

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА** **В ХАБАРОВСКОМ  
КРАЕ**



## **ДОКЛАД**

**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ  
И О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2013 ГОДУ**

**Хабаровск  
2014**

Уполномоченный по правам человека  
в Хабаровском крае  
Безуцкий Юрий Николаевич

Адрес Муравьева-Амурского ул., 32, г.Хабаровск, 680000

Телефоны: (8-4212) 31-84-30, 31-87-97 (факс)

E-mail: [priem@pravo.khv.ru](mailto:priem@pravo.khv.ru)

Веб-сайт: [www.pravo.khv.ru](http://www.pravo.khv.ru)

## **ВВЕДЕНИЕ**

10 декабря 2013 года исполнилось 65 лет со дня принятия Генеральной Ассамблеей Организации Объединенных Наций Всеобщей декларации прав человека, которая положила начало развития системы защиты прав и свобод человека, как в рамках международных отношений, так и в рамках национального законодательства многих стран мира.

Обеспечение эффективной защиты прав и свобод человека является приоритетным направлением и для Российской Федерации. Безусловным подтверждением этому является расширение в нашей стране механизмов и институтов, гарантирующих эффективную реализацию и защиту прав человека посредством введения института Уполномоченного по правам человека.

31 июля 2006 года институт Уполномоченного по правам человека получил свое законодательное закрепление и в Хабаровском крае – был принят Закон «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае». И вот уже на протяжении семи лет этот закон работает и совершенствуется на благо жителей края и благодаря их активной жизненной позиции, а также, безусловно, поддержке со стороны губернатора и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края.

Настоящий ежегодный доклад подготовлен в соответствии со статьей 13 Закона Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае». Одной из целей настоящего документа является информирование губернатора Хабаровского края, депутатов Законодательной Думы, органов государственной власти края, органов местного самоуправления, общественных объединений и населения о положении дел с правами человека в крае и мерах, принимаемых Уполномоченным для обеспечения гарантий правовой защиты населения, проживающего в регионе. Не менее важной целью данного доклада является пропаганда прав и свобод человека, воспитание уважительного отношения к ним со стороны государственных органов и должностных лиц.

Доклад подготовлен на основе всестороннего изучения жалоб и обращений граждан о допусках нарушениях прав и свобод

человека и гражданина на территории Хабаровского края. При подготовке доклада использовались результаты социологического исследования, проведенного Дальневосточным институтом управления – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации среди жителей Хабаровского края в рамках проекта: «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае», аналитические и статистические материалы, предоставленные Уполномоченному государственными органами края, а также размещенные на сайте территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, материалы научных конференций и выступлений, а также публикации средств массовой информации.

На основе всестороннего изучения полученной информации в докладе отражена реальная ситуация, сложившаяся в крае по соблюдению прав человека, затронуты наиболее острые проблемы обеспечения прав и свобод граждан в различных сферах общественной и социальной жизни. Доклад не является простой констатацией фактов, он содержит предложения и рекомендации, которые, по мнению Уполномоченного, будут способствовать устранению имеющихся нарушений прав граждан.

Особое место в докладе уделено как вопросам несовершенства нормативно-правовых актов Российской Федерации и края, так и вопросам устранения («восполнения») выявленных в ходе рассмотрения обращений граждан «пробелов» в законодательстве.

Ежегодный доклад размещён на официальном сайте Уполномоченного в информационной сети Интернет ([www.pravo.khv.ru](http://www.pravo.khv.ru)) и в информационно-правовой системе «Консультант Плюс».

Уполномоченный признателен всем, кто помогал осуществлять деятельность краевого правозащитного института, способствовал восстановлению и защите прав и законных интересов населения Хабаровского края.

Уполномоченный по правам  
человека в Хабаровском крае



Ю.Н. Березуцкий

**РАЗДЕЛ I**  
**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО**  
**ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ**  
**С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ,**  
**ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И**  
**ДРУГИМИ СТРУКТУРАМИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ**  
**ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

В Российской Федерации идея учреждения института Уполномоченного по правам человека впервые получила юридическое закрепление в Декларации прав и свобод человека и гражданина, принятой 22 ноября 1991 года Верховным Советом РСФСР. Статья 40 Декларации предусматривала создание должности Парламентского уполномоченного по правам человека.

Дальнейшее развитие институт Уполномоченного по правам человека получил в 1993 году с принятием Конституции Российской Федерации, устанавливающей порядок назначения и освобождения от должности Уполномоченного и основания его деятельности (пункт «д» части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации).

4 марта 1997 года официально опубликован и вступил в силу Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», который определил статус Уполномоченного, его компетенцию.

В Хабаровском крае должность Уполномоченного по правам человека получила свое законодательное закрепление в июле 2006 года с принятием Закона Хабаровского края № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае». Закон определил правовой статус Уполномоченного, порядок назначения на должность и освобождения его от должности, его компетенцию, организационные формы и условия деятельности.

Сегодня институт Уполномоченного по правам человека занимает одно из основных мест в системе несудебных форм правовой защиты, важнейшим назначением которого является содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Безусловно, одной из главных обязанностей Уполномоченного является рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, принятие мер по их восстановлению.

В 2013 году к Уполномоченному поступило 3076 обращений как индивидуальных, так и коллективных, на различные нарушения прав и свобод человека (в 2012 г. – 3020). Подавляющее большинство – 95,9 % – составили обращения, поданные жителями муниципальных образований Хабаровского края. Оставшиеся 4,1 % обращений поступили от жителей других субъектов Российской Федерации и стран зарубежья.

Тематика обращений, в целом, соответствует тенденциям последних лет. Более 35,2 % обращений подано Уполномоченному в

связи с нарушениями социальных прав (из них 61,7 % – нарушение прав на жилище и коммунально-бытовое обслуживание, 17 % – социальное обеспечение, 11,5 % – охрана материнства и детства и 9,1 % – здравоохранение).

Свыше 34 процентов обращений касалось личных (гражданских) прав (из них 37,9 процента – нарушение права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, 23,3 процента – нарушение права на достоинство, в том числе в связи с неудовлетворительными условиями содержания в местах принудительного содержания).

Традиционно невысока доля обращений на нарушение политических и культурных прав, соответственно 0,6 процента и 0,4 процента от общего количества поступивших Уполномоченному в 2013 году обращений.

Из поступивших обращений 5,6 процента (в 2012 году – 5,3 процента) отклонены Уполномоченным по причине их несоответствия установленным в законе критериям приемлемости – обращения перенаправлены в тот орган, к компетенции которого отнесено их рассмотрение.

По результатам изучения 56,4 процента обращений заявителям, не исчерпавшим средств правовой защиты своих прав, были направлены разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий (в 2012 году – 67,3 процента).

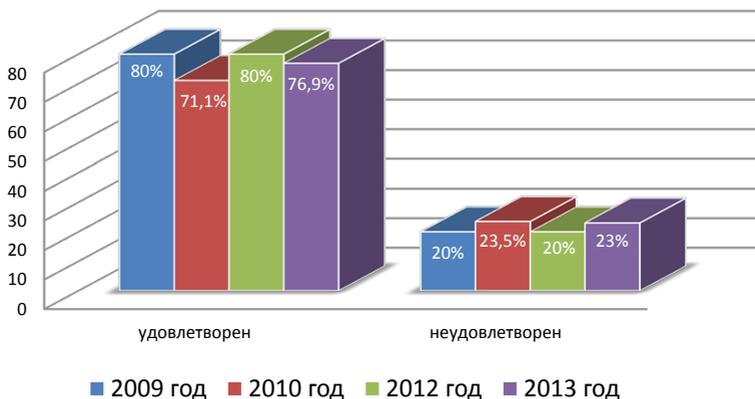
В свою очередь, по 26,4 процента поступивших обращений (в 2012 году – 27,4 процента) Уполномоченному удалось добиться полного восстановления нарушенных прав заявителей. Часть находившихся в работе обращений не была разрешена в 2013 году, работа по ним будет продолжена в 2014 году<sup>1</sup>.

Об удовлетворенности граждан результатами обращений к Уполномоченному можно судить по результатам социологического опроса, проведенного Дальневосточным институтом управления – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в рамках проекта «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Хабаровском крае: социологическое измерение (2009 – 2013 годы)» (далее – социологический опрос). Динамика удовлетворенности

---

<sup>1</sup> Более подробная информация о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2013 году представлена в приложении к докладу.

результатами обращений к Уполномоченному (в процентах от числа опрошенных) представлена на Диаграмме 1.



**Диаграмма 1 - Динамика удовлетворенности результатами обращений к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае**

Так, динамика ответов респондентов по результатам личных обращений к Уполномоченному за период с 2009 по 2013 год демонстрирует устойчивую удовлетворенность результатом такого обращения. Общий баланс положительных ответов по результатам обращений составляет большинство – порядка 80 процентов. Только один из пяти респондентов в той или иной степени (полностью и частично) выразил свою неудовлетворенность результатом своего обращения к Уполномоченному. Данный показатель оценки эффективности деятельности подтверждает, что институт Уполномоченного по правам человека является важным элементом в системе органов государственного управления по защите прав и свобод человека и гражданина. Своей деятельностью он способствует установлению и поддержке в крае стабильности в соблюдении прав и свобод его жителей.

При рассмотрении поступивших обращений Уполномоченный использует весь спектр предоставленных ему законом полномочий: от запроса у государственных органов и должностных лиц необходимых сведений, документов и материалов до привлечения в рамках

рассматриваемой проблемы научных и иных организаций, а также ученых и специалистов.

Кроме того, исходя из специфики правозащитного института, значительная роль в его деятельности отводится взаимодействию с компетентными государственными органами и их должностными лицами, а также иными правозащитными структурами.

Безусловно, любое взаимодействие должно осуществляться в рамках определенных принципов и иметь под собой цели и функции. Целью взаимодействия Уполномоченного является защита прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами. Функцией взаимодействия является координация деятельности его участников на достижение общей цели их взаимодействия. Таким образом, процесс взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти и органами местного самоуправления и другими структурами есть не что иное, как согласованная деятельность, направленная на достижение одной цели – защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдение и уважение, а также содействие в реализации этих прав и свобод.

На протяжении всего периода деятельности института Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае и, безусловно, в 2013 году, Уполномоченный при восстановлении прав и законных интересов граждан активно взаимодействовал с депутатами Законодательной Думы края, членами правительства и иными должностными лицами органов государственной власти краевого и федерального уровня, прокуратурой, подразделениями правоохранительных органов, представителями муниципальных органов власти и другими заинтересованными ведомствами и структурами.

## **1. Взаимодействие с депутатами Законодательной Думы Хабаровского края**

Правовой основой взаимодействия Уполномоченного с органами законодательной власти Хабаровского края в области защиты прав граждан выступают Закон Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» и Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Безусловным приоритетом в этом взаимодействии является реакция законодательного органа края на доклад и воплощение в жизнь мероприятий, озвученных в нём.

Так, в 2013 году Уполномоченный представил Законодательной Думе Хабаровского края ежегодный доклад «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2012 году». Необходимо отметить, что доклад Уполномоченного был не только принят к сведению, но личные предложения по совершенствованию законодательства, изложенные в докладе, были приняты в работу законодательным органом края. Например, поднятый в докладе вопрос внесения изменений в Положение «О признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции», утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47, был изучен депутатами Законодательной Думы Хабаровского края. По результатам изучения ими, совместно с органами исполнительной власти края, подготовлено обращение в Федеральное агентство по строительству и жилищно-коммунальному хозяйству по вопросу внесения предлагаемых изменений.

Также в 2013 году по предложению Уполномоченного был рассмотрен вопрос законодательного закрепления права на компенсацию расходов по оплате найма жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до исполнения перед ними обязательства по предоставлению жилого помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда края.

Кроме того, Уполномоченным было предложено дополнить Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях нормой, устанавливающей ограничения по уровню шума для граждан, проживающих в жилых домах, в дневное время и административную ответственность за превышение указанного уровня. Информация о результатах рассмотрения двух последних предложений представлена в главе I «Реализация конституционного права на жилище».

В 2013 году взаимодействие Уполномоченного и законодательного органа края, направленное на совершенствование законодательной базы, было продолжено. К примеру, на сегодняшний день законодательство в области градостроительства не содержит нормы, обязывающей застройщика планировать функциональные помещения для парковки (стоянки) автотранспорта. В результате такого законодательного пробела жители вновь создаваемых жилых микрорайонов вынуждены оставлять свои транспортные средства в непригодных для этого местах, включая детские игровые площадки, чем нередко создают препятствия для чрезвычайных служб. Свои предложения по урегулированию данного вопроса были направлены Уполномоченным в законодательный орган края в первом полугодии 2013 года. Другие предложения по совершенствованию законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина представлены Уполномоченным в следующих главах настоящего доклада.

Необходимо отметить, что взаимодействие Уполномоченного и Законодательной Думы Хабаровского края не ограничивалось лишь мерами по совершенствованию краевых законов и иных нормативных правовых актов в части соблюдения прав и свобод человека и представлением ежегодного доклада. Уполномоченный принимал активное участие в заседаниях законодательного органа края, оказывал депутатам содействие в рассмотрении обращений и жалоб граждан. В свою очередь, представители Законодательной Думы Хабаровского края, являясь членами Общественного совета при Уполномоченном, также участвовали в деятельности Уполномоченного.

Так, к примеру, в рамках правового просвещения молодежи, они принимали участие в организации ежегодно проводимого Уполномоченным краевого конкурса среди учащихся образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования края на лучшую презентацию проекта «Территория права». Более того, в 2013 году впервые один из участников конкурса был награждён грамотой и поощрительным призом непосредственно от Законодательной Думы Хабаровского края.

## **2. Взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации**

Уполномоченный является лицом, наделенным государством полномочиями, направленными на содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Реализуя установленные законом задачи, Уполномоченный, безусловно, не может обойтись без взаимодействия с различными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В 2013 году бесспорным лидером в вопросах взаимодействия были органы краевой власти, осуществляющие деятельность в социальной сфере – образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилье и коммунально-бытовое обслуживание, досуг и другое.

В качестве примеров приведем лишь некоторую часть такого взаимодействия.

В марте 2013 года в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина В. (дело от 20.03.2013 № 351) о необоснованном отказе в установлении инвалидности.

Поскольку одним из определяющих факторов при рассмотрении вопроса о наличии у граждан признаков инвалидности является заключение врачей-специалистов, полученное в ходе обследования перед направлением в ФКУ «Главное бюро медико-социальной экспертизы по Хабаровскому краю» (далее – учреждение МЭС), Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения Хабаровского края с просьбой оказать гражданину В. содействие в проведении комплексного обследования заявительницы и по его результатам рассмотреть вопрос о направлении документов на освидетельствование заявительницы в учреждение МЭС.

Министерство здравоохранения края оказало необходимую помощь, организовав обследование и консультации гражданина В. для оформления документов в бюро медико-социальной экспертизы.

Другой пример. На рассмотрении Уполномоченного находилась коллективная жалоба жильцов многоквартирного дома, расположенного в г. Комсомольске-на-Амуре, о ненадлежащем его содержании управляющей компанией. Приложенные к обращению фотографии свидетельствовали о том, что дому требуется капитальный ремонт, однако управляющая организация меры по его ремонту не принимала. Неоднократные обращения жильцов в управляющую организацию оказались безрезультатными. При этом жильцы

(заявители) свои обязательства по оплате содержания и ремонта жилого дома исполняли в полном объеме.

Для разрешения сложившейся ситуации Уполномоченный обратился в Главное контрольное управление Правительства Хабаровского края, специалисты которого провели осмотр многоквартирного жилого дома. В результате этой проверки нарушения управляющей компанией правил содержания и ремонта жилого дома подтвердились.

По факту указанного нарушения управляющая компания и его директор привлечены к административной ответственности, предусмотренной статьей 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений). Кроме того, управляющая компания получила предписание на устранение выявленных нарушений и предупреждение о том, что Главным контрольным управлением будет осуществляться инспекционный контроль за их деятельностью до фактического устранения выявленных нарушений.

Приведенные примеры свидетельствуют о том, что некоторые обращения граждан, поступающие к Уполномоченному, требуют специальных познаний, в связи с чем не могут рассматриваться без участия министерств и ведомств краевого уровня. В свою очередь, привлечение к рассмотрению обращений граждан краевых органов власти позволяет не только оказывать заявителям необходимое содействие в разрешении возникших ситуаций, но и выстраивать общую систему исправления ошибок в конкретной сфере деятельности.

### **3. Взаимодействие с органами охраны порядка, следствия и надзора**

Немалое число обращений граждан к Уполномоченному связано с вопросами, относящимися к компетенции федеральных органов государственной власти, а именно их территориальных подразделений.

Из года в год Уполномоченный сталкивается с большим количеством обращений, связанных с деятельностью правоохранительных органов и иных силовых структур. Соответственно, без тесного взаимодействия с руководством этих

ведомств рассмотрение жалоб указанной категории было бы затруднительно. В целях разрешения данного вопроса, между Уполномоченным и различными подразделениями федеральных органов государственной власти правоохранительной направленности были заключены двусторонние соглашения о сотрудничестве. На сегодняшний день Уполномоченным подписаны соглашения о сотрудничестве с Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, прокуратурой Хабаровского края<sup>2</sup>.

В качестве аспектов взаимодействия можно отметить участие Уполномоченного в различных заседаниях, координационных советах, конференциях, совещаниях и взаимных консультациях по актуальным вопросам, в совместном проведении приемов граждан.

Так, к примеру, в 2013 году Уполномоченный принял участие в краевой конференции представителей общественных советов, советов общественности и общественных объединений правоохранительной направленности, проводимой УМВД России по Хабаровскому краю. Данное мероприятие стало уникальной коммуникационной площадкой, в рамках которой его участники обменялись опытом работы по профилактике преступлений и правонарушений, охране общественного порядка на территории края.

Говоря о взаимодействии Уполномоченного с УМВД России по Хабаровскому краю, необходимо отметить, что такое взаимодействие отличается от взаимодействия с другими государственными структурами, поскольку органы внутренних дел выступают в этом процессе в двух аспектах, во-первых, как органы, осуществляющие деятельность по защите прав граждан, а во-вторых, как органы, нарушающие права граждан, примеры этому будут приведены далее<sup>3</sup>.

Как и прежде, динамично в 2013 году развивалось взаимодействие Уполномоченного со Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю (далее – Следственное управление), причин для этого существует немало, однако основной является тот факт, что деятельность данного

---

<sup>2</sup> Когда верстался настоящий доклад, между Уполномоченным и Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю была достигнута договоренность о заключении Соглашения о взаимодействии.

<sup>3</sup>См. главу V. «Реализация конституционного права граждан на государственную защиту в процессе деятельности правоохранительных органов».

ведомства нацелена на защиту личных (базовых) прав граждан, таких как право на жизнь, право на достоинство.

Как было отмечено ранее, количество обращений, связанных с деятельностью правоохранительных органов и иных силовых структур, из года в год остается достаточно большим. В связи с чем, одной из главных форм сотрудничества Уполномоченного со Следственным управлением является рассмотрение фактов, отраженных в указанных обращениях. Здесь необходимо отметить, что количество жалоб граждан, связанных непосредственно с деятельностью сотрудников подразделений Следственного управления, поступающих Уполномоченному, незначительно. Более того, решения по устранению нарушений, отраженных в указанных жалобах, если таковые имеют место быть, разрешаются руководством Следственного управления в кратчайшие сроки. Однако наибольшее количество обращений связано с проверкой, в рамках статей 144 – 145 Уголовного процессуального кодекса Российской Федерации, правомерности действий должностных лиц других правоохранительных структур.

С ростом количества обращений о нарушении конституционных прав граждан на труд и получение гарантированного вознаграждения за труд, в 2013 году возросло количество обращений, направляемых Уполномоченным в Следственное управление для рассмотрения возможности возбуждения в отношении работодателей уголовных дел по статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации («Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат»).

Деятельность Уполномоченного по правам человека, равно как и деятельность следственных органов Следственного комитета, не ограничивается проверкой информации, поступающей из обращений и жалоб граждан. Нередко поводом для совместной работы становятся сообщения, размещенные в средствах массовой информации. Так, в конце 2012 года – начале 2013 года в Хабаровском крае участились случаи размещения в средствах массовой информации сведений о трагической гибели детей в заброшенных домах, открытых канализационных и ливневых колодцах, а также заброшенных карьерах. Безусловно, сотрудники Следственного управления одними из первых реагировали на данные сообщения и проводили необходимую проверку. Уполномоченный, со своей стороны, в целях предупреждения подобных несчастных случаев, а также в целом

детского травматизма, неоднократно направлял в органы местного самоуправления письма с предложением провести работу, направленную на выявление и устранение потенциально опасных объектов, расположенных на территории возглавляемых муниципальных образований. В свою очередь, проведение Уполномоченным и Следственным управлением совместных приемов граждан в населенных пунктах, где произошла трагедия, а также освещение этих мероприятий в средствах массовой информации, позволили не только исключить всевозможные домыслы, складывающиеся у людей в отношении произошедшего, но и донести до граждан причины произошедшей трагедии, а также способствовать повышению родительской бдительности и ответственного исполнения своих обязанностей.

Дальнейшим развитием взаимодействия в области защиты интересов детей стало участие Уполномоченного в работе Общественного совета при Следственном управлении. Так, именно в 2013 году Уполномоченный, являясь членом Общественного совета при Следственном управлении, внес ряд предложений для включения их в краевую программу по предотвращению насилия в отношении детей, разработка которой осуществлялась в рамках «Краевой стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы».

В частности, им было предложено включить в краевую программу не только меры по совершенствованию системы, обеспечивающей реагирование на нарушение прав каждого ребенка без какой-либо дискриминации, но и диагностику ситуации, планирование и принятие необходимого комплекса мер по обеспечению соблюдения прав ребенка и восстановлению его нарушенных прав, правовое просвещение, предоставление реабилитационной помощи каждому ребенку, ставшему жертвой жестокого обращения или преступных посягательств.

Также Уполномоченный принял участие в рассмотрении Общественным советом вопроса реализации следствием социально значимых функций при расследовании преступлений в отношении несовершеннолетних и совершенных несовершеннолетними.

В рамках данного вопроса члены Общественного совета рассмотрели итоги работы Следственного управления за 2013 год по расследованию преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних, и преступлений, совершенных лицами, не

достигшими совершеннолетия, а также обсудили меры, проводимые следственным органом в целях предупреждения, профилактики и преодоления негативных факторов, связанных с преступными посягательствами против несовершеннолетних. Особое внимание при рассмотрении данного вопроса было уделено проблемам реабилитации несовершеннолетних, ставших жертвами преступлений.

Прошедший год был отмечен катастрофическим наводнением, расширившим сферу взаимодействия Уполномоченного и Следственного управления. На протяжении четырех месяцев (начиная с сентября 2013 года), в период действия чрезвычайной ситуации, сотрудники аппарата Уполномоченного совместно с сотрудниками Следственного управления проводили ежедневные приемы граждан в пунктах временного, а в дальнейшем, длительного размещения пострадавших от паводка, развернутых в г. Хабаровске и Хабаровском районе.

В рамках данного мероприятия не только оказывалась необходимая правовая помощь, но и проводилась проверка соблюдения прав граждан, в части обеспечения надлежащих условий их проживания, организации питания и медицинского обслуживания.

За время работы в пунктах размещения пострадавших от чрезвычайной ситуации к Уполномоченному поступило порядка 250 обращений по вопросам, связанным с паводком. Многие из них содержали просьбу об оказании содействия в установлении факта проживания в жилом помещении, попавшем в зону затопления. В свою очередь, в соответствии с действующим законодательством гражданину для получения адресной финансовой помощи при отсутствии регистрации по месту проживания требуется подтвердить факт проживания в жилом помещении, пострадавшем от наводнения. Ряд обращений касалось вопросов не включения граждан и членов семей в списки граждан, пострадавших в результате наводнения; несогласия с результатами проведенного обследования жилых помещений на предмет пригодности (непригодности) для дальнейшего в них проживания и другие.

Таким образом, налаженное взаимодействие двух правозащитных структур способствовало своевременному разрешению проблем, с которыми столкнулись жители края в период чрезвычайной ситуации.

Более того, проведение совместных мероприятий, направленных на восстановление нарушенных прав граждан, безусловно,

способствует повышению доверия граждан как к деятельности Уполномоченного, так и к деятельности Следственного управления, а также повышает чувство защищенности от преступных посягательств, торжества законности и справедливости.

Необходимо отметить, что отчетный год стал значительным этапом в развитии взаимоотношений между Уполномоченным и прокуратурой Хабаровского края, и это не случайно, поскольку именно прокуратура является той единой федеральной централизованной системой органов, которая осуществляет от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации. Следовательно, деловое сотрудничество между Уполномоченным и прокуратурой непосредственно способствует эффективному решению задач, в разрешении которых заинтересованы обе структуры, а именно по защите прав и законных интересов граждан.

Правовой основой взаимодействия между Уполномоченным и прокуратурой края является Соглашение о сотрудничестве, подписанное 28 ноября 2008 года.

Безусловно, по каждому поступившему обращению Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции. Однако поскольку основной целью Уполномоченного является содействие заявителю в восстановлении нарушенных прав, а не привлечение виновного к ответственности, тем более что он не наделен правом административного воздействия, при подтверждении факта нарушения прав и законных интересов граждан, а также при отказе нарушителя восстановить законность в отношении заявителя, Уполномоченный вправе обратиться за содействием в их восстановлении в компетентные органы власти и, безусловно, в органы прокуратуры.

Таким образом, проведение проверок соблюдения исполнения законов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина по обращению Уполномоченного является еще одним методом взаимодействия Уполномоченного и органов прокуратуры.

Приведем лишь один пример. В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина Л. (дело от 22.04.2013 № 513) о бездействии и непринятии эффективных мер по расследованию

уголовного дела, возбужденного по факту присвоения его имущества со стороны должностных лиц ОМВД России по району имени Лазо.

По результатам проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного прокуратурой района имени Лазо Хабаровского края, было установлено, что решением начальника отделения СО ОМВД России по району имени Лазо производство по уголовному делу было приостановлено.

В целях восстановления нарушенных прав заявителя постановление о приостановлении уголовного дела было отменено прокурором района как незаконное и необоснованное, дело возвращено в СО ОМВД района для предварительного следствия. Более того, указанное уголовное дело прокуратурой района взято на контроль с целью своевременного выполнения всех следственных действий, направленных на окончание предварительного следствия по уголовному делу.

Необходимо отметить, что обращаться за содействием в прокуратуру Уполномоченному приходится достаточно часто. В 2013 году прокурорами городов и районов края рассмотрено порядка 350 обращений, поступающих от Уполномоченного (что составляет 21,9 процента от общего количества письменных обращений, поступивших в адрес Уполномоченного). В рамках проводимых проверок по каждому четвертому обращению органами прокуратуры приняты меры реагирования (внесено представление об устранении выявленных нарушений закона – по 86 обращениям, направлен иск в суд в защиту интересов граждан – по 2 обращениям).

Успешно сложилось взаимодействие при проведении проверок причин массовых нарушений прав и свобод граждан, информация о которых стала известна Уполномоченному из СМИ. Так, в течение 2013 г. прокурорами городов и районов края по запросу Уполномоченного было проведено 12 подобных проверок, среди них:

- проверка, проведенная прокурором района им. Лазо по информации, размещенной в СМИ, о нарушении прав граждан, проживающих в п. Хор муниципального района им. Лазо, на получение коммунальных услуг надлежащего качества;

- проверка, проведенная прокурором Хабаровского района по информации, размещенной в СМИ, о нарушении прав граждан Хабаровского муниципального района на безопасное дорожное движение (отсутствие освещения на дорогах);

- проведение проверки прокурором Советско-Гаванского района по информации о нарушении прав жителей города Советская Гавань на дороги надлежащего технического состояния и другие. По всем проверкам приняты меры прокурорского реагирования.

Значительное внимание уделялось практике совместных выездов Уполномоченного, сотрудников его аппарата и представителей прокуратуры городов и районов края, направленных на проверку соблюдения прав лиц, содержащихся под стражей. Так, в течение 2013 г. было проведено 9 совместных проверок изоляторов временного содержания и спецприемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, в том числе:

- ИВС и спецприемник по г. Хабаровску;
- ИВС по Нанайскому району;
- ИВС по Ульчскому району;
- ИВС по Верхнебуреинскому району;
- ИВС по Охотскому району;
- ИВС и спецприемник по г. Комсомольску-на-Амуре;
- ИВС Николаевский-на-Амуре;
- ИВС по Солнечному району;
- ИВС по Амурскому району.

Итоги проверок обсуждены на совместных совещаниях органов прокуратуры и Уполномоченного. Более того, результат совместного инспектирования данных учреждений, как правило, выливается в принимаемые прокурорами разных уровней мерами реагирования, в том числе в форме обращения в суд с требованием об устранении тех или иных нарушений закона.

В прошедшем году взаимодействие получило дальнейшее развитие, был составлен согласованный совместный график посещения изоляторов временного содержания и специальных приемников для содержания лиц, арестованных в административном порядке, на 2014 год. Это, безусловно, позволит Уполномоченному в тесном контакте с работниками прокуратуры контролировать соблюдение прав лиц, содержащихся в этих учреждениях, на предмет условий их содержания, оперативно реагировать на их жалобы. Для того чтобы можно было оценить масштабность такой работы, необходимо отметить, что в настоящий момент подобные учреждения имеются в каждом без исключения районе края.

Представляется, что работа по данному плану может быть

расширена новой формой взаимодействия – проведение совместных приемов граждан, проживающих в районе проведения совместной проверки.

Ежегодно сотрудники аппарата Уполномоченного при непосредственном участии работников прокуратуры посещают учреждения уголовно-исполнительной системы края в рамках совместного рассмотрения поступающих обращений. В 2013 году было осуществлено 16 подобных совместных выездов.

Как было отмечено ранее, органы прокуратуры, как и Уполномоченный, осуществляют единую правозащитную деятельность, которая будет продолжена и в следующем году. Однако в 2014 году целесообразно расширить данное взаимодействие, включив туда совместную работу по правовому просвещению населения, поскольку «правовое просвещение является не только способом распространения знаний о праве, но также способом формирования убежденности в необходимости соблюдения законов и предупреждения правонарушений»<sup>4</sup>.

#### **4. Взаимодействие со службой исполнения наказания, миграционной службой**

В отчетном году Уполномоченный поддерживал рабочие контакты с Управлением Федеральной службы исполнения наказания по Хабаровскому краю и Управлением Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю.

Необходимо отметить, что за период действия Соглашения между Уполномоченным и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю (далее – УФСИН по Хабаровскому краю) сформировались достаточно тесные деловые взаимоотношения в области обеспечения прав и законных интересов следственно-арестованных и осужденных. Не стал исключением и 2013 год. Так, к примеру, в рамках существующего взаимодействия Уполномоченный принял участие в семинаре, проводимом в рамках проекта ОНК, направленного на поддержку эффективного общественного контроля над местами принудительного содержания. Доклад на тему «Контроль и профилактика нарушений прав осужденных на медицинское обеспечение в Хабаровском крае» позволил осветить ситуацию с

---

<sup>4</sup>Выступление Председателя Верховного суда Российской Федерации Лебедева В.М. // Российский судья, 2009.

медицинским обслуживанием лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Также Уполномоченный выступил организатором тематического семинара среди руководителей учреждений уголовно-исполнительной системы края, посвященного обсуждению актуальных вопросов в области удостоверения начальниками мест лишения свободы доверенностей и завещаний от имени лиц, в них содержащихся.

Оценкой вклада Уполномоченного в развитие уголовно-исполнительной системы края стало его награждение руководителем УФСИН по Хабаровскому краю нагрудным знаком «За вклад в развитие УИС Хабаровского края». Более того, вручая награду, руководство данной федеральной структуры отметило, что в последние годы взаимодействие УФСИН России по Хабаровскому краю и исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы с организациями правозащитной направленности, в число которых входит институт Уполномоченного по правам человека, привело к тенденции роста положительных результатов.

И это заявление не беспочвенно. Так, отчетный год, как, впрочем, и предшествующий ему, обозначен снижением количества обращений, заявлений и жалоб от лиц, содержащихся в следственных изоляторах и учреждениях Федеральной службы исполнения наказаний, поступивших Уполномоченному (2012 год – 318 обращений, 2013 год – 249 обращений). Это, безусловно, является свидетельством гуманизации и открытости пенитенциарной системы, которая, в свою очередь, привела к возможности этой категории граждан беспрепятственно обращаться в различные органы власти и правозащитные институты для решения своих вопросов.

2013 год отмечен дальнейшим расширением взаимодействия Уполномоченного Управлением Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю (далее – УФМС по Хабаровскому краю). Общую динамику данного взаимодействия можно охарактеризовать в целом как положительную и имеющую тенденцию к развитию. В основном она сводилась к участию в мероприятиях, проводимых как УФМС по Хабаровскому краю, так и Уполномоченным, заседаниях Общественного совета. Основу же взаимодействия Уполномоченного с УФМС по Хабаровскому краю составили обращения Уполномоченного с предложениями о проведении проверок и принятию конкретных мер

по предупреждению и пресечению нарушений прав и свобод человека и гражданина в связи с поступившими жалобами и заявлениями.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки А. об оказании содействия в возвращении её супруга – гражданина Д. (дело от 09.09.2013 № 1093). В своем обращении заявительница просила разрешить въезд в Российскую Федерацию гражданина Д., являющегося гражданином Кыргызской республики, который в мае 2013 года отправился на родину и не смог вернуться обратно, ввиду наличия соответствующего запрета, а между тем, в г. Хабаровске у него остался совместный с заявительницей несовершеннолетний ребенок.

По результатам рассмотрения ходатайства Уполномоченного Федеральной миграционной службой в отношении гражданина Д. был снят запрет на въезд в Российскую Федерацию, что способствовало восстановлению семьи.

## **5. Взаимодействие с судебной системой и службой судебных приставов**

Институт Уполномоченного по правам человека призван защищать права и законные интересы граждан. Одним из важнейших государственных способов защиты прав, свобод и законных интересов граждан, гарантированных государством, является право на судебную защиту.

Поскольку деятельность Уполномоченного как правозащитного института не заменяет существующие механизмы правовой защиты прав и законных интересов граждан, в том числе судебной, а лишь дополняет их, Уполномоченный при невозможности разрешить возникший вопрос предоставленными ему методами защиты разъясняет гражданам их права на судебную защиту.

*Однако данную ситуацию возможно изменить. Так, исходя из положения статьи 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, любому органу государственной власти, органу местного самоуправления, организации предоставлено право на обращение в суд с заявлением в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц при наличии соответствующего закона.*

*Поскольку закон есть не что иное, как нормативный правовой акт, принятый представительным (законодательным) органом государственной власти, включая законодательный орган субъекта Российской Федерации, внесение соответствующих дополнений в*

*краевой закон «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» предоставит Уполномоченному реальную возможность на самостоятельное обращение в суд в защиту прав, свобод и законных интересов других лиц.*

В связи с тем, что на сегодняшний день данная норма права отсутствует в краевом нормативно правовом акте, регулирующем деятельность Уполномоченного, основной формой взаимодействия с судебной системой является подготовка, на основании поступивших обращений граждан, различных процессуальных документов, направленных на защиту прав граждан в суде. В 2013 году сотрудниками аппарата Уполномоченного подготовлено 69 процессуальных документов, среди них: исковые заявления, апелляционные и кассационные жалобы на судебные акты, различные ходатайства.

В качестве вне процессуальных форм взаимодействия можно отметить обмен информацией, аналитическими и справочными документами.

К сожалению, ни для кого не секрет, что одним из проблемных этапов судебной защиты своих прав, с которым сталкивается едва ли не каждый второй, кто выиграл судебный процесс, является исполнение вступившего в законную силу судебного решения. Подтверждением этому могут стать обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного.

Учитывая, что судебная защита не будет полной без приведенного в исполнение судебного акта, проблемы с исполнениями судебных решений находятся под пристальным вниманием Уполномоченного. В связи с чем наиболее активно используемой формой взаимодействия Уполномоченного с Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю (далее – УФССП России по Хабаровскому краю, служба судебных приставов) является обмен информацией при рассмотрении поступивших в адрес Уполномоченного жалоб и обращений.

Не исключены были и такие формы взаимодействия, как регулярное участие Уполномоченного в мероприятиях, проводимых службой судебных приставов. Одним из последних наиболее ярких примеров такого сотрудничества явилось участие Уполномоченного в работе «круглого стола», проводимого УФССП России по Хабаровскому краю и посвященного актуальным проблемам взаимодействия ФССП

России с различными государственными и правоохранительными органами, общественными организациями и движениями по вопросам исполнения алиментных обязательств, а также участие Уполномоченного в V региональной научно-практической конференции работников территориальных органов ФССП России в Дальневосточном федеральном округе. Доклад «Жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, поступающие к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае, как отражение проблем исполнительного производства» позволил Уполномоченному раскрыть участникам конференции основные проблемы, с которыми сталкиваются жители Хабаровского края при взаимодействии со службой судебных приставов.

Вместе с тем, нельзя не отметить и негативные моменты, которые возникли при информационном взаимодействии Уполномоченного с территориальным органом Федеральной службы судебных приставов. В частности, Уполномоченный столкнулся с некоторыми сложностями получения необходимой информации от Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю. Так, в частности, имело место нарушение сроков дачи ответов, что недопустимо в переписке государственных органов, тем более в случаях, когда это касается рассмотрения обращений граждан. Однако Уполномоченный надеется, что в 2014 году ситуация изменится, волокита и задержка с ответами будут исключены из деятельности службы судебных приставов.

## **6. Взаимодействие с органами местного самоуправления**

Конституция Российской Федерации определяет, что права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления.

Согласно положениям Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления имеют достаточно большие полномочия в области обеспечения и защиты конституционных прав граждан.

К примеру, законодательство относит к вопросам местного значения:

- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержание муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения, включая обеспечение свободного доступа граждан к водным объектам общего пользования и их береговым полосам;

- осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах, охране их жизни и здоровья и другие.

Значительное количество полномочий в области обеспечения и защиты конституционных прав граждан придает особое значение взаимодействию Уполномоченного с органами местного самоуправления в целях защиты и восстановления прав и свобод граждан.

В 2013 году взаимодействие Уполномоченного и органов местного самоуправления осуществлялось по следующим направлениям: рассмотрение Уполномоченным обращений на действие (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления; рассмотрение обращений граждан по вопросам местного значения; ознакомление с деятельностью органов местного самоуправления на предмет соблюдения прав граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма, в том числе на основании заключений межведомственной комиссии о признании жилых помещений пригодными (непригодными) для проживания; проведение выездных приемов граждан, позволяющих повысить доступность Уполномоченного как одного из средств внесудебной защиты для наиболее уязвимых социальных слоев населения, проживающих в отдаленных населенных пунктах.

В 2013 году основу взаимодействия Уполномоченного с органами местного самоуправления составили жалобы граждан на действие (бездействие) должностных лиц органов местного самоуправления.

На рассмотрении Уполномоченного находилось обращение гражданки С. (дело от 14.01.2013 № 45) о незаконном размещении платного ледового катка по ул. Руднева в г. Хабаровске и не обустройстве его надлежащим образом как места массового отдыха населения.

В результате проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного комитетом по управлению Северным округом администрации городского округа «Город Хабаровск», факт неправомерного взимания денег за пользование катком подтвердился. Поскольку каток готовился для бесплатного катания всех желающих, комитетом были приняты меры по устранению данного нарушения.

Большое количество обращений касалось вопросов обеспечения детей местом в дошкольном образовательном учреждении.

Так, к примеру, к Уполномоченному обратился гражданин Е. (дело от 16.07.2013 № 858) с жалобой на действия должностных лиц администрации г. Хабаровска, выразившиеся в отказе предоставить место в дошкольном образовательном учреждении его ребенку. Причиной отказа послужило не достижение ребенком заявителя 2-летнего возраста.

Официальным письмом управление образования администрации города Хабаровска сообщило гражданину Е., что «в муниципальные дошкольные образовательные учреждения города Хабаровска принимаются дети с 2-летнего возраста, в связи с чем вопрос о предоставлении ребенку места в ДООУ при комплектовании на 2012-2013 учебный год не мог быть рассмотрен».

В свою очередь, порядок комплектования дошкольных образовательных учреждений города Хабаровска регламентируется законодательством Российской Федерации, а также постановлением администрации города Хабаровска от 10.06.2009 № 2001 «Об утверждении положения о порядке комплектования детьми муниципальных дошкольных образовательных учреждений г. Хабаровска, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования» (далее – Положение).

Согласно пункту 1.2 Положения в дошкольные образовательные учреждения принимаются дети в возрасте, установленном в

соответствии с федеральным законодательством. Согласно приказу Министерства образования и науки Российской Федерации от 27.10.2011 № 2562 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении», действовавшему до 23.10.2013, дошкольное образовательное учреждение обеспечивает воспитание, обучение и развитие, а также присмотр, уход и оздоровление воспитанников в возрасте от 2 месяцев до 7 лет. Иное требование, заключающееся в принятии детей с возраста 2 лет, противоречит действующему законодательству Российской Федерации.

Услышав приведенные Уполномоченным доводы, администрация города предоставила ребенку гражданина Е. место в дошкольном образовательном учреждении.

Из общего числа обращений, поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, почти 45 процентов составляют обращения граждан, связанные с бездействием, в том числе органов местного самоуправления, при исполнении конституционной обязанности по созданию надлежащих условий для реализации гражданами права на жилище.

В целях соблюдения органами местного самоуправления обязанности, установленной Конституцией Российской Федерации и иными нормативно правовыми актами в сфере жилищных правоотношений, Уполномоченный и сотрудники его аппарата осуществляли проверку деятельности муниципальных образований на предмет соблюдения прав граждан на получение жилых помещений по договорам социального найма, в том числе на основании заключений межведомственной комиссии, о признании жилых помещений пригодными (непригодными) для проживания.

К числу муниципальных образований, в которых удалось провести подобную работу в 2013 году, относятся: Аяно-Майский, Ульчский, Хабаровский муниципальные районы, муниципальный район имени Полины Осипенко и муниципальный район имени Лазо.

Безусловным преимуществом таких мероприятий является возможность оказания гражданам района квалифицированной юридической помощи, поскольку в рамках всех выездных мероприятий, при непосредственном участии глав муниципальных образований Хабаровского края, организовывались личные приемы граждан, проживающих в данных и близлежащих населенных пунктах.

Практика проведения таких выездных приемов позволяет, что называется, из «первых рук» узнать проблемы граждан на местах. Более того, это способствует укреплению доверия граждан к институту Уполномоченного по правам человека, а также способствует разрешению проблемных ситуаций, предупреждению их возникновения в будущем.

Информация о взаимодействии Уполномоченного с органами местного самоуправления не будет полной, если не вернуться к ранее освещенной проблеме несчастных случаев, получивших массовое распространение в конце 2012 - начале 2013 года.

В целях если не исключения, то хотя бы значительного сокращения подобных несчастных случаев, Уполномоченный предложил главам городов и муниципальных районов Хабаровского края, в рамках осуществляемого взаимодействия, принять меры по выявлению и устранению потенциально опасных объектов, расположенных на территории возглавляемых муниципальных образований, тем более, что обязанность по осуществлению мероприятий, направленных на обеспечение безопасности людей, охрану их жизни и здоровья, прямо предусмотрена Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К сожалению, данное предложение Уполномоченного не вызвало активности среди глав муниципальных районов. В Хабаровском крае два городских округа (городской округ «Город Хабаровск» и «Город Комсомольск-на-Амуре») и 17 муниципальных районов. Меры по выявлению потенциально опасных объектов и ограничению доступа к ним детей были предприняты лишь пятью главами муниципальных районов Хабаровского края из 17, а именно главами Амурского, Верхнебуреинского, Аяно-Майского, Тугуро-Чумиканского и Хабаровского муниципальных районов края, а также главами городских округов.

*По мнению Уполномоченного, повлиять на пассивность органов местного самоуправления поможет краевой нормативный акт, регулирующий обязанность органов местного самоуправления регулярно проводить полную инвентаризацию и проверку всех потенциально опасных объектов, а также возлагающий на них обязанность по принятию мер, побуждающих собственника опасного*

*объекта к его демонтажу (сносу), либо иным действиям, обеспечивающим безопасность данного объекта.*

Как итог вышесказанного, следует отметить, что уровень взаимодействия Уполномоченного с органами государственной и муниципальной власти по защите конституционных прав жителей Хабаровского края в 2013 году можно охарактеризовать как период стабильного сотрудничества и укрепления взаимодействия. И это, безусловно, позволило эффективно рассматривать и принимать решения по восстановлению нарушенных прав и законных интересов граждан.

## **7. Взаимодействие со средствами массовой информации, правовое просвещение**

Формирование гражданского общества невозможно без правозащитных институтов и без средств массовой информации. Чем теснее и профессиональнее будет их совместное взаимодействие, тем скорее на территории нашей страны будет побежден правовой нигилизм, существующий в современном обществе.

В свою очередь, правовой нигилизм есть не только отрицание социальной ценности права, но, что наиболее страшно, осознанное и, зачастую, преднамеренное игнорирование требований закона, игнорирование требований уважения и соблюдения права.

Неоценимую помощь в борьбе Уполномоченного с этим негативным явлением оказывают средства массовой информации. Тесное сотрудничество с представителями прессы позволяет расширить аудиторию общения и, тем самым, целенаправленно проводить правовое просвещение, что дает возможность формирования в гражданах края понимания механизмов действия права в различных областях жизни, а также разъяснить общие принципы реализации права в их жизни.

Ощутимую помощь в этой работе оказывают телерадиокомпании, краевые и районные газеты. К слову сказать, нередко их материалы служат основаниями для проведения проверок, и примеры этого были приведены выше.

Со дня образования института Уполномоченного (чуть более 7 лет) взаимодействие со СМИ продолжалось, и это, безусловно, сказалось на расширении информационного сопровождения деятельности Уполномоченного. Он регулярно участвовал в

программах телеканалов «Россия», ИТА «Губерния», ДВ ТРК «Дальневосточная», радиостанции «Восток России» и других.

Так, в 2013, как и в предыдущий год, Уполномоченным было уделено большое внимание циклу программ «Территория права» на телекомпании «Губерния», поскольку данная программа, как показывают многочисленные звонки в студию, по-прежнему остается интересной и востребованной жителями края. И это не удивительно, поскольку темы передач определяют сами жители края в своих обращениях к Уполномоченному.

Не обошли своим вниманием деятельность Уполномоченного электронные СМИ. Так, на протяжении всего 2013 года информация о правозащитной деятельности Уполномоченного размещалась на различных сайтах и в печатных изданиях с помощью таких информационных агентств, как «Амур-Медиа», «Восток-Медиа», «Интерфакс», «Новости» и других.

Деятельность Уполномоченного отражается также на его веб-сайте (<http://www.pravo.khv.ru>) и на сайтах партнеров, правозащитных организаций, а также на сайтах органов государственной и муниципальной власти, с которыми в истекшем году Уполномоченный осуществлял взаимодействие.

Необходимо отметить, что с каждым годом веб-сайт Уполномоченного продолжает наращиваться и обновляться информацией. Регулярно ведется рубрика новостей, в которой рассказывается об основных мероприятиях по защите прав человека, проводимых под эгидой или при непосредственном участии Уполномоченного.

За истекший период число посещений веб-сайта Уполномоченного значительно увеличилось, и ярким примером этому служит возросшее на 35 процентов по сравнению с 2012 годом количество обращений, поступивших в форме электронного документа.

В 2013 году было опубликовано порядка 50 материалов о деятельности Уполномоченного и интервью с ним в газетах, на радио и телевидении. Такая активность средств массовой информации отчасти вызвана памятными датами, с которыми непосредственно связана фигура Уполномоченного по правам человека, – это 20-летие со дня принятия Конституции Российской Федерации и, безусловно, 65-летие со дня принятия Всеобщей декларации прав человека, которая сыграла

основополагающую роль при подготовке основного закона Российской Федерации.

Более того, поскольку знания большинства жителей нашего края относительно положений Конституции Российской Федерации и, тем более, положений Всеобщей декларации прав человека черпаются из информации, размещаемой в средствах массовой информации, Уполномоченный не смог не выразить своей благодарности за подобную деятельность всем СМИ и, в особенности, телеведущей информационного агентства «Губерния» Головиной Наталье Анатольевне и обозревателю, специальному корреспонденту редакции газеты «Тихоокеанская звезда» Омельчук Оксане Алексеевне. За добросовестный труд и активную профессиональную деятельность в сфере защиты прав граждан и в связи с Международным днём прав человека они были награждены почётной грамотой Уполномоченного.

Одним из механизмов формирования позитивного отношения права, безусловно, является оказание квалифицированной юридической помощи, в том числе на бесплатной основе. Именно поэтому аппарат Уполномоченного продолжает издание и бесплатное распространение материалов по правовой тематике. За прошедший период было подготовлено и издано порядка 15 информационных памяток. В том числе: «Порядок обращения в Европейский суд по правам человека», «Порядок и условия признания лица инвалидом», «Порядок оформления и подачи искового заявления в суд», «Дела, рассматриваемые мировым судьей», «Перечень государственных органов и организаций, в которые граждане могут обратиться за защитой своих прав и законных интересов» и многие другие. Кроме того, в последнее время практикуется издание совместных тематических сборников. Партнерами данного проекта стали краевые управления Пенсионного фонда Российской Федерации и Федеральной миграционной службы, министерство социальной защиты населения края, УМВД России по Хабаровскому краю.

Опыт убедил в том, что такая услуга востребована. Каждая из памяток выпускается тиражом не менее 1000 экземпляров, но спрос намного больше, в связи с чем принято решение выпускать подобные юридические консультации по новым темам, а также дополнительно допечатывать прежние тиражи. На сегодняшний день общий тираж выпусков уже превысил 50 тысяч экземпляров. Некоторые выпуски

неоднократно допечатываются, ввиду востребованности со стороны населения.

Одна из форм правового просвещения и, одновременно, оказания гражданам доступной юридической помощи – ежедневные консультации, проводимые сотрудниками аппарата Уполномоченного, встречи Уполномоченного с различными категориями населения, личный прием граждан, рабочие поездки в города и районы. Регулярные выступления Уполномоченного в средствах массовой информации вносят определенный вклад в правовую культуру населения, дают пищу для размышлений и принятия соответствующих решений органами власти.

С момента деятельности Уполномоченного и его аппарата сделано немало по повышению правового сознания и правовой культуры населения края. Главная задача - научить граждан в жизненных ситуациях использовать нормы права и следовать им. Это позволит утвердить верховенство закона, создать эффективную систему информации, будет содействовать повышению правовой культуры, усилению основ правового государства, обеспечению конституционных прав и свобод граждан. Поэтому правовое просвещение по вопросам прав и свобод, форм и методов их защиты - одно из важнейших направлений деятельности Уполномоченного.

Следует отметить, что в прошедшие годы проделана большая работа по правовому просвещению. Вместе с тем, актуальность правозащитной проблематики в совокупности с определенными просветительскими традициями, сложившимися в деятельности Уполномоченного и его аппарата, позволяют сделать вывод, что единая, четко функционирующая система правового просвещения по вопросам прав и свобод граждан в крае только формируется. Эта работа требует своего дальнейшего развития при активном участии органов государственной власти, научных и педагогических работников, широкой сети общественных правозащитных организаций.

**РАЗДЕЛ II**  
**ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ**  
**И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ**

## **Глава I. Реализация конституционного права граждан на жилище**

Конституционное право на жилище складывается из права каждого гражданина владеть и свободно распоряжаться своим жилищем и реальной возможности его приобретения.

Сегодня возможность приобретения жилого помещения может быть реализована гражданами несколькими способами.

Во-первых, малоимущие и нуждающиеся в улучшении жилищных условий и состоящие на учете для улучшения жилищных условий граждане по-прежнему имеют возможность получить жилое помещение по договору социального найма в домах государственного или муниципального жилищного фонда.

Во-вторых, все остальные граждане имеют возможность реализации их права на жилище путем покупки жилого помещения посредством участия в жилищном строительстве, ипотечном кредитовании, субсидировании и т.д.

К сожалению, реализация гражданами права на приобретение жилья по договору социального найма достаточно проблематична, что подтверждается численностью лиц, состоящих на учете по улучшению жилищных условий, а также сроками ожидания жилых помещений.

Так, по информации, полученной из министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, по состоянию на 01.01.2013 на учете состояло 3937 человек, нуждающихся в жилых помещениях, в том числе: ветераны Великой Отечественной войны (149 человек); ветераны боевых действий, члены семей погибших ветеранов боевых действий (98 человек); инвалиды общего заболевания, семьи, имеющие детей-инвалидов (698 человек); дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа (2858 человек); граждане, уволенные с военной службы и приравненные к ним лица (118 человек); высококвалифицированные специалисты, государственные служащие (16 человек).

В течение 2013 года улучшили жилищные условия в целом по краю 214 человек, или 5,4 процента от общего числа нуждающихся, в том числе:

- ветераны Великой Отечественной войны – 81 человек;
- ветераны боевых действий, члены семей погибших ветеранов боевых действий – 3 человека;

- инвалиды общего заболевания, семьи, имеющие детей инвалидов – 9 человек;
- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из их числа – 46 человек;
- граждане, уволенные с военной службы и приравненные к ним лица – 58 человек;
- высококвалифицированные специалисты, государственные служащие (служебное жильё) – 16 человек.

Приведенные данные указывают на тот факт, что в целом по краю жилищная проблема остается не решенной.

Более того, проводимые в стране реформы не снижают количество вопросов, связанных с реализацией права на жилище. Косвенным подтверждением этому являются обращения, поступающие в адрес Уполномоченного. В отчетном году, как, впрочем, и в предшествующие годы, данная категория обращений являлась самой многочисленной и составила 22 процента от общего количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного (2011 год – 22 процента, 2012 год – 25 процентов).

Среди проблем, с которыми сталкиваются граждане в рамках жилищных правоотношений: реализация права на внеочередное предоставление жилых помещений, включая неисполнение решения суда о предоставлении жилых помещений; несогласие с отказом в принятии на учет нуждающихся в жилье, эксплуатация жилищного фонда, получение услуг ЖКХ.

Однако наиболее остро вопросы жилищного обеспечения возникают у той категории граждан, которая должна быть обеспечена жилыми помещениями во внеочередном порядке, а именно у лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

## **1. Вопросы обеспечения жилыми помещениями льготной категории граждан, а также вопросы неисполнения судебных актов о предоставлении жилья**

Как указывалось выше, основной льготной категорией граждан, которые должны быть обеспечены жилыми помещениями во внеочередном порядке, являются лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, поставленные на учет в специально уполномоченном органе по управлению и распоряжению

государственным жилищным фондом края – министерстве жилищно-коммунального хозяйства края.

По информации министерства жилищно-коммунального хозяйства края, по состоянию на 01.01.2014 на учете в качестве нуждающихся в жилом помещении государственного жилищного фонда края состоит 2812 человек, относящихся к категории детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

Понимая невозможность, ввиду финансовой ограниченности бюджета, одномоментной ликвидации задолженности перед указанной категорией льготников, у которых уже возникло право на жилищное обеспечение, Уполномоченный в докладе за 2012 год поставил вопрос о минимизации данной группе льготников ущерба, вызванного задержкой предоставления жилья. В частности, Уполномоченным было предложено внести в Закон Хабаровского края «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» норму, которой бы предусматривалась компенсация расходов (части расходов) по оплате найма жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до исполнения перед ними обязательств по предоставлению жилого помещения из государственного жилищного фонда края. Данное предложение не только было принято к рассмотрению постоянным комитетом по законности и социальной защите населения Законодательной Думы Хабаровского края, но также поддержано губернатором Хабаровского края В.И. Шпортом. Более того, 27.11.2013 Законом Хабаровского края № 323 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края и признании утратившими силу отдельных положений законов Хабаровского края» в Закон края от 25.04.2007 № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» были внесены указанные дополнения.

Внесенные дополнения предусматривают выплату ежемесячной компенсации расходов за наем (поднаем) жилого помещения в размере, не превышающем: в городах Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре – 10000 рублей; в административных центрах муниципальных районов – 5000 рублей; в других сельских поселениях и населенных

пунктах – 2700 рублей, до обеспечения вышеуказанной категории лиц благоустроенными жилыми помещениями.

Необходимо отметить, что принятое дополнение в полной мере согласуется с выводами Европейского суда по правам человека (далее – Европейский суд), изложенными в постановлении по делу «Илюшкин и другие против России» (Ilyushkin and Others v. Russia, жалобы № 5734/08 и др.), признающими нарушения со стороны государства, выразившимися в несвоевременном исполнении решения суда о предоставлении жилых помещений и обязывающими государство устранить нарушения и выплатить различные виды компенсаций.

Инициаторами подачи жалобы в Европейский суд были двадцать девять заявителей - бывших военнослужащих. «По окончании военной службы... они добились принятия судебных решений в свою пользу... предписывающих руководству Министерства обороны Российской Федерации обеспечить заявителей жилыми помещениями». В связи с тем, что указанные судебные решения не исполнены ответчиком (за исключением четырех заявителей), они обратились в Европейский суд.

Некоторые заявители безуспешно предпринимали попытки получить компенсацию за неисполнение судебных актов в соответствии с Федеральным законом от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», принятыми вследствие пилотного постановления Европейского суда по делу «Бурдов против России». Однако российские суды пришли к выводу о неприменимости законов к данной категории дел, поскольку они предусматривают компенсацию исключительно в случаях длительного неисполнения судебных решений, обязывающих произвести денежные выплаты за счет средств государственного бюджета.

В связи с чем Европейский суд сделал вывод, что заявители не располагают в российском законодательстве эффективным средством правовой защиты - ни превентивным, ни компенсирующим, способным «...обеспечить необходимое и адекватное устранение нарушений Конвенции относительно необоснованно длительного неисполнения

судебных решений по предоставлению жилья, вынесенных в отношении государственных органов власти».

Принимая решение о возмещении понесенного морального и материального ущерба, Европейский суд, помимо прочего, признал право заявителей на возмещение «...расходов за поднаем жилья...», указав, что «...существует непосредственная причинная связь между задержкой исполнения судебного решения, предписывающего предоставление жилья, и необходимостью для истца оплачивать поднаем жилья в ожидании исполнения судебного решения».

По мнению Уполномоченного, дело «Илюшкин и другие против России» заслуживает особого внимательного изучения со стороны государственных органов, поскольку, во-первых, Европейский суд в очередной раз подтвердил, что в случае неисполнения судебного акта о предоставлении имущества однозначно имеется нарушение статьи 1 Протокола № 1 к Конвенции, а именно нарушение права на уважение собственности. Во-вторых, Европейский суд не только взыскал с Российской Федерации заявленные суммы компенсации морального вреда и процессуальные расходы, но и убытки в виде расходов на найм жилых помещений.

В качестве ремарки, стоит отметить, что при этом рассмотрении вопроса о компенсации расходов за поднаем жилья Европейский суд отметил, что заявители не могут рассчитывать на возмещение явно неразумных расходов. Так, они не должны рассчитывать на компенсацию расходов, связанных с арендой жилья, площадь которого и/или другие характеристики значительно превышают характеристики жилья, предусмотренного в судебных решениях, вынесенных в их пользу. Также было указано, что для того, чтобы эти расходы были приняты в качестве материального ущерба, заявители должны доказать их реальность, представив в обоснование своих требований такие доказательства, как копии договора аренды (найма) и, в случае необходимости, копии квитанций об оплате жилья.

Возвращаясь к ситуации в Хабаровском крае, необходимо отметить, что согласно данным, предоставленным Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, по состоянию на 01.01.2014 неисполненными остаются 879 судебных актов

о предоставлении гражданам жилых помещений<sup>5</sup>. Срок исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе, установлен статьей 36 Федерального закона «Об исполнительном производстве» и равен двум месяцам со дня возбуждения исполнительного производства. Однако в нарушение установленного законом положения, сегодня средний срок исполнения исполнительных документов о предоставлении жилья составляет от 6 месяцев до нескольких лет.

Таким образом, при непринятии по рассматриваемым судебным актам реальных мер, направленных на своевременное предоставление гражданам жилых помещений, в дальнейшем не исключена возможность, при обращении этих граждан в Европейский суд, увеличения материальных затрат государств, как непосредственно на приобретение жилья, так и на выплату судебных издержек и различных компенсаций.

В связи с чем, экономически выгоднее принимать меры, направленные на сокращение времени исполнения судебных актов о предоставлении гражданам жилых помещений, нежели искать возможные отговорки, оправдывающие существующее бездействие.

*Для решения данной общей проблемы Хабаровского края Уполномоченный считает возможным предложить Законодательной Думе Хабаровского края инициировать разработку специальной программы по финансированию исполнения судебных решений, в том числе за счет помощи из федерального бюджета.*

## **2. Вопросы постановки на учет для получения жилищной субсидии на приобретение жилья в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей**

Основной формой государственной финансовой поддержки граждан при переселении из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей при реализации ими права на жилье является предоставление за счет федерального бюджета субсидий на приобретение жилья.

Общий порядок оказания государством указанной финансовой поддержки устанавливается Федеральным законом от 25.10.2002 №

---

<sup>5</sup> В 2013 году на исполнении в Управлении Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю находилось 898 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей. Фактическим исполнением требований, содержащихся в исполнительных документах, окончено 19 исполнительных производств.

125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». Данный закон устанавливает условия предоставления и порядок определения размера жилищных субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, а также гражданам, выехавшим из указанных районов и местностей не ранее 1 января 1992 года, а кроме всего прочего, подробно регламентирует порядок постановки граждан на учет для получения жилищных субсидий. Однако сегодня все чаще встречаются случаи несоблюдения должностными лицами органов, обеспечивающих исполнение данной функции своих должностных обязанностей. В частности, особенное возмущение граждан, пытающихся встать на учет для получения жилищных субсидий в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, вызывает халатность и вольная интерпретация законодательных актов со стороны указанных выше должностных лиц.

Приведем лишь один пример. К Уполномоченному поступило обращение гражданки С. (дело от 07.03.2013 № 288), в котором заявительница указала, что ранее проживала вместе со своей семьей на о. Сахалин, её трудовой стаж составляет более 45 лет, стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях – 22 года. С 14.06.2000 она состояла на учете в администрации муниципального образования городской округ «Смирныховский» Сахалинской области для получения социальной выплаты (жилищной субсидии) для приобретения жилья в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. 11.12.2006, в связи с переменой места жительства, была снята с учета в администрации п. Смирных, ей выдано учетное дело. С 2007 года заявительница проживает в г. Хабаровске в жилом помещении, принадлежащем на праве собственности ее дочери.

05.07.2007 гражданка С. обратилась по месту жительства в жилищный отдел управления жилищного фонда и приватизации жилья администрации г. Хабаровска с заявлением о постановке на учет для получения жилищной субсидии на приобретение жилья в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, представив необходимые документы, включая учетное дело. Специалистом жилищного отдела ей было отказано в постановке

на учет со ссылкой на то, что при выезде с о. Сахалин она продала принадлежавшую ей квартиру и, таким образом, ухудшила свои жилищные условия, в связи с чем не может быть поставлена на учет в течение 5 лет после отчуждения квартиры.

По прошествии 5 лет, согласно извещению управления жилищного фонда и приватизации жилья администрации г. Хабаровска от 31.01.2012, гражданка С. была поставлена на учет на получение социальной выплаты для приобретения жилья в соответствии с Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Таким образом, в результате некомпетентных действий должностного лица жилищного отдела управления жилищного фонда и приватизации жилья администрации г. Хабаровска гражданка С. была лишена права постановки на учет при первоначальном обращении с заявлением, а именно 05.07.2007.

О нарушении своего права она узнала, когда обратилась к Уполномоченному, которым был подготовлен иск об обязанности администрации г. Хабаровска внести изменения в соответствующие документы и включить заявительницу в списки граждан, имеющих право на получение социальной выплаты для приобретения жилья в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей со дня обращения в 2007 году.

Решением Центрального районного суда г. Хабаровска от 24.07.2012 в удовлетворении требований данного искового заявления было отказано. Апелляционным определением судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского краевого суда от 31.10.2012 решение районного суда оставлено без изменения, апелляционная жалоба, подготовленная Уполномоченным для гражданки С., без удовлетворения. В свою очередь, кассационная жалоба, также подготовленная Уполномоченным, была принята к рассмотрению президиумом Хабаровского краевого суда.

При рассмотрении кассационной жалобы президиум Хабаровского краевого суда пришел к выводу о том, что она является обоснованной и подлежит удовлетворению, а принятые по делу судебные постановления подлежат пересмотру по следующим основаниям.

Условия предоставления и порядок определения размера жилищных субсидий, выделяемых за счет средств федерального бюджета гражданам Российской Федерации, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, установлены Федеральным законом «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

В силу статьи 6 указанного Федерального закона условием выдачи государственного жилищного сертификата гражданину, проживающему в жилом помещении, принадлежащем ему и (или) членам его семьи на праве собственности без установленных обременений, является данное им и подписанное всеми совершеннолетними членами его семьи обязательство о безвозмездном отчуждении этого жилого помещения в государственную или муниципальную собственность.

В случае принятия гражданином, выехавшим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, решения не отчуждать в государственную или муниципальную собственность жилое помещение, принадлежащее ему и (или) членам его семьи на праве собственности без установленных обременений, либо в случае, если в отношении права собственности на жилое помещение, подлежащее отчуждению, установлены обременения в соответствии с законодательством Российской Федерации, размер общей площади жилого помещения, принимаемый для расчета размера жилищной субсидии, определяется как разница между общей площадью жилого помещения, установленной в соответствии с нормативами, указанными в статье 5 настоящего Федерального закона, и общей площадью жилого помещения, оставленного для дальнейшего проживания.

Таким образом, при первичном обращении в жилищный отдел 05.07.2007 гражданку С. должны были поставить на учет в связи с переселением из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, однако при предоставлении социальной выплаты на приобретение жилья её размер подлежал уменьшению на сумму, полученную заявительницей при продаже квартиры в Сахалинской области.

Имеющиеся в материалах дела документы подтверждают право гражданки С. на получение жилищной субсидии в связи с выездом из районов Крайнего Севера и приравненных местностей, что, в свою

очередь, не опровергается ответчиком, в связи с принятием им решения о постановке её на учет и включением в соответствующий список. Таким образом, возникший между сторонами спор касается правильности установления даты постановки на учет и, следовательно, определения очередности в получении социальной выплаты.

Факт обращения гражданки С. в жилищный отдел управления жилищного фонда и приватизации жилья администрации г. Хабаровска с заявлением о постановке на учет для получения жилищной субсидии на приобретение жилья в связи с выездом из районов Крайнего Севера 05.07.2007 также не опровергается ответчиком.

При таком положении вывод судов, разрешивших дело, по которым заявителю отказано в удовлетворении заявления и в признании права на постановку на учет на получение жилищной субсидии с даты первоначального обращения, не соответствуют закону.

### **3. О мерах по защите интересов граждан от действий недобросовестных застройщиков**

Возможность реализации права на жилище путем строительства жилья за счет собственных средств граждан без ограничений площади закреплена нормами Гражданского кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

С каждым годом вложение денег в строящееся жилье становится все более популярным. Бесспорно, любое инвестирование - занятие рискованное, и вкладывая деньги в проект, никогда не знаешь, принесет он выгоду или убыток. Но коль уж государство не гарантирует каждому своему гражданину предоставление жилья бесплатно, оно имеет возможность минимизировать гражданам – участникам долевого строительства риск потери вложенных средств.

К сожалению, в настоящее время, как на федеральном, так и на региональном уровне, отсутствует нормативный документ, который устанавливал бы дополнительные меры по защите прав граждан – участников строительства многоквартирных домов, пострадавших от действий (бездействия) недобросовестных застройщиков. В свою

очередь, данный вопрос для Хабаровского края является не менее актуальным, как и для других регионов Российской Федерации.

Примером этому могут служить многочисленные публикации средств массовой информации. Приведем лишь одну из них.

25.07.2013 на сайте информационного агентства «Амур-Медиа» была размещена информация следующего содержания: «Дольщики двух жилых домов, расположенных в районе «НК-Сити» на пересечении улиц Карла Маркса и Ленинградская, не могут получить свою законную жилплощадь.

Строительство двух жилых домов затянулось на несколько лет. Восьмиэтажные здания обещали достроить еще в 4 квартале 2005 года. Но с тех пор строительная компания ООО «Даллас», которая занимается этими домами, регулярно переносила сроки окончания строительства.

По состоянию на конец июля 2013 года, застройщики еще не выполнили всех технических условий по постройке, а также не предоставили участникам долевого строительства информации, в какие сроки эти дома будут введены в эксплуатацию».

И это не единичный случай, за последние 4 года на Дальнем Востоке по вине недобросовестных застройщиков пострадали 2989 граждан, 1416 из них являлись дольщиками, а 1573 – инвесторами.

*В связи с чем, Уполномоченный считает возможным вынести на обсуждение Законодательной Думы Хабаровского края вопрос о необходимости принятия на территории края закона, который устанавливал бы дополнительные меры по защите прав граждан - участников строительства многоквартирных домов, пострадавших от действий (бездействия) недобросовестных застройщиков, не исполнивших свои обязательства по строительству и (или) передаче жилых помещений в собственность граждан в соответствии с заключенными договорами.*

*В частности, в данном законе возможно будет предусмотреть такие дополнительные меры по защите прав пострадавших, как: оказание содействия в привлечении средств для завершения строительства проблемного объекта; оказание содействия в подключении (технологическом присоединении) проблемного объекта к сетям инженерно-технического обеспечения; установление для нового застройщика льготных ставок арендной платы за пользование земельным участком, на котором осуществляется строительство проблемного объекта, и другие. Более того, в рамках закона можно*

*будет закрепить порядок организации конкурса по определению нового застройщика и предоставление новому застройщику земельных участков; полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований в сфере защиты прав пострадавших участников строительства.*

*Со своей стороны Уполномоченный готов принять активное участие в разработке проекта данного нормативного документа.*

#### **4. Вопросы качества жилищно-коммунальных услуг**

В адрес Уполномоченного поступают многочисленные, нередко коллективные, обращения граждан в сфере предоставления услуг ЖКХ. Их большая часть посвящена вопросам эксплуатации, ремонта и обслуживания жилищного фонда.

Анализ поступающих обращений свидетельствует о том, что требования жилищного законодательства, касающиеся вопросов создания благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме, в большинстве случаев не соблюдаются.

Результаты социологического опроса, проведённого по инициативе Уполномоченного в 2012 и 2013 годах среди жителей края, отчасти подтверждают эти заявления.

Так, согласно данным опроса в целом, доля респондентов, удовлетворенных качеством предоставления жилищно-коммунальных услуг (полностью или частично) сократилась в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 2,6 процента, в то время как доля неудовлетворенных возросла.

Наглядно представить динамику претензий и замечаний к предоставлению коммунальных услуг позволят данные, отраженные в таблице 1.

**Таблица 1 - Динамика претензий и замечаний по предоставлению жилищно-коммунальных услуг\***

в процентах от числа опрошенных

<b>Варианты ответов</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
1. Нет претензий и замечаний	18,7	16,1
2. Уборка подъездов	38,9	36,6
3. Текущий ремонт жилого здания	28,9	33,6

<b>Варианты ответов</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
4. Уборка придомовой территории	28,9	32,3
5. Освещение мест общего пользования	24,7	27,4
6. Капитальный ремонт дома	18,5	27,4
7. Отопление	33,9	22,6
8. Вывоз мусора	24,9	20,9
9. Горячее водоснабжение	24,9	17,1
10. Содержание и ремонт внутридомовых сетей	10,0	15,1
11. Электрообеспечение	14,9	14,5
12. Обслуживание мусоропроводов	12,2	13,4
13. Содержание и ремонт системы отопления	10,0	11,5
14. Холодное водоснабжение	18,5	10,4
15. Работа лифта	21,0	7,0
16. Водоотведение	11,0	6,2
17. Газоснабжение	8,7	5,4
18. Другое (всё за свой счет, берут плату за несуществующие услуги, цены на коммунальные услуги)	1,4	0,8

**\*сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа**

Отраженные в таблице данные наглядно показывают, что лишь незначительное число опрошенных жителей края не имеют претензий и замечаний к коммунальщикам.

Наибольшее число претензий и замечаний (до трети ответов) респонденты по-прежнему предъявляют к уборке подъездов, текущему ремонту общего имущества, уборке придомовой территории. От пятой до четвертой части ответов - претензии и замечания к вывозу мусора, отоплению, капитальному ремонту дома, освещению мест общего пользования. Наименьшая доля претензий и замечаний предъявляется к предоставлению таких видов коммунальных услуг, как: газоснабжение, водоотведение, работа лифта, холодное и горячее водоснабжение и ряд других.

Возвращаясь к анализу жалоб, поступивших в адрес Уполномоченного, отметим, что к числу проблем, с которыми гражданам приходится сталкиваться, реализуя свое право на благоприятные и безопасные условия проживания, чаще всего относятся:

- ненадлежащие содержание и ремонт общего имущества в многоквартирном доме;

- предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества;
- рост тарифов на коммунальные услуги, неправомерность начисления платежей, включая суммы за общедомовые нужды.

Кроме обозначенных фактов, свидетельством злободневности проблем, стоящих перед сферой ЖКХ края, сегодня является факт частого освещения их в средствах массовой информации. Так, за прошедший год Уполномоченным при участии компетентных органов края было проведено порядка 9 проверок по информационным обращениям, размещённым в СМИ края и касающимся вопросов жилищно-коммунальной сферы.

Безусловным лидером по количеству нарушений в рассматриваемой сфере является деятельность управляющих организаций.

Реформирование ЖКХ, предусматривающее создание товариществ собственников жилья или перевод домов в ведение частных управляющих компаний, не дало явных положительных результатов. Управляющие компании, в ведении которых находятся дома, не справляются с объемом работ, которые необходимо произвести для поддержания жилищно-коммунального хозяйства в удовлетворительном состоянии, что порождает обоснованное недовольство со стороны собственников и нанимателей.

Примером данного факта может служить обращение жителей дома по ул. Запарина в г. Хабаровске (дело от 22.07.2013 № 886). В своем обращении заявители указывают, что управляющая организация не исполняет подписанный собственниками многоквартирного дома договор, более того, не исполняет требования статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации в части создания благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме.

По инициативе Уполномоченного Главным контрольным управлением Правительства Хабаровского края по данному факту была проведена проверка, которая подтвердила ненадлежащее техническое содержание общего имущества многоквартирного дома по ул. Запарина, а именно выявила: неисправность электрооборудования; неисправность системы канализации; течь кровли и наличие крупногабаритного мусора на придомовой территории.

По результатам проведенной проверки в отношении должностного лица управляющей организации контрольным органом

возбуждено дело об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений»). Также управляющая организация получила предписание об устранении выявленных нарушений в установленные контрольным органом сроки.

Необходимо отметить, что в почте Уполномоченного немало схожих обращений граждан на нарушения со стороны управляющих организаций. В большинстве своем, все они находятся вне ведения Уполномоченного, однако именно его вмешательство нередко оказывается необходимым для того, чтобы соответствующие организации исполняли свои прямые обязанности.

Особенно сложно решаются проблемы домов, оказавшихся в неопределенном правовом положении, когда тяжело установить ответственного за их содержание.

В таком положении, в частности, оказались жители дома по ул. Истомина в городе Хабаровске (дело от 16.07.2013 № 862). Построенный в 60-х годах прошлого века дом ни разу капитально не ремонтировался. На момент обращения к Уполномоченному в квартирах его жителей не было света и коммунальных удобств, а прилегающая к дому территория превратилась в несанкционированную свалку. Жильцы пытались самостоятельно найти ответственную за сложившуюся ситуацию организацию, но не смогли этого сделать.

По инициативе Уполномоченного проверку дома провели государственные органы, среди них - Главное контрольное управление Правительства Хабаровского края и Роспотребнадзор по Хабаровскому краю.

Проведенные мероприятия позволили установить, что ранее жилой дом состоял на балансе ФГУ «Хабаровская КЭЧ» Минобороны России, его обслуживанием и эксплуатацией занималось домоуправление №1 ФГУ «Хабаровская КЭЧ». В дальнейшем дом подлежал передаче на содержание и эксплуатацию в ФГУ «Восточная КЭЧ», однако Дальневосточное КЭУ, обязанное провести передачу, было ликвидировано еще до окончания таковой. По этой причине дом остался без собственника и надлежащего обслуживания.

Для разрешения возникшей ситуации в дело был привлечен командующий Восточным военным округом, который обеспечил

передачу дома на обслуживание ОАО «Славянка», силами которой в кратчайшие сроки была ликвидирована свалка твердых бытовых отходов и заменена электропроводка дома.

Жилищные условия, складывающиеся, в том числе, из благоприятных и безопасных условий проживания в занимаемом жилом помещении, во многом определяют стабильное социальное самочувствие населения.

В целях поддержания социального самочувствия населения в удовлетворительном состоянии государство сформировало соответствующую законодательную базу, предусматривающую возможность перевода дома в ведение управляющих компаний. В свою очередь, управляющие компании не выполняют необходимых работ для поддержания жилищно-коммунального хозяйства в удовлетворительном состоянии, при этом своевременно собирая с граждан денежные средства на обслуживание и содержание общедомового имущества и не отчитываясь перед собственниками не только о проделанной работе, но и о произведенных затратах. Это, в свою очередь, приводит к увеличению количества обоснованных обращений, как к Уполномоченному, так и в другие компетентные органы, со стороны собственников (жильцов) многоквартирных домов.

*Приведенные обстоятельства указывают на то, что органам государственной власти и органам местного самоуправления необходимо разработать и принять соответствующее решение, регламентирующее порядок осуществления строгого контроля за деятельностью управляющих организаций, включая ТСЖ, ЖСК, обеспечение прозрачности их бухгалтерии в части формирования себестоимости услуг. Это позволит не только снизить количество обоснованных жалоб населения на качество предоставляемых услуг, но и защитить права и законные интересы граждан – потребителей жилищно-коммунальных услуг.*

## **5. О нарушении спокойствия граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях**

Конституция Российской Федерации провозглашает, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства. Однако осуществление прав и свобод

человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (статья 2, часть 3 статьи 17 Конституции Российской Федерации).

Данные конституционные положения получили более детальную регламентацию в статье 10 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой не допускается осуществление гражданских прав исключительно с намерением причинить вред другому лицу, действуя в обход закона с противоправной целью, а также иное заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав (злоупотребление правом).

С развитием технического прогресса возможности произвести различные виды шумов увеличились у физических и юридических лиц. В свою очередь, даже «неприкосновенность жилища» не защищает гражданина от негативных воздействий, причиняемых различными видами шумов, воспроизводимых действиями (бездействием) соседей.

Таким образом, лица, производящие шум в жилом помещении, по требованию одного из жильцов данного многоквартирного жилого дома обязаны принять меры по его устранению, в противном случае их бездействие можно квалифицировать как злоупотребление правом.

Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» устанавливает, что условия работы с машинами, механизмами, установками, устройствами, аппаратами, которые являются источниками физических факторов воздействия на человека (шума, вибрации, ультразвуковых, инфразвуковых воздействий, теплового, ионизирующего, неионизирующего и иного излучения), не должны оказывать вредное воздействие на человека (статья 27), а соблюдение санитарных правил является обязательным для граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц (статья 39).

Постановлением Госкомсанэпиднадзора Российской Федерации от 31.10.1996 № 36 утверждены санитарные нормы СН 2.2.4/2.1.8.562-96 «Физические факторы окружающей природной среды. Шум на рабочих местах, в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки», которые определяют нормируемые параметры и допустимые уровни шума в жилых помещениях, общественных зданиях и на территории жилой застройки.

В то же время, пункт 1.19 Методических указаний МУК 4.3.2194-07 «Контроль уровня шума на территории жилой застройки, в жилых и общественных зданиях и помещениях» устанавливает, что процедура

санитарно-эпидемиологической экспертизы (оценки) не распространяется и измерения не производятся в отношении шума, обусловленного обычной жизнедеятельностью людей, в том числе шума, проникающего из других жилых помещений. В связи с чем Управление Роспотребнадзора по Хабаровскому краю не вправе проводить инспекционную проверку измерения уровня шума от жизнедеятельности граждан, проживающих в жилых помещениях многоквартирных жилых домов, на предмет его соответствия установленным санитарным нормативам и правилам для жилых помещений, с целью подтверждения факта нарушения спокойствия граждан соседями и принятия к ним соответствующих мер.

Однако остается очевидным, что одно из бесспорных нарушений прав граждан, с которым пришлось столкнуться лично каждому из нас, – это акустический дискомфорт, вызванный жизнедеятельностью соседей.

Почти любой шум, который проникает в квартиру, независимо от времени суток, способен повлиять на качество жизни человека. При этом шум оказывает влияние на весь организм человека: негативно сказывается на нервной системе, вызывая изменение частоты дыхания и пульса, влечет нарушение обмена веществ, возникновение сердечно-сосудистых заболеваний, гипертонической болезни. Наибольшее негативное влияние на здоровье человека оказывает вибрация, воспроизводимая низкими частотами. Вибрация, как сильный фактор, оказывает отрицательное влияние не только на эмоциональное состояние человека, но и на его умственную деятельность и работоспособность. При воздействии вибрации нарушаются восприятие и оценка времени, снижается скорость восприятия информации. Высокая область частот вообще считается наиболее опасной в отношении развития спазма сосудов.

Таким образом, воздействие шума не проходит для здоровья человека бесследно, но происходящие изменения заметны не сразу. Между тем, установление причинно-следственной связи между ухудшением состояния здоровья гражданина и причиной нарушения его спокойствия во время пребывания в жилом помещении гражданами, производящими шум в смежных жилых помещениях многоквартирного жилого дома, к сожалению, невозможно.

Для полного понимания рассматриваемого вопроса разделим шум на «ночной» - с 22.00 до 7.00 и «дневной» - с 7.00 до 22.00.

Среди граждан - любителей пошуметь - обычно распространено ложное утверждение: «Можно шуметь до 22.00». Данная фраза нередко слышна и от должностных лиц органов полиции, которые обязаны защищать жизнь и здоровье граждан и осуществлять охрану общественного порядка.

В частности, статья 34 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях предусматривает административную ответственность за нарушение спокойствия граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях, с 22.00 до 10.00 местного времени в выходные и праздничные дни и с 22.00 до 7.00 местного времени в будние дни, в том числе выполнением ремонтных работ, использованием телевизоров, радиоприемников и других звуковоспроизводящих устройств и (или) источников шума. Таким образом, данная норма ограничивает действия правоохранительных органов в части обеспечения спокойствия граждан в дневное время – с 7.00 до 22.00.

Однако если о нормах законодательства, решающих проблему шума в ночное время, известно многим, то нормы, ограничивающие шум в дневное время, на сегодняшний день отсутствуют в Хабаровском крае. При этом количество жалоб на шум, поступающих в адрес Уполномоченного, растет с каждым годом. Чаще всего граждане жалуются на наличие у соседей высокочастотной аудио- и видеоаппаратуры, пение песен под «караоке», а также нарушение звукоизоляции жилого помещения из-за произведенного демонтажа напольного покрытия и др.

Согласно части 4 статьи 17 Жилищного кодекса Российской Федерации пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в этом жилом помещении граждан, соседей, требований пожарной безопасности, санитарно-гигиенических, экологических и иных требований законодательства, а также в соответствии с правилами пользования жилыми помещениями, утвержденными уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Пункт 6 Правил пользования жилыми помещениями, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2006 № 25, гласит, что пользование жилым помещением

осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан и соседей.

Приведенные нормы свидетельствуют о том, что пользование жилым помещением, осуществляемое гражданином, не должно нарушать прав и законных интересов других граждан, в частности соседей.

Следовательно, граждане, находясь в своем жилище, вправе пользоваться тишиной и покоем как в ночное, так и в дневное время.

В целях решения проблемы отсутствия ответственности к нарушителям спокойствия граждан в дневное время в 2012 году Уполномоченный направил в адрес постоянного комитета по законности и социальной защите населения Законодательной Думы предложение о необходимости проведения депутатских слушаний о внесении изменений в Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях в части установления ограничений по уровню шума в дневное время.

Итогом рабочего совещания постоянного комитета по законности и социальной защите населения Законодательной Думы края 28.09.2012 стало принятие решения о повышении размера штрафных санкций для граждан, индивидуальных предпринимателей и должностных лиц, допустивших нарушение спокойствия граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях, с 23 до 7 часов местного времени. На этом же рабочем заседании представители законодательного органа края приняли решение о необходимости продолжить работу над проектом закона, направленным на установление ответственности за совершение гражданами действий, нарушающих тишину и покой граждан в многоквартирных домах с 7 до 22 часов в будни и с 10 до 22 часов в выходные и праздничные дни. В связи с чем, многие обратившиеся к Уполномоченному с жалобами на шум соседей были обнадежены им принятием в 2013 году краевого закона, который позволит урегулировать их проблему.

Однако в ноябре 2013 года Законодательная Дума Хабаровского края отказалась от рассмотрения вопроса об ограничении уровня шума в дневное время в многоквартирных жилых домах, отнеся данный вопрос к исключительной компетенции Российской Федерации.

Уполномоченному было сложно согласиться с данным выводом.

*Так, административное законодательство в силу пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации находится в*

совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В свою очередь, в соответствии с подпунктом «н» пункта 2 статьи 5 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъектов Российской Федерации регулируются вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации к ведению и полномочиям субъектов Российской Федерации.

Из части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что законодательство об административных правонарушениях состоит из названного кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изложенное свидетельствует о том, что федеральным законодательством предусмотрена возможность осуществления субъектами Российской Федерации собственного правового регулирования в указанной сфере. Более того, в большинстве регионов России уже приняты нормативно-правовые акты, устанавливающие административную ответственность за нарушение тишины как в ночное, так и в дневное время. Законы субъектов России об ограничении уровня шума определяют, что является шумом и какие действия (бездействия) граждан приводят к нарушению их тишины и покоя. Так, к примеру, к данным действиям (бездействию) относятся: использование телевизоров, магнитофонов и других звукопроводящих и звукоусиливающих устройств; игра на музыкальных инструментах, пение, свист и иные действия, сопровождающиеся звуками; проведение ремонтных, строительных работ; непринятие собственником автомобиля мер по отключению звуковых сигналов сработавшей сигнализации транспортного средства; непринятие владельцем мер по прекращению лая, воя или иного шума, воспроизводимого домашним животным, или иного вида шума, который имеет место быть в дневное время.

Поскольку обозначенная проблема становится все актуальней для жителей края, то Уполномоченный продолжит работу по её

*решению с законодательными и представительными органами края в 2014 году.*

В качестве ремарки необходимо отметить, что судебная практика применения законов субъектов Российской Федерации, ограничивающих дневной шум, складывается не в пользу любителей пошуметь.

## **Глава II. Реализация конституционного права граждан на труд**

Согласно статье 7 Конституции Российской Федерации, наше государство является социальным. В свою очередь, политика социального государства должна быть направлена на создание условий – юридических, организационных, экономических, которые обеспечивали бы каждому человеку достойную жизнь и свободное развитие.

Достойная жизнь для большинства жителей нашей страны позиционируется с материальной обеспеченностью, возможностью обладать и пользоваться существующими материальными и социальными благами, к числу которых можно отнести жилище и медицинское обслуживание, личную безопасность и социальное обеспечение. Все это возможно достичь только в процессе труда.

Однако признав себя социальным государством, Российская Федерация не декларирует право на труд как право получения гражданами гарантированной работы. В частности, часть 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации гласит: «Труд свободен. Каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Принудительный труд запрещен».

Между тем, гарантируя право на свободный труд, государство не самоустранилось от процессов, происходящих в сфере трудовых отношений, так как это является одной из основ экономического благополучия государства и, безусловно, его социальной составляющей.

К сожалению, в 2013 году не всё экономически активное население Хабаровского края, а это 732,5 тысячи человек, смогло реализовать свои способности к труду и выбрать род деятельности и

профессию. Так, согласно данным, размещенным на официальном сайте территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, по состоянию на 01.01.2014 в органах службы занятости населения края состояли на учете 14 678 незанятых граждан, ищущих работу, из них 12 411 человек имели статус безработного (на 01.01.2013 – 14 780 человек).

Тем не менее, такие показатели внушают определенный оптимизм, и это следует из того, что численность граждан, признанных безработными, за 2013 год сократилась на 14,8 процента по сравнению с соответствующим периодом 2012 года. То есть на сегодняшний день можно предполагать об улучшении экономической ситуации в крае, поскольку только растущая экономика позволяет создавать новые рабочие места.

По состоянию на 01.01.2014 заявленная работодателями потребность в рабочей силе составила 19317 единиц вакансий на рабочие места (на 01.01.2013 – 18 677 единиц).

Наибольшую потребность в рабочей силе (79,6 процента от общего числа заявленных вакансий) испытывали предприятия г. Комсомольска-на-Амуре и г. Хабаровска. В то же время удельный вес безработных граждан в этих городах составил 22,8 процента от общего числа безработных края.

Приведённые статистические показатели свидетельствуют о том, что, хотя в Конституции Российской Федерации отсутствует обязанность государства проводить активную деятельность по обеспечению каждого трудоспособного гражданина гарантированным рабочим местом, оно задействует достаточно значительные механизмы для реализации гражданами права трудиться.

Свобода распоряжаться своими способностями к труду в первую очередь проявляется в договорном характере труда, нашедшем свое отражение в принципе трудового права - принципе свободы трудового договора. Единственным основанием возникновения трудовых отношений является соглашение сторон - трудовой договор, а непременным атрибутом заключения трудового договора – наличие добровольного волеизъявления гражданина, обладающего также свободой расторжения трудового договора.

Основным нормативным документом, регламентирующим трудовую деятельность граждан на территории нашей страны, является Трудовой кодекс Российской Федерации.

Важнейшим направлением этого нормативного акта является развитие договорных отношений в области труда и создание гибких правовых рамок для сторон трудового договора. Кроме того, он устанавливает существенные трудовые гарантии для работников и требует их обязательного обеспечения работодателями.

Однако мало установить какие-либо права, необходимо гарантировать их выполнение всеми субъектами трудовых правоотношений.

Насколько субъекты трудовых правоотношений, в данном случае работодатели, выполняют гарантированные трудовым законодательством права наемных работников, можно судить по данным социологического опроса.

Так, 47,2 процента опрошенных жителей Хабаровского края считают, что положения Трудового кодекса Российской Федерации и других законов, регулирующих трудовые права граждан, «в основном выполняются». При этом доля респондентов, позитивно оценивающих их исполнение, сократилась в 2013 году по сравнению с 2012 годом на 8,4 процента. И это не удивительно, поскольку, как свидетельствуют обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, а их в отчетном году поступило на 21,1 процента больше, чем в 2012 году, причин для нарушения прав в сфере труда существует немало.

Граждане отмечают нарушения своих прав в различных ситуациях. Так, для каждого третьего они связаны с режимом труда, для каждого четвертого – с получением отпуска, для каждого пятого – с задержкой оплаты труда.

**Таблица 2 - Распределение ответов на вопрос: «С какими нарушениями Ваших трудовых прав в перечисленных ниже ситуациях Вам приходилось лично сталкиваться?»\***

в процентах от числа опрошенных

<b>Варианты ответов</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
1. Не приходилось сталкиваться	21,7	64,2	58,6	49,2
2. В связи с задержкой оплаты труда	34,8	38,5	11,3	22,9
3. В связи с режимом труда	50,0	26,6	11,6	33,3
4. В связи с получением отпуска	25,0	19,3	8,1	23,4
5. В связи с охраной труда	25,2	8,3	3,2	11,9
6. В связи с дисциплиной труда	14,3	12,0	3,7	11,4
7. В связи с нарушением трудовой этики со стороны руководства	-	-	4,9	10,4

Варианты ответов	2009 г.	2010 г.	2012 г.	2013 г.
8. При заключении контракта (трудового договора) с работодателем	9,8	7,8	1,5	8,0
9. В другой ситуации	1,8	1,6	0,2	8,5

**\* сумма ответов не равна 100 %, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов нарушения своих прав**

При этом, по их мнению, причины ущемления их трудовых прав кроются в сохраняющемся произволе работодателя, так считают 45,9 процента опрошенных, несоответствии законодательства условиям реальной жизни – 31,3 процента, незнании трудового законодательства и, как следствие, своих прав – 13,5 процента.

Восстановление нарушенных прав осуществляется работниками разными путями. Конституция Российской Федерации и федеральные законы, регулирующие трудовые правоотношения, предоставляют каждому гражданину довольно большой спектр вариантов для разрешения индивидуальных трудовых споров.

Между тем, проведенный в 2013 году социологический опрос выявил парадоксальную ситуацию: при наличии устойчивого мнения, что основной причиной нарушения трудовых прав является произвол работодателя, две трети участвующих в опросе работников в качестве способа восстановления нарушенного права видят «обращение к работодателю». Необходимо отметить, что за последние четыре года роль работодателей в досудебном урегулировании трудовых споров существенно возросла, что, в свою очередь, может быть определённым показателем доверия к ним со стороны работников, поскольку досудебное решение спора позволяет сохранить партнерские отношения между работодателем и работником. Более того, социальное партнерство - наиболее оправданная модель взаимодействия сторон трудовых отношений в целях достижения оптимального социального мира.

В качестве второго, и наиболее вероятного варианта развития сложившейся ситуации выступает сдерживающий фактор, а именно возможная потеря работы.

Не исключается и третий вариант – неуверенность работника в своей правоте, порожденная незнанием трудового законодательства, и, как следствие, незнание в полной мере своих прав и обязанностей, не позволяют ему сделать определенных выводов о правомерности (неправомерности) действий работодателя.

Поскольку в любом конфликте априори участвуют две стороны, и обе считают себя правыми, для его правильного разрешения обязательно должна быть третья, не заинтересованная сторона.

В рамках трудовых правоотношений в качестве третьей стороны, имеющей возможность разрешить возникший спор, могут выступать: профсоюзные организации, государственная инспекция труда, прокуратура, другие государственные органы, эксперты, представители отраслевых ассоциаций.

К сожалению, на сегодняшний день деятельность профсоюзной организации, призванной защищать трудовые права работников, не имеет той активности, которая от них ожидается. Безусловно, этому есть причины, среди которых и нежелание работников вступать в профсоюз, и отставание форм и методов работы профсоюзов от требований современной жизни общества, и слабый уровень правовой защищенности членов профсоюза, и недостаток информации о деятельности профсоюзов всех уровней.

Всё это повлияло на то, что в 2013 году доля обратившихся для разрешения возникшего конфликта в профсоюз составила 9,9 процента.

Не многим больше, а именно 11,3 процента, опрошенных пытались отстаивать свои трудовые права, обратившись в государственную инспекцию труда.

Интересно то, что при сокращении доли респондентов, позитивно оценивающих исполнение трудового законодательства, прошедший год отмечен снижением доли граждан, обратившихся за защитой своих прав в государственную инспекцию по труду.

Причиной этому, по мнению Уполномоченного, может служить длительное (от двух до трех месяцев) рассмотрение поступившего обращения данным государственным органом, в ряде случаев имели место факты возврата обращения ввиду отсутствия в нем юридического адреса работодателя. Безусловно, указанные обстоятельства снижают уровень доверия работников к указанной государственной правозащитной структуре.

В тоже время, 2013 год отмечен ростом доверия работников к органам прокуратуры. Согласно социологическому исследованию доля обратившихся в прокуратуру для восстановления своих трудовых прав возросла в 2013 году на 4,5 процента.

За 2013 год городскими и районными прокурорами в сфере прокурорского надзора и исполнения законодательства о своевременной выплате заработной платы выявлено 3240 нарушений, внесено 319 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 182 виновных лица (в 2012 году – 150).

В суды направлено 1190 заявлений в интересах граждан о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму 35838 тысяч рублей, рассмотрено и удовлетворено – 1097 заявлений на сумму 32433 тысячи рублей. На противоречащие трудовому законодательству положения локальных правовых актов прокурорами принесен 61 протест. В целях недопущения нарушений трудового законодательства объявлено 12 предостережений.

По части 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (нарушение законодательства о труде и об охране труда) в 2013 году городскими и районными прокурорами края к административной ответственности привлечено 256 должностных и юридических лиц (2012 год – 225). Дисквалифицировано 4 работодателя.

Как указывалось ранее, законодательство Российской Федерации предоставляет участникам трудовых отношений целый ряд процедур, дающих возможность урегулировать трудовой спор. Обращение в суд также является способом разрешения возникшего конфликта и, пожалуй, самым действенным. В тоже время, это и один из самых сложных, требующих материальных и значительных временных затрат, механизмов.

Согласно данным социологического исследования, к судебной защите, как средству восстановления нарушенного трудового права, в 2013 году прибегло 9,9 процента опрошенных работников. При этом впервые за последние четыре года - период времени, за который проводились исследования, данный показатель упал до 10 процентов (средний показатель за период времени с 2009 года по 2012 год был равен 14,9 процента).

Причиной этому может быть наличие трудовых отношений, не имеющих под собой юридического оформления и, соответственно, не дающих работнику реальной возможности защитить свои права посредством обращения в судебные органы, поскольку, согласно нормам Гражданского процессуального кодекса Российской

Федерации, каждая сторона, участвующая в деле, должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается, как на основания своих требований.

Об обоснованности этого вывода можно судить, исходя из данных социологического опроса, согласно которому третья часть опрошенных предпочитает иметь нелегальный высокий заработок, чем официальное трудоустройство с невысокой оплатой труда, при этом число тех, кто «ушел от ответа», составило 46,1 процента.

Практика, сложившаяся сегодня в сфере трудовых отношений, когда работники осуществляют трудовую деятельность без трудового договора либо соглашаются на трудовой договор, в котором зарплата указана ниже фактически получаемой им на руки, по сути, дискредитирует социально-трудовые отношения и наносит прямой ущерб пенсионному обеспечению таких работников и бюджетам всех уровней. Более того, активный правовой нигилизм (преднамеренное нарушение действующих законов) граждан, в первую очередь, сказывается непосредственно на них же. Как свидетельствует практика работы Уполномоченного, работник, соглашаясь на нелегальные трудовые отношения, не просчитывает свои прибыли и потери. Он не в состоянии предвидеть те механизмы и рычаги давления, которые работодатель может к нему применить впоследствии, воспользовавшись отсутствием надлежащим образом оформленных трудовых отношений.

Примером может служить ситуация, сложившаяся на лесозаготовительном предприятии «Аркаим» в Ванинском муниципальном районе, где работники пытались добиться выплат задолженности по заработной плате. Вместе с тем, лишь два работника предприятия были согласны на судебное рассмотрение данной конфликтной ситуации. Это является косвенным доказательством того, что работники данного предприятия имели некорректно оформленные трудовые отношения в части отображения реального денежного вознаграждения.

*Уполномоченный считает, что на сегодняшний день легализация трудовых отношений должна стать одним из приоритетных направлений деятельности государственных органов власти.*

Бесспорно, заработная плата «в конвертах» - явление негативное, с которым необходимо бороться. Однако методы борьбы в виде

ужесточения существующей ответственности только к работодателям малоэффективны.

Может быть, высказывать подобные призывы лицу, призванному стоять на страже прав и законных интересов граждан, несколько некорректно, однако непринятие данных мер не только негативно влияет на развитие экономики в регионе, но и на социальное обеспечение его жителей, поскольку бюджет не получает денежных средств, необходимых для проведения социальных выплат (пенсий, пособий), на реализацию социальных льгот (приобретение лекарственных средств, средств реабилитации) и т.д.

*Чтобы ввести вопросы выплаты заработной платы в рамки правового поля, необходимо провести законодательные изменения, в том числе рассмотреть возможность снижения налоговой нагрузки на бизнес. Однако решить эту проблему без участия самих работников, давших согласие получать заработную плату «в конвертах», практически невозможно – будет спрос, будут и предложения.*

Кроме получения заработной платы «в конверте», в 2013 году в Хабаровском крае продолжает оставаться острой проблема невыплаты или несвоевременной выплаты заработной платы.

## **1. Нарушения в сфере законодательства об оплате труда**

Жалобы данной категории составляют 34 процента от общего количества обращений, посвященных вопросам труда и заработной платы.

Для полноты картины данного нарушения Уполномоченный отмечает, что за отчетный год судом рассмотрено 1282 иска о взыскании задолженности по заработной плате, прокуратурой рассмотрено 3240 жалоб граждан на задержку выплаты вознаграждения за труд, по которым к 319 работодателям применены меры прокурорского реагирования; государственной инспекцией по труду рассмотрено 1039 обращений данной категории, по которым обязанность устранить выявленные нарушения возложена на 656 работодателей.

Более того, о том, что проблема своевременности оплаты труда является для жителей края одной из основных, свидетельствуют данные территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, согласно которым задолженность по заработной плате на декабрь 2013 года имели 5,1

тысячи человек (в 2012 году – 2,6 тысячи человек). Таким образом, 2013 год отмечен увеличением в 2 раза количества работников, перед которыми работодатели имеют просроченную задолженность по заработной плате.

И это очень тревожные данные, так как по сути своей задержка выплаты денежного вознаграждения за труд буквально на 1 день - уже нарушение норм трудового законодательства, и работодатель, согласно статье 236 Трудового кодекса Российской Федерации, уже за такую задержку обязан выплатить работнику проценты за просрочку. Однако данная норма права, к сожалению, в добровольном порядке работодателями Хабаровского края не применяется. В свою очередь, работники, обращающиеся в суд с заявлением о взыскании с работодателя задолженности по заработной плате в принудительном порядке, не всегда знают о своём праве на получение процентов за её просрочку и, соответственно, не заявляют об этом требовании. Поскольку суд правомочен принимать решение только по заявленным истцом требованиям (ч. 3 ст. 196 Гражданского процессуального права Российской Федерации), работодатель зачастую уходит от обозначенной ответственности, даже при рассмотрении дела в суде.

Также трудовое законодательство предоставляет работнику другой способ борьбы с нерадивым работодателем. Так, согласно положениям статьи 142 Трудового кодекса Российской Федерации в случае задержки выплаты заработной платы на срок более 15 дней работник имеет право, известив работодателя в письменной форме, приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы.

*Однако, по мнению Уполномоченного, данная норма права не в полной мере согласуется с положениями статьи 37 Конституции Российской Федерации, на законодательном уровне закрепившими запрет принудительного труда, а именно труда, за который работник не получает вознаграждение не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.*

*Таким образом, вступая в конфликт с основным законом государства, Трудовой кодекс Российской Федерации практически легализует принудительный труд в течение 15 дней, когда работник, не получивший заработную плату за прошлый период, обязан продолжать работу.*

*Привести положение статьи 142 Трудового кодекса Российской Федерации в соответствие с нормами Конституции Российской Федерации*

*Федерации позволит внесение в неё изменений, предусмотрев возможность приостановления работы на следующий день после невыплаты заработной платы.*

## **2. Нарушение трудового законодательства работодателями при возникновении трудовых отношений, в частности, не оформление трудовых договоров, заключение гражданско-правовых договоров вместо трудовых**

К Уполномоченному обратилась гражданка Л. (дело от 29.05.2013 № 641). В своем обращении заявительница указала, что на протяжении 8 месяцев работала в частной торговой организации неофициально – без заключения трудового договора. Заработную плату в начале трудовой деятельности получала регулярно. Однако за последние месяцы работы работодатель заработную плату не выплатил, ссылаясь на временные финансовые трудности. Когда закончатся финансовые трудности, заявительнице не известно, так как на её звонки бывший работодатель не отвечает.

К сожалению, обращения с подобным содержанием в почте Уполномоченного не единичны. При этом оказать реальную помощь, обязав непорядочного работодателя выплатить причитающуюся заработную плату, не обращаясь в судебные органы, на сегодняшний день достаточно затруднительно, если не сказать больше, фактически не реально, поскольку отсутствуют необходимые юридические рычаги воздействия – документы, подтверждающие факт трудоустройства, а также факт выполнения работы у работодателя.

Анализ поступающих обращений данной категории свидетельствует о том, что подобные нарушения допускаются в большинстве своем на малых и средних предприятиях Хабаровского края. Более того, на этих предприятиях отсутствуют органы, которые должны представлять и защищать интересы работников (не создаются профсоюзные организации, не избираются комиссии по трудовым спорам), что вынуждает людей принимать любые условия работодателя. Такое явление в настоящее время может рассматриваться как одна из форм и проявлений принудительного труда.

По мнению Уполномоченного, распространению подобной практики, то есть труда без заключения трудового договора,

способствуют, в том числе, и миграционные процессы, активно происходящие в крае.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, на территорию Хабаровского края за период с января по ноябрь 2013 года из стран СНГ прибыло 2886 человек, из других зарубежных стран – 2397. При этом говорить о том, что все 100 процентов прибывших имеют регистрацию по месту пребывания, а также разрешение на осуществление трудовой деятельности на территории Российской Федерации, к сожалению, сегодня не приходится.

В свою очередь, благодаря этой массе мигрантов, не имеющих разрешения на осуществление трудовой деятельности, происходит снижение конкурентной способности на рынке труда местного населения. Обуславливается это в первую очередь согласием мигрантов на неофициальную занятость, что дает возможность работодателю ухода от социальных расходов и налогов, более того, позволяет устанавливать таким работникам продолжительность рабочего времени, в несколько раз превышающую пределы продолжительности рабочего времени, установленные трудовым законодательством.

Широкое распространение трудовых отношений, не соответствующих установленным правовым нормам, обусловлено слабым контролем над его исполнением, как со стороны государства и профсоюзов, так и заинтересованностью субъектов трудовых отношений в нарушении прав.

Работодатели заинтересованы в неуплате налогов и повышении, за счет этого, прибыльности своих предприятий, а работники – в получении возможности трудоустроиться (аналог получения зарплаты «в конверте»).

Однако под нарушением трудового законодательства понимается не только полное не заключение трудового договора, но и подмена трудовых отношений гражданско-правовыми.

По мнению Уполномоченного, практика заключения работодателем договоров подряда или договоров на оказание услуг с нанимаемым работником становится просто угрожающей.

Приведем лишь один пример. В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина М. (дело от 01.07.2013 № 791) об оказании содействия в получении заработной платы. В своем обращении

заявитель указал, что в мае 2013 года он заключил с ООО «Колыма-Лада-Сервис» договор. Как выяснилось впоследствии, это был договор подряда, по которому он должен был выполнять работы экскаваторщика на участке золотодобычи. При этом второй экземпляр договора ему не отдали, но по требованию руководителя предприятия он представил работодателю свою трудовую книжку.

По словам заявителя, договором ему было гарантировано пятиразовое питание за счет работодателя, оплата проезда к месту выполнения работ и обратно, а также вознаграждение в размере 100 тысяч рублей.

Гражданин М. приступил к выполнению работы, но через некоторое время ему убедительно предложили подписать акт выполненных работ, на основании которого он остался должен ООО «Колыма-Лада-Сервис» 9,9 тысячи рублей, поскольку работодатель удержал с гражданина М. денежные средства, затраченные на его проживание, питание и проезд к месту осуществления работы. В завершении своего обращения заявитель просил Уполномоченного оказать содействие в восстановлении его нарушенных трудовых прав.

Сегодня во внесудебном порядке восстановить нарушенные права заявителя не представляется возможным, поскольку, исходя из положений трудового законодательства, трудовые отношения возникают на основании трудового договора (статьи 15, 16 и 68 Трудового кодекса Российской Федерации), а не гражданско-правового. Переквалификация же гражданско-правового договора в трудовой договор существует только в судебном порядке. При этом, как свидетельствует многочисленная судебная практика, для того, чтобы такая переквалификация могла свершиться, работник, заключивший договор, должен быть, как минимум, включен в штат предприятия. Также работник должен подчиняться правилам внутреннего трудового распорядка, а не выполнять работу на свой страх и риск.

Поскольку в обращении гражданина М. отсутствовала информация о наличии вышеупомянутых обстоятельств, заявителю, кроме искового заявления, было подготовлено ходатайство об истребовании необходимых документов у ответчика-работодателя.

К сожалению, на день верстки доклада информация о результатах рассмотрения данного дела от заявителя не поступила. Вместе с тем, будем надеяться на положительный результат.

Ситуация, складывающаяся на рынке труда края, свидетельствует о том, что договоры гражданско-правового характера с каждым годом становятся все более привлекательными для работодателей.

Об этом свидетельствуют, в частности, данные социологического опроса, проведенного среди жителей Хабаровского края, согласно которому на вопрос: «С какими проблемами Вам приходилось лично сталкиваться?» - 8,0 процента респондентов ответили: «С проблемами заключения контракта (договора) с работодателем». При этом отчетный год отмечен ростом данного нарушения по сравнению с 2012 годом на 6,5 процента.

Распространению указанного нарушения, без сомнения, способствует и тот факт, что заключение с работником гражданско-правового договора не подразумевает в дальнейшем предоставления им гарантий, установленных трудовым законодательством, таких как: предоставление отпуска, своевременная выплата заработной платы, обеспечение безопасных условий труда, оплата сверхурочных работ и командировочных расходов и так далее. Более того, появляется возможность сэкономить на различных страховых взносах в Фонд социального страхования, Фонд обязательного медицинского страхования.

При этом идя на поводу у работодателей и скрывая трудовые отношения под маской гражданско-правовых, работники не только добровольно соглашаются на ущемление своих трудовых прав, но и не думают о возможных проблемах, с которыми могут столкнуться в будущем, начиная от лишения себя накопительной части пенсии, возможности получения кредита и получения налогового вычета и заканчивая возможностью быть привлеченным к административной или уголовной ответственности.

К примеру, систематически заключая с работодателем гражданско-правовой договор и получая регулярный доход от оказания услуг, работник, полагаем, вполне может быть привлечен к административной ответственности по статье 14.1. «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях или к уголовной ответственности по статье 171 «Незаконное предпринимательство» Уголовного кодекса Российской Федерации.

Без сомнения, оба вида договоров имеют право на существование, так как в определенных обстоятельствах могут быть удобны и предпочтительны для работника.

*Между тем, четкое разграничение трудового договора и гражданско-правового договора имеет принципиальное значение и с социальной точки зрения. Так, наибольшие отчисления в соответствующие бюджеты происходит благодаря трудовой деятельности, основанной на трудовом договоре. Мобилизуемые в бюджет денежные средства позволяют государству осуществлять социальную политику, направленную на содержание нетрудоспособных и престарелых граждан, оказание материальной помощи отдельным группам населения (одиноким матерям, семьям, потерявшим кормильца, многодетным семьям и др.), оказание государственной поддержки различным категориям граждан, включая выплату материнского (семейного) капитала.*

*Таким образом, для поддержания статуса Российской Федерации как социального государства, а также в целях обеспечения соблюдения в отношении граждан гарантированных трудовых прав целесообразно в настоящее время в качестве основной формы распоряжения гражданами своими способностями к труду использовать трудовой договор.*

### **3. Вопросы рабочего времени и предоставления отдыха - ненормированный рабочий день**

Прошедший год внес некоторое разнообразие в категории жалоб, связанных с нарушением трудовых прав граждан. В частности, неоднократно в течение года гражданами ставился вопрос о юридической природе ненормированного рабочего дня, а также использование его работодателем в качестве механизма сокрытия случаев сверхурочной работы и лишения, таким образом, работников справедливых условий труда.

Как следует из статьи 101 Трудового кодекса Российской Федерации, работодатель с учетом положений коллективного договора, соглашения или локального нормативного акта предприятия вправе устанавливать для работников особый режим работы, в соответствии с которым они могут при необходимости привлекаться к выполнению своих трудовых функций за пределами установленной для

них продолжительности рабочего времени – ненормированный рабочий день.

При этом Трудовой кодекс Российской Федерации не признает переработку при режиме ненормированного рабочего дня сверхурочной работой, при которой должны соблюдаться определенные гарантии, а статья 97 Трудового кодекса Российской Федерации, разграничивающая возможность переработки на два случая (для сверхурочной работы; для работ в условиях ненормированного рабочего времени), фактически это подтверждает.

Другими словами, за работу в режиме ненормированного рабочего дня предоставляется компенсация только в виде дополнительного отпуска, продолжительность которого определяется коллективным договором или правилами внутреннего трудового распорядка и не может быть менее трех календарных дней.

Вместе с тем, введение ненормированного рабочего дня для работников не означает, что на них не должны распространяться правила, определяющие время начала и окончания работы, порядок учета рабочего времени и т.д.

Более того, привлечение работников к работе за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени не должно носить систематического характера, а должно происходить время от времени (эпизодически) и в определенных случаях<sup>6</sup>.

Однако на практике работодатель нередко забывает положение об эпизодическом характере ненормированного рабочего дня, превращая это в каждодневную практику. В результате чего работники лишаются возможности использовать свое право на полноценный отдых. Это происходит по той причине, что в названной статье закона не существует ограничений на продолжительность переработки при ненормированном рабочем дне. Для сравнения, сверхурочная работа, предусмотренная статьей 99 Трудового кодекса Российской Федерации, для каждого работника допускается не более 4 часов в течение двух дней подряд и 120 часов в год.

*В данной ситуации, в целях соблюдения права каждого работника на ежедневный отдых установленной продолжительности, представляется возможным внесение дополнений в статью 101 Трудового Кодекса Российской Федерации, предусматривающих*

---

<sup>6</sup> Письмо Федеральной службы по труду и занятости от 07.06.2008 № 1316-6-1 «О работе в режиме ненормированного рабочего дня».

*установление максимально допустимого количества дней привлечения работника к выполнению своих трудовых обязанностей за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени в течение месяца. Данное дополнение позволит исключить превышение полномочий со стороны недобросовестных работодателей.*

В завершение следует отметить, что широкое распространение нарушений норм трудового законодательства связано не только с несовершенством самого законодательства, недостаточным контролем за его исполнением со стороны государства и общественных организаций, определённой заинтересованностью работодателей (предприятий, организаций), но и во многом, с правовым нигилизмом граждан, незнанием своих прав, незнанием и неверием в силу закона и, как следствие, в возможность его защиты.

От правового нигилизма проистекает осознание отсутствия необходимости повышения своей правовой культуры и использования действующих правовых норм для урегулирования отношений, участниками которых они являются. Этим пользуются многие недобросовестные работодатели, оставаясь вне правового поля и, тем самым, расширяя правовой нигилизм в обществе.

Следовательно, для снижения количества возможных нарушений в области трудовых прав необходимо, во-первых, повышать правовой уровень граждан, а во-вторых, направить все силы на совершенствование трудового законодательства и усиление роли института защиты трудовых прав работников, равно как и на усиление государственного и общественного контроля в области трудовых правоотношений.

### **Глава III. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Здравоохранение является составным элементом структуры социальной сферы государства, имея своей целью сохранение и укрепление здоровья населения посредством профилактической, лечебной и иных видов деятельности медицинских учреждений.

Основополагающая роль охраны здоровья как неотъемлемого условия жизни общества признается и закрепляется в Конституции Российской Федерации. Более того, в последние годы проблема сохранения здоровья населения была признана одной из

национальных приоритетов, в связи с чем государство приняло меры по реформированию системы здравоохранения. В частности, были разработаны Программа развития системы здравоохранения в Российской Федерации до 2020 г., Программа модернизации здравоохранения, а также нормативные правовые акты, регулирующие финансирование здравоохранения.

Безусловно, принимаемые меры приводят к определенным успехам в реорганизации системы здравоохранения как на уровне государства в целом, так и на уровне региона. Однако, как любая реформа, реформа здравоохранения не проходит без проблемных вопросов. В числе наиболее часто озвучиваемых гражданами проблем, с которыми пришлось столкнуться Уполномоченному в 2013 году при рассмотрении их обращений, можно назвать вопросы качества, своевременности и доступности медицинской помощи, и, к сожалению, это далеко не полный перечень вопросов, требующих разрешения.

Институт Уполномоченного по правам человека действует в крае чуть более 7 лет, на протяжении которых Уполномоченный рассматривал обращения и жалобы граждан, проводил мониторинг сообщений в средствах массовой информации, анализировал итоги различных статистических исследований, проводимых на территории края, в том числе по его инициативе. Проведённый анализ информации, полученной из вышеуказанных источников, свидетельствует о том, что подавляющее большинство жалоб на протяжении указанного времени касалось вопросов:

- качества, своевременности и доступности медицинской помощи (это наиболее многочисленная категория, количество поступающих обращений по ней с каждым годом только увеличивается);
- обеспечения лекарственными препаратами;
- соблюдения медицинским персоналом этических норм (эта категория дел получила массовое распространение в последние два года).

Обозначенный круг вопросов, с которыми жители края сталкиваются на протяжении нескольких лет, вынуждает Уполномоченного констатировать, что в сфере здравоохранения края имеется ряд системных проблем, которые переходят из года в год. При этом большинство из них связано не с отсутствием правового регулирования, а с ошибками управления.

Безусловно, здравоохранение в крае - сложная, многоуровневая система, характеризующаяся многоступенчатостью объекта управления, однако с единой целью - обеспечение эффективного и действенного оказания медицинской помощи населению. И именно к достижению данной цели необходимо приложить еще немало усилий.

### **1. Качество, своевременность медицинской помощи**

Понятие «здравоохранение» означает деятельность по сохранению, улучшению, обеспечению и укреплению здоровья различных групп населения. Основа правового регулирования отношений в здравоохранении определена в статье 41 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гражданину нашей страны гарантировано право на охрану здоровья и медицинскую помощь, оказываемую в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения бесплатно за счет соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

На сегодняшний день первичная медико-санитарная помощь в крае оказывается силами 54 врачебных амбулаторий, 189 фельдшерско-акушерских пунктов, 83 поликлиник. Специализированная, в том числе высокотехнологичная медицинская помощь оказывается в 12 многопрофильных медицинских учреждениях, расположенных в краевом центре.

С 1 января 2013 года, в соответствии с частью 1 Федерального закона от 21.11.2011 №323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», все медицинские учреждения организуют и оказывают медицинскую помощь в соответствии с порядками оказания медицинской помощи, а также на основе стандартов медицинской помощи.

Эти стандарты представляют собой описание минимально необходимого объема медицинской помощи, которая должна быть оказана пациенту с конкретной нозологической формой (заболеванием), синдромом или в конкретной клинической ситуации.

Именно стандарт лежит в основе оценки качества медицинской помощи.

Всемирная организация здравоохранения понимает под качеством медицинской помощи совокупность свойств и характеристик медицинских услуг, которые определяют их способность удовлетворять предполагаемые потребности пациента.

Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» определил составляющие принципы качественной медицинской помощи (полный их перечень приведен в статье 10 указанного закона). Таким образом, исходя из смысла закона, при соблюдении всех обозначенных принципов, можно говорить об оказании гражданам качественной медицинской помощи.

*Уполномоченный считает возможным не согласиться со столь категоричным утверждением. По мнению Уполномоченного, в настоящее время можно рассматривать несколько подходов к оценке качества медицинской помощи. В частности, к ним, кроме соблюдения действующих стандартов и принципов, можно отнести результаты деятельности медицинских систем за определённый период, цену медицинской помощи, опросы населения об удовлетворенности получаемых медицинских услуг и многое другое.*

В 2013 году, как и в предыдущие 4 года (2009, 2010, 2012 и 2013), Уполномоченный при участии Дальневосточного института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации попытался установить удовлетворенность жителей края качеством получаемой медицинской помощи.

Проведенный в 2013 году социологический опрос показал, что в отчетном году в два раза сократилась доля тех, кто оценивал оказание медицинской помощи на «хорошо». При этом увеличилась доля респондентов, оценивающих оказание медицинской помощи в крае на «неудовлетворительно» («плохо»). Около половины респондентов по-прежнему оценивают её только на «удовлетворительно».



**Диаграмма 2 - Оценка населением оказанной медицинской помощи (в процентах от числа опрошенных)**

Кроме данных социологического опроса, о качестве оказываемой в лечебных учреждениях края медицинской помощи можно судить по обращениям, поступающим в адрес Уполномоченного.

Если говорить непосредственно об отчетном периоде, то в 2013 году жалобы на качество оказываемой медицинской помощи составили 46,9 процента от общего количества обращений, связанных с вопросами здравоохранения.

Приведем лишь один пример, который достаточно красноречиво показывает возможные последствия некачественного оказания медицинской помощи.

К Уполномоченному поступило обращение гражданки М. (дело от 06.09.2013 № 1083). Из содержания обращения следовало, что её родственница гражданка О. находилась под наблюдением врача из-за заболевания, характеризующегося накоплением жидкости в брюшной полости.

03.09.2013 гражданке О., находившейся дома, стало плохо из-за резкого увеличения жидкости в брюшной полости. В целях оказания ей помощи, супруг больной и гражданка М. обращались в различные

лечебные учреждения г. Советская Гавань. Однако экстренная медицинская помощь больной была оказана только 04.09.2013, в этот же день последняя скончалась.

По запросу Уполномоченного филиалом «Хабаровск-РОСНО-МС» ОАО «РОСНО-МС» была проведена экспертиза качества оказания медицинской помощи больной гражданке О. в МБУЗ «Районная больница» Советско-Гаванского муниципального района.

Экспертом качества был выявлен ряд организационно-тактических дефектов оказания медицинской помощи, а именно в отношении больной не было предпринято никаких мер, облегчающих её страдания, что в свою очередь квалифицируется как ненадлежащее лечение, приведшее к ухудшению здоровья застрахованного лица. Также был отмечен ряд дефектов документации.

За установленные нарушения к данной медицинской организации применены финансовые санкции.

Более того, по запросу Уполномоченного следственным отделом по г. Советская Гавань Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю в отношении неправомερных действий (бездействия) врачей МБУЗ «Районная больница» была проведена проверка в порядке статьи 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, по результатам которой были усмотрены признаки преступления, предусмотренного статьей 124 Уголовного кодекса Российской Федерации – неоказание помощи больному без уважительных причин лицом, обязанным её оказывать. Дело передано по посредственности в ОМВД России по Советско-Гаванскому району.

Конечно же, примеров некачественного оказания медицинской помощи, приведших к летальному исходу пациента, не много. Однако они красноречиво показывают возможный итог халатного отношения к своим обязанностям медицинских работников.

Безусловно, большая часть жалоб данной категории связана с неудовлетворенностью пациентов организацией первичной или специализированной медицинской помощи, ненадлежащим исполнением своих обязанностей медперсоналом, нарушением прав при предоставлении платных услуг и другие.

Сегодня принято считать, что если пациент покинул медицинское учреждение с благоприятным, по медицинским показателям, исходом,

то его лечили хорошо. Хотя непосредственно у самого пациента может складываться совершенно иное мнение на этот счет.

*Чтобы избежать подобного противоречия, по мнению Уполномоченного, необходимо, хотя бы на начальном этапе внедрения стандартов оказания медицинской помощи (на 2 - 3 года), установить механизм обратной связи, учитывающей, насколько человек удовлетворён качеством полученной медицинской помощи.*

*Проведение такого мониторинга во всех лечебных учреждениях края позволит скорректировать и направить в «нужное русло» управление качеством медицинской помощи в крае.*

*Исполнению государственной функции по осуществлению контроля за соответствием качества оказываемой медицинской помощи установленным стандартам в сфере здравоохранения (за исключением контроля качества высокотехнологичной медицинской помощи, оказываемой в федеральных организациях здравоохранения), безусловно, будет способствовать проведение специалистами министерства здравоохранения выездных личных приемов граждан в муниципальные районы Хабаровского края.*

*Последующий анализ озвученных заявителями в ходе проведения личного приема проблем позволит выявить наиболее частые причины нарушений, допускаемых работниками лечебных учреждений, а также принять незамедлительные меры по их устранению.*

*Проведение таких выездных приемов граждан, несомненно, будет способствовать снижению социальной напряженности в крае. Более того, право на медицинскую помощь, которым обладают все граждане нашей страны, согласно Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», будет реализовываться в крае поливариантно - и как помощь сугубо клиническая, и как организационная, правовая и психологическая.*

*Со своей стороны Уполномоченный и сотрудники его аппарата готовы принять участие в проведении подобных выездных мероприятий.*

## **2. Доступность медицинской помощи**

«Обеспечение доступности медпомощи – одна из приоритетных задач. Главы регионов, профильные ведомства обязаны сосредоточить на ее решении самое пристальное внимание», - заявил Президент

Российской Федерации В.В. Путин на заседании президиума Госсовета, посвященного вопросам развития медицинской помощи.

В 2013 году количество обращений, связанных с доступностью медицинской помощи, увеличилось в 3 раза. При этом под доступностью медицинской помощи жители края понимают не только удобство территориального расположения лечебного учреждения, но и удобство получения медицинских услуг, наличие постоянного врача. По мнению Уполномоченного, данное восприятие доступности является обоснованным со стороны населения.

Вопрос доступности качественного медицинского обслуживания также не остался без внимания при проведении социологического опроса, поскольку доступность медицинского обслуживания является одной из основных составляющих качества жизни населения любого региона и качества оказываемой медицинской помощи.

За прошедший год отмечается сокращение доли тех жителей края, для кого качественное медицинское обслуживание является в той или иной мере «доступным». При этом доля респондентов, отмечающих «недоступность» в той или иной мере для них качественного медицинского обслуживания, возросла.

**Таблица 3 - Распределение ответа на вопрос: «Как Вы оцениваете доступность качественного медицинского обслуживания в Вашем городе (районе)?»**

в процентах от числа опрошенных

<b>Варианты ответа</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
1. Доступно	47,0	45,3	49,6	37,7
2. Не доступно	47,9	45,4	43,9	52,9
3. Затрудняюсь ответить	5,2	9,3	6,5	9,4

Безусловно, доступность медицинской помощи для разных групп населения снижена по различным причинам. Так, лицам, проживающим в отдаленных районах края, медицинская помощь не доступна преимущественно из-за трудностей в посещении врача. Для лиц с хроническими заболеваниями доступность качественной медицинской помощи зависит от наличия постоянного врача определенного профиля. Для многих граждан доступность связывается с возможностью прохождения узких специалистов, а именно с временем ожидания получения специализированной помощи.

*Поскольку основу доступности в большей части составляет территориальная или, по-другому, физическая доступность медицинских учреждений, Уполномоченный считает, что в крае должно располагаться достаточное количество функционирующих учреждений здравоохранения и медицинской помощи, поскольку возможность населения получить медицинскую помощь является основополагающей предпосылкой здоровья нации.*

При этом учреждения здравоохранения и оказываемые этой системой услуги должны быть доступны каждому человеку, без какой бы то ни было дискриминации. Однако доступность должна быть не только физическая (территориальная), но также и экономическая – доступность с точки зрения расходов.

На сегодня с проблемами территориальной доступности чаще всего сталкиваются жители отдаленных районов Хабаровского края, поскольку малое количество обслуживаемого населения, слабая лечебно-диагностическая база, низкая материально-техническая оснащенность, невысокий уровень развития информационных технологий медицинских учреждений, находящихся в отдалённых районах края, приводят к сокращению данных лечебных учреждений.

С 2011 года, в рамках краевой программы «Модернизация здравоохранения Хабаровского края на 2011 – 2012 годы», министерством здравоохранения края проводилась работа по оптимизации сети учреждений здравоохранения в городской и сельской местности, в том числе деятельности фельдшерско-акушерских пунктов (далее – ФАП), т.е. учреждений, в обязанности которых входит оказание комплекса лечебно-профилактических и санитарно-противоэпидемических мероприятий на территории определенной сельской местности. В ходе этих мероприятий произошло уменьшение количества фельдшерско-акушерских пунктов с 192 до 189. Закрыты ФАПы в посёлках Хехцир и Чирки Хабаровского муниципального района и в посёлках Вознесеновка и М. Горького Ульчского муниципального района.

В настоящее время сеть медицинских учреждений, расположенных в сельской местности, представлена 189 фельдшерско-акушерскими пунктами, 54 врачебными амбулаториями, 33 врачами общей практики.

Однако, по мнению Уполномоченного, ухудшению доступности медицинской помощи на селе способствует не только отсутствие

лечебных учреждений в районе проживания, но и невозможность добраться до других близлежащих медицинских учреждений ввиду почти полной коммерциализации междугородних перевозок. Обращение же к специалисту в специализированном учреждении здравоохранения тем более становится затруднительным, поскольку для этого в большинстве случаев необходимо ехать в краевой центр. Для некоторых людей такая поездка требует более одного дня, что превращает обращение к врачу в затруднительное, затратное мероприятие, поскольку, кроме денежных средств, необходимых для проезда, также необходимы средства на проживание – найм жилья на время получения медицинских услуг. Особенно это сказывается на гражданах, имеющих сложные заболевания, требующие постоянного специального поддерживающего лечения.

Примером данной ситуации может служить обращение гражданина С., поступившее в почту Уполномоченного в октябре 2013 года (дело от 04.10.213 № 1190).

Заявитель, проживающий в с. Киселёвка Ульчского муниципального района, просил оказать содействие его сыну, проживающему совместно с ним, в предоставлении жилого помещения социального назначения на период получения лечения в диализном центре г. Хабаровска или г. Комсомольска-на-Амуре.

По информации, предоставленной Уполномоченному по данному вопросу министерством здравоохранения Хабаровского края, на сегодняшний день возможность предоставления социального жилья для сына заявителя может быть рассмотрена только в соответствии с положениями статьи 20 Федерального закона от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов», а также положениями постановления Правительства Хабаровского края от 24.04.2005 № 38-пр «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста, инвалидов, граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, безнадзорных детей на территории Хабаровского края». Согласно указанным нормативно-правовым актам, граждане, имеющие инвалидность первой и второй группы, самообслуживание которых утрачено полностью или частично, имеют право на постоянное или временное помещение в дом-интернат.

В связи с чем, для получения необходимого места в доме-интернате для временного проживания на время прохождения диализа сыну заявителя необходимо обратиться в центр социальной

поддержки населения по месту жительства и представить пакет документов, включающий в себя: письменное заявление; документ, удостоверяющий личность; документ о праве на льготы (пенсионное удостоверение); справку о размере пенсии; медицинскую карту и заключение медицинской комиссии; полис обязательного медицинского страхования; справку медико-социальной экспертизы; индивидуальную программу реабилитации.

После предоставления всех требуемых документов вопрос о выделении путевки в дом-интернат будет рассмотрен специальной комиссией. Таким образом, время рассмотрения данного вопроса составит в лучшем случае 1,5 месяца, то есть на момент рассмотрения государственным органом данного вопроса самому заявителю это, к сожалению, будет уже ни к чему...

*Для обеспечения прав граждан, проживающих в удалении от медицинских учреждений, где они получают высокотехнологичную медицинскую помощь, назрела необходимость создания социальных гостиниц. На территории этих гостиниц смогут размещаться те пациенты, которые проходят лечение на дневном стационаре и не могут каждый день ездить домой.*

*В качестве одного из вариантов размещения таких больниц, Уполномоченный предлагает рассмотреть свободные и отапливаемые помещения больниц. Размещение социальной гостиницы на пустующих площадях медицинского учреждения позволит последнему не только выполнить социальную функцию государства, но и сэкономить на коммунальных услугах. Однако при создании социальной гостиницы необходимо учесть, что плата за проживание в ней должна быть в несколько раз ниже, чем в гостиницах обычного типа, поскольку иначе подобное мероприятие теряет всякий смысл.*

*Более того, в целях обеспечения прав вышеуказанных граждан не только на доступное медицинское обеспечение, но и на жизнь, Уполномоченный предлагает внести дополнение в Федеральный закон от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», предусмотрев для граждан, имеющих тяжелое заболевание и систематически проходящих поддерживающее лечение, право на внеочередное получение жилищных субсидий. Внесение подобного дополнения позволит гражданам приобрести жилое помещение по месту нахождения медицинского учреждения, в котором*

*они получают высокотехнологичную медицинскую помощь и, соответственно, продлить свою жизнь.*

### **3. Обеспечение лекарственными препаратами**

Никакая медицинская деятельность, будь то бесплатная медицинская помощь или платные медицинские услуги, не может быть оказана надлежащим образом без соответствующего лекарственного обеспечения.

В 2013 году жизненно важная проблема – обеспечение отдельных категорий граждан бесплатными лекарственными препаратами – осталась актуальной для Хабаровского края. Однако необходимо отметить, что если в 2011 и 2012 годах эта проблема была связана с временным отсутствием в аптечной организации необходимого лекарственного препарата и регистрации рецепта на отсроченное обслуживание, то в 2013 году в почту Уполномоченного все чаще стали поступать жалобы граждан из числа лиц, имеющих право на льготное обеспечение лекарственными препаратами, на отказ уполномоченного органа в приобретении необходимого по жизненным показаниям лекарственного препарата. При этом нередко подобный отказ не имеет под собой юридически обоснованных оснований.

В качестве примера подобной ситуации предлагаем рассмотреть обращение гражданки Ж. (дело от 21.03.2013 № 363).

Гражданка Ж. обратилась к Уполномоченному с жалобой на необоснованный отказ министерства здравоохранения Хабаровского края в обеспечении её дочери, инвалида 2 группы, льготными лекарственными препаратами за счет средств бюджета Хабаровского края. Основанием к отказу явилось отсутствие назначенного препарата в перечне лекарственных препаратов, назначаемых по решению врачебной комиссии лечебно-профилактических учреждений, обеспечение которыми осуществляется в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) при оказании государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденных приказом Минздравсоцразвития от 18.09.2006 № 665.

Согласно положениям Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалиды относятся к категории льготников, которым меры социальной защиты оказываются за счет средств федерального бюджета. Обеспечение инвалидов лекарственными средствами

производится в рамках оказания гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг в соответствии с Федеральным законом от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

В свою очередь, исходя из положений статьей 4.1, 6.1, 6.2 указанного закона, инвалиды имеют право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в состав которого включена дополнительная бесплатная медицинская помощь, в том числе предусматривающая обеспечение в соответствии со стандартами медицинской помощи по рецептам врача (фельдшера) необходимыми лекарственными средствами.

Статья 8 Федерального закона «О государственной социальной помощи» устанавливает порядок назначения государственной социальной помощи, оказываемой за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. В силу подпункта 1.4 пункта 1 постановления Правительства Хабаровского края от 25.01.2008 № 19-пр «Об организации лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан в Хабаровском крае» министерство здравоохранения организует обеспечение отдельных категорий граждан в крае, имеющих право на льготное лекарственное обеспечение в соответствии с нормативными правовыми актами Хабаровского края в случаях нетипичного течения заболеваний, по жизненным показаниям, лекарственными препаратами, не включенными в приказ Минздравсоцразвития от 18.09.2006 № 665, на основании комиссионного решения в пределах бюджетных ассигнований, предусмотренных на эти цели на очередной финансовый год.

Протоколом комиссии по контролю за обоснованностью назначения лекарственных препаратов в случае нетипичного течения заболеваний, по жизненным показаниям при ГБОУ ДПО «Институт повышения квалификации специалистов здравоохранения» министерства здравоохранения назначение лекарственного препарата неработающему инвалиду 2 группы признано обоснованным. Таким образом, отказ министерства здравоохранения Хабаровского края в приобретении назначенного лечащим врачом лекарственного препарата нарушает установленные законом права дочери заявительницы.

Поскольку позиция министерства здравоохранения по данному вопросу была письменно озвучена, Уполномоченный принял решение,

с учетом части 1 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, обратиться за содействием в прокуратуру. Изложив свою позицию, Уполномоченный предложил прокурору обратиться в суд в защиту интересов дочери заявительницы.

Прокуратура, согласившись с доводами Уполномоченного, подала в суд исковое заявление о возложении на министерство здравоохранения Хабаровского края обязанности выплатить гражданке Ж. компенсацию стоимости лекарственного препарата, приобретенного за счет собственных средств.

Кроме того, в результате принятых мер прокурорского реагирования должностными лицами министерства здравоохранения были приняты меры по закупке необходимого лекарственного препарата.

К сожалению, описанное нарушение не единично. Анализ обращений, поступивших в почту Уполномоченного, свидетельствует о том, что такое нарушение, как «ненадлежащее обеспечение лекарственными препаратами», стоит в числе самых часто упоминаемых (после качества и доступности медицинской помощи).

Однако наиболее наглядно картину удовлетворенности лекарственным обеспечением жителей края позволяют представить результаты социологического опроса, согласно которому 31 процент опрошенных жителей края в той или иной мере (полностью или частично) не удовлетворены лекарственным обеспечением. К счастью или к сожалению, но данный показатель стабилен на территории края на протяжении 2009 – 2013 годов.

Поскольку в проводимом социологическом опросе участвовали не только граждане, имеющие право на льготное лекарственное обеспечение, но и обычные жители края, можно сделать вывод, что проблемы с приобретением лекарственных препаратов, в той или иной мере, существуют у всех категорий, без исключения. Однако, без сомнения, наибольшие затруднения с приобретением лекарственных препаратов возникает у жителей сельской местности. Как уже отмечал Уполномоченный в своем докладе за 2012 год, такая ситуация обусловлена несколькими факторами. В частности, речь идет об удаленности большей части малых населенных пунктов от районных центров, а, следовательно, от центральных районных больниц и аптек. Единственным местом, где можно приобрести лекарственные средства,

являются ФАПы, однако их количество, как указывалось выше, также постепенно сокращается.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, общая численность сельского населения края, по состоянию на ноябрь 2013 года, составляет 248858 человек, которые проживают в сельских поселениях края. До 50 процентов жителей сельской местности составляют лица предпенсионного и пенсионного возраста, что, во-первых, подразумевает высокий уровень заболеваемости, а во-вторых, низкую мобильность, то есть невозможность частого посещения аптечных пунктов, размещенных в районных центрах.

*Для решения проблемы данной категории граждан, а также в целях обеспечения их права на медицинскую помощь, соответствующую установленным стандартам, Уполномоченный считает возможным для тех районов, где произошла ликвидация ФАПов, организовать передвижные автоаптеки. При этом можно использовать положительный опыт работы по организации автоторговли аптечными товарами в сельской местности, накопленный в ряде регионов Российской Федерации.*

*При организации передвижных пунктов, безусловно, необходимо решить вопросы по их обеспечению соответствующим специализированным автотранспортом, надлежащим оборудованием: холодильное оборудование, кейсы для хранения медицинских товаров, контрольно-кассовый аппарат и так далее.*

*Разработка маршрутов и утверждение времени посещения населенных пунктов, а также предоставление данной информации жителям сельской местности позволят им приобретать необходимое количество лекарственных препаратов с расчетом до следующего визита в данное поселение передвижной автоаптеки. Более того, предварительный сбор информации о нуждаемости в лекарственных препаратах, например, в поселковой администрации, позволит подготовить оптимально необходимый ассортимент.*

*Безусловно, данный вариант разрешения проблемы с лекарственным обеспечением отдаленных районов края может быть лишь временной мерой для улучшения лекарственного обеспечения населения сельской местности. Однако и она позволит снять существующее социальное напряжение в обществе.*

*В дальнейшем для полноценного снабжения лекарствами селян необходимо открывать аптечные пункты хотя бы в крупных поселениях, поскольку только в аптечных организациях можно достичь необходимого качественного удовлетворения потребности населения в медикаментах. Конечно, кто-то может сказать, что передвижные аптеки полностью не снимут существующей проблемы, поскольку они изначально не в состоянии соблюсти все условия по обращению лекарственных средств, предусмотренные нормативно-правовыми актами, регулирующими фармацевтическую деятельность. Однако при всех проблемах передвижной торговли медикаментами Уполномоченный в настоящее время не видит ей достойной альтернативы.*

#### **4. Соблюдение медицинским персоналом этических норм**

Право на охрану здоровья имеется у граждан в соответствии с международными, конституционными и другими нормами права. Именно в процессе реализации этого права граждане обращаются за медицинской помощью. Таким образом, реализация этого права напрямую зависит от врачей и иного медицинского персонала лечебного учреждения.

При этом при обращении за медицинской помощью, в соответствии со статьями 6 и 19 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», пациент имеет право на: оказание медицинской помощи с учетом его физического состояния и с соблюдением по возможности его культурных и религиозных традиций; обеспечение ухода при оказании медицинской помощи; защиту сведений, составляющих врачебную тайну, и, конечно же, на соблюдение этических и моральных норм, а также уважительное и гуманное отношение со стороны медицинских работников и иных работников медицинской организации.

В целях реализации права пациентов на соблюдение этических и моральных норм Международный совет медицинских сестер, Всемирная организация здравоохранения, Ассоциация медицинских сестер России в 1997 году разработали и приняли Этический кодекс медицинской сестры.

Этический кодекс медицинской сестры не только дает четкие нравственные ориентиры профессиональной деятельности

медицинской сестры, но и, что не менее важно, устанавливает ответственность за нарушение установленных этических нор и правил.

Так, за нарушение положений Этического кодекса к медицинской сестре могут быть применены меры дисциплинарной ответственности, среди них: замечание; предупреждение о неполном профессиональном соответствии; приостановление членства в ассоциации на срок до одного года; исключение из членов ассоциации с обязательным уведомлением об этом соответствующей аттестационной (лицензионной) комиссии (статья 18).

Российские врачи также имеют свой Этический кодекс, принятый на 4-й конференции Ассоциации врачей России в ноябре 1994 года.

В качестве причины принятия Этического кодекса российского врача вступила необходимость дополнить механизмы правового регулирования взаимоотношений врача с пациентом нормами врачебной этики, декларируя, что каждый врач несет моральную ответственность перед медицинским сообществом за свою врачебную деятельность, а медицинское сообщество несет ответственность за своих членов перед обществом в целом. Однако в отличие от Этического кодекса медицинской сестры Этический кодекс российского врача не содержит в себе нормы, предусматривающие дисциплинарную ответственность за нарушение его положений.

Таким образом, на сегодняшний день реальную дисциплинарную ответственность за нарушение этических норм и правил при взаимоотношениях с пациентом могут нести только медицинские сестры.

Система здравоохранения не стоит на месте, развивается и кадровая политика медицинских учреждений. С каждым годом вводятся новые должности медицинского персонала, на которые, без сомнения, распространяются нормы трудового законодательства, но не распространяются нормы Этических кодексов. В свою очередь трудовое законодательство не предусматривает ответственности за нарушение этических норм при осуществлении трудовой деятельности. Встает справедливый вопрос: каким же образом гражданам бороться с хамством среди медицинского персонала? Жаловаться главврачу и, в лучшем случае, ограничиваться лишь рассмотрением данного случая на общественном собрании коллектива медицинского учреждения? А способен ли трудовой коллектив повлиять на сложившуюся ситуацию? Скорее всего нет.

Решение данной проблемы Уполномоченный видит во внесении дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

*Большая часть нарушений медперсоналом закона не требует уголовного преследования, однако в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях сегодня нет нормы, согласно которой можно наказать медицинского работника за правонарушение, выражающееся в нарушении этических норм, определенных законодательством Российской Федерации или иными актами, действующими на территории Российской Федерации.*

*Внесение соответствующей нормы обеспечило бы уважение чести и достоинства пациента со стороны медицинского персонала лечебного учреждения.*

*В качестве возможной альтернативы на уровне края разработать типовые кодексы этики сотрудников медицинских учреждений, в которых предусмотреть дисциплинарную ответственность за грубость, хамство, некорректное поведение по отношению к коллегам и пациентам.*

В качестве вывода Уполномоченный хотел бы отметить, что во все времена российское здравоохранение отличалось подвижничеством состраданием к пациентам и равнодушием к своей профессии медицинских работников. Безусловно, такие работники есть и сегодня, и хотелось бы надеяться, что их желание помочь людям позволит сдвинуть медицину с мертвой точки и решить проблемы, обозначенные в настоящей главе.

#### **Глава IV. Реализация конституционного права граждан с ограниченными возможностями на доступную среду**

Согласно данным, предоставленным министерством социальной защиты населения, в Хабаровском крае по состоянию на 01.12.2013 в крае проживало порядка 86 тысяч инвалидов, что составляет 6,4 процента от всего населения края. Из граждан, признанных инвалидами, 5240 являются детьми-инвалидами. Из общего количества инвалидов 31,6 процента – инвалиды трудоспособного возраста.

Анализ официальных данных, размещенных на сайте министерства социальной защиты населения Хабаровского края, позволяет утверждать, что количество инвалидов в крае ежегодно

снижается. Так, по сравнению с 2011 годом численность инвалидов в 2013 году сократилась на 4,5 процента.

Основными причинами инвалидности по региону на протяжении нескольких лет остаются: болезни системы кровообращения (41,2 процента), злокачественные новообразования (18,3 процента), болезни костно-мышечной системы (10,2 процента), последствия травм, отравлений и других воздействий внешних причины (6,2 процента), туберкулез (5,5 процента).

Статья 1 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» определяет инвалида, как лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящими к ограничению жизнедеятельности и вызывающими необходимость его социальной защиты.

Данное определение подразумевает под собой неспособность некоторых людей участвовать в общественной жизни (посещать образовательные учреждения, получить работу), а также возлагает на государство обязанность по обеспечению данной категории граждан необходимыми лекарственными препаратами и реабилитационными программами. Между тем, несколько иную интерпретацию понятия «инвалид» содержит Конвенция ООН о правах инвалидов (далее – Конвенция).

Так, согласно положениям Конвенции к числу инвалидов относятся люди «с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими». Инвалидность, следуя положениям Конвенции, есть результат взаимодействия, которое происходит между имеющимися нарушениями здоровья людьми и отношенческими и средовыми барьерами, которое мешает их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими. Таким образом, основным фактором, определяющим суть инвалидности в Конвенции, выступают барьеры, которые являются внешними по отношению к субъекту, а не наличие стойких расстройств функций организма, как предусматривает российское законодательство.

Следуя сути Конвенции, поддержка инвалидов не должна сводиться

только к выплате пенсий и социальных пособий. Более того, Конвенция возлагает на страны-участницы обязанность по переходу от существующего отношения к инвалидам к политике устранения барьеров и препятствий, мешающих инвалидам в полном и эффективном участии в жизни общества наравне с другими.

Российская Федерация подписала Конвенцию в 2008 году, а спустя четыре года Федеральным законом от 03.05.2012 № 46-ФЗ ратифицировала Конвенцию ООН о правах инвалидов (далее – Конвенция), что, без сомнения, явилось свидетельством готовности России к формированию на её территории условий, направленных на соблюдение международных стандартов экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов.

Именно с ратификации Конвенции Россия признала граждан с инвалидностью как компонент человеческого многообразия. Более того, наше государство приняло на себя обязанность уважать особенность инвалидов, уважать их личную самостоятельность – способность контролировать свою собственную жизнь и иметь свободу делать свой собственный выбор и исключить в отношении них любую дискриминацию, а также обеспечить их полное и эффективное вовлечение и включение в общество и, безусловно, обеспечить для этого необходимую доступную среду.

В качестве ключевого компонента выполнения Конвенции Россия разработала и реализует программу «Доступная среда», определяющую комплекс мероприятий, направленных на формирование условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности.

Приказом Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации от 06.12.2012 № 575 утверждена примерная целевая программа субъекта Российской Федерации по обеспечению доступности приоритетных объектов и услуг в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения. В рамках данной программы постановлением Правительства Хабаровского края от 31.05.2012 № 170-пр утверждена долгосрочная краевая целевая программа Хабаровского края «Доступная среда на 2013 – 2015 годы» (далее – Программа).

В 2013 году в рамках реализации Программы на территории края был проведен ряд мероприятий. Так, в частности, при комплексных

центрах социального обслуживания в Хабаровске, Комсомольске-на-Амуре, Николаевске-на-Амуре, Амурские открыты службы «Социальное такси»; в 14 учреждениях социальной защиты населения края проведены работы по созданию безбарьерной среды на сумму 23,5 млн. рублей; в 4 учреждениях занятости населения края (из 17) создана безбарьерная среда; открыты и оснащены отделения социальной реабилитации детей и подростков с ограниченными возможностями в структуре КГБУ «Чегдомынский комплексный центр социального обслуживания населения», а также отделение реабилитации в КГБУ «Хабаровский центр социальной реабилитации инвалидов»; 7 краевых государственных казенных учреждений – центров социальной поддержки населения оснащены оборудованием, обеспечивающим дистанционный сурдоперевод инвалидам с нарушением слуха; осуществляется дооборудование к потребностям инвалидов 39 учреждений социальной защиты, занятости населения, образования, культуры (16,8 процента от краевого перечня приоритетных объектов социальной инфраструктуры); в структурах Хабаровского, Троицкого, Амурского комплексных центров социального обслуживания населения открыты центры реабилитации инвалидов на дому.

Немало сделано в сфере трудоустройства. По состоянию на 01.10.2013 оплачиваемую работу имели 46 процентов инвалидов из числа лиц, сохранивших способность к труду<sup>7</sup>.

В 2013 году в органы службы занятости в поиске работы обратилось 1410 инвалидов, признанных безработными, из них трудоустроено 593 инвалида (в счет квоты 18, по программе дополнительных мер – 78). Услуги по организации самозанятости получили 20 инвалидов, из них 5 оформили предпринимательскую деятельность.

На профессиональное обучение направлено 82 безработных инвалида, закончили обучение – 65, из них трудоустроено – 65. Обучение осуществлялось по профессиям и специальностям, пользующимся спросом на рынке труда: оператор ЭВМ, бухгалтер, лифтер, парикмахер, повар, электрогазосварщик, менеджер, провизор.

В целях стимулирования самозанятости безработных граждан, включая инвалидов, внесены изменения в действующий Порядок оказания содействия самозанятости безработных граждан, утверждённый Постановлением Правительства Хабаровского края от

---

<sup>7</sup> По Российской Федерации данный показатель составляет 32%

30.12.2011 № 448-пр, в соответствии с которым, начиная с 2014 года, предоставление единовременной финансовой помощи безработному гражданину, относящемуся к категории инвалидов, на открытие собственного дела предусматривается 100 тыс. рублей.

Положительные тенденции имеются в сфере транспортного обслуживания инвалидов. Так, на вокзалах Дальневосточной РЖД (Хабаровск-1, Комсомольск-на-Амуре, Ванино, Новый Ургал, Вяземская, Бикин) выделены места в зале ожидания, имеются пиктограммы – указатели маршрута движения. На вокзалах Хабаровск-1, Комсомольск-на-Амуре оборудованы туалеты для инвалидов-колясочников. В настоящее время проводятся работы по реконструкции пешеходного тоннеля вокзала Хабаровск-1.

В пределах Дальневосточной железной дороги курсируют пассажирские поезда, в составе которых предусмотрены купе для инвалидов.

В аэровокзальном комплексе Хабаровск (Новый) установлены автоматические двери, на первом этаже построен санитарный узел для маломобильных граждан, приобретен специальный автомобиль Амбулифт.

Для перевозки маломобильных групп населения на городских маршрутах работает транспорт общего пользования, в том числе 33 единицы в г. Хабаровске (с учетом автобусов, приобретенных в конце 2013 года) и 2 единицы в г. Комсомольске-на-Амуре.

Также в г. Хабаровске перевозку инвалидов-колясочников осуществляют 17 трамваев и 4 троллейбуса, оборудованных механическими приспособлениями, 11 троллейбусов с низким уровнем пола.

Приведенные данные являются свидетельством того, что определённая работа по созданию доступной среды для инвалидов в крае проводится. Однако встает обоснованный вопрос: почему меры, направленные на создание инвалидам условий доступности окружающей среды, начали предприниматься лишь в последние годы, в то время как правовая основа для этого была заложена еще в 1995 году Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Федеральным законом от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов»? В дальнейшем были приняты – Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и

спорте в Российской Федерации», Градостроительный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Данные нормативные акты не только определили требования к органам власти и организациям независимо от организационно-правовой формы по созданию условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, информации, но и определили уровень ответственности за уклонение от исполнения этих требований.

Но возвращаясь к сегодняшнему дню, Уполномоченный вынужден констатировать, что при всем многообразии правовых актов, определяющих обязанность государства по созданию для людей с инвалидностью доступной жизненной среды, при колоссальном объеме денежных средств, вкладываемых в реализацию данной обязанности, состояние доступности объектов жизнедеятельности для инвалидов нельзя охарактеризовать как «удовлетворительное». Одним из основных подтверждений этому утверждению является отсутствие инвалидов как на улицах муниципальных образований, так и на территории социальных и культурных объектов.

Аналогичный вывод, относительно организации на территории Хабаровского края безбарьерной среды для инвалидов, следует из данных социологического исследования, проведенного в 2013 году Дальневосточным институтом управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации по инициативе Уполномоченного.

Так, на вопрос: «Как Вы считаете, в Вашем населенном пункте имеется безбарьерная (доступная) среда для инвалидов и иных маломобильных групп населения?» - только 8,4 процента опрошенных респондентов ответили утвердительно.

**Таблица 4 - Распределение ответов на вопрос: «Как Вы считаете, в Вашем населенном пункте имеется безбарьерная (доступная) среда для инвалидов и иных маломобильных групп населения?»**

<b>Варианты ответа</b>	<b>в процентах от числа опрошенных</b>	
	<b>2012 год</b>	<b>2013 год</b>
1. Да, имеется	15,5	8,4
2. Имеется, но лишь в некоторых местах	29,9	35,6
3. Нет, не имеется	30,3	36,3
4. Затрудняюсь ответить	24,4	19,7

Более того, статистические данные, приведенные в опросе, свидетельствуют о том, что, по мнению жителей Хабаровского края, уровень доступности объектов жизнедеятельности в 2013 году не только не улучшился, а, напротив, стал хуже, чем в 2012 году. В свою очередь, это является свидетельством неэффективности мер, проводимых в рамках Программы, в части решения задач адаптации среды для инвалидов и маломобильных групп населения. Анализ информации, предоставленной краевыми и муниципальными органами власти края о работе, проводимой в рамках Программы, показывает, что она носит бессистемный, случайный характер. Немного здесь сделали, немного там. Одной из причин этого, по мнению Уполномоченного, является отсутствие статистики инвалидности по критерию мобильности. Вместе с тем, деятельность по формированию безбарьерной городской среды станет более эффективной, если будет дополнена изучением возможностей мобильности инвалидов.

*Одним из вариантов изучения ситуации с доступностью пространства муниципального образования для маломобильных инвалидов Уполномоченный видит в проведении исследования среди лиц с ограниченными возможностями передвижения, посредством которого у данной категории лиц возможно будет получить действительную (реальную) информацию о барьерах, существующих на пути к независимой жизни.*

## **1. Доступность физического окружения**

Согласно положениям статьи 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»: «Планировка и застройка городов, других населенных пунктов, формирование жилых и рекреационных зон, разработка проектных решений на новое строительство и реконструкцию зданий, сооружений и их комплексов, а также разработка и производство транспортных средств общего пользования, средств связи и информации без приспособления указанных объектов для доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами не допускаются».

Однако необходимо отметить, что проблема беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры напрямую касается не только инвалидов, но почти половины населения каждого муниципального образования края и, в первую очередь, граждан, относящихся к маломобильным категориям: лица преклонного

возраста, граждане, имеющие временные нарушения в связи с заболеванием или травмой, родители, использующие детские коляски, и др.

В 2013 году министерством социальной защиты населения Хабаровского края в рамках реализации программы «Доступная среда», а также в соответствии с распоряжением Правительства Хабаровского края от 20.05.2013 № 324-пр, была проведена паспортизация объектов социальной инфраструктуры на предмет их доступности для инвалидов. В общей сложности в прошедшем году удалось паспортизировать и внести на карту доступности края 58 объектов социальной инфраструктуры, что составляет 25 процентов от краевого перечня приоритетных объектов социальной инфраструктуры. В число этих объектов вошли здания районных администраций, учреждения социальной защиты, центры занятости населения и различные центры реабилитации инвалидов.

Как же выглядят и что включают в себя адаптированные для нужд инвалидов объекты социальной инфраструктуры? Разобраться с этим вопросом позволил анализ информации, предоставленной главами муниципальных образований Хабаровского края, которая содержала в себе перечень работ, направленных на оборудование социально значимых объектов, находящихся на территории муниципальных образований, с учетом требований безбарьерной среды. Приведем лишь несколько примеров.

Так, в муниципальном районе имени Лазо, в рамках реализации программы «Доступная среда» оборудовано пандусами 15 образовательных учреждений – 8 общеобразовательных школ и 7 детский садов.

В Ульском муниципальном районе, по состоянию на 01.12.2013, из 31 здания учреждений культуры 13 оборудовано пандусами. Кроме пандусов, установленных в учреждениях культуры, в зданиях имеются места для отдыха инвалидов (в специальных местах установлены стулья для отдыха). Установлены пандусы и в образовательных учреждениях района, общее число которых составило 9 из 19. В зданиях торговли, общественного питания и бытового обслуживания района установлено 5 пандусов.

В Николаевском муниципальном районе, в целях создания инвалидам, проживающим на территории городского поселения «Город Николаевск-на-Амуре», условий для равного с другими

гражданами участия в жизни общества за счет общей среды жизнедеятельности, администрацией городского поселения разрешение на строительство социальных объектов выдается при условии включения в проект поручней и пандусов для инвалидов.

В г. Комсомольске-на-Амуре в период с 2010 по 2013 годы на четырёх объектах учреждений культуры – МУК «Дворец культуры «Алмаз», МУК «Городская централизованная библиотека», МУК «Музей изобразительных искусств», МАОУК ДОД «Детская музыкальная школа», установлены пандусы. В декабре 2013 года завершена работа по установке пандуса в МАОУК ДОД «Детская художественная школа».

Приведенные примеры являются ярким свидетельством того, что организация доступной среды в муниципальных образованиях края сводится лишь к установке пандусов. Безусловно, пандусы необходимы. Однако пандус пандусу рознь. Нередко устанавливаемые пандусы не соответствуют строительным нормам, а также устанавливаются без учета мнения людей, которые должны ими пользоваться. Встречаются пандусы, обустроенные в виде отдельно сбитого трапа, положенного на ступеньки крутой лестницы. Взобраться по нему, а потом скатиться обратно даже с посторонней помощью не безопасно. Впрочем, как свидетельствуют приведенные примеры, пандусы сегодня не редкость, поэтому добраться до двери необходимого объекта жизнедеятельности маломобильному человеку всё-таки удается. Вопрос в другом: позволят ли входные двери попасть внутрь здания? Более того, позволит ли внутреннее пространство помещения беспрепятственно перемещаться в нем маломобильным гражданам, имеются ли пандусы внутри помещения или лифты и спецподъёмники для подъема вышеуказанной категории лиц на следующие этажи, в случае если здание не одноэтажное. Про оборудование мест общего пользования с учетом физиологических особенностей инвалидов на территории указанных объектов говорить пока не приходится.

Таким образом, приходится констатировать, что на сегодняшний день понятие физической доступности объектов жизнедеятельности сводится лишь к установке пандусов и при этом не важно, каких - пригодных или не пригодных для реального использования маломобильными гражданами.

Устройство дверей, лестничных проходов и лифтов соответствующей ширины и необходимыми габаритами кабины, а также санитарных узлов для посетителей-инвалидов, почему-то

исключены из понятия физической доступности. По этой причине люди с ограниченной мобильностью остаются отрезанными от жизни и лишены возможности посещения большинства частных предприятий сферы услуг, таких как, кафе, рестораны, кинотеатры, парикмахерские, продовольственные и промышленные магазины.

К сожалению, подобная ситуация складывается и в области жилищного строительства, и мы не говорим о домах, построенных в период, когда вопрос доступности для маломобильных групп населения не стоял. Так, требования, нацеленные на обеспечение доступности объектов инфраструктуры для инвалидов, действуют в России порядка 20 лет, однако недавно построенные жилые комплексы являются молчаливым свидетельством того, что физическая доступность для инвалидов и иных маломобильных групп населения реализуется в них только за счет установки пандусов. Ни лестничные марши, ни тамбуры, ни лифты, обустроенные в домах эконом-класса, не позволяют вышеуказанной категории граждан реализовывать свое право на свободный доступ – свободное передвижение.

В свою очередь, как указывалось выше, требования, нацеленные на обеспечение доступности объекта инфраструктуры для инвалидов, существуют не один год и предусмотрены следующими нормативными актами и техническими нормами:

- Кодексом Российской Федерации об административном правонарушении – статья 9.13 «Уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур»;

- Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» – статья 15 «Обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры» и статья 16 «Ответственность за уклонение от исполнения требований к созданию условий инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур»;

- Постановлением Правительства РФ от 07.12.1996 № 1449 «О мерах по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к информации и объектам социальной инфраструктуры»;

- СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий и сооружений для маломобильных групп населения»;

- СП 35-101-2001 «Проектирование зданий и сооружений с учетом доступности для маломобильных групп населения. Общие положения»;

- СП 35-102-2001 «Жилая среда с планировочными элементами, доступными инвалидам»;
- СП 35-103-2001 «Общественные здания и сооружения, доступные маломобильным посетителям»;
- СП 35-104-2001 «Здания и помещения с местами труда для инвалидов»;
- изменением № 3 к СНиП 2.08.02-89 «Общественные здания и сооружения».

Однако приведённые выше примеры показывают, что наличие нормативных документов, гарантирующих людям с инвалидностью доступность инфраструктуры, не гарантирует наличия доступности инфраструктуры, поскольку государство, в лице различных органов и структур, не обеспечивает их последовательного исполнения.

*Одной из причин этому Уполномоченный видит в отсутствии механизмов обеспечения исполнения и контроля. В связи с чем, предлагается дополнить Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормой, предусматривающей возложение на государственные органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации контрольно-надзорных полномочий по привлечению к административной ответственности за нарушение требований нормативных документов в области обеспечения доступности инвалидов к объектам социальной инфраструктуры.*

Доступное физическое окружение важно для всех людей, а не только для инвалидов. В свою очередь решение проблемы доступности для инвалидов, с внесением всех необходимых устройств и приспособлений, еще на стадии проектирования вряд ли значительно повысит затраты на строительство. В свою очередь, это сократит, а может, и вовсе исключит расходы по приведению зданий и сооружений в соответствие с нуждами маломобильных групп населения.

*Уполномоченный считает, что для правильного решения проблемы физической доступности для инвалидов в крае необходимо стратегическое планирование в сфере потребностей в безбарьерной среде. Для этого, в первую очередь, надо определить не только общую*

*численность инвалидов, но и распределить их по группам и типам. Во-вторых, необходимо проведение полной экспертизы доступности социально значимых объектов для маломобильных групп населения, поскольку деятельность по формированию безбарьерной городской среды становится эффективной, если дополнена изучением возможностей мобильности инвалидов и характера их жилищно-пространственных нужд. При этом, по мнению Уполномоченного, экспертиза доступности социально значимых объектов должна проводиться с участием представителей общественных организаций инвалидов.*

*Только подобный подход к доступности, учитывающий многие аспекты жизни людей, позволит обеспечить людям с инвалидностью полную включенность в местное сообщество и даст возможность исключить ненужных бюджетных затрат.*

*Отсутствие доступа к свободному передвижению лишает инвалидов возможности реализации остальных прав – на образование, на труд, участие в политической и общественной жизни, участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и занятии спортом.*

Таким образом, доступность физического окружения является основополагающим правом инвалида, поскольку через него происходит максимальная интеграция инвалидов во все сферы жизни общества.

Непременным атрибутом физической доступности является доступность транспортная.

В качестве ремарки хотелось бы также обратить внимание на тот факт, что проблеме доступности для инвалидов с поражением опорно-двигательного аппарата среды жизнедеятельности в последнее время стало уделяться все больше внимания, в то время как для инвалидов с дефектами зрения, в том числе полностью слепых, не делается практически ничего. Даже в краевом центре количество светофоров с дублирующим сигналом можно пересчитать по пальцам, о муниципальных районах говорить не приходится. При этом параметры работы некоторых светофоров настолько малы, что успеть перейти через дорогу в обозначенное на нём время сложно не только инвалиду, включая инвалида по зрению, расчетные габариты которого увеличиваются в связи с пользованием тростью, но и физически полноценному человеку.

## **2. Транспортная доступность**

Транспорт и его доступность является одной из самых болезненных проблем комфортности городского пространства. Также он имеет и первостепенное значение для того, чтобы человек мог вести независимый образ жизни.

Выше было отмечено о некоторых положительных моментах, связанных с оборудованием некоторых зданий, относящихся к транспортной инфраструктуре, под нужды инвалидов и маломобильных групп населения, а также о наличии в г. Хабаровске и г. Комсомольске-на-Амуре транспортных средств, адаптированных для нужд инвалидов. В других муниципальных районах края, исходя из информации, предоставленной главами районов, муниципальный общественный транспорт, адаптированный для нужд инвалидов и маломобильных групп населения, отсутствует.

Однако само по себе наличие приспособленного для инвалидов общественного транспорта не обеспечивает способность передвигаться, поскольку для самостоятельного передвижения необходим не только соответствующий транспорт, но и наличие по пути его следования приспособленных остановок, более того, содержащих информацию о времени движения общественного транспорта (автобусов, троллейбусов и трамваев, приспособленных для людей с инвалидностью).

*По мнению Уполномоченного, информация о маршрутах следования общественного транспорта и наличии по ходу его движения остановок для инвалидов постоянно должна быть размещена, к примеру, на официальном сайте муниципального образования и при этом своевременно обновляться, согласно вносимым изменениям в график движения общественного транспорта данной категории. Это, в свою очередь, позволит инвалидам выработать для себя удобный маршрут следования. В последующем эту информацию возможно будет перенести в интерактивную карту-схему, отражающую условия доступности социально значимых объектов на территории муниципального образования и края.*

Остановки общественного транспорта также должны быть снабжены отдельными информационными столбами с номерами маршрутов, расписанием общественного транспорта, приспособленного для людей с инвалидностью.

К сожалению, информация, предоставленная администрациями городов Хабаровска и Комсомольска-на-Амуре, не содержала в себе сведений о наличии специально оборудованных остановок для инвалидов. Не ошибёмся, если скажем, что если такие остановки и есть, то их не более четырех – пяти на всё муниципальное образование. В свою очередь, именно наличие подобных остановок придает смысл приобретению специально оборудованного для инвалидов общественного транспорта. Какой смысл в трамвае с низким полом, если его уровень выше уровня остановки сантиметров на 20.

Одним из неперемennых атрибутов развития рыночной экономики является увеличение экономической активности граждан. Вследствие этого на дорогах городов и районов края все чаще можно встретить коммерческий транспорт, нежели муниципальный. В свою очередь, люди, предоставляющие услуги по коммерческой перевозке граждан, не считают необходимым при приобретении транспортных средств учитывать интересы инвалидов и маломобильных групп населения. В действующем порядке лицензирования деятельности по перевозке пассажиров также отсутствуют положения, возлагающие на предпринимателей приобретать транспортные средства, соответствующие нуждам инвалидов. В результате чего, не только маломобильные группы населения, но и слабослышащие, и слабовидящие группы не могут полноценно пользоваться услугой коммерческой перевозки, поскольку в большинстве автобусов отсутствуют информационные табло и голосовое объявление остановок.

*Для решения проблемы транспортной доступности, по мнению Уполномоченного, необходимо при заключении договоров на организацию внутримunicipальных пассажирских перевозок предусмотреть включение в обязательства перевозчика условия по оснащению используемых ими транспортных средств специальными приспособлениями, позволяющими инвалидам беспрепятственно пользоваться транспортными услугами.*

Не все инвалиды имеют возможность пользоваться общественным транспортом. Есть категории инвалидов, которым это не доступно априори. По этой причине в сентябре 2013 года в Хабаровском крае начала функционировать такая услуга, как «Социальное такси» для инвалидов. Воспользоваться этой услугой могут инвалиды первой группы, инвалиды второй группы по зрению и

дети-инвалиды, проживающие в г. Хабаровске, г. Комсомольске-на-Амуре, Амурском и Николаевском муниципальных районах.

На оказание услуги «Социальное такси» в бюджете края запланировано выделить порядка 21 млн. рублей, эта сумма включает в себя приобретение автомобилей (микроавтобусов и легковых).

Без сомнения, такая услуга очень необходима маломобильным гражданам, однако при дальнейшей её реализации необходимо учесть ряд проблем. Во-первых, людям с сенсорной инвалидностью будет трудно заказать машину, поскольку заказ делается по телефону или через Интернет. В свою очередь, не все лица, которые вправе воспользоваться услугой «Социального такси», имеют свободный доступ к сети Интернет.

Во-вторых, присутствует неадекватное соотношение приобретенных автомобилей к общему числу людей с инвалидностью. Так, на весь город Хабаровск имеется два социальных такси, в то время как число жителей с инвалидностью составляет 38,6 тысячи человек, в том числе 1,5 тыс. человек, передвигающихся на креслах-колясках и имеющих заболевания опорно-двигательного аппарата. Таким образом, чтобы воспользоваться его услугами, заявку на поездку нужно делать как минимум за несколько недель, а при экстренной необходимости, опять же, придется вызывать обычное такси.

Безусловно, социальное такси является позитивным дополнением к системе общественного транспорта для людей с инвалидностью, а также для маломобильных групп населения, однако эта служба не снимает остроты проблемы доступности общественного транспорта.

Не менее важным видом транспорта для инвалидов служат частные автомашины, поскольку они обеспечивают передвижение в отсутствие доступного общественного транспорта и социального такси.

Согласно статье 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, выделяется не менее 10 процентов мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды пользуются местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно.

Невыполнение этой обязанности влечет, согласно статье 5.43 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей, на юридических лиц - от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей. И это на фоне общей большой проблемы парковки транспортных средств, по крайней мере, для г. Хабаровска. По этой причине нередко водители начинают парковать свои автомобили, нарушая правила стоянки, установленные в Правилах дорожного движения, зная при этом, что нарушение правил остановки или стоянки транспортных средств в местах, отведенных для остановки или стоянки транспортных средств инвалидов, влечет за собой привлечение к административной ответственности по части 2 статьи 12.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В 2013 году, по информации, предоставленной Управлением ГИБДД УМВД России по Хабаровскому краю, за нарушения требований указанной нормы к административной ответственности было привлечено 80 человек.

*Выход из данной ситуации Уполномоченный видит в ужесточении требований к застройщикам. С учетом распространенности автомобильного транспорта не допустимо, когда около торгово-развлекательного центра оборудуется пара десятков стояночных мест для автомобилей. Необходимо обязывать собственников данных комплексов оборудовать торгово-развлекательные заведения большими парковками, например, в подвальном этаже.*

### **3. Трудовая деятельность**

Нерешенность проблемы доступа инвалидов к среде жизнедеятельности негативно сказывается на их образовательном уровне и, как следствие, на дальнейшей трудовой деятельности. В свою очередь, вопрос трудовой и профессиональной деятельности является наиболее существенными для инвалидов, поскольку трудоустройство, во-первых, является средством получения дополнительного дохода, а во-вторых, позволяет почувствовать себя полноценным членом общества, то есть позволяет попасть в социальную систему через общение с теми, кто работает рядом.

Для разрешения проблем трудоустройства инвалидов в Хабаровском крае принят Закон от 28.04.1999 № 119 «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске

работы в Хабаровском крае». Закон обязывает работодателей, вне зависимости от организационно-правовой формы, с числом работников более 100 человек, выделять для приема на работу инвалидов 3 процента рабочих мест (статья 4 Закона «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае»).

По состоянию на 15.12.2013 квота в крае составила 3352 рабочих места, количество поступивших от работодателей вакансий для трудоустройства инвалидов на квотируемые места составило 955 единиц. Однако необходимо отметить, что работодатели не испытывают заинтересованности в принятии на работу лиц, имеющих инвалидность, в связи с чем, зачастую предлагают в счет квоты длительное время не заполняемые вакансии. Этим частично можно обусловить то, что для трудоустройства на квотируемые рабочие места было направлено с начала года 188 инвалидов, трудоустроено в счет квоты - 18 инвалидов.

В отчетном году зафиксировано 139 отказов в приеме на работу инвалидов, в том числе: 93 отказа работодателей и 46 отказов инвалидов.

Ответственность за невыполнение требований о квотировании рабочих мест для инвалидов регулируется положениями статьи 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которой неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой, а также отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты влечет наложение административного штрафа. Сумма штрафа составляет от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Однако, как следует из информации, предоставленной прокуратурой Хабаровского края, в 2013 году работодатели не привлекались к ответственности по данной статье. В качестве одной из причин этого может быть тот факт, что штрафы, взыскиваемые по статье 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, перечисляются в доход федерального бюджета, хотя целесообразнее было бы направлять эти деньги для финансирования программ, направленных на трудоустройство инвалидов.

*В связи с чем, Уполномоченный поддерживает мнение, неоднократно высказываемое многими Уполномоченными по правам*

*человека в субъектах Российской Федерации, о необходимости восстановления ранее действовавшей нормы Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», предусматривающей механизм отчисления средств, поступающих от организаций, уклоняющихся от исполнения требований доступности для инвалидов, в бюджеты соответствующих субъектов Российской Федерации для использования ими целевым назначением (на осуществление мероприятий по приспособлению объектов социальной инфраструктуры для доступа к ним инвалидов и использования их инвалидами).*

Безусловно, работодатели Хабаровского края не остались безнаказанными за непредставление рабочих мест для инвалидов. Особенно активно в 2013 году прокурорами муниципальных районов края применялись нормы статьи 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Непредставление сведений (информации)»).

Так, прокуратура района имени Полины Осипенко провела проверку по соблюдению на поднадзорной территории прав инвалидов. В ходе проверки соблюдения предприятиями района Федерального закона «О социальной защите инвалидов» выявлено, что ООО «Энергокомплект» и МУЗ «Центральная районная больница» не установлена квота для приема на работу инвалидов, что фактически при имеющихся вакансиях лишает трудоспособных инвалидов на получение работы.

Кроме того, в нарушение требований Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации» и Закона Хабаровского края «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае», вышеуказанные работодатели ежемесячно не предоставляют органам службы занятости информацию о наличии вакантных рабочих мест и выполнении квоты для приема на работу инвалидов.

По результатам проверки заместителем прокурора в отношении работодателей возбуждены административные производства, по результатам рассмотрения которых ООО «Энергокомплект» и МУЗ «ЦРБ» привлечены к административной ответственности по статье 19.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Также в суд района направлено два исковых заявления о

возложении на МООО «Энергокомплект» и МУЗ «ЦРБ» обязанности установить квоту и предоставить данную информацию в органы службы занятости, исковые заявления рассмотрены и удовлетворены.

По результатам рассмотрения внесенных в адрес руководителей указанных предприятий представлений два должностных лица привлечены к дисциплинарной ответственности.

В рамках мер, принимаемых государственными органами в интересах расширения возможностей трудоустройства людей с инвалидностью, как правило, акцентируется внимание на создание для них «специальных» рабочих мест – лифтеров, сторожей, парикмахеров, поваров.

Однако нередко люди с инвалидностью не менее квалифицированы и трудоспособны, чем любой другой человек без инвалидности. Все люди, включая людей с инвалидностью, разные. Безусловно, кто-то из них проходил обучение в специализированных интернатах и действительно обладает меньшей квалификацией, но кто-то получил достойное образование и может наравне с другими полноценно работать по полученной специальности. А зачастую инвалиды более мотивированы к труду, нежели их коллеги без инвалидности. К тому же, к примеру, для того, чтобы стать отличным бухгалтером или программистом, не обязательно уметь слышать звуки окружающего мира.

Сегодня основой современного общества является производство с доминированием интеллектуального труда, который требует от работника соответствующих способностей, определенного уровня интеллекта, высокого уровня профессиональных и общеобразовательных знаний. В свою очередь, для работника интеллектуального труда не важны его физические возможности. Следовательно, любой человек, у которого есть интеллектуальный потенциал, может быть востребован.

Таким образом, основными проблемами при реализации инвалидами права на труд является не отсутствие у него достаточных профессиональных навыков, а слабая информированность работодателей.

*Поэтому видится, что основной задачей государства, в рамках ратифицированной Конвенции, является не создание «специальных» рабочих мест для инвалидов, а оказание содействия в реализации полученных инвалидом знаний, навыков и умений.*

Законодательство Хабаровского края о квотировании рабочих мест для инвалидов не содержит императивных норм, регулирующих перечень должностей и профессий по заквотированным рабочим местам. В свою очередь, Перечень приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, утвержденный Постановлением Минтруда Российской Федерации от 08.09.1993 № 150, не носит обязательный характер. Пользуясь данным законодательным пробелом, работодатели, в большинстве своем, квотируют самые низкооплачиваемые должности, не требующие какой-либо квалификации. Без сомнения, такие должности также необходимы. Однако в целях реализации положений Конвенции, гарантирующей инвалидам право осуществлять свои трудовые права наравне с другими без какой-либо дискриминации, предлагаем *дополнить Закон Хабаровского края от 28.04.1999 № 119 «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае» нормами, устанавливающими требования относительно профессий по квотированным рабочим местам для инвалидов.*

Думается, что никто не будет спорить относительно утверждения о том, что трудоустройство инвалидов невозможно силовыми методами. В связи с чем, для обеспечения выполнения обязанности по предоставлению инвалидам гарантий трудовой занятости, государству необходимо, *во-первых, наладить диалог между работодателем и работниками-инвалидами, через проведение различных форумов, конкурсов «для молодых выпускников вузов с инвалидностью». А во-вторых, необходимо разработать финансовые стимулы для работодателей, такие как: гранты, освобождение от уплаты взносов на социальное страхование, налоговые кредиты и льготы.*

В завершение стоит отметить, что для того чтобы люди с инвалидностью, а также иные маломобильные группы населения, могли принимать полноценное участие в жизни общества, необходимо проводить комплексный, связанный между собой процесс по реформированию транспортной сферы, жилья и рабочих мест. Только интеграционный подход к доступности, учитывающий многие аспекты жизни таких людей, позволит обеспечить их включенность в местное

сообщество. «Доступность – это как цепь. Если одно звено не работает, тогда не работает и все остальное»<sup>8</sup>.

## **Глава V. Реализация конституционного права граждан на государственную защиту в процессе деятельности правоохранительных органов**

Вот уже на протяжении двух десятков лет статья 45 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому государственную защиту прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

Пожалуй, важнейшая роль в этой сфере общественных отношений государством отводится именно правоохранительным органам.

Необходимо отметить, что охрана правопорядка традиционно занимает одно из ведущих мест в рейтинге актуальных проблем, вызывающих беспокойство и тревогу жителей края. Причём острота этой проблемы в оценках населения не снижается на протяжении всего отчётного периода. Это подтверждают и данные территориального органа Росстата: в Хабаровском крае в январе – ноябре 2013 года зарегистрировано 25 877 преступлений, что составляет 106 процентов к соответствующему периоду 2012 года.

Согласно результатам социологического опроса населения, проведённого по инициативе Уполномоченного Дальневосточным институтом управления – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы, большинство респондентов (62,3 процента) оценивают ситуацию достаточно реалистично, отмечая, что «защита всё же обеспечивается» (2012 год – 53,6 процента).

Две трети опрошенных в своих оценках удовлетворенности деятельностью органов власти Хабаровского края по обеспечению безопасности граждан, как и годом ранее, по-прежнему можно отнести к не имеющим однозначного мнения: в равной мере они не уверены и отмечают уклончиво.

Уполномоченный выражает надежду, что в наступившем году органам охраны правопорядка удастся, в том числе благодаря нашей совместной работе, склонить «не определившихся» на свою сторону.

---

<sup>8</sup>Высказывание одного из активистов за права людей с инвалидностью, опубликованное в статье HUMAN RIGHTS WATCH, «Вездесущие преграды», сентябрь 2013 года.

Вместе с тем, оценивать работу правоохранительных органов и органов государственной власти в области охраны правопорядка нельзя только исходя из порой субъективных мнений людей, подтверждённых определённым стереотипом (хотя это один из наиважнейших показателей).

Напомним, что в 2012 году была разработана и принята Правительством Хабаровского края государственная целевая программа «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», в которую вошли четыре подпрограммы («Предупреждение коррупции в Хабаровском крае», «Комплексные меры противодействия распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков», «Профилактика правонарушений в Хабаровском крае» и «Профилактика терроризма и экстремизма в Хабаровском крае»).

Кроме того, постановлением Правительства Хабаровского края от 05.05.2012 № 146-пр утверждена целевая программа «Развитие транспортной системы Хабаровского края», в которую включён блок повышения безопасности дорожного движения в Хабаровском крае.

В свою очередь, по информации УМВД России по Хабаровскому краю, в 2013 году в рамках определённых Правительством края приоритетных направлений правоохранительной деятельности был проведён целый ряд организационных, практических и профилактических мероприятий.

В частности, продолжено сотрудничество с РУ ФСКН России по Хабаровскому краю в части проведения оперативно-профилактической работы в местах компактного проживания граждан государств Центрально-Азиатского региона, преследующей своей целью противодействие распространению наркотиков.

Кроме того, сотрудники краевого управления МВД России приняли участие в операции «Восход-2013», проводимой в приграничных районах края с целью пресечения контрабанды наркотических средств и психотропных веществ, незаконной миграции и перемещения через государственную границу дериватов, дикоросов и биологических ресурсов с нарушением установленных правил. Организовано взаимодействие по линии ликвидации наркопритонов и розничных сетей наркоторговли.

По результатам предпринятых в 2013 году мер сотрудниками органов внутренних дел выявлено 1368 преступлений, связанных с

незаконным оборотом наркотических средств, что на 36,3 больше, чем в 2012 году. В общей сложности раскрыто 842 преступления, из них: 5 – совершенных в составе преступной группы и 2 – в составе преступного сообщества.

В рамках подпрограммы «Профилактика терроризма и экстремизма в Хабаровском крае» органами внутренних дел края в ушедшем году особое внимание было уделено повышению уровня антитеррористической защищенности на объектах здравоохранения и образования.

В этой связи совместно с представителями органов местного самоуправления и МЧС России было обследовано 986 образовательных учреждений и 107 учреждений здравоохранения на предмет антитеррористической и технической укрепленности.

По итогам инспектирования в 85 организациях сферы образования установлены или модернизированы системы видеонаблюдения, 29 – оборудованы техническими средствами охраны, в 65 – восстановлено или оборудовано периметральное ограждение, 24 – оборудованы системой контроля и управления доступом (домофоны). Четыре учреждения здравоохранения дополнительно оборудованы средствами экстренного вызова полиции с выходом на пультах централизованной охраны подразделения вневедомственной охраны.

Во исполнение подпрограммы «Профилактика правонарушений в Хабаровском крае» в прошедшем году организована работа по апробации создания в краевом центре так называемых «микрорайонов безопасности» путем оборудования территории нескольких домов системой видеонаблюдения с повсеместным охватом территории (игровых площадок, парковок АМТ, подъездов, чердачных входов и пр.) и выводом информации на пульт дежурного микро ПЦО. Уже достигнута соответствующая договоренность с управляющей компанией ООО «УЮТ», обслуживающей дома по переулку Инскому.

В 2013 году органами внутренних дел также был осуществлен ряд мероприятий, направленных на профилактику экстремизма и терроризма.

Так, Центром по противодействию экстремизму УМВД России по краю с окраской «экстремизм» выявлено 23 организации, объединений и автономных группировок, осуществляющих свою деятельность на территории края, в которые входят 138 человек.

Помимо этого, организовано и проведено 43 беседы профилактического характера в различных образовательных учреждениях края, 3 семинара-лекции, 9 встреч с представителями высших учебных заведений и 18 встреч с представителями молодежных организаций и объединений. Регулярно проводятся оперативно-профилактические мероприятия по местам концентрации молодёжи, по результатам которых выявляются новые члены неформальных молодежных организаций экстремистского толка.

В целях предупреждения негативных процессов и конфликтных ситуаций, связанных с распространением идей радикального национализма, противоправных проявлений, способных вызвать межнациональные столкновения, сотрудниками центра в 2013 году проведено 48 встреч с лидерами различных диаспор.

Совместно с УФСИН России по Хабаровскому краю постоянно проводятся проверочные мероприятия в отношении лиц, осуществляющих финансовую поддержку осужденным, отбывающим наказание за совершение преступлений террористической и экстремистской направленности.

По результатам взаимодействия с УФСБ России по Хабаровскому краю в отчётном периоде выявлена и направлена в прокуратуру края информация о без малого двух десятках интернет-адресов, на которых были размещены материалы, занесённые в федеральный список экстремистских материалов, по 13 из них правонарушители привлечены к административной ответственности по статье 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях («Производство и распространение экстремистских материалов»).

В рамках реализации мероприятий, предусмотренных целевой программой Хабаровского края «Развитие транспортной системы Хабаровского края», по итогам 2013 года в средствах массовой информации было опубликовано 1174 статьи и заметки в городских и краевых печатных изданиях, на радиостанциях прозвучало 1823 сообщения, на телевидении показан 791 видеосюжет с целью повышения уровня правового сознания и предупреждения опасного поведения участников дорожного движения. Проведено 8959 бесед в школах, детских садах, с водительским составом автотранспортных предприятий. Разработано и размещено 69 баннерных полотен по предупреждению ДТП.

Более того, ежедневно в рабочие дни в эфире радиостанций «Восток России», «ФМ Хабаровск», «101,8 ФМ» и «Дорожное радио» освещаются дорожно-транспортные происшествия и причины их возникновения, а в информационные интернет-агентства «AmurMedia» «Dnvnovosti» и «Khabarovskonline.com» предоставляется информация о недостатках улично-дорожной сети, резонансные происшествия с разбором произошедшего и объявления информационного характера. Также два раза в месяц на Хабаровском краевом радио юные инспекторы движения города Хабаровска ставят тематические спектакли по безопасности дорожного движения в радиопередаче «Азбука дорог», в эфире радиостанции «Дорожное радио» транслируются ролики, в которых дети призывают всех участников дорожного движения соблюдать ПДД.

По итогам года на территории края на фоне незначительного роста на 1,1 процента количества дорожно-транспортных происшествий, число которых составило 2228 (в 2012 году – 2203), отмечается снижение на 8,2 процента количества погибших, которое составило 214 человек (в 2012 году – 233), а также снижение на 0,2 процента числа пострадавших (2762 человека, в 2012 году – 2767). Снижена и тяжесть последствий ДТП, которая составила 7,2.

Для контроля за состоянием безопасности дорожного движения на дорогах края в городе Хабаровске создан Ситуационный центр. В связи с этим центром было приобретено оборудование аппаратно-программных комплексов видеофиксации нарушений ПДД.

В результате применения технических средств фиксации нарушений сотрудниками Центра автоматизированной фиксации административных правонарушений в области дорожного движения вынесено 121 тыс. 091 постановление по делам об административных правонарушениях, назначено штрафов на сумму 61 млн. 029 тыс. рублей. Из них в бюджет Хабаровского края взыскано 25 млн. 621 тыс. 200 руб. Рост количества выявленных правонарушений в сравнении с аналогичным периодом прошлого года составил 2 тыс. 721 нарушение.

В рамках развития систем фото- видеофиксации нарушений ПДД ЦАФП ГИБДД УМВД России по краю проведён ряд мероприятий, направленных на увеличение количества участков дорожной сети края, контролируемых специальными техническими средствами.

Так, в текущем году организована работа по применению аппаратно-программных комплексов «КРИС» в Бикинском, Вяземском

районах и районе им. Лазо, осуществляющих контроль за соблюдением участниками дорожного движения на федеральной автодороге А-370 «Усури» Хабаровск-Владивосток правил дорожного движения. Также обеспечена обработка сотрудниками центра административных правонарушений, выявленных на территории Солнечного и Амурского районов, что привело к значительному расширению территории, контролируемой АПК в автоматическом режиме.

Кроме того, произведено обследование улично-дорожной сети районов края в целях определения мест применения средств фото-видеофиксации на территории города Комсомольска-на-Амуре, определены перспективные места установки комплексов фото-видеофиксации с учетом дорожных условий на конкретных участках, разрабатываются маршруты применения комплексов ПАРКОН.

Обеспечена автоматическая работа с базами Федеральной информационной системы ГИБДД, автоматическое формирование УИН в постановлениях, автоматическое определение повторности нарушения. Во взаимодействии с Ситуационным центром КГУ «Хабаровскуправдор» организована отказоустойчивая система хранения постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных сотрудниками центра. Созданная система фиксации нарушений ПДД при необходимости позволяет осуществлять контроль за передвижением транспортных средств на контролируемых участках.

Таким образом, нельзя не отметить, что объём проделанной органами внутренних дел Хабаровского края работы не может не впечатлять.

И всё же, проблем в правоохранительной деятельности достаточно много. Об этом говорит статистика, приведённая в начале главы, а также обращения, поступающие к Уполномоченному.

В прошедшем году в адрес краевого правозащитного института поступило 226 обращений с вопросами, касающимися деятельности правоохранительных органов, из них: 184 письменных и 84 устных обращений. В свою очередь, анализ поступивших обращений показывает, что их значительную часть традиционно составляют жалобы на незаконные и необоснованные действия (бездействие) сотрудников полиции.

Как и в предыдущие годы, заявители в основном жалуются на применение физического насилия при задержании подозреваемых,

неполучение ответов на свои обращения, необоснованный отказ в возбуждении уголовного дела, незаконное прекращение уголовного дела, нарушение норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации при расследовании уголовного дела, незаконное избрание меры пресечения и непринятие сотрудниками полиции процессуальных мер по обращениям.

Необходимо отметить, что данные категории обращений являются наиболее сложными в рассмотрении, в связи с чем, зачастую возникает потребность в привлечении компетентных органов.

Так, например, на рассмотрение Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае поступило обращение гражданки Г. (от 11.09.2013 № 1106) об угрозе жизни и здоровью заявительницы, её родных и близких, а также бездействии со стороны должностных лиц органа внутренних дел.

Посчитав доводы заявительницы убедительными и заслуживающими внимания, Уполномоченный для проведения комплексной проверки обратился за содействием в органы прокуратуры. В свою очередь, по результатам прокурорской проверки было установлено, что сообщения заявительницы о фактах угроз со стороны гражданина А. зарегистрированы в отделе полиции, однако по завершении процессуальной проверки должностные лица органа внутренних дел пришли к выводу об отсутствии в действиях обидчика состава преступления, предусмотренного частью 1 статьи 119 Уголовного кодекса Российской Федерации, о чём было вынесено соответствующее постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.

Вместе с тем, указанное процессуальное решение прокуратурой отменено как незаконное и необоснованное, а материалы следственной проверки – возвращены для организации дополнительной проверки.

По-прежнему значительную долю в практике работы Уполномоченного занимают обращения граждан, недовольных работой следственных органов УМВД России по Хабаровскому краю в части несвоевременного либо длительного рассмотрения их сообщений о преступлениях.

Одним из таких примеров может служить обращение гражданки К. (от 05.11.2013 №1334), сообщившей о том, что в сентябре 2012 года в результате дорожно-транспортного происшествия, произошедшего, по

её мнению, по вине гражданина М., ей был причинён тяжкий вред здоровью. В связи с указанными обстоятельствами, К. неоднократно подавала заявления в районный отдел полиции о возбуждении в отношении М. уголовного дела по части 1 статьи 264 Уголовного кодекса Российской Федерации.

По данным заявлениям сотрудниками полиции неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в связи с отсутствием состава преступления, отменяемые в дальнейшем прокуратурой как незаконные в связи с неполнотой проведения проверки. Кроме того, в действиях сотрудников полиции выявлены факты волокиты при проведении проверки по заявлениям К.

Спустя почти год после происшествия уголовное дело всё-таки было возбуждено, однако на протяжении длительного периода времени следователем не было произведено ни одного следственного действия.

Действуя в интересах заявительницы, Уполномоченный обратился в Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю и районную прокуратуру в целях принятия действенных мер по доводам, изложенным К.

По итогам рассмотрения обращения Уполномоченного должностные лица следственного органа были привлечены к дисциплинарной ответственности. Кроме того, в отношении них назначена служебная проверка.

Дальнейшее расследование уголовного дела было взято на контроль руководством следственного управления УМВД России по Хабаровскому краю.

Другими не менее яркими примерами несоблюдения разумных сроков уголовного судопроизводства могут служить обращения гражданина Л. (от 22.04.2013 № 513, от 29.05.2013 № 642)(уголовное дело возбуждено 27.07.2012, приостанавливалось – 27.01.2013, 27.03.2013 и 27.04.2013), гражданина Г. (от 19.08.2013 № 1015) (заявление о преступлении принято 06.02.2012, отказано в возбуждении уголовного дела – 05.04.2012, 12.02.2013, 24.03.2013 и 20.04.2013) и гражданки Ч. (от 19.04.2013 № 508) (заявление о преступлении принято 21.02.2013, отказано в возбуждении уголовного дела – 07.03.2013, 25.04.2013 и 19.05.2013) о бездействии со стороны должностных лиц органов внутренних дел и неприятии эффективных

мер по расследованию фактов совершения в отношении них уголовно наказуемых деяний.

В процессе рассмотрения данных обращений Уполномоченным было установлено, что продолжительное время заявители не могли добиться привлечения к ответственности своих обидчиков, поскольку проверочные мероприятия (следственные действия) оканчивались отрицательными процессуальными решениями, которые в дальнейшем отменялись органами прокуратуры в связи с неполнотой проведённой проверки. При этом зачастую следственными органами не принималось никаких мер, направленных на выполнение указаний надзирающей прокуратуры, и, как следствие, процессуальное решение вновь отменялось.

Считая подобное положение дел недопустимым и подрывающим доверие жителей края к правоохранительным органам, Уполномоченный обратился в адрес руководства краевого управления МВД России с предложением о принятии мер по усилению внутриведомственного контроля за работой следственных органов в части её качества и соблюдения разумных сроков предварительного расследования (доследственной проверки).

Рассмотрение данного обращения Уполномоченного, как и в предыдущем случае, завершилось для некоторых нерадивых следователей привлечением к дисциплинарной ответственности. Кроме того, с целью недопущения впредь нарушения требований уголовно-процессуального законодательства с работниками следственных подразделений органов внутренних дел края были проведены занятия по дополнительному изучению норм действующего законодательства.

Резюмируя данную проблему, хотелось бы подчеркнуть, что значительную роль в повышении уровня соблюдения прав человека в сфере уголовного судопроизводства, по твёрдому убеждению Уполномоченного, смогло бы сыграть усиление ведомственного контроля за работой следователей и дознавателей, что, в конечном счёте, привело бы к соблюдению разумных сроков уголовного судопроизводства и, как следствие, более оперативному рассмотрению обращений граждан.

Не менее «популярным» остаётся и другой повод для обращения к Уполномоченному.

Анализ поступающих обращений показывает, что зачастую жалобы на действия (бездействие) должностных лиц правоохранительных органов сопровождаются также доводами заявителей о применении к ним недозволённых методов допроса, выражающихся в виде физического и (или) психологического давления. Необходимо отметить, что абсолютное большинство обращений подобной тематики исходит от лиц уже осуждённых либо находящихся под следствием. Тем не менее, по каждому из обращений Уполномоченным инициируются проверочные мероприятия с привлечением следственных органов. Должны констатировать, что ни один из обозначенных заявителями эпизодов злоупотребления (превышения) служебными полномочиями не нашёл своего подтверждения.

Однако, с точки зрения международных стандартов прав человека, такая «положительная» статистика не может быть признана вполне объективной. Так, мониторинг практики Европейского суда по правам человека позволяет сделать заключение о том, что уровень эффективности расследования государством инцидентов с элементами физического насилия рассматривается сквозь призму презумпции виновности полиции, суть которой сводится к тому, что с момента задержания либо ареста человека ответственность за его сохранность и здоровье лежит на государстве. Поэтому если человек получает травму, пока он находился в полицейском участке либо в распоряжении сотрудников полиции, то именно полицейские должны привести правдоподобные объяснения их непричастности к произошедшему и подкрепить их независимыми свидетельствами. Причём показания других задержанных лиц или показания коллег не могут быть восприняты, как независимые, по понятным причинам.

В этой связи полагаем, что избежать подобных обращений либо значительно сократить их численность помогло бы усовершенствование механизма работы с подследственными.

К примеру, повсеместное оборудование органов внутренних дел стеклянными стенами, решётками вместо дверей камер, видеокамерами, если не исключат, то сведёт к минимуму вероятность избиения и издевательств. Допросы должны проходить в камерах с зеркальной, полупрозрачной стеной.

Кстати сказать, отделения полиции со стенами и дверями из прозрачного стекла с 2013 года начали внедряться на территории

города Москвы. Будем надеяться, что проводимый столичным главком МВД России эксперимент даст воодушевляющие результаты, что, в свою очередь, позволит распространить новую концепцию на всей территории нашей родины.

Помимо этого, целесообразно было бы в каждом подразделении полиции определить компетентное должностное лицо, в обязанности которого входило бы обнаружение телесных повреждений и информирование о них дежурного следователя Следственного комитета Российской Федерации для проведения неотложных следственных действий.

Положительное воздействие также оказала бы экипировка каждого из оперативных работников индивидуальными видеорегистраторами, как это происходит, например, в учреждениях ФСИН России. Кроме того, инспекторы ГИБДД смогли оценить незаменимость такого электронного устройства при разборе дорожно-транспортных происшествий.

Уверены, что практическое внедрение данных предложений в деятельность полиции позволит свести к минимуму проблему применения насилия в органах внутренних дел.

Вместе с тем, у вопроса о взаимоотношениях граждан с органами охраны правопорядка имеется и другая сторона.

Второе полугодие ушедшего года отметилось серией нападений на сотрудников полиции.

Так, в пассажирском поезде сообщением Советская Гавань-Владивосток (на перегоне ст. Дальнереченск-Ружино (Приморский край, Дальнереченский район) пятеро пассажиров совершили нападение на наряд сопровождения Дальневосточной транспортной полиции. В ходе драки с участием нескольких лиц у одного из стражей правопорядка нападавшие похитили табельное оружие.

Другое дерзкое нападение произошло уже в селе Бычиха Хабаровского муниципального района, когда экипаж ГИБДД подвергся атаке со стороны десяти местных жителей. Полицейских избили и угнали у них патрульный автомобиль, несмотря на предупредительные выстрелы из табельного оружия.

По истине апофеозом безнравственности, безнаказанности и распущенности граждан стало нападение среди белого дня на сотрудников вневедомственной охраны, закончившееся стрельбой на поражение, в результате чего один из нападавших получил два

огнестрельных ранения ног, а другой – огнестрельное ранение в область грудной клетки, от которого скончался на месте.

Следует заметить, что установленная действующей редакцией Уголовного кодекса Российской Федерации ответственность за посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа, военнослужащего, а равно их близких в целях воспрепятствования законной деятельности указанных лиц по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности либо из мести за такую деятельность предусматривает наказание вплоть до смертной казни. Тем не менее, угроза столь суровой кары почему-то нисколько не останавливает граждан. Возможно, определённый вклад внесли средства массовой информации, наперегонки публикующие негативные факты о тех или иных должностных лицах органов внутренних дел.

Однако нельзя забывать о том, что полицейский – это не просто человек. Это страж законности и порядка государства. Нападение на человека само по себе преступление против личности, а на полицейского – ещё и против государства, выражение отношения ко всем законам этого государства.

В качестве одного из приоритетных направлений деятельности органов внутренних дел, согласно решению коллегии Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю от 18.01.2013, определено восстановление доверия общества, граждан, совершенствование информационной политики, повышение открытости, взаимодействие с институтами гражданского общества.

Полагаем, что в рамках данного направления необходимо организовать серьёзную работу по анализу предпосылок для нападения на сотрудников правоохранительных органов и формированию в обществе твёрдого убеждения о неприемлемости допущения негативных проявлений в адрес служителей закона. Свою лепту в рамках заключенного с УМВД России по Хабаровскому краю соглашения о сотрудничестве готов вложить и Уполномоченный посредством проведения тематических встреч в рамках программы «Территория права», организации образовательных мероприятий среди школьников и студентов, а также просветительской работы с населением в формате издания методической литературы. Не лишён

перспективы и вариант с участием в разработке комплекса мероприятий на уровне органов исполнительной власти края.

Наряду с этим важно понимать, что предпринимаемые в направлении восстановления доверия к органам внутренних дел усилия, а тем более используемые для достижения этой цели средства никоим образом не должны ущемлять права граждан.

Наглядным тому примером может послужить ситуация, с которой в 2013 году пришлось столкнуться следующим заявителям.

Так, в первой половине отчётного периода на рассмотрении Уполномоченного с некоторым интервалом поступили обращения гражданки Б. (от 01.04.2013 № 403) и её близкого родственника гражданина П. (от 29.05.2013 № 639) о несогласии с действиями (решениями) должностных лиц следственного органа, незаконности проведённых следственных и оперативно-розыскных мероприятий, а также не направлении процессуальных документов.

Из текста жалобы следовало, что одним из поводов для обращения гражданки Б. явилось то обстоятельство, что при проведении следственных действий в рамках уголовного дела осуществлялась оперативная видеосъёмка. Впоследствии одним из местных телеканалов был продемонстрирован видеорепортаж, содержащий, среди прочего, кадры задержания заявителей, сопровождающие комментариями официальных представителей публичной власти, а позднее размещённый на официальном сайте одного из правоохранительных органов.

Более того, под прицел объектива видеокамеры попал и гражданин П., не являющийся при этом фигурантом по уголовному делу.

Согласно статье 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью её правовой системы.

В свою очередь, статья 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод определяет, что каждый человек при предъявлении ему любого уголовного обвинения имеет право на справедливое и публичное разбирательство дела в разумный срок независимым и беспристрастным судом, созданным на основании закона.

Каждый обвиняемый в совершении уголовного преступления считается невиновным до тех пор, пока его виновность не будет установлена законным порядком.

Аналогичные положения содержатся в статье 49 Конституции Российской Федерации и статье 14 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Исходя из этого, Уполномоченный пришёл к выводу, что подобное освещение событий вокруг заявительницы и членов её семьи может быть расценено окружающими как утверждение, побуждая тем самым общественность верить в её виновность, что заранее предрешает оценку фактов компетентными органами и способно помешать справедливому рассмотрению дела.

При этом обвинительно-утвердительный характер сопутствующих репортажу оценочных суждений расценен Уполномоченным не иначе, как нарушение презумпции невиновности заявительницы.

Как выяснилось позднее, видеоматериал и описание фактов дела были получены средством массовой информации не самостоятельно, а предоставлены пресс-службой органа внутренних дел, структурное подразделение которого имело непосредственное отношение к уголовному преследованию гражданки Б., а, следовательно, было прямо заинтересовано в раскрытии уголовного дела.

На основании изложенного, а также в целях неукоснительного соблюдения вышеупомянутых норм права Уполномоченный обратился в органы прокуратуры с предложением о понуждении правоохранительного органа принять меры по недопущению впредь категоричных высказываний, а также скрывать внешности лиц, фигурирующих в видеосюжетах, при опубликовании сведений о расследуемых преступлениях (включая результаты проведённых следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий) до момента принятия по уголовному делу окончательного процессуального решения либо вступления в законную силу приговора суда.

К сожалению, Уполномоченному пока не удалось добиться понимания со стороны заинтересованных компетентных органов, в связи с чем, Уполномоченному не оставалось ничего иного, как настоятельно рекомендовать заявителям обратиться за защитой прав, свобод и законных интересов в суд и проконсультировать его по процессуальным вопросам в этой части.

Однако мы не теряем надежды быть услышанными.

Безусловно, органы внутренних дел могут и должны освещать результаты своей деятельности в средствах массовой информации, но это не должно происходить в ущерб интересам граждан, права и свободы которых при поступлении на службу в органы внутренних дел Российской Федерации клялся уважать и защищать каждый сотрудник. В ситуации, когда полиция позволяет себе выступать в роли суда, ни о каком восстановлении доверия не может идти и речи.

Журналистскому сообществу также следовало бы более ответственно и тактично подходить к подготовке материала для публикаций.

Обобщение практики Европейского суда по правам человека по делам против России позволяет прийти к выводу, что ситуация, аналогичная случаю с заявительницей, не единична. При этом в большинстве случаев суд приходит к выводу о нарушении властями Российской Федерации презумпции невиновности.

Каждый из нас, наверное, стремится жить в полноценном европейском государстве. Однако эта цель будет недостижима до тех пор, пока мы не прекратим игнорировать принятые Россией более пятнадцати лет назад международные стандарты прав человека, собственные законы, независимо от того, гражданское ты лицо либо человек в форме и облечённый властью.

## **Глава VI. Реализация конституционного права граждан на судебную защиту**

Пунктом 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, являющейся законом прямого действия, каждому гражданину гарантируется судебная защита его прав и свобод. При этом судебной защите подлежат права и свободы, закрепленные не только в Конституции, но и установленные иными законами, подзаконными нормативными актами, а также договорами. Таким образом, право на судебную защиту имеет универсальный характер, что согласуется с требованиями Всеобщей декларации прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948, согласно которой, каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его

основных прав, предоставленных ему конституцией или законом (статья 8).

Право на судебную защиту охватывается всеми видами судопроизводства – конституционным, гражданским, административным и уголовным.

В свою очередь, сущностью правосудия, независимо от вида судопроизводства, является осуществляемая деятельность судов по восстановлению нарушенных прав и законных интересов, посредством правильного и своевременного рассмотрения и разрешения дел.

О деятельности судов, в том числе и о доверии к суду, в первую очередь рассказывает статистика рассмотренных дел судами.

В 2013 году, как, впрочем, в предшествующие годы, дел районными (городскими) судами края рассмотрено много. Так, только гражданских дел было окончено 50091, из них с вынесением решений - 42947 дел. Более того, окончено производством 8240 уголовных и 6056 административных дел. В то же время часть судебных актов, принятых районными (городскими) судами, обжаловалась в апелляционных и кассационных инстанциях. В свою очередь, это свидетельствует о том, что часть обратившихся не доверяет судам первой инстанции.

Однако рост количества обращений граждан в суды может говорить и о другой проблеме, имеющей место быть на территории края, а именно о росте количества субъектов правоотношений, которые не хотят жить в рамках, очерченных действующим законодательством, и суд, в данном случае, является последним способом добиться соблюдения закона.

Большое количество дел, рассматриваемых судами края, порождает значительное количество лиц, недовольных принятыми судебными актами. Так, в 2013 году к Уполномоченному поступило 249 обращений граждан, выражающих свое несогласие с вынесенным судом судебным актом, что на 22,5 процента больше, чем в 2012 году.

Наибольшее количество обращений данной категории касалось судебной защиты по уголовным делам – 140 обращений или 56,2 процента. Судебной защиты по гражданским делам касалось 109 обращений (43,8 процента).

Безусловно, рассмотрение обращений граждан, указывающих на несогласие с решением суда, представляет наибольшую сложность в работе Уполномоченного, поскольку в силу законодательства Российской Федерации, включая законодательство, регулирующее

деятельность института Уполномоченного по правам человека, вмешательство в деятельность суда недопустимо. В связи с чем, при рассмотрении жалоб и обращений данной категории Уполномоченный изыскивал возможность влияния на правозащитные процессы посредством предоставления юридической помощи при обжаловании судебных актов, включая подготовку апелляционных и кассационных жалоб. В большей степени это касалось социально значимых вопросов, касающихся реализации права граждан на жилище, получение предусмотренных законом социальных выплат, трудовых правоотношений.

Всего в 2013 году, по поручению Уполномоченного, сотрудниками его аппарата подготовлено 69 процессуальных документов, среди них:

- исковые заявления о восстановлении жилищных прав; о восстановлении нарушенных трудовых прав; о признании незаконными решений и требований краевых органов власти; о взыскании различных компенсаций (за лечение, несвоевременное исполнение судебного акта и исполнение обязанности наследника по погашению долгов наследодателя); о взыскании алиментных платежей и другие;

- апелляционные и кассационные жалобы на судебные акты;

- ходатайства о помиловании, возбуждении уголовного дела частного обвинения; возобновлении производства по делу; проведении независимой оценки жилого помещения и другие.

Между тем, анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений свидетельствует о том, что в настоящее время многие граждане сталкиваются не столько с проблемами судебной защиты своих прав и свобод в суде, сколько с проблемами дальнейшего исполнения вынесенных в их пользу и вступивших в законную силу судебных решений. В свою очередь, неисполнение судебных актов не только лишает граждан возможности реализовать свои гражданские права, предусмотренные статьей 46 Конституции Российской Федерации, но, одновременно, лишает их возможности восстановить права и законные интересы, за защитой которых они были вынуждены обратиться в судебные органы.

Своевременное и правильное исполнение судебных актов является средством эффективной защиты прав и законных интересов граждан в конкретных сферах правоотношений – социальных, жилищно-коммунальных, финансовых, медицинских и других, и

является главным способом восстановления нарушенных прав. Об этом, в частности, свидетельствует первое пилотное постановление Европейского суда по правам человека, принятое по делу «Бурдов против России (№ 2)».

Напомним, что пилотное постановление Европейского суда по правам человека (далее Европейский суд) является реакцией на большое количество дел, возникающих в стране, в отношении которой оно вынесено, в результате системных или структурных проблем. Результатом такой процедуры является предписание предпринять необходимые меры для исправления ситуации.

В вынесенном пилотном постановлении по делу «Бурдов против России (№ 2)» Европейский суд единогласно постановил, что:

- имело место нарушение статьи 6 (право на справедливое судебное разбирательство) Европейской Конвенции по правам человека и статьи 1 Протокола № 1 (защита права собственности) к Конвенции в результате длительного неисполнения государством трех решений внутригосударственных судов, обязывающих власти произвести денежные выплаты заявителю;

- имело место нарушение статьи 13 (право на эффективное средство правовой защиты) в результате отсутствия внутригосударственных эффективных средств правовой защиты в случае неисполнения или задержек в исполнении судебных решений, вынесенных в пользу заявителя;

- государство-ответчик должно создать эффективное внутригосударственное средство правовой защиты или комплекс таких средств, которые обеспечили бы быстрое и адекватное восстановление нарушенных прав, включая возмещение ущерба, в случае не исполнения или задержек в исполнении национальных судебных решений.

После принятия Европейским судом пилотного постановления по делу «Бурдов против России (№ 2)» Российская Федерация приняла Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» и Федеральный закон от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение

судебного акта в разумный срок». Эти законы предусмотрели возможность обращения в российские суды с требованием компенсации за задержку в исполнении судебных решений, вынесенных против государства, и за чрезмерно длительное судопроизводство. Однако принятие вышеуказанных нормативных правовых актов не исключило случаев несвоевременного исполнения судебных актов. Непосредственным свидетельством этого являются данные, предоставленные Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю – федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по исполнению судебных актов, актов других органов и должностных лиц.

В 2013 году на исполнении в службе судебных приставов по Хабаровскому краю находилось 741251 исполнительное производство с общей суммой задолженности 41 млрд. 828 млн. рублей.

В результате фактического<sup>9</sup> исполнения требований исполнительного документа окончено 282234 исполнительных производства, сумма взыскания по которым составила 6 млрд. 117 млн. рублей.

Таким образом, процент исполнения требований исполнительных документов в 2013 году составил 38,1. Это означает, что только каждый третий взыскатель по исполнительному документу имеет возможность получить присужденное по закону. В свою очередь, низкая исполнимость судебных актов стала одной из причин к подаче гражданами жалоб на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей.

В 2013 году наибольшее количество жалоб, поступивших Уполномоченному на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, касались социально значимых вопросов. К их числу относятся вопросы взыскания алиментов, пособий, задолженности по заработной плате, а также жилищно-коммунальные вопросы, включая вопросы исполнения судебных решений о предоставлении жилых помещений.

Анализ обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, позволяет выделить три наиболее остро стоящие проблемы исполнения судебных актов – это непринятие всех предусмотренных законом мер, направленных на своевременное и правильное

---

<sup>9</sup> Окончено исполнительных производств по основаниям, предусмотренным пунктами 1, 2 части 1 статьи 47 и пункта 1 части 15 статьи 103 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

исполнение судебных актов (иными словами, бездействие), несоблюдение прав сторон исполнительного производства при осуществлении мер принудительного исполнения, а также несоблюдение баланса интересов как взыскателя, так и должника.

Безусловно, наиболее актуальной проблемой исполнительного производства является вопрос своевременности и правильности исполнения судебных актов. В 2013 году данной проблеме было посвящено порядка 50 процентов поступивших обращений.

Так, гражданка А. (дело от 13.09.2013 № 1114) обратилась к Уполномоченному с жалобой на бездействие судебных приставов-исполнителей. В своем обращении гражданка А. указала, что в июле 2012 года районным судом г. Хабаровска принято решение об обязанности должника-организации произвести капитальный ремонт (усиление фундамента, укрепление и усиление стен, смена их наружной обшивки и т.п.) жилого дома, в котором она проживает.

Исполнительный лист, выданный на основании указанного судебного акта, был предъявлен в отдел судебных приставов по месту нахождения должника, и 02.11.2012 судебным приставом-исполнителем данного отдела возбуждено исполнительное производство. Должнику установлен срок для добровольного исполнения требований, содержащихся в исполнительном документе. В ответ на предъявленное судебным приставом-исполнителем требование должник 13.11.2012 предложил прекратить исполнительное производство ввиду нецелесообразности проведения капитального ремонта жилого дома. После повторного напоминания 19.11.2012 должнику о необходимости исполнения судебного акта о данном исполнительном производстве было забыто и должником и судебным приставом-исполнителем вплоть до 10.10.2013 – даты, когда замерзшая в своем полуразвалившемся доме взыскательница была вынуждена напомнить о себе, обратившись к Уполномоченному с жалобой на бездействие судебных приставов-исполнителей.

По инициативе Уполномоченного служба судебных приставов по Хабаровскому краю провела проверку по данному факту и обязала судебного пристава-исполнителя принять меры к фактическому исполнению требований исполнительного документа.

В свою очередь Уполномоченный, посчитав, что проведенный ремонт дома не восстановит в полной мере его потребительские качества, оказал заявительнице - гражданке А. - юридическое

сопровождение по обращению в суд с заявлением «О предоставлении жилого помещения вне очереди взамен признанного непригодным для проживания», которое было благополучно реализовано.

Безусловно, все исполнительные действия, направленные на принудительное исполнение требований исполнительного производства, не просто должны быть совершены судебным приставом-исполнителем, но они должны быть совершены в возможно короткие сроки со дня возбуждения исполнительного производства и отказа должника от добровольного исполнения требований исполнительного документа.

К сожалению, ситуация такова, что длительность исполнительного производства нередко связана с частыми увольнением работников службы судебных приставов, не укомплектованием вакантных должностей ввиду низкой оплаты труда и не соотносимо большим количеством исполнительных производств, находящихся на исполнении.

Так, к примеру, на исполнении в отделе судебных приставов по Кировскому району г. Хабаровска находилось исполнительное производство, возбужденное в 2007 году на основании исполнительных документов о солидарном взыскании с граждан П., С. и В. в пользу гражданки К. долга в сумме 1,5 млн. рублей (обращение К. – дело от 11.04.2013 № 460).

В ходе проведения исполнительных действий по данному исполнительному производству в отношении должников, для установления имущества и денежных средств, направлялись запросы в кредитные организации и регистрирующие органы г. Хабаровска и Хабаровского края, арестовано и передано на реализацию недвижимое имущество, принадлежащее должнику С., обращено взыскание на заработную плату должника П., ввиду невозможности установить местонахождение должника В. и его имущества, в отношении последнего заведено розыскное дело.

Проведенные мероприятия не позволяют однозначно утверждать, что служба судебных приставов не принимала меры к принудительному исполнению требований исполнительного документа. Конечно, принимаемые меры были «растянуты» во времени, но причиной этому послужил тот факт, что за время исполнения данного исполнительного производства сменилось 4 судебных пристава-исполнителя. Соответственно сменявшие друг друга вновь

принимаемые на службу судебные приставы пытались исполнить требования исполнительного документа в силу своих возможностей, навыков и умений.

В качестве ремарки стоит указать, что, поскольку заявительница не имела возможности получить присужденное судом на протяжении практически 6 лет, Уполномоченный оказал ей юридическое сопровождение по обращению в суд с заявлением об индексации взысканных судом денежных сумм, которое было ей успешно реализовано.

Информация, поступающая по запросам Уполномоченного от компетентных органов исполнительной власти о причинах непринятия мер по своевременному, полному и правильному исполнению судебных актов, свидетельствует о том, что значительным препятствием к эффективной работе судебных приставов-исполнителей является большое количество исполнительных документов, поступающих на исполнение, влекущее за собой увеличение общей нагрузки судебных приставов-исполнителей, а также отсутствие заинтересованности в надлежащем исполнении судебных актов.

*В целях борьбы с обозначенной негативной тенденцией бездействия, необходимо вернуть в законодательный акт, регулирующий исполнительное производство, действовавшую ранее систему поощрений судебных приставов-исполнителей, принявших меры к своевременному, полному и правильному исполнению требований исполнительного документа.*

Для успешного решения данной проблемы наряду с другими условиями необходимо адекватное нормативно-правовое обеспечение деятельности судебных приставов-исполнителей.

*Так, на сегодняшний день отсутствует четкое определение порядка оспаривания оценки имущества, произведенного независимым оценщиком. В соответствии с частью 1 статьи 85 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» оценка имущества должника, на которое обращается взыскание, производится судебным приставом-исполнителем по рыночным ценам, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.*

*Пункт 7 части 2 данной статьи обязывает судебного пристава-исполнителя привлечь оценщика для оценки вещей, стоимость*

которых, по предварительной оценке, превышает тридцать тысяч рублей.

С учетом положений статьи 12 Федерального закона от 29.07.1998 № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности в Российской Федерации», статьи 85 Федерального закона «Об исполнительном производстве» итоговая величина рыночной стоимости объекта оценки признается достоверной и рекомендуемой для судебного пристава-исполнителя, не носит обязательный характер, принимается и определяется судебным приставом-исполнителем в соответствующем постановлении.

Как следует из разъяснения Высшего арбитражного суда Российской Федерации, содержащегося в информационном письме № 92 от 30.05.2005 «О рассмотрении арбитражными судами дел об оспаривании оценки имущества, произведенной независимым оценщиком», оспаривание достоверности величины стоимости объекта оценки, определенной независимым оценщиком, путем предъявления самостоятельного иска, возможно только в том случае, когда данная величина сделки в соответствии с законом или иным нормативным актом является обязательной для сторон сделки, государственного органа, должностного лица, органов управления юридического лица.

Если законом или иным нормативным актом предусмотрена обязательность привлечения независимого оценщика без установления обязательности определенной им величины стоимости объекта оценки, то оценка, данная имуществу оценщиком, носит лишь рекомендательный характер и не является обязательной, самостоятельное ее оспаривание посредством предъявления отдельного иска не допускается.

Следовательно, величина оценки, указанная оценщиком в отчете, не может нарушать права сторон исполнительного производства до тех пор, пока судебным приставом-исполнителем не будет вынесено постановление об оценке вещи или имущественного права, следовательно, стоимость объекта оценки может быть оспорена в судебном порядке только путем оспаривания постановления судебного пристава-исполнителя, определяющего цену вещи или имущественного права.

В то же время, в соответствии с пунктом 3 части 4 статьи 85 Федерального закона «Об исполнительном производстве», судебный

*пристав-исполнитель обязан вынести постановление об оценке имущества не позднее трех дней со дня получения отчета оценщика. Что подразумевает под собой отсутствие права судебного пристава-исполнителя на сомнение в достоверности величины стоимости объекта оценки.*

*Поскольку судебный пристав-исполнитель, в силу своих должностных обязанностей и предъявляемых требований, не является специалистом, способным определить стоимость любого вида имущества (имущественного права), и оценка имущества должника по исполнительному производству, в большинстве случаев, производится специалистом-оценщиком, считаем необходимым предложить на законодательном уровне закрепить порядок и сроки оспаривания непосредственно оценки имущества, указанной в отчете специалиста-оценщика, посредством предъявления отдельного иска к специалисту-оценщику.*

*Это позволит исключить существующие судебные коллизии по данному вопросу, а также обеспечит возможность привлечения специалиста-оценщика к ответственности за вред (ущерб), причиненный в результате его непрофессиональной деятельности.*

*В ходе исполнения судебными приставами-исполнителями своих должностных обязанностей встречаются случаи утраты исполнительного документа. При этом ни статья 430 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, ни положения Федерального закона «Об исполнительном производстве» не дают четкого ответа на вопрос о том, кто может обратиться с заявлением о выдаче дубликата исполнительного листа или судебного приказа.*

*В свою очередь судебная практика по данному вопросу свидетельствует об отсутствии у судей четкого представления о том, кто является правомочным лицом при подаче заявления о выдаче дубликата исполнительного документа. Так, практика ряда судов показывает, что это может быть как взыскатель, так и судебный пристав-исполнитель. Другие суды, в силу части 1 статьи 428 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, предусматривающей выдачу исполнительного листа взыскателю или, по его просьбе, направление его судом для исполнения, отказывают судебному приставу-исполнителю в выдаче дубликата исполнительного документа. В связи с чем, целесообразно*

*законодательно определить перечень лиц, имеющих право обращаться в суд с заявлением о выдаче дубликата исполнительного листа или судебного приказа, и включить в указанный перечень судебного пристава-исполнителя.*

Возвращаясь к проблемам исполнительного производства, необходимо отметить, что несоблюдение судебным приставом-исполнителем прав сторон исполнительного производства при осуществлении мер принудительного исполнения также является достаточно частой причиной обращения граждан к Уполномоченному.

Общие права и обязанности сторон в исполнительном производстве закреплены в Федеральном законе от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Так, стороны исполнительного производства вправе знакомиться с материалами исполнительного производства, делать из них выписки, снимать с них копии, представлять дополнительные материалы, заявлять ходатайства, участвовать в совершении исполнительных действий, давать устные и письменные объяснения в процессе совершения исполнительных действий, приводить свои доводы по всем вопросам, возникающим в ходе исполнительного производства, и другие права, обозначенные в статье 51 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

В свою очередь, право сторон исполнительного производства знакомиться с материалами исполнительного производства вытекает из установленной законодательством об исполнительном производстве обязанности судебного пристава-исполнителя направлять в адрес сторон (взыскателя и должника) копии всех выносимых им в рамках возбужденного исполнительного производства постановлений.

Однако не всегда судебным приставом-исполнителем соблюдаются регламентированные законом права и обязанности. Примером этому служит обращение гражданки М., являющейся должником по исполнительному производству (дело от 26.12.2012 № 1488).

В своем обращении гражданка М. сообщила о том, что судебные приставы-исполнители отдела судебных приставов по г. Комсомольску-на-Амуре отказывают ей в возврате незаконно взысканного с неё исполнительского сбора.

Проверкой, проведенной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю по инициативе Уполномоченного, было установлено, что в отношении заявительницы возбуждено исполнительное производство о взыскании денежных средств в сумме 4 131,88 рубля в пользу открытого акционерного общества «Дальневосточная генерирующая компания» (далее – ОАО «ДГК»).

В рамках указанного исполнительного производства со счета заявительницы списаны денежные средства в сумме 4831,88 рубля. Из указанной суммы 4 131,88 рубля – основной долг, 500 рублей – исполнительский сбор и 200 рублей – государственная пошлина.

Дополнительный опрос заявительницы и исследование предоставленных ею документов показал, что она в судебном заседании по иску ОАО «ДГК» о взыскании с неё суммы долга участия не принимала. О состоявшемся решении надлежащим образом уведомлена не была. Постановление о возбуждении исполнительного производства, вынесенное на основании исполнительного документа, выданного в целях принудительного исполнения указанного выше решения суда, также не получала. О произошедших событиях ей стало известно только после списания с её счета денежных средств.

Не согласившись с решением суда, заявительница обратилась с жалобой к взыскателю. В результате проверки, проведенной взыскателем по поступившей жалобе, было установлено, что заявительница перед указанной организацией задолженности не имеет. Исковые требования предъявлены акционерным обществом ошибочно. Решение суда вынесено по непроверенным фактам. Взыскатель – ОАО «ДЭК», признав неправомочность действий своих сотрудников, вернул гражданке М. денежные средства в размере основного долга, взысканные по исполнительному документу.

В связи с чем, у заявительницы встал вопрос возврата исполнительского сбора, взысканного с нее службой судебных приставов при исполнении исполнительного документа, выданного на основании заочного решения суда.

В соответствии с частью 1 статьи 112 Федерального закона «Об исполнительном производстве» исполнительский сбор является денежным взысканием, налагаемым на должника в случае неисполнения им исполнительного документа в срок, установленный

для добровольного исполнения и указанный в постановлении о возбуждении исполнительного производства.

Так как гражданка М. не получала копию постановления о возбуждении исполнительного производства, то есть не была надлежащим образом уведомлена судебным приставом-исполнителем о возбуждении в отношении нее исполнительного производства, постановление о взыскании исполнительского сбора является незаконным и подлежит отмене, а взысканный исполнительский сбор – возврату.

После обращения Уполномоченного к руководству УФССП России по Хабаровскому краю незаконно взысканный исполнительский сбор был возвращен гражданке М.

Возврат взысканного исполнительского сбора осуществлялся в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.07.2008 № 550 «Об утверждении правил возврата должнику исполнительского сбора».

Анализ вышеизложенного позволяет сделать вывод, что соблюдение судебным приставом-исполнителем прав сторон исполнительного производства позволит избежать негативных последствий не только для сторон исполнительного производства, но и для государственного органа, осуществляющего принудительное исполнение судебных актов и несущего гражданско-правовую ответственность за вред, причиненный незаконными действиями (или бездействием) его должностных лиц.

В свою очередь право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц, предусмотрено статьей 53 Конституции Российской Федерации.

Не менее актуальной проблемой исполнительного производства, находящей своё отражение в обращениях граждан к Уполномоченному, является не соблюдение судебным приставом-исполнителем баланса интересов как взыскателя, так и должника.

На рассмотрении Уполномоченного находилось обращение гражданина Н. (дело от 05.06.2013 № 670), в котором он сообщал, что в отделе судебных приставов по Хабаровскому району возбуждено исполнительное производство о солидарном взыскании суммы долга с него и гражданина С. (основного заемщика по кредиту) в пользу ОАО «Коммерческий банк». При этом меры принудительного исполнения

принимаются только в отношении него (поручителя по кредитному договору), а исполнительное производство в отношении гражданина С. (основного заемщика по кредиту), находившееся на исполнении в отделе судебных приставов по Железнодорожному району г. Хабаровска, окончено с актом о невозможности взыскания, исполнительный лист возвращен взыскателю.

Кроме того, в рамках поданного обращения гражданином Н. была предоставлена информация о том, что заемщик по кредиту – гражданин С. брал кредит под залог транспортного средства «TOYOTA-CRESTA» и благополучно, не оплачивая долги по кредиту, пользуется заложенным имуществом, занимаясь частным извозом. Несмотря на то, что на протяжении двух лет гражданин С. открыто и добросовестно владеет заложенным автомобилем, ни банк, ни судебный пристав-исполнитель не воспользовались правом обращения взыскания на данное имущество должника.

По инициативе Уполномоченного по данному факту УФССП России по Хабаровскому краю провело проверку, в результате которой было принято решение об отмене постановления судебного пристава-исполнителя по Железнодорожному району г. Хабаровска об окончании исполнительного производства в отношении основного заёмщика ввиду непринятия судебным приставом-исполнителем полного объема мер принудительного исполнения.

Безусловно, действия судебных приставов-исполнителей в данном случае не нарушают прав взыскателя, который в соответствии со статьей 323 Гражданского кодекса Российской Федерации вправе требовать исполнения судебного акта как от всех должников совместно, так и от любого из них в отдельности, притом как полностью, так и в части долга.

Однако судебный пристав-исполнитель при осуществлении функции по принудительному исполнению судебных актов должен помнить, что за каждым конкретным случаем стоит человек, наделенный не только обязанностями, но и правами. И у граждан-должников также есть права, которые необходимо учитывать и соблюдать. Взаимное уважение прав сторон исполнительного производства, в совокупности с исполнением требований Федерального закона «Об исполнительном производстве», позволит соблюсти баланс интересов и взыскателя, и должника, и государственного органа.

Специфика любой деятельности, включая правозащитную, заключается в эффективном взаимодействии. В свою очередь, эффективность взаимодействия зависит от возможностей органа власти, вида правоотношений и качества правовых норм, направленных на его регулирование.

Поскольку Уполномоченный, в силу положений закона, защищает весь комплекс прав и свобод граждан Хабаровского края, ему приходится взаимодействовать с самыми разными органами государственной власти. В рамках рассматриваемых проблем неисполнения (несвоевременного исполнения) судебных актов, а также несоблюдения при совершении исполнительных действий прав и законных интересов сторон исполнительного производства, взаимодействие, по большей части, осуществлялось с органами прокуратуры, что, безусловно, способствовало гражданам получить действенную помощь в восстановлении нарушенного права.

В ходе надзорных мероприятий, проводимых органами прокуратуры как в рамках обращения Уполномоченного, так и в рамках обращений граждан, в 2013 году в деятельности подразделений Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю выявлены многочисленные нарушения законодательства об исполнительном производстве и о судебных приставах.

Обобщение результатов надзорных мероприятий свидетельствует о том, что подавляющее большинство нарушений, допускаемых судебными приставами-исполнителями при совершении исполнительных действий, заключается в непринятии всех предусмотренных законом мер, направленных на исполнение требований исполнительных документов, несвоевременном совершении исполнительных действий или другими словами в волоките, допускаемой судебными приставами-исполнителями, нежелание мобильно и эффективно относиться к своим должностным обязанностям, что, в свою очередь, нарушает права граждан на своевременное исполнение судебных актов.

Так, к примеру, к Уполномоченному обратилась гражданка К. (дело от 13.06.2013 № 711) о неисполнении решения суда о взыскании алиментов.

Из обращения следовало, что решение суда о взыскании алиментов с гражданина Н. в пользу заявительницы не исполняется

отделом судебных приставов по Индустриальному району г. Хабаровска с 2009 года. Неоднократные письменные обращения заявительницы к судебному приставу-исполнителю не дали положительного результата.

Для восстановления нарушенных прав заявительницы Уполномоченный обратился за содействием в прокуратуру Индустриального района г. Хабаровска.

Проведенная прокуратурой района проверка по данному факту показала, что причиной неисполнения судебного решения о взыскании алиментов в пользу гражданки К. явилось ненадлежащее исполнение служебных обязанностей судебным приставом-исполнителем и отсутствие контроля за его деятельностью со стороны начальника отдела – старшего судебного пристава по Индустриальному району г. Хабаровска.

В связи с выявленными нарушениями в адрес руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю – главного судебного пристава Хабаровского края прокуратурой района внесено представление.

В целом по результатам проверок деятельности судебных приставов-исполнителей органами прокуратуры края выявлено 1168 нарушений закона (в 2012 году – 880), в целях устранения которых принято 448 актов прокурорского реагирования, в том числе 200 представлений об устранении нарушений закона (2012 год – 160), 1 заявление в суд (2012 год – 2), 247 протестов, из которых удовлетворено 239 (2012 год – 226 и 223 соответственно).

В результате проведенных краевым Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю проверок по требованию прокуроров 17 должностных лиц территориального управления ФССП России привлечены к дисциплинарной ответственности за допущенные нарушения закона.

Более того, Хабаровская краевая прокуратура отметила, что в целях проверки соблюдения прав и законных интересов граждан в сфере исполнительного производства проверки деятельности судебных приставов-исполнителей ведутся ими на постоянной основе.

Подводя итог, необходимо отметить, что система судебной защиты стоит на страже интересов общества и невыполнение ее решений в первую очередь нарушает принцип обязательности судебных актов для всех без исключения органов государственной власти, местного

самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц. Приведенная в начале главы статистика свидетельствует, что сегодня фактическим исполнением оканчивается менее 50 процентов исполнительных производств, находящихся на исполнении в службе судебных приставов. Таким образом, интересы значительного числа граждан так и остаются незащищенными, что является прямым нарушением положений статей 45, 46 Конституции Российской Федерации, а также способствует укреплению среди граждан недоверия не только к органам государственной власти, но и к судебной системе в целом.

К сожалению, подобная ситуация в сфере обеспечения права граждан на судебную защиту повторяется ежегодно. Примером этому может служить доклад за 2012 год и отраженные в нем проблемы, которые сохранили актуальность в 2013 году.

*В связи с чем, в целях обеспечения соблюдения прав граждан на эффективную защиту в случае неисполнения или задержки в исполнении судебных решений необходимо на законодательном уровне закрепить такие меры ответственности должника, чтобы последнему было выгоднее исполнить решение суда, а не искать способы уклонения от его исполнения.*

## **Глава VII. О соблюдении прав человека в местах принудительного содержания**

Принцип уважения ко всем людям, вне зависимости от того, какие проступки они могли совершить, был сформулирован бывшим узником и президентом Южно-Африканской Республики Нельсоном Манделой, сказавшим в своё время, что «...в действительности никто не знает тот или иной народ, пока не побывает в тюрьме. О нации следует судить не только по тому, как она обращается со своими выдающимися гражданами, а по тому, как она обращается с людьми, находящимися на дне...».

Лица, находящиеся в заключении, не перестают оставаться людьми, вне зависимости от того, насколько серьёзно преступление, в котором они обвиняются или из-за которого содержатся в заключении. Суд, принимающий решение о лишении этого лица свободы, не отбирает у него права оставаться человеком.

В своей повседневной работе Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае отводит особую роль лицам, находящимся в местах принудительного содержания, поскольку пребывание в такого рода специализированных учреждениях существенным образом ограничивает правовой статус, сужает круг прав и свобод указанной категории граждан.

Сегодня уголовно-исполнительная система России находится в процессе серьёзных реформ, которые реально способны приблизить её к условиям соответствия современному развитию нашего общества.

Как уже упоминалось в предыдущем докладе, в 2010 году распоряжением Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция), основными целями которой является изменение режимов содержания осужденных в местах лишения свободы с фактическим прекращением существования системы «исправительно-трудовых лагерей», создающих условия пребывания значительной части осужденных в экстремально-стрессовом состоянии.

Вместе с тем, важно понимать, что кардинальные преобразования в этой сфере общественных отношений не произойдут моментально, поскольку основная часть материально-технических средств, созданных ещё в бытность Советского Союза, на данный момент безнадежно устарела. Более того, существовавшая до 2010 года система исполнения наказаний исторически была ориентирована не на исправление осужденного (как основной цели нахождения в местах заключения в проекции действующего Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации), а на достижение им страданий и чувства полной беспомощности и ничтожности перед государственной машиной посредством как поражения его в элементарных правах и свободах, так и помещения в условия, малопригодные (а порой совсем не пригодные) для нормальной жизни человека, а следовательно, и речи не могло идти ни о каком соблюдении международных стандартов прав человека.

Тем не менее, время не стоит на месте, и первые видимые сдвиги в сторону улучшения жизни заключённых можно ощутить уже сейчас.

Так, на сегодняшний день можно с уверенностью констатировать, что решена глобальная задача по приведению численности контингента в учреждениях в соответствие с имеющимися площадями,

а также по разделному содержанию осужденных впервые от ранее отбывавших наказание. Рассмотрены вопросы по строительству новых исправительных учреждений, полному или частичному перепрофилированию уже существующих.

Кроме того, в целях изменения идеологии применения основных средств исправления осужденных в местах лишения свободы с усилением психолого-педагогической работы с личностью и подготовки её к жизни в обществе в исправительных учреждениях стали создаваться центры социально-психологической реабилитации и подготовки осужденных к освобождению.

На примере Хабаровского края можно сказать, что первый из аналогичных центров был создан в 2012 году на базе ФКУ ИК-12 УФСИН России по Хабаровскому краю, в котором отбывают наказание осужденные к лишению свободы женщины. В ушедшем году такие центры открылись уже в двух исправительных учреждениях – ИК-3 (май 2013 года) и ИК-5 (ноябрь 2013 года).

Немаловажное значение в ходе реформы уголовно-исполнительной системы придаётся повышению уровня правосознания и правовой грамотности осужденных и работников уголовно-исполнительной системы.

Со своей стороны, Уполномоченный, осознавая всю степень важности данного направления, также принимает активное участие в просветительской деятельности.

Наглядным тому примером может служить проведённый во втором полугодии 2013 года, по инициативе Уполномоченного и при непосредственном участии одного из практикующих нотариусов города Хабаровска, тематический семинар с руководителями исправительных учреждений уголовно-исполнительной системы Хабаровского края по вопросам, связанным с удостоверением доверенностей (завещаний). По результатам проведения данного мероприятия Уполномоченным была достигнута договорённость с Нотариальной палатой Хабаровского края о совместной подготовке практического пособия, которое будет предназначаться как для учреждений УФСИН России по Хабаровскому краю, так и для содержащихся в них лиц, и чётко описывать процедуру удостоверения начальниками мест лишения свободы доверенностей (завещаний).

Помимо этого, в отчётном году продолжилась практика проведения совместных с краевым управлением ФСИН России личных

приёмов среди лиц, содержащихся в местах лишения свободы. Изложить свои вопросы, жалобы и предложения, а также получить юридическую консультацию в 2013 году посчастливилось желающим из ФКУ ИК-12, ФКУ ИК-13 и ФКУ СИЗО-1.

Кроме того, сотрудники аппарата Уполномоченного в течение года регулярно посещали учреждения уголовно-исполнительной системы в рамках проводимых по письменным обращениям проверочных мероприятий (как самостоятельно, так и с участием компетентных органов).

Однако, несмотря на произошедшие позитивные изменения, в жизни осужденных по-прежнему остаётся достаточно проблем, своё отражение которые находят в их письменных обращениях к Уполномоченному.

По итогам года в канцелярию Уполномоченного поступило 249 обращений по вопросам, касающимся деятельности учреждений ФСИН России, из них: 188 письменных и 61 устное.

По-прежнему значительная часть озвученных в них вопросов связана с материально-бытовым обеспечением, условно-досрочным освобождением, переводом в другое учреждение, соблюдением прав на свидание, переписку и получение почтовых отправлений.

Нередко встречаются и обращения по поводу неудовлетворительной работы должностных лиц учреждений УИС Хабаровского края.

Глядя через призму реформ уголовно-исполнительной системы, хотелось бы сказать, что ни одному из намеченных преобразований не суждено будет завершиться, пока воплощающие их в жизнь люди не изменят форму мышления и отношение к своим подопечным, а также не перестанут забывать о необходимости неукоснительного следования существующим в обществе морально-этическим и правовым нормам.

*Так, например, в январе 2013 года в адрес Уполномоченного обратился осужденный Н. (от 21.01.2013 № 78) о несогласии с использованными при составлении на него характеристики формулировками. В ходе рассмотрения данного обращения было установлено, что начальником отряда К. на заявителя была составлена характеристика, в которой указывалось, в частности, что Н. в среде осужденных относится к категории положительной направленности, состоит на профилактическом учёте как*

*«осужденный с пониженным социальным статусом». Придя к выводу о том, что данная формулировка унижает честь и достоинство заявителя, Уполномоченный обратился в УФСИН России по Хабаровскому краю за получением соответствующих объяснений. В свою очередь, управление признало незаконным использование в отношении заявителя подобной терминологии, а к сотрудникам исправительного учреждения были приняты меры дисциплинарного воздействия.*

По-прежнему значительную часть в почте Уполномоченного заняли жалобы осужденных и их родственников на качество медицинской помощи. Как правило, рассмотрение подобных обращений заявителей происходит Уполномоченным при тесном сотрудничестве с Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Хабаровскому краю.

*К примеру, с интервалом в несколько дней на имя Уполномоченного поступило заявление от осужденного П. (от 15.07.2013 № 848) и его родственницы (от 22.07.2013 № 888). Заявитель указывал, что он является ВИЧ-инфицированным, неоднократно просил врачей исправительного учреждения направить его на обследование и лечение. Не дождавшись от них положительного ответа, в последующем обращался в вышестоящие инстанции, на что получал в свой адрес лишь формальные ответы.*

*По результатам проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного Управлением Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Хабаровскому краю, изложенные в обращении П. обстоятельства нашли своё подтверждение. В частности, был установлен факт несоблюдения должностными лицами медицинской части исправительного учреждения права на оказание медицинской помощи в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также невыполнения стандарта оказания медицинской помощи в части объёма и перечня медицинских исследований в соответствии с заболеванием. В связи с этим, Управлением Росздравнадзора по Хабаровскому краю было внесено предписание об устранении выявленных нарушений.*

*Другой пример. К Уполномоченному обратился осужденный И. (от 29.03.2013 № 396), ходатайствовавший о проведении в отношении него медицинского обследования по причине неудовлетворительного состояния здоровья (в частности, ухудшение зрения, потеря памяти,*

*невозможность самостоятельного передвижения) на фоне бездействия должностных лиц медицинской части исправительного учреждения. В ходе проверочных мероприятий, проведённых с привлечением компетентных органов, установлено, что обследование и медикаментозное лечение на основании постановленных диагнозов И. получает регулярно и в соответствии с общепринятыми стандартами оказания медицинской помощи. Тем не менее, лишь вмешательство в ситуацию Уполномоченного позволило склонить тюремных эскулапов к решению о необходимости представления И. на медицинское освидетельствование в порядке Постановления Правительства Российской Федерации от 06.02.2004 № 54 «О медицинском освидетельствовании осуждённых, представляемых к освобождению от отбывания наказания в связи с болезнью» с целью решения вопроса о возможности освобождения от дальнейшего отбывания наказания.*

Тем не менее, Уполномоченный с оптимизмом смотрит в будущее и полагает, что улучшить ситуацию в области здравоохранения и сократить количество жалоб осуждённых в недалёком будущем помогут осуществляемые в данный момент ФСИН России преобразования.

Так, несколько лет назад по поручению Президента Российской Федерации реорганизация медико-санитарной службы ФСИН России началась с эксперимента по формированию новой организационной модели медицинской службы, приближенной по организационно-правовой форме к общественному здравоохранению.

Новая модель предполагает создание единой централизованной системы, включающей структурное подразделение ФСИН России и осуществляющей прямое руководство всем медико-санитарным обеспечением уголовно-исправительной системы. Кроме того, в её состав будут входить и многопрофильные лечебно-профилактические учреждения, непосредственно подчинённые ФСИН России (действующие по территориальному принципу, независимо от территориальных органов уголовно-исполнительной системы). На их базе объединятся все медицинские подразделения, осуществляющие медико-санитарное обеспечение в следственных изоляторах и исправительных учреждениях. При этом они будут выведены из подчинения начальников следственных изоляторов и исправительных

учреждений, а руководство их деятельностью будет осуществлять начальник территориальной медсанчасти.

Экспериментальная отработка новой организационной модели медицинской службы впервые была внедрена ещё в феврале 2011 года на базе медицинских подразделений учреждений УФСИН России по Санкт-Петербургу и Ленинградской области и УФСИН России по Тверской области, где были созданы медико-санитарные части ФСИН России.

По некоторым данным, после внедрения системы медико-санитарных частей было значительно отмечено уменьшение количества жалоб и обращений, поступающих в адрес ФСИН России по вопросам медико-санитарного обеспечения. Повышение доступности медицинской помощи при опросе отметили 27 процентов осужденных, а улучшение лекарственного обеспечения – 42 процента.

Целью эксперимента, по информации ФСИН России, является повышение доступности и уровня оказания медицинской помощи осужденным и лицам, содержащимся под стражей, для чего была создана комплексная информационная система с ведением электронного документооборота первичной медицинской документации (медицинских карт стационарного и амбулаторного больного), позволяющая уменьшить письменную работу медперсонала и увеличить мобильность во взаимобмене информацией. В целом эксперимент признан удачным. Но поскольку нововведения требуют значительного финансирования, в регионах их будут внедрять постепенно. Планировалось, что в 2013 году 25 регионов (включая Хабаровский край) также перейдут на систему медико-санитарных частей.

К сожалению, новая модель медицинской службы на территории нашего края в ушедшем году так и не была запущена. Несмотря на это, ощутить первые результаты её работы можно будет уже по итогам 2014 года.

Со своей стороны, полагаем, что максимально положительного эффекта от деятельности новой структуры позволит добиться мониторинг и обобщение жалоб лиц, содержащихся в местах лишения свободы, что, в свою очередь, определяло бы актуальное направление деятельности медицинской службы.

Наряду со здравоохранением, периодически возникают проблемы и в части денежного обеспечения осужденных.

Значение денег в современном мире трудно переоценить. Безусловно, деньги – это средство существования, это воплощение своих замыслов, это сила, это власть и наслаждение. Без денег мы никто, всюду, куда бы мы ни продвигались, что бы ни делали, присутствие их обязательно.

В условиях заключения вопрос финансового благосостояния также не перестаёт быть актуальным.

В соответствии со статьей 99 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации государство приняло на себя позитивную обязанность по материально-бытовому обеспечению осужденных (питание, одежда, предметы первой необходимости). Тем не менее, наличие денежных средств позволяет осужденному обеспечить себя дополнительными благами в местном магазине и совершать какие-либо юридически значимые действия (например, оплатить государственную пошлину). Несмотря на то, что использование осужденными наличных денег запрещено и все они находятся на лицевых счетах, именно деньги нередко становятся поводом для возникновения конфликтных ситуаций между осужденными.

Особое значение вопрос материального обеспечения приобретает для лиц, находящихся в преклонном возрасте, и инвалидов.

*Так, например, в обращении осужденного Л. (от 08.07.2013 № 819) сообщалось, что заявитель является инвалидом 2 группы и получателем трудовой пенсии по инвалидности. Вместе с тем, в магазине учреждения ему отказались отпустить товар, ссылаясь на отсутствие денежных средств на лицевом счету. Однако, по мнению заявителя, ему должна была быть начислена пенсия за несколько месяцев. В ходе рассмотрения Уполномоченным данного обращения было установлено, что некоторое время назад Л. был переведён из другого учреждения. Далее в территориальный орган Пенсионного фонда Российской Федерации по новому месту отбывания заявителем наказания поступили документы для организации выплаты ему пенсии, но идентифицировать заявителя и гражданина, состоящего на учёте в органе ПФР, по этим документам не представилось возможным. Тем не менее, после обращения Уполномоченного документы осужденного И. были дооформлены, а выплата пенсии по новому месту отбывания наказания продлена.*

Говоря о денежном довольствии осужденных, нельзя не отметить, что до сих пор остаётся проблемным и вопрос их трудоустройства.

По данным Управления Федеральной службы исполнения наказания по Хабаровскому краю, общая численность лиц, содержащихся в подведомственных ему учреждениях, в 2013 году составила 11 673 человека. При этом вывод осужденных на оплачиваемые работы в учреждениях края составил всего 2 019 человек. Однако необходимо отметить, что даже в условиях острой нехватки рабочих мест Уполномоченному удаётся обеспечивать положительное рассмотрение обращений своих заявителей.

*На рассмотрение Уполномоченного поступило обращение осужденного Н. (от 15.04.2013 № 482) о разъяснении ему действующего законодательства. Кроме того, заявитель настоятельно просил о содействии в трудоустройстве, считая просто недопустимым, будучи здоровым, полноценным и физически крепким мужчиной, не приносить никакой пользы, находясь в стенах исправительного учреждения. Относясь к заявителю с пониманием, Уполномоченный счёл необходимым просить руководство УФСИН России по Хабаровскому краю о содействии в решении обозначенной проблемы. В результате он был трудоустроен на должность газосварщика в одну из бригад центра трудовой адаптации осужденных.*

Помимо упомянутой выше проблематики, пожалуй, самым волнующим осужденных вопросом остаётся постпенитенциарное устройство, ведь, действительно, в Российской Федерации до настоящего времени не сложилась чёткая система и политика социально-реабилитационной работы с освобождёнными, не оформился спектр социальных технологий. Подобный вакуум является следствием отсутствия с начала становления постсоветской России последовательной, понятной и эффективной социальной политики.

Так, с принятием в 1997 году Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации произошло существенное ухудшение положения освобождённых из мест лишения свободы. В частности, в новом кодексе не нашла своего отражения норма статьи 104 Исправительно-трудового кодекса РСФСР, предусматривавшая предоставление жилья освобождённым, утратившим жилое помещение, их трудоустройство в 10-дневный срок.

Между тем, отсутствие именно системы социальной реабилитации лиц, отбывших наказание, практическая невозможность

трудоустройства, отсутствие жилья в большинстве случаев являются стимулом для возвращения на дорогу преступлений.

В свою очередь, на уровне Хабаровского края необходимость комплексного решения данной проблемы не раз отмечалась губернатором Хабаровского края. Со своей стороны, Уполномоченный готов принять самое активное участие в урегулировании обозначенного вопроса, в том числе посредством разработки на правах соавтора соответствующей краевой программы.

В прошлом году Уполномоченный, в том числе с помощью коллег из Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю, продолжил мониторинг уголовно-исполнительного законодательства на предмет выявления вопросов, требующих законодательного урегулирования.

По итогам работы в этом направлении Уполномоченный столкнулся с необходимостью приведения в соответствие отдельных положений Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.

Так, часть 2 статьи 116 названного кодекса требует применять к нарушителю, допустившему в течение года повторное нарушение установленного порядка отбывания наказания, исключительно водворение в штрафной изолятор, в то время как согласно части 3 данной статьи к осужденным, допустившим нарушения, указанные в частях первой и второй статьи 116 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, назначаются взыскания в виде водворения в штрафной изолятор (далее – ШИЗО), перевода в помещение камерного типа (далее – ПКТ) и единое помещение камерного типа (далее – ЕПКТ).

Вследствие этого, возникла неясность в части исчисления сроков, по истечении которых осужденные, признанные злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания, могут быть переведены из строгих условий отбывания наказания в обычные условия.

Таким образом, возникла необходимость решения вопроса о включении в часть 2 статьи 116 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации возможности применения к нарушителям всех видов взысканий, обозначенных в части 3 указанной статьи, либо исключении из части 3 статьи 116 кодекса возможности применения к осужденным за нарушения, указанные в частях первой и второй настоящей статьи, таких видов взыскания, как ПКТ и ЕПКТ.

Кроме того, требует конкретизации части 5 статьи 120, части 6 статьи 122 и статьи 124 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации в части перевода осужденных, признанных злостными нарушителями установленного порядка отбывания наказания (далее – УПОН), из строгих условий отбывания наказания (далее – СУОН) в обычные условия.

Действующая в настоящее время редакция указанных норм кодекса даёт возможность их двоякого толкования.

С одной стороны, указанные положения кодекса предполагают возможность осуществления администрацией исправительного учреждения такого перевода с целью стимулирования осужденных к законопослушному поведению при условии недопущения ими в течение указанного в кодексе срока нарушений УПОН (6, 9 и 12 месяцев соответственно (в зависимости от вида режима) при условии того, что они не подвергались в течение этого времени (находясь в СУОН) дисциплинарным взысканиям, но при этом имеют действующие взыскания и остаются злостными нарушителями.

С другой стороны, перевод в обычные условия возможен только при условии отсутствия у осужденного действующих взысканий, а именно после отбытия осужденным в СУОН требуемого законодательством срока (формальный признак) и только после досрочного снятия ранее наложенных взысканий либо по истечении года со дня отбытия последнего, наложенного на осужденного взыскания. Следовательно, такой осужденный уже не будет считаться злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания и законодательно должен быть переведен из СУОН в обычные условия.

Помимо этого, до настоящего времени законодательно остались не урегулированными следующие вопросы:

- условия перевода осужденных за умышленные преступления, совершенные в период отбывания лишения свободы, содержащихся в колониях строгого и особого режима, из строгих условий отбывания наказания в обычные (статьи 122 и 124 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации);

- остаётся ли осужденный злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания при условии, когда он в силу части 8 статьи 117 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации становится лицом, не имеющим взысканий. Если же нет, то обязана ли

администрация учреждения переводить таких осужденных в обычные условия отбывания наказания;

- процедура и документальное подтверждение факта, что осужденный, ранее признанный злостным нарушителем УПОН, у которого все взыскания погашены (не имеющий действующих взысканий), не является злостным нарушителем установленного порядка отбывания наказания;

- очередность досрочного снятия дисциплинарных взысканий в качестве поощрения при наличии у осужденного нескольких взысканий (статья 114 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) (какое взыскание снимается во временном отношении времени в первую очередь: последнее либо первое);

- порядок применения дисциплинарного штрафа (часть 1 статьи 115 и часть 3 статьи 117 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации) к нетрудоустроенным осужденным, на лицевом счёте которых имеются денежные средства, переведённые в их адрес третьими лицами (родственниками), и к осужденным, не имеющим средств на лицевом счёте. Отсутствует описание процедуры взыскания средств в счёт уплаты дисциплинарного штрафа (действующее уголовно-исполнительное законодательство позволяет использовать находящиеся на лицевом счёте денежные средства только по личному заявлению осужденного).

Также имеются определённые трудности в части применения мер взыскания в виде водворения в ШИЗО, ПКТ и ЕПКТ к осужденным женщинам, имеющим детей в возрасте до трёх лет в доме ребёнка при исправительном учреждении, осужденным женщинам, освобождённым от работы по беременности и родам, а также осужденным инвалидами I группы.

Так, согласно части 7 статьи 117 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, вышеупомянутые категории осужденных в ШИЗО, ПКТ и ЕПКТ не переводятся.

На практике данное ограничение негативно влияет на состояние дисциплины среди осужденных, способствует созданию у этой категории лиц мнения о вседозволенности и невозможности привлечь их к дисциплинарной ответственности, адекватной совершенному нарушению установленного порядка отбывания наказания.

Вместе с тем, законодатель не запрещает привлекать лиц, относящихся к данным категориям осужденных, к дисциплинарной ответственности в виде применения ШИЗО, ПКТ или ЕПКТ.

*В связи с изложенным, Уполномоченным в адрес министра юстиции Российской Федерации было направлено предложение о внесении поправок в существующий порядок наложения и исполнения взыскания в виде водворения в ШИЗО и перевода в ПКТ (ЕПКТ) данной категории граждан, согласно которым взыскание в виде водворения в ШИЗО или перевода в ПКТ (ЕПКТ) к ним фактически не применялось, однако информация о допущенном нарушении установленного порядка отбывания наказания мерах воспитательного воздействия заносилась в личное дело осужденного(ой), что в дальнейшем позволило бы администрации учреждения принимать решение об изменении положения указанных лиц в порядке, определенном статьями 78 и 116 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации.*

В свою очередь, данные предложения нашли положительный отзыв со стороны Минюста России. Надеемся, что они найдут своё отражение в процессе законотворческой деятельности федерального ведомства.

Другая немаловажная проблема, с которой пришлось иметь дело в отчётном году, касается реализации права осужденных на получение копии документов из материалов дела.

Так, в связи со вступлением с 01.01.2013 Федерального закона от 27.12.2009 № 374-ФЗ «О внесении изменений в статью 45 части первой и в главу 25.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, а также о признании утратившим силу Федерального закона «О сборах за выдачу лицензий на осуществление видов деятельности, связанных с производством и оборотом этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции» утратили силу подпункт 10 пункта 1 статьи 333.19 части второй Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривающий уплату государственной пошлины при подаче в суды общей юрисдикции заявления о повторной выдаче копий решений, приговоров, судебных приказов, определений суда, постановлений президиума надзорной инстанции, копий других документов из дела, выдаваемых судом, а также при подаче заявления о выдаче дубликатов исполнительных документов; подпункт 20 части 1 статьи 333.36 части второй Налогового кодекса РФ, освобождающий от

уплаты государственной пошлины физических лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы при подаче заявления о повторной выдаче копий решений, приговоров, судебных приказов, определений суда, постановлений президиума суда надзорной инстанции, копий других документов из дела, выдаваемых судом, а также при подаче заявления о выдаче дубликатов исполнительных документов.

Исходя из этого, у судов общей юрисдикции отпала безусловная обязанность по повторной выдаче копий решений, приговоров, судебных приказов, определений суда, постановлений президиума надзорной инстанции, копий других документов из дел, выдаваемых судом, а также при подаче заявления о выдаче дубликатов исполнительных документов, при условии оплаты участниками процесса или их доверенными лицами, в том числе адвокатами, государственной пошлины.

Вместе с тем, данное обстоятельство, по мнению Хабаровского краевого суда, ни в коем случае не препятствует осужденным, в том числе находящимся в местах лишения свободы, и иным лицам осуществлять своё право на судебную защиту и получать повторно копии документов, выдаваемых судом.

Осужденные или иные лица вправе снимать за свой счёт копии с материалов уголовного дела, в том числе с помощью своих технических средств, но не самостоятельно (поскольку Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации не предусматривают возможности обеспечения их доставки в суд для реализации такого права), а с помощью адвоката либо иных доверенных лиц, в том числе родственников.

Полагаем, что такие изменения в налоговом законодательстве призваны были оптимизировать деятельность судов общей юрисдикции, избавить их от «лишних» хлопот в виде ксерокопирования десятков, а в случаях с некоторыми гражданами и сотен страниц материалов уголовных дел. На практике же исключение из положений Налогового кодекса Российской Федерации положений о необходимости уплаты государственной пошлины за каждую страницу истребованного документа, по мнению Уполномоченного, вылилось в неразбериху как среди заявителей, поскольку далеко не каждый из них имеет адвоката, а зачастую и родственников, но и судов, вынужденных теперь вести

«бесконечную» переписку с участниками уголовного процесса и продумывать повод для того, чтобы избежать исполнения запросов наиболее требовательных граждан. Не стоит забывать также и о том, что бюджет Российской Федерации лишился одного из источников поступления денежных средств, пусть и не такого перспективного, как, например, регулярные налоговые отчисления.

*Принимая во внимание неутраченный поток обращений от лиц, пребывающих в местах лишения свободы, Уполномоченный принял решение о направлении обращения в адрес депутата Государственной Думы Российской Федерации от Хабаровского края Моисеева М.А. с предложением рассмотреть вопрос о внесении инициативы за возвращение подпункта 10 пункта 1 статьи 333.19 части второй Налогового кодекса Российской Федерации либо разработку иного компромиссного механизма.*

Учитывая необходимость устранения выявленных в 2012 году недостатков, а также тяжёлую паводковую ситуацию на реке Амур, не обошедшую стороной и некоторые из учреждений уголовно-исполнительной системы края, в прошедшем году Уполномоченным было принято решение воздержаться от их комплексного инспектирования и сконцентрировать своё внимание на деятельности изоляторов временного содержания и специальных приёмников для лиц, арестованных в административном порядке, подведомственных Министерству внутренних дел Российской Федерации, также предназначенных для принудительного содержания граждан.

Можно с уверенностью заявить, что работа на этом участке направления вышла на принципиально новый уровень, поскольку 2013 год ознаменовался согласованием между Уполномоченным и прокуратурой Хабаровского края графика совместных проверок деятельности изоляторов временного содержания и спецприёмников на 2014 год. Вместе с тем, начало совместной работе было положено уже в году 2013-м.

Так, сотрудниками аппарата Уполномоченного при непосредственном участии коллег из территориальных подразделений прокуратуры края были посещены в общей сложности восемь учреждений, а именно: ИВС УМВД России по г. Комсомольску-на-Амуре, Специальный приёмник для содержания лиц, арестованных в административном порядке УМВД России по г. Комсомольску-на-Амуре, ИВС ОМВД России по Верхнебуреинскому району, ИВС УМВД

России по г. Хабаровску, Специальный приёмник для содержания лиц, арестованных в административном порядке УМВД России по г. Хабаровску, ИВС ОМВД России по Ульчскому району, ИВС МО МВД России «Николаевский-на-Амуре» (рп. Охотск) и ИВС ОМВД России по Нанайскому району. Ещё одно из учреждений – ИВС ОМВД России по Амурскому району было посещено самостоятельно.

Как правило, нарушения условий содержания в данных учреждениях сводились к несоблюдению нормы санитарной площади в камерах, отсутствию какого-либо из специализированных помещений, недоукомплектованию камерных помещений необходимым объёмом оборудования, потребности в проведении тех или иных ремонтных работ в камерах и функциональных помещениях, несоблюдению условий приватности и неудовлетворительному санитарно-эпидемиологическому состоянию в санузлах, технической неисправности отдельных конструктивных элементов камерных помещений, некорректному оформлению служебной документации.

Нет необходимости напоминать, что наличие подобных нарушений во многом обусловлено тем, что учреждения располагаются преимущественно в помещениях, построенных во второй половине XX века. Разумеется, в те далёкие времена не могло быть и речи о каком-либо гуманизме по отношению к арестантам и соблюдении их прав и свобод. Поэтому на долю нынешнего руководства УМВД России по Хабаровскому краю выпала нелёгкая задача по приведению подведомственных учреждений в соответствие с существующими стандартами и нормативами в условиях банального дефицита денежных средств. Тем не менее, с немалой долей удовлетворения можно отметить, что, несмотря ни на что, такая задача успешно выполняется.

Ярким тому примером может служить завершение в сентябре 2013 года строительства изолятора временного содержания ОМВД России по району им. Лазо в посёлке Переяславка.

Новый изолятор рассчитан на 66 мест, а его возведение осуществлялось в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства.

В торжественном мероприятии по данному случаю исполняющий обязанности заместителя начальника УМВД России по Хабаровскому краю С.В. Патрин пообещал, что Программа строительства зданий для органов внутренних дел будет продолжена и дальше.

Со своей стороны, Уполномоченный будет следить за ходом реализации данной программы на территории Хабаровского края в рамках осуществляемых им служебных мероприятий.

**ПРИЛОЖЕНИЕ**  
**Сведения о количестве и тематике**  
**обращений граждан к**  
**Уполномоченному по правам человека**  
**в Хабаровском крае в 2013 году**

В 2013 году к Уполномоченному поступило 3076 обращений, в том числе 1171 обращение в письменной форме, 426 обращений в форме электронного документа и 1479 обращений в устной форме.

Общее количество обращений, поступивших к Уполномоченному в 2013 года, возросло по сравнению с 2012 годом на 1,8 процента (2012 год – 3020 обращений). В том числе на 5,1 процента возросло количество обращений в письменной форме. Необходимо отметить, что количество обращений, поступивших в отчетном году в форме электронного документа, возросло по сравнению с 2012 годом на 35 процентов. Возросшее количество интернет- обращений граждан свидетельствует о возрастающей популярности среди населения электронных сервисов Уполномоченного.

Анализ обращений, поступивших из муниципальных районов Хабаровского края в 2013 году в письменной форме, в форме электронного документа и в устной форме, свидетельствует о неравномерном их распределении по городам и муниципальным районам края. Это, прежде всего, связано с численностью населения районов, уровнем восприятия населением степени нарушения своих конституционных прав, свобод и законных интересов, осознанием необходимости их правовой защиты.

Распределение обращений, поступивших из городов и муниципальных районов Хабаровского края в 2013 году, представлено в Таблице 1.

**Таблица 1 - Распределение обращений, поступивших из городов и муниципальных районов Хабаровского края в 2013 году**

<b>Наименование городов и районов края</b>	<b>Общее кол-во обращений</b>	<b>Численность населения</b>	<b>Кол-во обращений на 1 тыс. населения</b>
г. Хабаровск	1647	<b>593636</b>	<b>2,77</b>
г. Комсомольск-на-Амуре	240	<b>257891</b>	<b>0,93</b>
Николаевский муниципальный район	35	<b>30857</b>	<b>1,13</b>
Вяземский муниципальный район	33	<b>22309</b>	<b>1,48</b>
Советско-Гаванский муниципальный район	127	<b>42243</b>	<b>3,01</b>
Амурский муниципальный район	119	<b>63425</b>	<b>1,88</b>
Бикинский муниципальный район	18	<b>23505</b>	<b>0,76</b>

Район имени Лазо	84	<b>44325</b>	<b>1,89</b>
Верхнебуреинский муниципальный район	37	<b>26404</b>	<b>1,40</b>
Солнечный муниципальный район	28	<b>32484</b>	<b>0,86</b>
Охотский муниципальный район	12	<b>7435</b>	<b>1,61</b>
Ванинский муниципальный район	92	<b>36115</b>	<b>2,55</b>
Нанайский муниципальный район	12	<b>17064</b>	<b>0,70</b>
Ульчский муниципальный район	43	<b>17573</b>	<b>2,45</b>
Район имени Полины Осипенко	11	<b>4976</b>	<b>2,21</b>
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	6	<b>2078</b>	<b>2,89</b>
Хабаровский муниципальный район	316	<b>88319</b>	<b>3,58</b>
Комсомольский муниципальный район	43	<b>29334</b>	<b>1,46</b>
Аяно-Майский муниципальный район	11	<b>2110</b>	<b>5,21</b>

Представленные данные свидетельствуют о том, что в отчетном году на 1 тысячу населения муниципального образования приходилось в среднем по 2 обращения. Выше среднего значения показатели Аяно-Майского (5,21), Хабаровского (3,58), Советско-Гаванского (3,01), Тугуро-Чумиканского (2,89) муниципальных районов Хабаровского края и г. Хабаровска (2,77).

Ниже среднего значения показатели Нанайского (0,70), Солнечного (0,86), Бикинского (0,76), Николаевского (1,13) муниципальных районов края и г. Комсомольска-на-Амуре (0,93).

Общие сведения об обращениях, поступивших из городов и муниципальных районов Хабаровского края в 2013 году в сравнении с 2012 годом, представлены в Таблице 2.

**Таблица 2 - Количество обращений, поступивших из муниципальных районов Хабаровского края в 2013 году в сравнении с 2012 годом**

Наименование городов и районов края	Устные обращения		Рост/снижение (-) в %	Письменные обращения (вкл. в электронном виде)		Рост/снижение (-) в %
	2012	2013		2012	2013	
г. Хабаровск	916	965	<b>5,3</b>	703	682	<b>-3</b>
г. Комсомольск-на-Амуре	90	28	<b>-68,9</b>	148	212	<b>43,2</b>
Николаевский муниципальный район	4	13	<b>225</b>	12	22	<b>98,2</b>
Вяземский	10	19	<b>90</b>	19	14	<b>-26,3</b>

Наименование городов и районов края	Устные обращения		Рост/снижение (-) в %	Письменные обращения (вкл. в электронном виде)		Рост/снижение (-) в %
	2012	2013		2012	2013	
муниципальный район						
Советско-Гаванский муниципальный район	33	22	<b>-33,3</b>	83	105	<b>26,5</b>
Амурский муниципальный район	8	69	<b>762,5</b>	64	50	<b>-21,9</b>
Бикинский муниципальный район	83	7	<b>-91,6</b>	13	11	<b>-15,3</b>
Район имени Лазо	23	43	<b>87</b>	30	41	<b>36,7</b>
Верхнебуреинский муниципальный район	12	10	<b>-16,7</b>	30	27	<b>-10</b>
Солнечный муниципальный район	56	5	<b>-91,1</b>	24	23	<b>-4,2</b>
Охотский муниципальный район	-	8	<b>100</b>	4	4	<b>0</b>
Ванинский муниципальный район	24	9	<b>-62,5</b>	87	83	<b>-4,6</b>
Нанайский муниципальный район	6	3	<b>-50</b>	9	9	<b>0</b>
Ульчский муниципальный район	1	19	<b>1800</b>	14	24	<b>71,4</b>
Район имени Полины Осипенко	7	9	<b>28,6</b>	5	2	<b>-60</b>
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	9	4	<b>-55,6</b>	9	2	<b>-77,8</b>
Хабаровский муниципальный район	189	186	<b>-1,6</b>	154	130	<b>-15,6</b>
Комсомольский муниципальный район	9	24	<b>166,7</b>	11	19	<b>72,7</b>
Аяно-Майский муниципальный район	3	4	<b>33,3</b>	1	7	<b>600</b>
<b>Всего по краю</b>	<b>1483</b>	<b>1447</b>	<b>-2,4</b>	<b>1420</b>	<b>1467</b>	<b>3,3</b>

Подавляющее большинство обращений поступило из краевого центра – 1647 заявлений, или 53,5 процента от общего количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного. Вторую позицию по количеству обращений занимает Хабаровский муниципальный район – 316, или 10,3 процента от общего числа обращений, далее следует г. Комсомольск-на-Амуре, от жителей которого поступило 240 обращений (7,8 процента), Советско-Гаванский – 127, или 4,1 процента, Амурский – 119, или 3,9 процента муниципальных районы Хабаровского края.

Представленные данные свидетельствуют о том, что в ряде муниципальных районов края отмечается рост поступивших обращений, по сравнению с 2012 годом, как в письменной, так и в устной формах.

Наибольший рост количества обращений, поступивших в письменной форме, в форме электронного документа, отмечается в:

- Аяно-Майском муниципальном районе (рост составил 600%);
- Николаевском муниципальном районе (рост составил 98,2%);
- Комсомольском муниципальном районе (рост составил 72,7%);
- Ульчском муниципальном районе (рост составил 71,4%);
- г. Комсомольске-на-Амуре (рост составил 43,2%).

Наибольший рост количества обращений поступивших в устной форме отмечается в:

- Ульчском муниципальном районе (рост составил 1800 %);
- Амурском муниципальном районе (рост составил 762,5%);
- Николаевском муниципальном районе (рост составил 225%);
- Комсомольском муниципальном районе (рост составил 166,7%);
- Вяземском муниципальном районе (рост составил 90 %);
- муниципальном районе имени Лазо (рост составил 87 %).

Рост количества устных обращений обусловлен расширением географии личных приемов, проведенных Уполномоченным и сотрудниками его аппарата. В 2013 году личные приемы граждан были проведены во всех отдаленных районах Хабаровского края, таких как Охотский, Ульчский, Николаевский, Советско-Гаванский муниципальные районы, а также район имени Полины Осипенко. В общей сложности, в отчетном году личные приемы граждан были проведены в 13 муниципальных образованиях Хабаровского края из 19.

Устная форма обращения позволяет заявителю оперативно получить ответ на интересующий вопрос, однако основное количество обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, – письменные. Это обусловлено желанием заявителя, во-первых, получить более детальный ответ на волнующий вопрос, а во-вторых, иметь письменное доказательство рассмотрения его обращения по существу, при наличии какой-либо спорной ситуации.

Кроме граждан, проживающих на территории Хабаровского края, в 2013 году к Уполномоченному поступали обращения жителей других субъектов Российской Федерации и стран. Всего в отчетном периоде Уполномоченному поступило 162 обращения указанной категории, что составляет 5,3 процента от общего количества поступивших обращений. При этом 80,2 процента обращений составляют обращения, поступившие в письменной форме и форме электронного документа, 19,8 процента обращений поступило в устной форме.

Общие сведения об обращениях, поступивших из субъектов Российской Федерации и других стран в 2013 году, представлены в Таблице 3.

**Таблица 3 - Распределение обращений, поступивших из субъектов Российской Федерации и других стран в 2013 году**

№ п/п	Субъекты Российской Федерации, страны	Устные обращения	Письменные обращения	Общее кол-во обращений
1.	Еврейская автономная область	14	14	28
2.	Амурская область	4	9	13
3.	Приморский край	5	26	31
4.	Иркутская область	2	2	4
5.	Красноярский край	-	2	2
6.	Пермский край	-	5	5
7.	Краснодарский край	1	5	6
8.	Сахалинская область	2	7	9
9.	Челябинская область	-	1	1
10.	Забайкальский край	3	7	10
11.	Смоленская область	-	1	1
12.	Республика Башкортостан	-	1	1
13.	Свердловская область	-	2	2
14.	Москва и Московская область	-	8	8

№ п/п	Субъекты Российской Федерации, страны	Устные обращения	Письменные обращения	Общее кол-во обращений
15.	Нижегородская область	-	1	1
16.	г. Санкт-Петербург и Ленинградская область	-	2	2
17.	Алтайский край	-	3	3
18.	Псковская область	-	4	4
19.	Оренбургская область	-	1	1
20.	Омская область	-	3	3
21.	Чукотский автономный округ	1	-	1
22.	Ямало-Ненецкий автономный округ	-	4	4
23.	Ростовская область	-	2	2
24.	Брянская область	-	1	1
25.	Республика Саха-Якутия	-	3	3
26.	Республика Бурятия	-	2	2
27.	Пензенская область	-	1	1
28.	Ярославская область	-	3	3
29.	Астраханская область	-	3	3
30.	Чеченская Республика	-	3	3
31.	Кабардино-Балкария	-	1	1
32.	Украина	-	2	2
33.	Израиль	-	1	1
<b>Всего</b>		<b>32</b>	<b>130</b>	<b>162</b>

Отчетный год отмечен ростом количества обращений, поступивших из других стран и субъектов Российской Федерации, по сравнению с 2012 годом. Так, количество письменных обращений данной категории в 2013 году возросло на 30 процентов, устных – на 31,3 процента. Это свидетельствует о том, что граждане, покидая Хабаровский край, пытаются решить свои проблемы дистанционно. Более того, увеличение количества обращений свидетельствует о доверии граждан к институту Уполномоченного по правам человека.

Анализ социального статуса заявителей указывает на то, что наиболее часто за помощью к Уполномоченному обращаются социально уязвленные категории граждан. Так, в 2013 году от пенсионеров, ветеранов труда и Великой Отечественной войны поступило 575 обращений, или 38,9 процента от общего количества обращений, поступивших Уполномоченному в устной форме, от

безработных – 287 обращений (19,4 процента). Далее следуют рабочие и служащие, количество обращений которых составило – 235 (15,9 процента) и 200 (13,5 процента) соответственно.

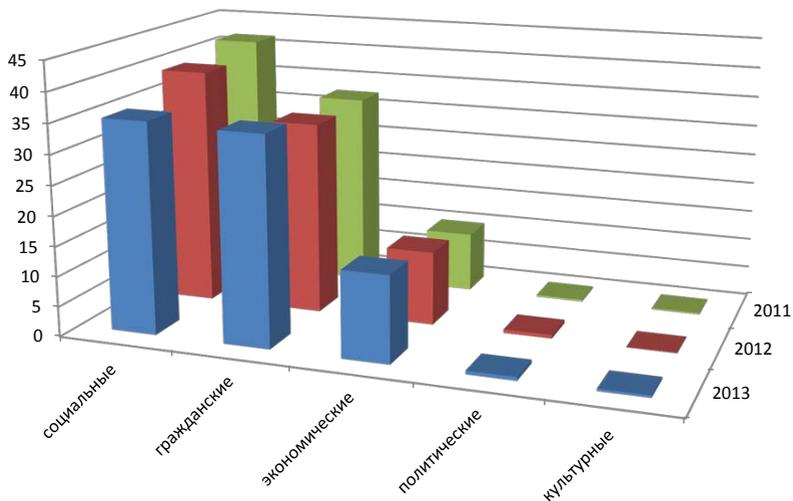
Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному в 2013 году представлен в Диаграмме 1.



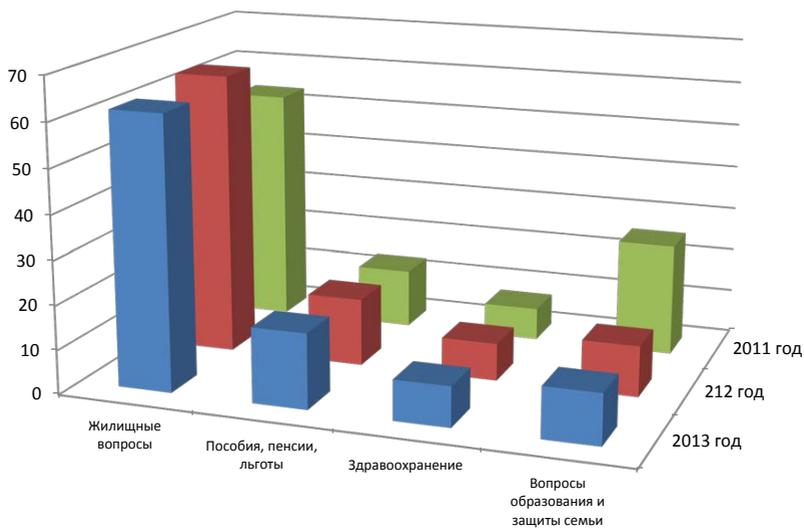
**Диаграмма 1 - Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному в 2013 году (данные предоставлены на основе устных обращений)**

Социальный статус заявителей, безусловно, влияет и на характер их обращений. Также анализ поступающих обращений свидетельствует о том, что круг проблем, с которыми граждане обращаются к Уполномоченному, практически не меняется год от года. Распределение поступивших обращений по группам прав представлено в Диаграмме 2.

Наибольшее количество обращений, поступивших Уполномоченному в 2013 году, связано с защитой или восстановлением социальных прав граждан, к числу которых относятся право на социальное обеспечение, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь и т.д. Однако их доля в общем количестве поступивших обращений снизилась на 4,3 процента по сравнению с предыдущим годом и составила 35,2 процента (см. Диаграмму 3).



**Диаграмма 2 - Распределение поступивших обращений по группам прав в 2011 - 2013 годах (в %)**



**Диаграмма 3 - Распределение поступивших обращений по проблемам социальных прав в 2011 - 2013 годах (в %)**

В этой группе обращений 61,7 процента - посвящены проблемам нарушений прав человека на жилище, а именно: постановка на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, предоставление жилья, некачественное проведение капитального ремонта многоквартирных жилых домов, увеличение тарифов по оплате коммунальных услуг и несоответствующее качество предоставляемых услуг, ненадлежащее выполнение договорных обязательств управляющими компаниями по обслуживанию многоквартирных жилых домов.

Как и прежде, крайне болезненной остается проблема обеспечения жильем выпускников детских интернатных учреждений.

17,0 процентов обращений данной категории составляют вопросы социального обеспечения и социальной защиты, к числу их относятся: жалобы о несогласии с размером и порядком предоставления социальных льгот и выплат, обращения по поводу денежных компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки, вопросы назначения, перерасчета и размера пенсии, а также вопросы назначения и выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей.

На 2 процента, по сравнению с прошлым годом, возросла доля обращений, связанных с вопросами нарушения прав на пенсионное обеспечение, получение пособий и льгот для инвалидов и других категорий граждан, нуждающихся в социальной защите.

Незначительно изменилась, в сторону увеличения, доля обращений по вопросам медицинской помощи – до 9,1 процента. Среди них обращения, связанные с качеством оказываемой учреждениями здравоохранения медицинской помощи, своевременностью предоставления медикаментов и лекарственных препаратов отдельным категориям граждан, нарушением этических норм и правил со стороны врачей и персонала медицинских учреждений.

Неизменной осталась доля обращений по проблемам защиты семьи и реализации права на образование – 11,5 процента. Обращения данной категории включают в себя вопросы семейного образования и его оплаты, проблемы обеспечения доступности детских дошкольных учреждений.

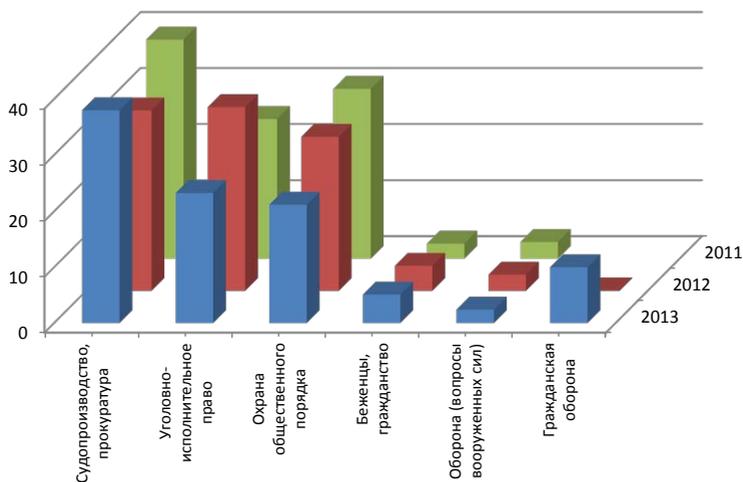
На 2,6 процента выросло количество обращений по проблемам защиты гражданских прав граждан, их доля в общем объеме поступивших обращений составила 34,7 процента (см. Диаграмму 4). В

этой группе обращений 37,9 процента посвящены проблемам нарушений прав граждан в области судопроизводства, исполнения судебных актов и прокурорского надзора. К числу обращений данной группы относятся – жалобы на действия (бездействие) сотрудников обозначенных органов, обращения, связанные с нарушением права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство, о несогласии с вынесенными судебными актами, а также на неисполнение судебных актов.

Кроме того, в данную категорию вошли вопросы обоснованности привлечения к уголовной ответственности, избрания меры пресечения, обжалования решений судов по гражданским делам, непринятия органами прокуратуры мер по обжалованию указанных судебных актов, а также отказом в возбуждении уголовных дел.

В отчетном году доля обращений на деятельность исправительных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний снизилась, по сравнению с 2012 годом, на 9,5 процента и составила 23,3 процента от общего количества обращений по данной группе прав. Более половины поступивших обращений данной группы связаны с условием отбывания наказания в исправительных учреждениях, ненадлежащей организацией медицинской помощи, а также обжалованием действий (бездействия) сотрудников администрации учреждений ФСИН.

Следующие по численности – обращения, связанные с охраной общественного порядка и работой органов внутренних дел. Их доля составила 21,2 процента в объеме данной группы прав. При этом половину составляют жалобы на действия сотрудников территориальных структур Министерства внутренних дел Российской Федерации, связанные с нарушениями прав граждан, допускаемых в ходе дознания и предварительного следствия. Каждое четвертое обращение сообщает о нарушении прав граждан по поводу условий содержания в изоляторах временного содержания. Отчетный год, как и предыдущий, отмечен снижением количества обращений данной категории на 15,4 процента.



**Диаграмма 4 - Распределение поступивших обращений по проблемам гражданских прав в 2011 - 2013 годах (в %)**

Тенденцией последних лет является увеличение количества обращений от беженцев, вынужденных переселенцев, мигрантов, соотечественников, проживающих за рубежом, по проблемам определения гражданства жителям бывших республик СССР, документирования паспортами Российской Федерации, по фактам нарушений прав граждан при оформлении паспортов и временной регистрации. Не стал исключением отчетный год. В 2013 году увеличение доли данных обращений в рассматриваемой категории прав, по сравнению с 2012 годом, составило 5,1 процента.

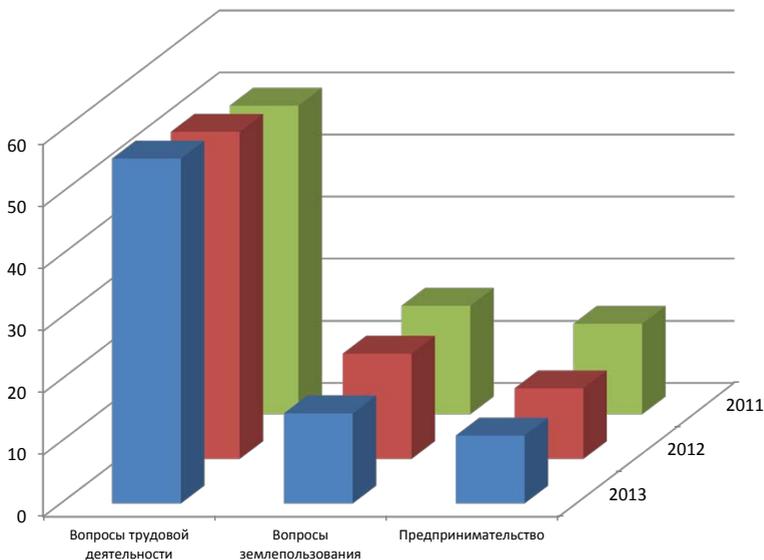
Отмечается некоторая стабильность в количестве обращений, поступающих по проблемам прохождения службы в Вооруженных силах Российской Федерации. Доля обращений данной категории за период с 2011 по 2013 годы колеблется от 3 до 2,4 процента. Основными проблемами, с которыми сталкиваются граждане, являются: проблемы ненадлежащего материального и финансового обеспечения военнослужащих, а также военнослужащих, сокращаемых из Вооруженных сил Российской Федерации, факты неуставных отношений, а также факты привлечения к дисциплинарной ответственности.

Чрезвычайная ситуация, сложившаяся в результате прошедших в летний период 2013 года ливневых дождей, сопровождавшихся паводками в границах территорий муниципальных образований Хабаровского края, внесла некоторые изменения в статистические данные. В частности возросло количество обращений по вопросам работы органов обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Хабаровского края. Среди основных проблем, с которыми столкнулись граждане в результате введения на территории края режима чрезвычайной ситуации, - компенсация за стихийные бедствия, несогласие с актами о признании жилых домов пригодными (непригодными) для проживания, оказание помощи в преодолении стихийных бедствий. Доля обращений данной категории составила 10,0 процентов.

По сравнению с предыдущим годом на 2,1 процента возросло количество обращений по проблемам защиты экономических прав. Их доля в общем объеме поступивших обращений составила 14,4 процента (см. Диаграмму 5). В этой группе обращений 55,6 процента посвящены проблемам нарушений прав граждан на труд. В отчетном году, как и в предыдущие годы, данная категория обращений представлена вопросами невыплаты или несвоевременной выплаты заработной платы, введения новой системы оплаты труда педагогическим работникам, бесконтрольности действий и решений работодателя.

На 2,4 процента по сравнению с 2012 годом сократилась доля обращений по вопросам землепользования, разрешения земельных споров и проблемам, возникающим при предоставлении земельных участков, их доля в общем объеме поступивших обращений составила 14,6 процента.

Доля обращений, посвященных проблемам нарушений прав граждан в сфере предпринимательства, реализации прав на частную собственность, сократилась в отчетном году на 0,4 процента, по сравнению 2012 годом, и составила 11 процентов.



**Диаграмма 5 - Распределение поступивших обращений по проблемам экономических прав в 2011 - 2013 годах (в %)**

Прошедшие в 2013 году выборы органов государственной власти и местного самоуправления Хабаровского края не внесли изменений в количественные показатели работы Уполномоченного. Доля обращений данной категории, как в отчетном году, так и 2012 году, составила менее 1 процента. Это свидетельствует о том, что вопросы реализации политических прав, среди которых право на участие в общественной и политической жизни общества, право участия в управлении делами, право избирать и быть избранными, не являются актуальными для жителей края. Более того, данный показатель, полагаем, можно расценивать в качестве позитивной оценки реализации жителями края своих политических прав.

В то же время в отчетном году увеличилось количество обращений на нарушение культурных прав человека и гражданина, их доля в общем количестве поступивших обращений составила 0,4 процента. В сравнении с 2012 годом рост обращений указанной категории составил 0,3 процента. Поступившие обращения данной группы касались неудовлетворительной работы средств массовой информации (ТВ, радио, пресса).

Следует отметить, что в своих обращениях граждане достаточно часто касались не только одной конкретной темы, а ставили вопросы сразу по нескольким направлениям, входящим в компетенцию Уполномоченного. Так, к примеру, вопросы правомерности увольнения зачастую идут с просьбой оказать содействие в составлении искового заявления о восстановлении на работе, вопросы получения гражданства дополняются просьбой оказать содействие в сборе необходимых документов, находящихся на территории другой страны. Однако нередко поставленные в обращении вопросы не имеют между собой какой-либо взаимосвязи. Поэтому представленное количество поступивших обращений не соответствует действительному количеству рассмотренных вопросов.

Соотношение количества обращений с общим количеством рассмотренных вопросов свидетельствует о том, что на одно обращение, поступающее Уполномоченному, приходится 1,36 вопроса.

Все поступающие к Уполномоченному обращения первоначально были рассмотрены Уполномоченным на предмет их приемлемости, определенной положениями Закона Хабаровского края от 31.07.2006 № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», а затем по существу.

По итогам рассмотрения 56,4 процента обращений заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были направлены разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий.

Уполномоченный был вынужден отклонить 5,6 процента поступивших обращений по причине их несоответствия установленным критериям приемлемости. В то же время, чтобы не оставлять людей один на один со своими проблемами, все указанные обращения были перенаправлены Уполномоченным в тот орган, к компетенции которого отнесено право их рассмотрения. Заявителям этих обращений было направлено мотивированное сообщение о причинах невозможности рассмотрения их обращений непосредственно Уполномоченным.

Наиболее распространенным способом оценки чьей-либо работы по рассмотрению обращений граждан является соотношение общего количества поступивших обращений с числом обращений, по которым в результате прямого вмешательства должностного лица, рассматривавшего обращение, восстановлены права граждан.

Используя данный расчет, в 2013 году Уполномоченному удалось оказать содействие в восстановлении прав граждан по 26,4 процента поступивших обращений. Это обусловлено тем, что акты реагирования Уполномоченного носят рекомендательный характер, и, к сожалению, органы государственной власти, местного самоуправления не всегда прислушиваются к рекомендациям Уполномоченного.

Следует также учитывать, что в деятельности нередко практикуется направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Недооценивать эти формы работы Уполномоченного, по нашему мнению, представляется неверным. Так, в рамках оказания юридической помощи заявителям в отчетном году сотрудниками аппарата Уполномоченного подготовлено 69 процессуальных документов, среди них:

- исковые заявления о восстановлении жилищных прав; о восстановлении нарушенных трудовых прав; о признании незаконными решений и требований краевых органов власти; о взыскании различных компенсаций (за лечение, несвоевременное исполнение судебного акта и исполнения обязанности наследника по погашению долгов наследодателя); о взыскании алиментных платежей и другие;

- апелляционные и кассационные жалобы на судебные акты;

- ходатайства о помиловании, возбуждении уголовного дела частного обвинения; возобновлении производства по делу; проведении независимой оценки жилого помещения и другие.

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	стр.1
<b>Раздел I</b> Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае с органами государственной власти, органами местного самоуправления и другими структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.....	стр.3
<b>Раздел II</b> Основные аспекты соблюдения прав и свобод человека в Хабаровском крае.....	стр.32
<b>Глава I</b> Реализация конституционного права граждан на жилище.....	стр.33
<b>Глава II</b> Реализация конституционного права граждан на труд.....	стр.54
<b>Глава III</b> Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	стр.69
<b>Глава IV</b> Реализация конституционного права граждан с ограниченными возможностями на доступную среду.....	стр.86
<b>Глава V</b> Реализация конституционного права граждан на государственную защиту в процессе деятельности правоохранительных органов.....	стр.106
<b>Глава VI</b> Реализация конституционного права граждан на судебную защиту.....	стр.120
<b>Глава VII</b> О соблюдении прав человека в местах принудительного содержания.....	стр.136
<b>Приложение</b> Сведения о количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2013 году.....	стр.153

## **ПРИЕМ ГРАЖДАН**

### **Дни и часы приема:**

Понедельник, среда – с 10.00 до 19.00

Четверг, пятница – с 9.00 до 17.00

Перерыв – с 13.00 до 14.00

Телефон для предварительной записи: (4212) 31-84-30

Уполномоченный по правам человека

**Березуцкий Юрий Николаевич**

**проводит личный прием:**

1 и 3 вторник – с 14.00 до 18.00

Предварительная запись по телефону: (4212) 31-84-30

### **Адрес:**

*Муравьева-Амурского ул., 32*

*кабинет 301*

*г. Хабаровск, 680000*

Отпечатано ООО «Макро-С Партнер»  
ИНН 2801139230;  
Амурская область, г. Благовещенск  
ул. Текстильная, 48  
тел: (4162) 42-40-24  
тираж: 100 экз.  
Подписано в печать 11.03.2014 г .  
Формат 148,5x210 мм  
Печать цифровая. Бумага офсетная.  
Заказ № 11703 Тираж 100 экз.

ДЛЯ ЗАМЕТОК

ДЛЯ ЗАМЕТОК