института США и Канады РАН, специалист в области стратегических вооружений и разоружения был в октябре 1999 г. обвинен в шпионаже в пользу США, арестован и находится без вынесения приговора в тюрьме ФСБ около 4 лет.

27 декабря 2001 года Калужский областной суд вынес определение, которым были полностью опровергнуты все обвинения, выдвинутые против Сутягина ФСБ. Тем не менее, дело не было закрыто за недоказанностью вины, а отправлено на новое расследование. Сутягин же был оставлен в заключении в тюрьме ФСБ.

Суть дела Сутягина заключается в том, что выполняя исследования по контракту с зарубежными организациями и используя данные уже опубликованные в СМИ и специальных изданиях, он, по мнению спецслужб, получал в своих работах результаты, совпадающие с секретными, хотя реального допуска и доступа к секретным материалам никогда не имел. Одно несомненно: Сутягин обладает таким интеллектуальным потенциалом, который позволяет ему получать новые знания на основе общеизвестной информации. Но это-то и есть настоящая научная работа. А вот совпадают его выводы с секретами каких-то ведомств, или нет – автор знать не мог, так как никогда не знакомился и не мог знакомиться с их перечнями секретных сведений.

В данном случае мы сталкиваемся с классическим подавлением права на получение новых знаний и выводов на основании проводимых исследований. Как и во всех других

случаях, право на научные исследования и получение новых результатов подавляется ФСБ.

Случай Владимира Щурова

«Дело» Владимира Щурова и Юрия Хворостова возникло в октябре 1999 г. Оба были обвинены в разглашении государственной тайны в договоре о сотрудничестве между Тихоокеанским океанологическим институтам и научно-исследовательскими организациями Китая. Как и в остальных делах, обвинители со стороны ФСБ не смогли доказать, что Щуров и Хворостов разгласили государственную тайну. Не подтвердили это и эксперты. Тем не менее, обвинение просуществовало почти 4 года, в течение которых Щуров был лишен возможности заниматься своей научной работой, связанной с акустикой океана. Более того, за это время лаборатория, которой он руководил пришла в упадок, а исследования остановлены.

Суд приговорил Щурова к 2 годам условно, а Юрий Хворостов был освобожден от ответственности. Говоря о деле Щурова, необходимо отметить, что в его защиту выступили крупнейшие российские ученые - специалисты в рассматриваемой области, которые в своих заключениях утверждали, что в материалах Щурова секретных данных не содержится. Утверждение известных научных авторитетов не принесло результатов. Следствие и суд отказались даже принять заключение ученых. Суд в очередной раз оказался на стороне обвинителей, которые так и не смогли представить доказательства вины обвиняемых.

Случай Валентина Данилова

Начало «делу» Данилова было положено 24 мая 2000 г., когда сотрудники регионального управления ФСБ по Красноярскому краю предъявили Валентину Владимировичу Данилову обвинение по статье 283 УК РФ – разглашение государственной тайны.

Данилов занимается физикой космической плазмы, в том числе взаимодействием космической плазмы с искусственными объектами, выведенными в космос.

В этой области космофизики он является ведущим специалистом, и в прошлом был связан с секретными материалами. Однако в конце 80-х годов гриф секретности с его работ был снят. Одновременно с этим такого рода работы перестали финансировать.

Дело в отношении Данилова было возбуждено в связи с подписанием контракта между Красноярском государственным технологическим университетом (КГТУ) и институтом физики Ланчжоу китайской аэрокосмической корпорации.

В рамках контракта КГТУ должен был изготовить исследовательский стенд, моделирующий электризацию (зарядку) поверхности твердых тел в вакууме под воздействием электронов средних энергий и ультрафиолетового излучения (УФ). Такое явление электризации в реальности проявляется при воздействии космической плазмы на спутники на высоких орбитах.

Все научные материалы, использованные в работе по контракту, носили открытый характер. Это подтверждается и обращениями в Прокуратуру более чем 20 ведущих ученых в этой области, включая академиков РАН. Несмотря на это, дело продолжается по сей день.

По этому же поводу к органам российской власти обратились Американское физическое общество и многие видные российские и зарубежные ученые. Однако их мнение не было принято во внимание.

В результате обвинения и ареста Данилов был оторван от научной деятельности. Были ограничены его контакты как с российскими, так и с зарубежными коллегами. Созданный им проблемный научный центр закрыт. Научная деятельность многих ученых, связанных с Центром прекратилась.

Случай Валентина Моисеева

Летом 1998 г. по обвинению в шпионаже в пользу Южной Кореи был арестован заместитель директора 1-го департамента Азии МИД РФ и одновременно научный сотрудник института Мировой экономики и политических исследований РАН Валентин Моисеев. Основанием для ареста и возбуждения уголовного дела послужила рукопись научного доклада «Политика России на Корейском полуострове», прочитанного на открытом Российско - Корейском семинаре. Обнаруженный у корейского дипломата текст доклада был объявлен «поличным» и против Моисеева было возбуждено уголовное дело. Спустя несколько недель в ФСБ поняли, что доклад не содержит никаких секретов и вернули его семье Моисеева. Дело, однако, продолжили и Моисеева оставили в тюрьме ФСБ. Дело тянулось более трех лет, не имело доказательств вины и закончилось осуждением Моисеева на 4 с половиной года (при требовании УК РФ от 12 до 20 лет). Даже вынесенный Моисееву приговор не содержал никаких доказательств его вины.

В течение 4 с половиной лет Моисеев был оторван от научной работы, что, в соответствии с российским законодательством, повлекло потерю им своей научной профессии. Находясь уже более полугода на свободе, он пока так и не может найти себе работу по специальности.

Случай Всероссийского научно-исследовательского института растениеводства им. Н.И. Вавилова (Санкт-Петербург)

В декабре 2002 г. распоряжением правительства РФ старейшему российскому институту и хранителю ценнейшей коллекции культурных и диких растений было предписано покинуть свое здание. Здание передавалось администрации президента РФ. Очевидно, что перемещение такого научного центра без потери его всемирно известной коллекции невозможно.

Принятое правительством РФ решение о лишении Института его исторического здания может рассматриваться как наступление на право научной деятельности большого научного коллектива и покушение на сохранность генетического фонда растений имеющего не только научную, но и общекультурную ценность для нашей цивилизации.

Усилиями ученых и НПО пока удастся отсрочить изгнание ученых из принадлежащего им здания, но если чиновникам администрации президента РФ удастся реализовать распоряжение правительства, то всемирно известная коллекция будет навсегда утеряна. Очевидно, что мы снова имеем дело с грубым нарушением Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Рекомендации

Авторы доклада разработали следующие постатейные рекомендации Правительству РФ, направленные на более полную реализацию прав, включенных в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах.

Статья 2

При выработке государственной политики, стратегии реформирования социальной сферы, законодательства, принятии институциональных мер и в правоприменительной практике учитывать юридическое обязательство Российской Федерации, согласно ст.2.1 Пакта, принимать «в максимальных пределах имеющихся ресурсов меры к тому, чтобы обеспечить постепенно полное осуществление признаваемых в настоящем Пакте прав всеми надлежащими способами». Предпринимать конкретные меры для прогрессивной реализации содержащихся в Пакте экономических, социальных и культурных прав путем соблюдения (не нарушения государством), защиты (от нарушений государственными и частными организациями) и обеспечения (выделения необходимых финансовых ресурсов и принятия институциональных мер).

Предпринимать необходимые меры для устранения разрыва между законом и правоприменительной практикой.

При формировании федерального бюджета выделять финансирование социальных программ и социальной политики в качестве приоритетных; изыскивать дополнительные ресурсы в доходной части бюджета для финансирования социальной сферы; направлять средства из дохода бюджета, превышающие расход (профицитные средства) на финансирование социальной сферы.

Принять за безусловную практику полное финансирование всех социальных программ согласно принятому бюджету и другим российским законам.

При выработке социальной и бюджетной политики оценивать соответствие существующего положения различных групп населения и последствий тех или иных действий государства с точки зрения соответствия нормам международного права, положений Пакта и соблюдения минимальных социальных стандартов, предусмотренных Пактом и разъясненных Комитетом ООН по экономическим, социальным и культурным правам в его комментариях общего порядка. В том числе руководствоваться такими важнейшими принципами обеспечения социальных и экономических прав, сформулированными Комитетом ООН, как наличие (существование социальной услуги или программы), адекватность

(минимальный стандарт качества), доступность (как физическая, так и финансовая) и недискриминация по любым признакам.

Ускорить реформирование социальной сферы в направлении обеспечения гарантированного прожиточного минимума и реализации права на достойный уровень жизни для всех жителей Российской Федерации без какой-либо дискриминации.

Выделить в качестве приоритетных программы государственной социальной защиты и реализации прав на наивысший достижимый уровень здоровья, жилище и социальное обслуживание для таких социально уязвимых групп как пожилые люди, дети, инвалиды и др.

Осуществлять контроль за соблюдением прав в социальной сфере, в том числе государственный и гражданский контроль (некоммерческие организации, профсоюзы, наблюдательные советы и пр.).

Обеспечить адекватное обучение судей, работников прокуратуры, должностных лиц, депутатов парламента и других целевых групп в области международных стандартов и механизмов защиты экономических, социальных и культурных прав.

Внедрять просветительские правовые программы для населения, осуществлять широкую информационную работу по международно-признанным экономическим и социальным правам. Ввести обязательные курсы по изучению прав человека в учебные программы всех образовательных учреждений с коррективкой на возраст обучающихся.

Создавать возможности для получения гражданами бесплатной юридической помощи по вопросам реализации экономических и социальных прав.

Расширять сотрудничество органов власти на всех уровнях с НПО и профсоюзами в вопросах реформирования системы защиты социальных и экономических прав, а также контроля за их обеспечением.

Принять меры по замене паспортной системы иной системой идентификации и документирования личности, не основанной на единственном документе, удостоверяющем личность, и не привязанной к месту жительства человека. Обеспечить возможность пользования правами и свободами независимо от наличия у лица основного документа, удостоверяющего личность, и регистрации по месту жительства или пребывания.

Законодательно установить ответственность за несоблюдение принципа недискриминации в реализации экономических, социальных и культурных прав.

Создать систему государственного учета, позволяющего отслеживать соблюдение принципа равенства в реализации экономических, социальных и культурных прав по максимально широкому спектру признаков (по признаку пола, языка, религии,

политических и иных убеждений, национального и социального происхождения, имущественного положения и т.д.).

Статья 3

Законодательно закрепить меры по противодействию дискриминации по признаку пола и защите жертв такой дискриминации, в частности, установить ответственность за применение дискриминации по признаку пола.

Верховному Суду выпустить необходимые разъяснения по делам о дискриминации по признаку пола.

Предпринять меры по внедрению в практику правоохранительных и других государственных органов ориентации на недопущение дискриминации по признаку пола и защиту жертв такой дискриминации. В частности, разработать и принять инструкции по расследованию органами прокуратуры жалоб о дискриминации по признаку пола.

Статья 6

Упростить регистрационные процедуры, связанные с переменой места жительства, получения статуса переселенцев, чтобы этот фактор не был препятствием для трудоустройства.

Наладить и контролировать финансирование и целевое использование средств на программы трудоустройства на региональном уровне; привлекать для контроля общественные организации и обязательно профсоюзы.

Переориентировать и расширить функции государственных органов занятости с учетом максимально широкого спектра запросов ищущих работу и работодателей.

Проводить широкие просветительские программы с целью информирования граждан о правах в сфере труда.

Провести политику реальных налоговых льгот и компенсаций для работодателей с тем, чтобы они были заинтересованы в трудоустройстве безработных граждан, особо нуждающихся в социальной защите.

Провести активную политику в отношении депрессивных регионов и моногородов, сочетающую экономические, инвестиционные меры с программами переселения.

Повышать профессиональный уровень судей, государственных служащих.

В области решения проблемы дискриминации:

Создать систему государственного учета, позволяющего отслеживать соблюдение равенства граждан.

Разработать программы и рекомендации для государственных и негосударственных служб занятости и кадровых агентств, которые позволили бы не только не допускать дискриминацию, но и проводить политику, направленную на развитие действительного равенства в сфере трудовых отношений.

Установить правовые последствия нарушений требований трудового законодательства (например, есть норма о том, что запрещается дискриминация, однако нет последствий допущения дискриминации; есть норма о том, что трудовой договор должен быть подписан не позднее трех дней с момента фактического приступления к исполнению трудовых обязанностей, но нет последствий его не подписания).

Разработать конкретные меры по реализации уже определенных и закрепленных в законодательстве основных направлений государственной политики в отношении труда инвалидов.

Создать систему органов, рассматривающих жалобы на допущенную дискриминацию. Это особенно важно в связи с тем, что не работают никакие механизмы

защиты от дискриминации, полностью отсутствует практика применения норм о запрещении дискриминации.

Статья 7

Придавать особые усилия для легализации рынка труда, сочетая стимулирующие и контролирующие меры, а также меры ответственности профильными государственными органами за данное направление. Первоочередная задача – сделать обязательным заключение трудовых договоров и легальное начисление заработной платы.

Увеличить минимальный размер оплаты труда до уровня прожиточного минимума. Увеличить заработную плату в бюджетной сфере до средних значений в негосударственном секторе, что в реальном измерении означает - втрое.

Информировать работников об их правах, а работодателей об их обязанностях в трудовых отношениях в том числе путем включения в образовательные программы основ знаний по трудовым правоотношениям

Усилить контроля за соблюдением законодательства, в первую очередь на малых и частных предприятиях

Расширить права, предоставленные профсоюзам, в части контроля за соблюдением трудового законодательства и законодательства об охране труда; принимать меры к усилению их положения и статуса.

Исключить возможность приостановки действия законодательных норм по обязательствам государства в социально-трудовой сфере на текущий год в связи с принятием бюджетов на текущий год и недостаточностью бюджетных средств для выполнения этих статей

В области создания безопасных условий труда:

Активнее обновлять законодательство в сфере охраны труда, приводить нормативные акты в соответствие с изменяющимися технологическими условиями труда

Необходимо существующую систему осуществления контроля за соблюдением трудовых прав работников и привлечения к ответственности сделать более эффективной и работающей. Ввести обязательную административную и иную ответственность за нарушения законодательства о труде. Вести систематические проверки соблюдения законодательства.

Наделить государственные инспекции труда реальными рычагами воздействия на работодателей. Предусмотреть эффективные меры ответственности и воздействия на работодателя в случае нарушения трудового законодательства (в частности, увеличить размеры штрафов; предусмотреть полномочия у инспекторов, которые давали бы возможность реально влиять на ситуацию с нарушением прав)

Статья 8

Из Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» исключить нормы, дающие возможность устанавливать ограничения права на создание профсоюзов и права на забастовку в отношении ряда категорий работников, которые, таким образом, изымаются из сферы применения этого закона.

Помимо провозглашения запрета дискриминации за создание профсоюзов, членство в профсоюзах и профсоюзную деятельность, разработать действенные механизмы защиты от дискриминации, т.е. сформировать органы, которые уполномочены рассматривать заявления о дискриминации; предусмотреть последствия установления фактов дискриминации, меры влияния на работодателей, допустивших

дискриминационные действия, а также их ответственности (менее строгой, но более действенной и применимой, чем уголовная ответственность).

Внести изменения во вновь принятое законодательство о труде (ТК РФ) в части регулирования коллективных переговоров, разрешения коллективных трудовых споров, а именно: предусмотреть право на ведение переговоров в отношении любых профсоюзов, действующих в организации; предусмотреть возможность заключения профессиональных соглашений и вообще передать решение вопроса о видах и уровнях заключаемых соглашений на усмотрение самих сторон коллективных переговоров; вернуть профсоюзам право самостоятельного участия в разрешении коллективных трудовых споров и объявлении забастовки; расширить перечень случаев, когда допускается проведение забастовки (помимо разрешения коллективных трудовых споров).

На уровне государственной политики обеспечить реальную независимость профсоюзов от органов государственной власти и работодателей; не допускать вмешательства органов государственной власти, местного самоуправления, прокуратуры в создание и деятельность профсоюзов. Осуществить на практике предусмотренные в законодательстве нормы о праве профсоюзов действовать без государственной регистрации и об уведомительном характере государственной регистрации профсоюзов, исключив всякое злоупотребление своими полномочиями со стороны государственных органов (органов юстиции, судов).

Проводить работу, направленную на развитие социальной ответственности работодателей, на повышение их мотивированности обсуждать проблемы с представителями работников, проводить с ними консультации; сделать концепцию социального партнерства работающей, а не декларативной.

В области судебной практики предпринять меры, направленные на то, чтобы в России начали применяться нормы, выработанные в международном праве, и их общепризнанные толкования. Разработать и внедрить механизмы судебной защиты прав работников в случае применения к ним дискриминационных мер.

В области административной практики необходимо добиться применения существующих норм о привлечении к ответственности за нарушения в процессе ведения коллективных переговоров, заключения коллективных договоров и соглашений, разрешения коллективных трудовых споров, а также предусмотреть и применять ответственность за нарушение прав профсоюзов.

Статья 9

Пособия по безработице

Соблюдать и последовательно внедрять страховые принципы при обеспечении пособий по безработице, а именно следовать нормам:

- страховые взносы на случай безработицы (например, в фонд страхования от безработицы) взимаются не только с работодателей, но и с работников;
- размер пособия зависит от страхового стажа и размера отчислений;
- пособие по безработице выплачивается только тем безработным, которые ранее платили взносы в фонд страхования от безработицы.

Нормативно отделить право на получение статуса безработного (все, не имеющие работы, но готовые приступить к ней в короткие сроки) от права на получение пособия по безработице (только те, кто платил взносы в фонд занятости).

Предусмотреть для вновь вступающих на рынок труда, возобновляющих работу и прочих ранее или давно не работавших граждан возможность получения социального обеспечения – либо в рамках общей государственной социальной помощи малообеспеченным, либо в рамках отдельной программы материальной помощи малообеспеченным безработным гражданам.

Установить возможность для длительно безработных, исчерпавших право на получение пособия по безработице, перейти на получение государственных социальных пособий.

Изменить размер пособия по безработице, чтобы он одновременно был достаточен для активного поиска работы и не подрывал стимулов к дальнейшему поиску работы.

Пенсионное обеспечение

Пенсионное законодательство, вступившее в силу с 1 января 2002 года, устанавливает четкие механизмы разделения пенсионного обеспечения по источникам финансирования и прозрачную систему приобретения пенсионных прав. Кроме того, в течение последних двух лет происходило последовательное повышение как уровня, так и дифференциации пенсионных выплат. Следующие задачи и рекомендации в этих областях таковы:

Выполнять нормы законов в части расчета и индексации пенсионных выплат.

Усилить информационное обеспечение пенсионной реформы, в том числе по правилам расчета пенсий и учета трудового и страхового стажа и прошлых заработков, чтобы уменьшить число обращений в связи с неправильным начислением пенсионных пособий и увеличить заинтересованность в уплате взносов.

Предусмотреть в рамках реализации реформы особые меры, направленные на обеспечение достойного уровня жизни одиноко проживающих пенсионеров старшего возраста, принадлежащих к числу крайне бедных категорий граждан. В частности, учитывая ограниченность ресурсов пенсионной системы, именно для этой категории пенсионеров следовало бы проводить внеочередные повышения размеров пенсии.

Перейти от положительных намерений государства по реформированию льготных пенсий к конкретным действиям и решениям, причем добиться, чтобы они носили справедливый характер (сейчас предполагается, что издержки по оплате дополнительных социальных гарантий занятым в неблагоприятных условиях труда будет нести не все общество, как раньше, а конкретный работодатель).

Обратить пристальное внимание и нормализовать правовое положение работников, занятых в особых производственных или климатических условиях труда, до принятия соответствующих нормативных актов по регулированию профессиональных систем.

Статья 10

В области государственной политики

Обратить особое внимание на соблюдение прав взрослых и несовершеннолетних, не имеющих гражданства РФ, а также их защиту.

Увеличить уровень социальных пособий семьям с детьми с тем, чтобы вывести ту категорию населения за пределы бедности.

Усилить властный функционал и укрепить штатными специалистами региональные и муниципальные системообразующие органы - межведомственные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, призванные координировать работу всех органов и учреждений системы профилактики (этого требует статья 11 Федерального закона № 120 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», не реализованная в течение четырех лет после принятия этого закона).

Учредить ведомственными приказами должности районных координаторов социальной работы в органах здравоохранения, образования и др., ввести должности специалистов по социальной работе во всех учреждениях «территории детства и семьи» - за счет перераспределения функциональных обязанностей сотрудников и их переобучения.

На уровне максимально приближенном к населению - при сельских, поселковых администрациях, в городских микрорайонах и т.п. - создать постановлением Главы органа местного самоуправления Общественные комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые будут участвовать в выявлении кризисных ситуаций, способствовать развитию общественного наставничества в отношении кризисных семей с детьми и несовершеннолетних социального риска и т.п.

Принять постановления, прямо предусмотренные или вытекающие из Закона № 181 и Закона «Об образовании», по следующим вопросам:

- О Федеральной базовой программе реабилитации детей-инвалидов (Федеральный гарантированный перечень технических средств и услуг, предоставляемых ребенку-инвалиду бесплатно) и порядке ее реализации;
- О семейно-ориентированной психолого-педагогической и медико-социальной помощи детям раннего возраста (0-3 года);
- О мерах по созданию условий для обучения детей-инвалидов в системе общего образования.

Принять распоряжения Правительства РФ, направленные на организацию исполнения законодательства о социальной защите и образовании и устранению препятствий к осуществлению прав детей-инвалидов, а также добиться исполнения ранее принятых Постановлений, по следующим вопросам:

- О возмещение семье ее затрат на реабилитацию ребенка в соответствии с ИПР и компенсации родителям, осуществляющим обучение ребенка-инвалида на дому самостоятельно в тех случаях, когда его не принимают в государственные образовательные учреждения;
- Об организации обучения и реабилитации детей-инвалидов в негосударственных образовательных учреждениях;
- О придании детским домам-интернатам (ДДИ) статуса образовательного учреждения.

В области совершенствования законодательства

Развивать инфраструктуру семейного устройства, в частности, принять законы о патронатном воспитании и реорганизация работы детских интернатных учреждений по принципу семейного проживания воспитанников.

Учредить законодательно: юстиции для несовершеннолетних, должности федерального и региональных уполномоченных по правам ребенка, систему общественного контроля за соблюдением прав детей; принятие законов, поощряющих привлечение общественных инициатив к социальной работе с семьей и детьми.

В федеральном бюджете прописать отдельными статьями расходы на образование и индивидуальные программы реабилитации (ИПР) детей-инвалидов. Обеспечить контроль за исполнением данных статей.

В сфере судебной власти и органов прокуратуры РФ

В полной мере использовать предоставленные им действующим законодательством средства по пресечению бездействия органов исполнительной власти Российской Федерации, приводящего к массовому нарушению законодательно-закрепленных прав детей-инвалидов Российской Федерации, что относится как к Правительству РФ (в том числе - по результатам прокурорской проверки 2002 г., осуществленной по поручению Президента РФ), так и к соответствующим «юридическим лицам» субъектов РФ, не исполняющим законодательство. В частности, рассмотреть вопрос о возможности применения в этой связи Ст. 25.1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» («Предостережение о недопустимости нарушения закона») и в случае невыполнения этого «предостережения» вынесения прокурором постановления о возбуждении дела в суде по Ст. 19-5, п.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, гласящей: «Невыполнение в установленный срок законного

предписания (постановления, представления) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), об устранении нарушений законодательства влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех до пяти минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц – от пяти до десяти минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц – от пятидесяти до ста минимальных размеров оплаты труда.»

Статья 11

Эффективная политика в области сокращения бедности и реализации прав граждан на достаточный уровень жизни возможна при соблюдении следующих условий:

Усилить адресность социальных выплат и льгот и повысить размеры социальных выплат и льгот для бедных в соответствии с нормами и механизмами ФЗ «О государственной социальной помощи».

Добиться на уровне регионов перехода от нынешней смешанной системы оснований предоставления социальной помощи к системе предоставления исключительно на основе критериев бедности (доход ниже прожиточного минимума).

Ревизовать и постепенно сокращать существующие социальные льготы. Сохранить их допустимо лишь для отдельных категорий получателей, численность которых по объективным причинам не будет расширяться, а необходимость компенсации потерь от отмены льгот которым не вызывает сомнения.

Разработать и реализовывать специальные меры сокращения бедности среди отдельных социально уязвимых категорий населения. К таковым мерам можно, в частности, отнести:

- повышение размера пенсий и социальных пособий для сокращения бедности среди традиционно малообеспеченных категорий получателей государственных социальных трансфертов;
- профилактику и трудовую реабилитацию инвалидов, в том числе более широкого характера – меры по укреплению здоровья населения, улучшению экологии, условий труда, повышению качества медицинской диагностики и неотложной медицинской помощи и другие;
- систему мер, направленных на обеспечение социального и страхового медицинского обслуживания одиноких пожилых пенсионеров и ряд других.

Право на достаточное жилище

Внести изменения в структуру бюджетных субсидий, направленные на то, чтобы адресные жилищные субсидии остались единственным видом бюджетных расходов, связанным с предоставлением гражданам жилищно-коммунальных услуг.

Создать правовые предпосылки для ограничения возможности бессрочного применения социального найма в отношении лиц имеющих достаточные доходы, формировать принципы его предоставления и использования, отвечающие требованиям Конституции Российской Федерации (статья 40) и критериям социальной эффективности путем предоставления социального жилья только малоимущим и иным нуждающимся слоям населения.

Ввести законодательное регулирование деятельности органов опеки и попечительства по согласованию сделок купли-продажи и ипотеки жилых помещений, принять порядок, регламентирующий участие органов опеки и попечительства, который позволил бы организовать их работу более эффективно как с точки зрения исполнения ими социальной функции, так и с точки зрения экономической оценки дополнительных затрат для семей, желающих улучшить свои жилищные условия.

Право на достаточное питание

Ввести систему государственного учета (сбор статистической информации и разработка и введение системы мониторинга), позволяющего отслеживать ситуацию с области реализации права на достаточное питание.

Разработать комплексную государственную стратегию борьбы с проблемами недоедания с учетом интересов отдельных групп населения и регионов.

Статья 12

Реформа системы здравоохранения

В сфере реформирования государственной системы охраны здоровья экспертами вынесены следующие рекомендации:

Ввести должность заместителя Председателя Правительства Российской Федерации по охране здоровья граждан (возложить данные обязанности на Министра здравоохранения РФ).

Передать Минздраву РФ стратегические, политические и координирующие полномочия по управлению всеми вопросами, касающимися здоровья населения России.

Провести ревизию имущественного состояния всего комплекса здравоохранения.

Ввести единые стандарты государственного финансирования медицинских организаций.

Внедрить государственный заказ как принцип финансирования социальных программ.

Продолжить сокращение коечного фонда, увеличивая финансирование амбулаторно-поликлинического звена.

Установить масштабы и законность платных медицинских услуг в стране, выработать принципы разделения платных и бесплатных медицинских услуг и подходы к контролю этого разделения (для чего, в частности, можно создать здравоохранительную Прокуратуру).

Перейти на систему оплаты за пролеченный случай в соответствии с полными, дифференцированными тарифами в зависимости от заболевания пациента, его пола и возраста.

Изменить финансирование в здравоохранении в соответствии с принципом: «деньги следуют за пациентом».

Продолжить работу Министерства здравоохранения РФ над выработкой федеральных стандартов оказания медицинской помощи населению с обязательным утверждением их государственным органом по стандартизации.

Разработать и утвердить Базовую программу государственных гарантий сервисных услуг в медицинских организациях.

Сформировать Программу госгарантий медицинской помощи на основе Перечня заболеваний. В данном документе важно исключить возможность дробить процесс диагностики и лечения заболевания на платную и бесплатную формы обслуживания в зависимости от наличия в ЛПУ оборудования, лекарств и пр.

Внести поправки в Статью 41 Конституции Российской Федерации с учетом принципа экономического равенства между медицинскими организациями любых форм собственности и определением гарантий предоставления населению бесплатных услуг

Ввести антимонопольные меры и контроль, направленные против злоупотреблений связями медицинских и страховых организаций.

Вывести из подчинения Минздрава РФ бюро судебно-медицинской экспертизы, передав его в подчинение Министерства юстиции РФ или вновь созданной здравоохранительной Прокуратуры.

Создать систему контроля за производством и реализацией лекарственных средств, ограничить количество оптовых участников рынка.

Провести проверку деятельности Минздрава РФ в сфере регулирования производства и реализации биологически активных добавок, принять меры по запрету их рекламы и реализации в качестве лекарственных средств.

Медицинские учреждения, кадры

Придать ЛПУ большую самостоятельность, изменив их организационно-правовую форму, обеспечить граждан в этом случае новыми государственными гарантиями медицинской помощи.

Разделить в ЛПУ должности главного врача и исполнительного менеджера, создать государственную программу «Профильное образование - менеджерам здравоохранения».

Дополнить программу формирования института врачей общей практики возможностью использования существующих мощностей амбулаторно-поликлинических учреждений.

Обязать врачей страховать профессиональную ответственность, обеспечив для этого необходимые материальные условия.

Законодательно закрепить понятие «медицинский эксперт», определить его статус, полномочия, обязанности и ответственность. Создать независимую службу медицинских экспертов, управляемую заинтересованными организациями коллегиально. Создать институт частных независимых экспертов.

Соблюдение прав пациентов

Принять закон о правах пациента.

Формализовать отношения между ЛПУ и пациентом, приблизить их к форме гражданско-правовой сделки.

Ввести практику подписи пациента в медицинских документах наравне с подписью врача.

Разделить на правовом уровне экстренную и плановую медицинскую помощь с точки зрения причинения здоровью пациента обусловленного вреда.

Содействовать эффективной профилактике ВИЧ среди наркопотребителей на основе признанной международной практики, в первую очередь, устранив законодательные и административные барьеры. Заработать и внедрить программы медицинской и социальной помощи ВИЧ-положительным потребителям наркотиков, обеспечив равный доступ к лечению для этой группы населения.

Разрабатывать и внедрять широкомасштабные программы профилактики сексуальной передачи ВИЧ, в особенности, способствующие снижению уязвимости женщин.

Проводить дополнительную работу по информированию населения о ВИЧ/СПИДе, уделяя особое внимание борьбе со стигматизацией людей с ВИЧ в обществе.

Обеспечить соблюдение законодательного запрета на дискриминацию людей с ВИЧ в сфере медицины, труда, образования и других областях. Обеспечить доступность современных антиретровирусных препаратов и другого необходимого лечения в связи с ВИЧ/СПИДом независимо от места проживания пациента.

Обеспечить адекватный медицинский уход и психосоциальную поддержку для ВИЧ-положительных, находящихся в местах лишения свободы.

Гарантировать соблюдение права людей с ВИЧ на получение любой медицинской помощи на общих основаниях, а также обеспечить современное образование по ВИЧ/СПИДу для медработников всех специальностей.

Привести законодательство РФ в соответствие с международными нормами, отменив ограничение прав людей, живущих с ВИЧ.

Содействовать созданию и развитию служб психосоциальной помощи людям, живущим с ВИЧ, и их близким, при этом развивать и внедрять новые методы в этой области.

Признать важность вовлечения людей, живущих с ВИЧ, в процесс принятия решений, разработку и реализацию программ по ВИЧ/СПИДу и способствовать развитию этого вовлечения.

Улучшить условия содержания в пенитенциарных учреждениях (размер жилой площади на человека, вентиляция, солнечное освещение и питание).

Обеспечить раздельное содержание больных с открытой, лекарственно-устойчивой и заразной формами туберкулеза.

Обеспечить должный доступ заключенных к соответствующей медико-санитарной помощи.

Выделить большего объема ресурсы на адекватный контроль над туберкулезом в пенитенциарной системе, в т.ч., для лечения лекарственно-устойчивых форм ТБ.

Повышать взаимодействие между органами гражданского здравоохранения и органами здравоохранения пенитенциарной системы, ставя цель привести тюремное медицинское обеспечение под контроль Министерства здравоохранения.

Выделить дополнительные ресурсы на создание системы гражданского здравоохранения для контроля над распространением туберкулеза в обществе.

Внедрить механизм социальной реабилитации для освобождающихся из мест лишения свободы.

Создать независимую от Минздрава службу защиты прав пациентов, находящихся в психиатрических стационарах.

Продвижение репродуктивных прав

Добиться исполнения действующих законов в области охраны здоровья матери и ребенка; доработать и принять существующие законопроекты в этой области

Принять меры, направленные на повышение квалификации медицинского персонала, работающего в области репродуктивного здоровья, особенно с точки зрения психологии и этики: стимулировать установление партнерских отношений между врачом и пациентом

Принять учебные программы в школах и высших учебных заведениях на федеральном уровне, продвигающие репродуктивные права и предоставляющие объективную информацию о репродуктивном здоровье; проводить работу со средствами массовой информации, направленную на правильное и более широкое освещение проблем репродуктивных прав и репродуктивного здоровья.

Предотвращение домашнего насилия

Принять к сведению представленный в Правительство РФ документ «Рекомендации органам исполнительной и законодательной власти «Безопасность в семье. Время действовать», подготовленный Национальным офисом Ассоциации «Остановим насилие»

В местах первого обращения, таких как службы здравоохранения, разработать правила поведения медицинских работников в случаях обращении пострадавших от насилия: в частности, разработать подробные должностные инструкции для врачей медицинских лечебных учреждений, осуществляющих первичный медицинский осмотр пострадавшей и описание повреждений, формы анонимных протоколов для медицинских работников, с целью определения, документирования и ведения отчетности о случаях насилия в семье для раннего выявления случаев нарушения.

Экологическая безопасность

В 2000 году ведущие экологические НПО разработали основные принципы Экологической доктрины, которая может послужить основой для формирования государственной экологической политики России. В числе основных ее принципов: охрана здоровья нынешнего и будущего поколений людей от неблагоприятных последствий антропогенных воздействий на окружающую среду; приоритет вопросов

охраны окружающей среды при принятии всех политических и экономических решений; государственный экологический контроль и мониторинг, экологическая экспертиза и лицензирование; участие общественности в выработке и реализации государственной экологической политики и др. В соответствии с этим документом необходимо:

Незамедлительно восстановить систему полноценного государственного управления в области охраны окружающей среды (включая лесные ресурсы), воссоздать соответствующие специальные уполномоченные федеральные органы и их структуры в субъектах федерации.

Упорядочить использование природных ресурсов.

Сместить государственные приоритеты с защиты интересов крупного бизнеса на защиту интересов большинства населения, обеспечения его здоровья и благосостояния.

Статья 13

Реформа системы образования

Изменить принцип системы финансирования, перейти от неокрашенных трансфертов (то есть средств, выделяемых на выравнивание бюджетной обеспеченности единой суммой без разбивки по направлениям социальных расходов) в системе межбюджетных отношений и помощи дотационным регионам и муниципальным образованиям со стороны вышестоящих бюджетов к целевым субвенциям с тем, чтобы распределение расходов на образование было прозрачным и могло контролироваться со стороны государства и общества.

Разрабатывать и внедрять специальные целевые программы, обеспечивающие выравнивание доступа к качественному образованию.

Рассмотреть возможности расширения льгот и повышения оплаты труда в системе образования в первую очередь за счет расширения полномочий по использованию фонда заработной платы

Образовательный процесс

Расширять, в соответствии с международной тенденцией, практику совместного обучения инвалидов и обычных детей.

Развивать систему профессиональной подготовки детей-инвалидов, без которой существенно осложняется их социализация

Развивать систему социальных стипендий и другие формы социальной поддержки – образовательные кредиты, привлечение спонсорских средств. Обеспечивать социальную поддержку студентов из бедных семей, учащихся в учебных заведениях среднего и высшего профессионального образования

Некоторые комментарии к

Четвертому периодическому докладу Российской Федерации (далее – Доклад) по осуществлению Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах (далее – Пакт), представленному в Комитет ООН по экономическим, социальным и культурным правам (далее – Комитет) в 2001 г. и к **Ответам Правительства РФ на вопросы Комитета**, направленным в Комитет в 2003 г.

Доклад и Ответы составлены, исходя из возможностей правового регулирования, а не фактического исполнения тех или иных законов. Оба документа часто ссылаются на Конституцию РФ, Федеральные законы, Указы Президента, Постановления Правительства и другие нормативные документы, показывая тем самым, что существуют законы, регулирующие те или иные проблемы. В то же время известны факты, иллюстрирующие то, что исполнение данных законов часто осуществляется не в полной мере и/или не производит должного эффекта.

Статья 6

Разделы доклада по статье 6 Пакта свидетельствует о том, что Правительство игнорирует проблемы дискриминации в сфере труда. По мнению Правительства, установление в законодательстве общих декларативных норм, провозглашающих равноправие, равенство возможностей и запрещение дискриминации, является достаточными мерами по ее устранению. Между тем, в Российской Федерации отсутствуют эффективные механизмы, направленные на достижение истинного равенства возможностей в сфере труда. Отсутствие информации в докладе Правительства по вопросам дискриминации свидетельствует не об отсутствии дискриминации на практике, а об отсутствии внимания Правительства к этим проблемам. Констатация таких фактов как наличие «женских» отраслей экономики (п. 55 Доклада), «перетекание» мужской рабочей силы в более доходные отрасли, в которых ранее в России традиционно преобладали женщины, например, торговля, общественное питание, финансы и страхование (п. 99 Доклада), при отсутствии указания на реальные шаги, предпринимаемые для устранения таких широкомасштабных нарушений, свидетельствует о нежелании Правительства бороться с дискриминацией в отношении женщин на рынке труда.

В п. 56 Доклада Правительство ссылается на то, что женщины отнесены к приоритетным группам лиц, на которые ориентированы мероприятия, предусмотренные программой занятости населения. Правом первоочередного трудоустройства на создаваемые рабочие места пользуются одинокие и многодетные матери, воспитывающие детей-инвалидов, несовершеннолетних детей; женщины-инвалиды; женщины предпенсионного возраста. Между тем, государство может обеспечить проведение указанной политики лишь в отношении государственной службы занятости, значимость обращения в которую как способа поиска работы постоянно падает. Кроме того, государственная служба занятости, как правило, располагает лишь малооплачиваемыми вакансиями для неквалифицированных рабочих, что приводит к тому, что указанные категории лиц не имеют реальной возможности доступа к высокооплачиваемой квалифицированной работе. В отношении частных кадровых агентств, услугами которых пользуются все больше работодателей, никакой политики, направленной на достижение действительного равенства возможностей в сфере доступа к труду не проводится.

Статья 7

В ответе Правительства РФ на **вопрос № 18** говорится, что *«статьей 133 Трудового кодекса Российской Федерации определено, что минимальный размер оплаты труда не может быть ниже прожиточного минимума трудоспособного человека»*. Однако, эта норма до сих пор не действует, т.к. введение в виду ст. 133 предполагается отдельным федеральным законом.

В **п. 103** Доклада Правительства РФ утверждается, что *«введение в закон нормы, регуливающей обязательность создания службы охраны труда в организациях, осуществляющих производственную деятельность, с численностью более 100 работников, а также недопущение её упразднения позволит значительно повысить возможности внутриведомственного контроля, как основы комплексного решения проблем охраны труда»*. Однако само по себе создание, пусть даже и обязательное, службы охраны труда не может значительно повлиять на решение проблем охраны труда, так как в ФЗ «Об охране труда» (ст. 12) не прописаны полномочия, права и обязанности указанной службы. Она подотчетна руководителю организации. Министерство труда на основании ст. 12 ФЗ «Об охране труда» разработало Рекомендации по организации работы службы охраны труда в организации (Постановление Минтруда России от 8 февраля 2000 г. № 14), которые не являются обязательными для применения. Таким образом, в настоящее время в Российской Федерации не имеется достаточной правовой базы для эффективной деятельности служб охраны труда в организациях.

Помимо этого, политика государства в настоящее время направлена на уменьшение роли профсоюзных инспекций, которые ранее, в том числе и в отчетный период, играли существенную роль в соблюдении работодателями требований охраны труда. В связи с принятием Трудового кодекса РФ большинство профессиональных союзов утратило право на создание собственных технических инспекций, такое право предоставлено теперь только общероссийским и межрегиональным объединениям профессиональных союзов. Во-вторых, профсоюзы лишены права требовать от работодателя немедленного устранения нарушений, угрожающих жизни и здоровью работников, а в случае неисполнения этого требования, приостановления работ впредь до принятия решения Федеральной инспекцией труда.

Ожидания Правительства о снижении *«производственного травматизма, профессиональной заболеваемости, сокращение на этой основе государственных расходов и улучшение социального положения работников» (п. 105 Доклада)* в результате введения новых федеральных законов «Об охране труда» и «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» представляются преждевременными и необоснованными. Реального улучшения ситуации с охраной труда только в связи с принятием указанных законов не происходит, так как законы должны иметь механизм реализации. Сам факт наличия указанных законодательных актов следует оценивать положительно.

Статья 8

В Докладе отсутствует какая-либо информация, касающаяся условий и порядка создания профсоюзов в России, права профсоюзов свободно осуществлять свою деятельность, ограничений этих прав в законодательстве и на практике. В нем указано лишь на отсутствие ограничений права на создание профсоюзов в отношении военнослужащих и государственных служащих (**п. 134 Доклада**), иностранных граждан (**п. 133 Доклада**), а также указано название крупнейшего российского профсоюзного

объединения (**п. 136** Доклада), перечислено несколько правовых норм, относящихся к созданию профсоюзов.

В Докладе также не раскрывается содержание и условия реализации права на забастовку в России. Ограничения этого права, предусмотренные в законодательстве и на практике, в докладе не отражены (**п.п.137, 138** Доклада). В частности, не перечислены категории работников, которым запрещено проводить забастовки (это не только военнослужащие и государственные служащие, как указано в **п.п.137, 138** Доклада); не перечислены случаи, когда допускается проведение забастовок; не приводятся никакие данные относительно соотношения числа забастовок в связи с разрешением коллективных трудовых споров (которые формально допускаются) и иных забастовок (которые не легализованы законодательством). Не отражена сложившаяся на практике ситуация, делающая невозможной проведение законной забастовки. Не указано на отсутствие или полное бездействие норм, устанавливающих порядок разрешения коллективных трудовых споров для работников, лишенных права на забастовку.

На вопрос Комитета относительно мер, направленных на предупреждение дискриминации в отношении профсоюзных лидеров, в особенности женщин (**вопрос №17** Комитета), не дано никакого ответа, а лишь указано, какими нормативными актами осуществляется «правовое регулирование в области профсоюзов».

Статья 10

В **п. 224** Государственного Доклада приведена статистика общей численности детей-сирот на 2000 год – 662,5 тыс человек и говорится, что «в последние годы изменилась тенденция роста числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

Однако, государственные статистические данные не подтверждают эту информацию. Так, всего число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2001 г. достигло 685,1 тыс. человек.⁸⁹ При этом в 2001 г. у родителей, лишенных родительских прав, было отобрано 56,4 тыс. детей, что на 6,2% больше, чем в 2000 г., и на 21,1% больше, чем в 1999 г.⁹⁰

П. 228 Доклада указывает на документы Правительства РФ, предусматривающие комплекс мер, направленных на реформирование органов опеки и попечительства. Однако в представленных Комитету в 2002 г. Ответах Правительства РФ ничего не сказано про отрицательный отзыв Правительства РФ (конец 2001 г.) на разработанные в Министерстве образования РФ чрезвычайно важные законопроекты (поправки и дополнения в Семейный Кодекс РФ и др.), предусматривающие указанное в п. 218 реформирование органов опеки и попечительства; в результате этого отрицательного отзыва Правительства РФ указанные законопроекты были сняты с рассмотрения в Государственной Думе.

По **вопросу №2** Комитета Правительство РФ заявило, что исполнительная, и законодательная власть в РФ уделяют значительное внимание вопросам обеспечения прав детей. В доказательство приводятся многочисленные нормативные акты, принятые в последние годы и затрагивающие права ребенка.

Действительно, правовое положение несовершеннолетних в России, а также органов, уполномоченных государством на их защиту, в последние годы стало еще более подробно регламентировано, однако ситуация с реализацией несовершеннолетними их прав не улучшилась. Примером игнорирования прав детей во вновь принятом

⁸⁹ Государственный доклад «О положении детей в Российской Федерации. 2002 год». М., 2002. С.42.

⁹⁰ Там же.

законодательстве может служить Закон от 31 мая 2002 г. «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в РФ», закрепляющий бесплатное оказание юридической помощи только одной узкой категории детей — несовершеннолетним, содержащимся в учреждениях системы профилактики безнадзорности и правонарушений. Все остальные дети не имеют возможности получить правовую помощь бесплатно. Таким образом, вместо того, чтобы предпринимать усилия по исправлению сложившейся ситуации с нарушением основных прав ребенка, в т. ч. права на семью, на образование, на защиту и т. д., государство принимает многочисленные правовые акты, не влияющие на изменение ситуации.

В ответе Правительства РФ на **вопрос № 3** Комитета, где перечисляются органы, призванные защищать права человека, отсутствует какое-либо упоминание ювенальных судов, учрежденных в некоторых субъектах Российской Федерации, что очевидным образом демонстрирует насколько Правительство РФ «не слышит» рекомендации, даваемые комитетами ООН («Заключительные замечания Комитета ООН по Правам Ребенка: Российская Федерация» 1993 и 1999 гг.).

Статья 11

Пункты Доклада часто непоследовательно и однопланово раскрывают существующую ситуацию в обществе. Например, **пункты 249—260**, посвященные прожиточному минимуму, не раскрывают соотношения прожиточного минимума и размера минимальных социальных гарантий, МРОТ и т.п. Данный ряд пунктов необоснованно прерван **п. 257** о задолженности по заработной плате.

К слабым местам Доклада и Ответов на вопросы Комитета в части права на достаточное питание могут быть отнесены: слабая информационная база, нормативность подхода, игнорирование ряда ограничений в доступности продовольствия.

В Докладе говорится о том, что все группы населения имеют равные возможности в реализации права на достаточное питание. Таким образом, авторы не учитывают ни экономических ограничений (бедность), ни физической недоступности продовольствия для многих групп населения, включая заключенных, военных срочной службы, и т.д.

В **п. 261** Доклада говорится, что «... были определены приоритетные направления развития стандартизации, что обеспечивает поступление на рынок качественных и безопасных продуктов питания». Однако развитие стандартов питания само по себе, без их строгого соблюдения, не может обеспечивать поступление на рынки только качественных продуктов. Это пример использования в Докладе фактов, которые верны по сути, позитивны по содержанию, но являются скорее теорией реализацией права на достаточное питание, чем практикой.

В связи с экономическими ограничениями питания, отметим, что в **п. 252** Доклада говорится об увеличении должностных окладов работников некоторых категорий в бюджетной сфере как о важном шаге, предпринятом Правительством РФ. Однако ничего не говорится о мерах поддержки наиболее нуждающегося населения других социально-демографических групп, хотя в 2000 г. по данным Госкомстата РФ свыше 50% временно не работающих, получателей пособия по безработице или пенсий по случаю потери кормильца относились к малоимущему населению. Этот показатель превысил 40% для пенсионеров по инвалидности, получателей социальных пособий, стипендий, пособия на ребенка до 1,5 лет.

В Докладе недостаточно упоминается и практически не анализируются основные проблемы реализации права на достаточное жилище. Из 24 пунктов государственного доклада в пунктах **270, 271, 273 – 276 и 293** перечисляются законодательные меры, но

отсутствует информация о применении законодательства, **п. 272** содержит только декларацию о намерениях государства обеспечить возможность «для устойчивого и эффективного экономического оборота жилищного фонда, в рамках которого удовлетворяются жилищные потребности граждан», в пунктах **276, 277 – 285, 287 - 289, 291, 292, 294** содержится случайный набор фактов, преимущественно статистических, отсутствие анализа которых не позволяет адекватно оценить действительное положение дел с реализацией права на необходимое жилище. В **п. 286** государственного доклада содержатся сведения об уровне оснащенности жилищного фонда различными видами благоустройства. Однако эти показатели не реализуются гражданами в полной мере на практике из-за распространенных «плановых» и внеплановых отключениях электрической и тепловой энергии, питьевой и горячей воды и газа. Проблемы в сфере реализации прав граждан Российской Федерации на достаточное жилище отражены лишь в **п. 286**, в котором говорится о недостатке доброкачественной питьевой воды и неблагоприятной санитарно-эпидемиологической ситуации на большинстве сельских территорий и в **п. 290**, в котором отмечено недостаточное обеспечение жильем молодежи до 30 лет.

В **п. 275** указано, что *«в соответствии с пунктом 3 статьи 40 Конституции РФ «малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами».*

Необходимо отметить, что на практике эта норма не действует. Доступ к бесплатному социальному жилью сохраняют все категории граждан, независимо от своего материального положения. В настоящее время предоставление государственного и муниципального жилья производится гражданам всем категориям, состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, независимо от их материального положения.

Оплата жилищно-коммунальных услуг по заниженным регулируемым тарифам осуществляется всеми категориями населения. То же самое происходит при пользовании скидками на оплату жилищно-коммунальных услуг, предоставляемыми гражданам отдельных категорий, имеющих право на льготы. Численность граждан, пользующихся льготами, составляет 42355 тыс. человек, из них 1331 тыс. человек пользуется льготами по профессиональному признаку. Размер средств, затраченных на предоставление гражданам льгот по оплате жилья и коммунальных услуг, составляет 12671,8 млн. руб., из них 588,2 млн. руб. по профессиональному признаку. Бюджетные затраты на субсидирование предоставления жилищно-коммунальных услуг, адресно направляемые малообеспеченным гражданам, составляют лишь около 6% всего бюджетного субсидирования (в 2002 году – 212 млрд. руб.). В силу ряда причин - обеспеченные слои имеют лучшие условия доступа к государственной помощи. Большая часть бюджетных субсидий направляется пропорционально обслуживаемой площади жилищного фонда, что означает скрытое субсидирование обеспеченных граждан.

Статья 12

В **п. 323** Доклада сказано, что *«назрела необходимость принятия ряда документов по обеспечению прав граждан на охрану здоровья и бесплатную медицинскую помощь...».* Однако, кроме принятия документов необходим реальный контроль государства за выполнением конституционной нормы, регламентирующей бесплатную медицинскую помощь. По данным самого Минздрава РФ, не говоря о независимых исследованиях, до 50 % расходов на здравоохранение составляют платежи населения.

В **п. 334** Доклада говорится, что *«острота проблемы обеспечения населения и учреждений здравоохранения лекарственными средствами, возникшая в последние годы,*

несколько снижена...». Однако, данные разных источников говорят, что лишь 10 до 50% населения (разброс цифр значителен) могут позволить себе приобретение лекарств.

В п. 357 Доклада говорится, что *«решению задач по усилению первичного звена здравоохранения, включая все виды профилактики, будет способствовать направление в данный сектор не менее 35% всех средств и еще 20% - на специализированную амбулаторную помощь».*

На данный момент соотношение следующее – 10 % профилактика, 30% амбулаторно-поликлиническое звено, 60 % стационары, - и практически не меняется. Приходится констатировать, что государство не способно эффективно решить проблему усиления профилактического и амбулаторно-поликлинического звена за счет стационаров. Последние оказывают мощнейшее сопротивление в этой части реформы. Здесь необходимо отметить, что российское здравоохранение можно охарактеризовать как «индустрию по инвалидизации страны». Притом, что на государственном уровне никакой профилактической работы с населением не ведется, за исключением работы с детьми; притом, что амбулаторно-поликлиническое звено очень слабое, - здоровье работоспособного гражданина «доводят» до состояния, когда его нужно уже спасать, а не лечить, - он попадает в стационар, государство и сам пациент тратят огромные деньги на содержание в стационаре, и гражданин нередко выходит оттуда инвалидом, и тогда уже не он работает на государство, а государство на него. Сегодня инвалидов в России свыше 10 млн. человек, т.е. около 7% населения (для сравнения: в 1985 году было 3, 9 млн. инвалидов при большей численности населения).

В п. 409 дана структура потерь трудового потенциала страны. При этом ничего не сказано о потерях в результате врачебных ошибок, что дает основания полагать, что государство игнорирует такую проблему как ущерб здоровью вследствие врачебной ошибки и не обладает соответствующей статистической информацией.

В ответе Правительства РФ на **вопрос № 31** отмечается, что *«...внимание ...сосредоточено на совершенствовании качества оказания противотуберкулезной помощи населению, развитии комплекса профилактических мероприятий, образования населения и медицинских работников».*

Согласно информации неправительственных организаций и международной организации «Врачи без границ», этого нельзя сказать о медицинских учреждениях уголовно-исполнительной системы, которые остро нуждаются в медикаментах и профессиональных медицинских работниках. Для того, чтобы завершить лечение необходимо обеспечить непрерывную поставку соответствующих препаратов на весь период лечения, наблюдать за пациентами. Это не всегда выполнимо в местах лишения свободы, имеющих ограниченный бюджет на охрану здоровья. Кроме того, свыше половины зданий УИС нуждаются в капитальном ремонте, а более четверти вообще не пригодны к эксплуатации. Слабая подготовка медицинского персонала часто приводит к задержкам в постановке диагноза и проведения лечения, а совместное содержание больных с активной и неактивной формами туберкулеза приводит к неконтролируемому заражению. Также, более половины освобождающихся не имеют возможности продолжать лечение после освобождения из-за отсутствия необходимых документов, денежных средств, постоянного места жительства (прописки) и вынуждены решать, в первую очередь, данные социальные проблемы.

Далее, в ответе на этот же вопрос говорится, что *«... осуществляется финансирование мероприятий по статическому наблюдению за туберкулезом, формированию системы эпидемиологического мониторинга»*

Да, действительно, несколько программ по наблюдению за туберкулезно-больными были внедрены в действие и показали неплохие результаты. Например, специальная поощрительная программа, организованная в Ивановской области, предполагала

еженедельные продуктовые наборы, лечение на дому и систему отслеживания тех, кто прервал лечение. Программа позволила снизить процент пациентов, прерывающих лечение с 21 до 5 (по информации «Врачи без границ»). Но, учитывая размеры России, нельзя говорить о массовом распространении таких программ. И важным тормозом здесь является отсутствие должной социальной поддержки бывших заключенных, которые очень часто вынуждены искать жилье и питание самостоятельно. Кроме того, информационное взаимодействие между медицинскими учреждениями мест лишения свободы и гражданскими тубдиспансерами практически отсутствует и если человек после освобождения не встал на учет сам, ни одна из гражданских медицинских структур не будет ничего о нем знать.

Далее говорится, что *«важнейшее значение имеет проведение противотуберкулезных мероприятий в учреждениях УИС Минюста России ...»* (ответ Правительства РФ на **вопрос № 31** Комитета).

Кроме проведения профилактических мероприятий, совершенно необходимым является организация взаимодействия между гражданскими и тюремными противотуберкулезными службами, что также рекомендуют Минимальные стандартные правила обращения с заключенными ООН, где отмечается, что «работа тюремных медицинских служб должна быть организована в тесном сотрудничестве с местными органами управления здравоохранения» (Правило 22, глава «Медицинское обслуживание»).

Из 122 пунктов к Статье 12 Доклада, посвященной охране здоровья, 8 пунктов (**414 - 421**) посвящены проблеме связи здоровья с состоянием окружающей среды. Содержащиеся в этих пунктах сведения не вызывают возражений. Однако бросается в глаза отрывочность и случайность представленных фактов, отсутствие принципиальной оценки значимости факторов окружающей среды в формировании здоровья российского населения. В целом представленные материалы не дают адекватной картины происходящего и могут скорее дезориентировать читателя. Раздел полностью отвечает официальной позиции, не признающей важнеего значения разрушения окружающей среды, химического, радиационного и др. экологических факторов, в прогрессирующем ухудшении здоровья россиян, в особенности детей. Необходимо подчеркнуть полное отсутствие в разделе каких бы то ни было ссылок на возможности или недостатки правового решения возникающих проблем, не сделано никаких попыток анализа состояния законодательства и политики государства в этой области.

Статья 13

В **п. 451** Доклада о 23788 детей, которые не посещают школу, поскольку «не подлежат обучению». Следует заметить, что: (1) само использование в отношении ребенка определения «не подлежит обучению» является дискриминационным и не предусмотрено никакими законами РФ (составители Четвертого доклада в данном случае просто повторили эту дискриминационную терминологию, используемую – в нарушение законодательства – во многих официальных документах); (2) реальное число детей, не посещающих школу по причине состояния здоровья, существенно выше (в 10-15 раз) цифры, приведенной в ст. 439 Четвертого доклада.

В **п. 525** говорится о *«принципиальном изменении роли психолого-медико-педагогических комиссий (ПМПК) ...»*, что, к сожалению, не соответствует каждодневной практике работы этих органов. ПМПК, практически по всей стране (за редкими позитивными исключениями) не включены в процесс адаптации и реабилитации ребенка-

инвалида, а традиционно остаются инструментом «штампования диагнозов» - зачастую необратимых и с трагическими для судьбы ребенка последствиями.

По **вопросу № 36** Комитета Правительство РФ привело данные о том, что на 1 сентября 2002 года выявлено 26 тыс. 220 детей и подростков, не обучающихся в школе в нарушение закона.

Между тем, у министра образования РФ В. Филиппова есть сведения о том, что в России 1,5—2 млн детей школьного возраста по разным причинам в школе не учатся. Однако бывшая вице-премьер В. Матвиенко (со ссылкой на данные Минобразования) заявила, что школу не посещают только 368 тыс. детей, приведя одновременно данные Минтруда, по которым в России около одного миллиона безнадзорных детей.⁹¹ Трудно представить, остальные тысячи безнадзорных детей все-таки исправно ходят в школу. Разница в одновременно приводимых различными государственными чиновниками цифрах говорит о том, что точные данные в этой области отсутствуют.

Статья 15

В **п. 574** говорится, что *«за последние годы проделана значительная работа по нормативно-правовому обеспечению прав ученого на результаты научных исследований, охрану интеллектуальной собственности, пропаганду достижений российской науки, обмен научной информацией, развитию международного сотрудничества».*

Однако, проблемы российской науки связаны не с отсутствием нормативной базы в этой сфере творческой деятельности. Действительно, нормативно-законодательная база вполне соответствует представлением о правах ученых и свободе научного творчества в демократическом обществе.

Проблемы российской науки и российских ученых возникают при реализации прав, декларированных законодательством. В первую очередь это относится к финансированию научных исследований государством и необычайно низкой оплате труда ученых. Дело в том, что практически вся сфера научной деятельности как в рамках Российской академии наук, так и в рамках отраслевых научных организаций (учреждений) находится в руках государства. И оно же определяет уровень оплаты труда. Даже при выполнении работ для коммерческих или зарубежных организаций, ученые остаются исполнителями и вынуждены довольствоваться весьма небольшими доплатами, определяемыми руководителями их институтов. Лишь небольшая часть ученых, включающая руководителей научных учреждений, поглощает основную долю дополнительных доходов, получаемых институтами за счет работы ученых.

При этом (если работа ведется для зарубежных заказчиков) ученые всегда рискуют быть обвиненными в разглашении государственной тайны и даже в шпионаже (примером может служить судьба таких ученых как Анатолий Бабкин, Владимир Щуров, Владимир Сойфер, Валентин Данилов, Игорь Сутягин, Валентин Моисеев). Работа таких людей приносила доходы их организациям и руководителям. Ответственность же за мнимые нарушения российских законов ложилась на исполнителей.

Следует признать, что ученые во многих случаях являются объектом открытой эксплуатации. Зарплата большинства ученых не достигает 100 долларов в месяц. Известны случаи решений Правительства РФ, направленные на лишение научных учреждений занимаемых ими зданий, что равнозначно закрытию целых научных направлений.

При всей позитивности деклараций **п. 575** Доклада, следует указать, что концепция реформирования науки является плодом деятельности чиновников бюрократических институтов управления наукой и правительственных структур. В широких кругах ученых

⁹¹ *Сергеев М.* Борьба с беспризорностью // Страна.Ру. 2002. 14 янв.

концепция реформы науки не обсуждалась. Курс на перевод науки в сферу частной деятельности в стране не обозначен.

В п. 576 Доклада говорится о государственной политики в области международного научно-технического сотрудничества. В разработанной концепции *«выделяются два основных приоритета государственной политики: повышение роли и удельного веса инновационно-технологической составляющей в общей структуре МНТС России и создание рыночных механизмов и инфраструктуры международного сотрудничества, отвечающих мировым стандартам. Концепция охватывает период 2000-2005 годы и намечает долгосрочные ориентиры»*.

Однако, практика 2000-2003 гг. показывает, что международное сотрудничество научных учреждений и ученых не только не поддерживается и не поощряется, но и подавляется с помощью спецслужб, прокуратуры и судов. Ученые, активно сотрудничавшие с зарубежными коллегами привлекались к уголовной ответственности и осуждались за разглашение государственной тайны или шпионаж. Имена таких ученых приведены в комментарии к статье 565.

Необходимо отметить, что несмотря на декларирование о *«повышение роли и заинтересованности ученого и изобретателя при выборе направлений и реализации проектов международного научно-технического сотрудничества»* (п. 568 Доклада), поощряется лишь сотрудничество в тех направлениях, которые определены государственными структурами. На практике ученый, как правило, не волен в выборе тем для международного сотрудничества. Такая работа требует многоступенчатых согласований, включая сюда и согласования со спецслужбами. Но и это не гарантирует ученых от последующего преследования.