|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД**  **ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**  **НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ**  **И О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО**  **ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**  **В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2014 ГОДУ** |  |

**Хабаровск**

**2015**

**ВВедение**

Настоящий ежегодный доклад подготовлен в соответствии со статьей 13 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» по итогам деятельности Уполномоченного по правам человека в 2014 году.

Целью ежегодного доклада 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.

В докладе анализируются наиболее актуальные проблемы соблюдения прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края, приводится информация   
о рассмотрении Уполномоченным индивидуальных и коллективных обращений и жалоб,   
о действиях, предпринятых для восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

При подготовке доклада использовались:

- аналитические и статистические материалы, предоставленные Уполномоченному государственными органами края;

- материалы научных конференций и выступлений, а также публикации средств массовой информации;

- материалы, собранные по итогам инспекций мест принудительного содержания   
и других учреждений.

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, а содержит предложения   
и рекомендации, которые, по мнению Уполномоченного, будут способствовать устранению имеющихся нарушений прав граждан.

Доклад построен на программно-целевых принципах, включающих в себя: выявление системных нарушений и их причин, выработку механизма для устранения выявленных нарушений, наши действия и ожидаемый результат.

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

Практика и итоги деятельности Уполномоченного показали, что данный правозащитный институт способен эффективно влиять на соблюдение прав и свобод человека государственными и правоохранительными органами, а также органами местного самоуправления. Однако еще много предстоит сделать для того, чтобы институт Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, а также в других субъектах Российской Федерации, отвечал тем высоким задачам, для решения которых он создан.

Опыт становления этого государственного правозащитного института в нашей стране был не прост, и до настоящего времени не в каждом субъекте Российской Федерации он присутствует. Это, безусловно, является нарушением прав граждан на получение равнозначной государственной защиты их прав и свобод на всей территории России.

Сегодня становится очевидным необходимость совершенствования и дальнейшего развития института Уполномоченного по правам человека. Об этом, в частности, было отмечено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на встрече с Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и региональными представителями специализированных институтов государственной правозащиты, прошедшей в декабре 2014 г.

Итогом встречи стало внесение Президентом Российской Федерации   
в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и проекта федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», которые закладывают федеральные основы законодательного регулирования деятельности Уполномоченных по правам человека. Более того, они направлены на создание единого государственного правозащитного поля во всех субъектах страны и дальнейшее совершенствование законодательства как непосредственно в сфере защиты прав и свобод человека, так и деятельности государственных правозащитных институтов.

Безусловно, развитие законодательства о государственном правозащитном институте повлияет на деятельность института Уполномоченного по правам человека, не изменив при этом основного направления его деятельности – защита прав и свобод человека и гражданина. В связи с чем, в 2015 году деятельность Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае будет направлена на совершенствование работы с обращениями граждан, расширение информационной открытости деятельности правозащитного института, усовершенствование программ правового просвещения, развитие координации деятельности в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в крае.

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

**РАЗДЕЛ I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ**

**ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2014 ГОДУ**

Провозглашение в Конституции Российской Федерации прав и свобод человека   
и гражданина как высшей ценности предъявляет особые требования к деятельности всех органов государственной власти и должностных лиц. Главным принципом этой деятельности должен быть принцип обеспечения всех прав и свобод человека и гражданина.

В связи с этим важное значение приобретает не только непосредственное законодательное закрепление прав и свобод человека и гражданина, но и внедрение эффективных средств правовой защиты таких прав и свобод в случае их нарушения.

На законодательном уровне внедрение таких правозащитных механизмов предусматривается рядом положений Конституции Российской Федерации. В частности, часть 2 статьи 45 предоставляет возможность каждому защищать свои права и свободы всеми способами, не запрещенными законом, в том числе обратиться в судебные органы,   
к Уполномоченному по правам человека, в межгосударственные органы по защите прав   
и свобод человека, если исчерпаны все имеющиеся внутригосударственные средства правовой защиты[[1]](#footnote-1).

Таким образом, Конституцией Российской Федерации заложены основы эффективной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

Безусловно, одним из важных составляющих системы защиты прав человека   
и гражданина является судебная система. Поскольку юрисдикция судов распространяется   
на все правоотношения, в том числе, предоставляя гражданам возможность обжаловать решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц[[2]](#footnote-2).

Вместе с тем, наличие независимых судов, которые являются необходимым   
и основным элементом системы защиты прав человека и гражданина, не исключает возможности защиты прав и свобод иными способами, не запрещенными законом.

В связи с этим важным является предусмотренное Конституцией Российской Федерации учреждение в нашей стране должности Уполномоченного по правам человека.

Роль Уполномоченного среди субъектов государственной системы защиты прав   
и свобод человека и гражданина определяется спецификой его статуса, кругом полномочий,   
а также методами работы, которыми он пользуется при рассмотрении обращений граждан.

Во-первых, процедура обращения к Уполномоченному по правам человека не обременена формальными требованиями, как например, при обращении в суд или ряд профильных органов исполнительной власти, где установлены обязательные требования   
к заявлению[[3]](#footnote-3).

Это значительно упрощает процесс обращения к Уполномоченному по правам человека, делает этот институт привлекательным средством отстаивания своих нарушенных прав.

Во-вторых, Уполномоченный дополняет существующие средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет их и не влечет за собой пересмотр компетенции государственных органов, которые обеспечивают защиту и восстановление нарушенных прав и свобод.

В-третьих, основной задачей Уполномоченного по правам человека при рассмотрении поступивших в его адрес обращений является содействие в восстановлении нарушенных органом государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами прав и свобод человека, с использованием при этом всех доступных правовых средств.

Кроме того, оказывая содействие в восстановлении нарушенного права конкретного лица, Уполномоченный при наличии фактов массовых, систематических нарушений прав   
и свобод человека может способствовать их устранению посредством внесения предложений, в том числе в законодательные органы, о пересмотре того ли иного закона или изменения практики его применения, которая привела к нарушению прав граждан.

Также следует отметить, что получая обращения из всех муниципальных образований субъекта Российской Федерации, региональный Уполномоченный по правам человека получает уникальную возможность осуществить всесторонний анализ обращений   
по характеру и объему нарушаемых прав, определить муниципальные органы власти, которые их нарушают, проанализировать причины таких нарушений и принять соответствующие меры по их устранению и предупреждению. Наличие такой информации является чрезвычайно важным для выстраивания дальнейшей работы Уполномоченного, а также при подготовке ежегодных и специальных Докладов Уполномоченного.

В свою очередь, открытая дискуссия, которая ежегодно проходит в законодательном органе субъекта Российской Федерации после представления Доклада Уполномоченного, позволяет найти эффективные механизмы по искоренению причин, способствовавших нарушению прав и законных интересов граждан.

Вышесказанное является свидетельством того, что работа с обращениями   
и заявлениями граждан является, по сути, центральным звеном во всей деятельности Уполномоченного по правам человека.

Со дня становления краевого правозащитного института к Уполномоченному   
по правам человека в Хабаровском крае поступило более 26 тысяч обращений, что, бесспорно, является свидетельством того, что региональный государственный правозащитный институт сформировался как инструмент действенной защиты прав человека и гражданина, стал привычным и понятным для людей, которые в большинстве своем осознают его компетенцию и реальную возможность по защите их законных прав и интересов.

Непосредственно за 2014 год к Уполномоченному поступило 3143 обращения граждан. 95,9% всех обращений было получено с территории Хабаровского края. 4,1% обращений поступило от жителей других регионов Российской Федерации, а также жителей иностранных государств[[4]](#footnote-4).

Распределение жалоб по муниципальным районам края практически не претерпело изменений по сравнению с предыдущим годом: 55,6% всех обращений поступило   
из г.Хабаровска; 8,7% - из г.Комсомольска-на-Амуре и Комсомольского муниципального района, 7,2% - из Хабаровского муниципального района, 4,8% - из Советско-Гаванского муниципального района; 4,5% - из Ванинского муниципального района и 3,4% - из Амурского муниципального района[[5]](#footnote-5).

Неравномерное распределение обращений между городскими округами   
и муниципальными районами края, прежде всего, связано с численностью населения районов, уровнем восприятия населением степени нарушения своих конституционных прав, свобод   
и законных интересов, осознанием необходимости их правовой защиты.

В отчетном году на 1 тысячу человек населения края приходилось в среднем   
2,3 обращения, что соответствует показателю 2013 года[[6]](#footnote-6).

Выше указанного среднего значения были показатели Ванинского муниципального района – 4 обращения; Советско-Гаванского муниципального района – 3,6; г. Хабаровска – 2,9; Вяземского муниципального района – 2,8; Ульчского и Хабаровского муниципальных районов – 2,5.

Значительно ниже среднего значения показатели Бикинского муниципального   
района – 1,3; Солнечного муниципального района – 1,2; Верхнебуреинского муниципального района – 1,0; г. Комсомольска-на-Амуре и Комсомольского муниципального   
района – 1,0 и муниципального района имени Полины Осипенко – 1,0.

Граждане обращались к Уполномоченному как в устной форме на личных приемах, так и посредством письменных обращений, в том числе в форме электронного документа, через официальный сайт Уполномоченного в сети Интернет.

В целом в 2014 году на личном приеме в аппарате Уполномоченного по правам человека побывали 1494 человек, в частности, 527 человек были приняты во время выездов   
в муниципальные районы.

Устная форма обращения позволяет заявителю оперативно получать ответ   
на интересующий вопрос. Однако, основное количество обращений, поступающих   
в государственный правозащитный институт – 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.

В отчетном году Уполномоченному поступило 1649 письменных заявлений и жалоб, связанных с нарушениями прав и законных интересов граждан, 40,2% из них поступили   
в электронном виде, в том числе на официальный сайт Уполномоченного.

Положительное решение проблем граждан, указанных в обращениях, составило 26,8%.

Безусловно, основной целью рассмотрения обращений Уполномоченным является оказание содействия в восстановлении нарушенных краевым органом власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами прав и свобод человека   
с использованием при этом всех доступных правовых средств. Однако не только число восстановленных индивидуальных прав должно быть критерием эффективности деятельности государственного правозащитного института.

Зачастую помощь Уполномоченного предоставляется в форме квалифицированных юридических консультаций, а также советов относительно использования альтернативных средств защиты в каждом конкретном случае, разъяснения правовых проблем. Именно этим видам правовой помощи другие государственные органы уделяют мало внимания. В 2014 году по 54,7% обращений были даны письменные юридические консультации и ответы.

Необходимо отметить, что обращения, поступающие Уполномоченному, являются непосредственной связью, соединяющей государство, в лице его институтов, с теми, чьи права нарушены.

Анализ социального статуса заявителей, проведенный на основании устных заявлений поступивших Уполномоченному из разных муниципальных образований края, указывает,   
что наиболее часто за помощью к Уполномоченному обращаются социально незащищенные категории граждан. Так, в 2014 году от пенсионеров, ветеранов труда и Великой Отечественной войны поступило 577 обращений или 38,6% от общего количества обращений поступивших Уполномоченному в устной форме, от неработающих лиц – 294 обращения (19,8%). Далее следуют рабочие и служащие, количество обращений которых составило 230 (15,4%) и 143 (9,6%) соответственно[[7]](#footnote-7).

Социальный статус заявителей, безусловно, влияет и на характер их обращений. Наибольшее количество обращений, поступивших Уполномоченному в 2014 году, было связано с защитой или восстановлением личных (гражданских) и социальных прав граждан, их доля в общем объеме поступивших обращений составила 72%.

По сравнению с предыдущим годом, в 2014 году на 6,5% возросло количество обращений по проблемам защиты экономических прав. Их доля в общем объеме поступивших обращений составила 13,2%.

Прошедшие в 2014 году выборы в органы местного самоуправления и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края не внесли значительных изменений   
в количественные показатели работы Уполномоченного. Доля обращений, касающихся восстановления нарушенных политических прав, как в 2013 году, так и отчетном году, составила 1,05%.

В то же время, в отчетном году на 73% сократилось количество обращений   
на нарушение культурных прав человека и гражданина. Их доля в общем количестве поступивших обращений составила 0,1%.

Детальные сведения о количестве и тематике обращений граждан представлены   
в Приложении к Докладу «Сведения о количестве и тематике обращений граждан   
к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2014 году».

Следует указать, что деятельность Уполномоченного, как в 2014 году,   
так и в предшествующие годы, была направлена на реализацию еще одной важной задачи – это содействие повышению уровня правовой грамотности населения Хабаровского края (пункт 1 статьи 2 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека   
в Хабаровском крае»). Ведь лишь изменяя правовое сознание и культуру отдельных членов общества можно обеспечить реальное утверждение новой системы ценностей в обществе   
в целом, которая базировалась бы на принципах демократии, верховенства права и уважения   
к правам и свободам человека.

Реализуя эту функцию, Уполномоченный применяет разные средства, в частности, осуществляет постоянное информирование о результатах своей деятельности через средства массовой информации (печатные, телевизионные), распространяет разнообразную информацию познавательно-правового характера и, опять же, предоставляет правовые консультации и разъяснения заявителям по конкретным вопросам.

Значительные усилия в этом направлении Уполномоченный затрачивает   
на распространение знаний о правах человека и гражданина среди молодежи, ведь именно сегодняшняя молодежь закладывает устои нового правосознания. Несомненным достижением в правозащитной деятельности Уполномоченного в крае стало учреждение в 2014 году по его инициативе в Дальневосточном институте управления кафедры «Уполномоченного по правам человека».

Образованная кафедра призвана расширить рамки учебной аудитории. Планируется  привлекать студентов к участию в мероприятиях, проводимых под эгидой Уполномоченного, и это будут не только «круглые столы», семинары, конференции,   
но и непосредственное оказание юридической помощи жителем нашего края – проведение проверок по обращениям граждан о нарушении их прав, свобод и законных интересов, оказание помощи в составлении документов процессуального характера (исковых заявлений, отзывов на исковые заявления, ходатайств, претензий, жалоб, мировых соглашений), участие   
в приемах граждан, проводимых омбудсменом Хабаровского края.

Другими словами, созданная кафедра нацелена на симбиоз теории и практики,   
а от этого, без сомнения, выиграют все. Работодатели получат более подготовленных к работе сотрудников, правозащитная отрасль будет развиваться благодаря более профессиональным кадрам, институт будет выпускать более компетентных специалистов, а студенты смогут освоить практические навыки, завязать контакты профессионального свойства и претендовать на достойную трудозанятость после окончания института.

Безусловно, это лишь первый шаг. В дальнейшем планируется развитие организационной работы кафедры. В первую очередь, это расширение тематики проблем   
и развитие кадрового потенциала кафедры через привлечение к ее работе уполномоченных   
по правам ребенка и по защите прав предпринимателей, действующих на территории Хабаровского края и специалистов их аппаратов.

Более того, совместные мероприятия, проводимые в рамках кафедры при непосредственном участии научного сообщества, включающего в себя экспертов   
в определённой области – будь то законотворчество, правозащитная или научно-исследовательская деятельность – позволят, с учетом требований законодательства   
и жизненных реалий, системно оценить возникающие противоречия в правоприменительной практике. А это, в свою очередь, будет способствовать выявлению причин нарушений прав и формированию на территории Хабаровского края консолидирующих решений, направленных на разрешение проблем в области защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Позитивное влияние на эффективность деятельности Уполномоченного и его аппарата оказывают Соглашения о сотрудничестве в защите прав и свобод человека, заключенные   
с большинством действующих в крае региональных структур федеральных органов. Основным аспектом такого взаимодействия является участие Уполномоченного   
в различных заседаниях, координационных советах, коллегиях, конференциях, проводимых территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, что предоставляет ему возможность влиять на их работу с точки зрения защиты прав и свобод граждан.

Деятельность Уполномоченного находит понимание и поддержку Губернатора, Законодательной Думы Хабаровского края, а также краевых министерств и ведомств. Основными формами взаимодействия с последними, как в предыдущие годы, так и в 2014 году, были и остаются – получение сведений, документов и материалов, необходимых для рассмотрения обращений и жалоб. Также в рамках данного взаимодействия Уполномоченный получает различные разъяснения по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения обращений и жалоб, участвует через специалистов своего аппарата в проведении проверки   
по ним, присутствует на заседаниях их коллегиальных органов. В 2014 году, как   
и в предыдущем году, бесспорным лидером в вопросах взаимодействия, были органы краевой власти, осуществляющие деятельность в социальной сфере - образование, здравоохранение, социальное обеспечение, жилье и коммунально-бытовое обслуживание.

В октябре 2014 года состоялось первое заседание депутатов Законодательной думы Хабаровского края VI созыва. С ними Уполномоченному еще только предстоит налаживать взаимодействие и решать задачи, направленные на соблюдение прав и законных интересов граждан. Началом этого взаимодействия будет представление настоящего Доклада.

В качестве итога, отметим, что Уполномоченный и специалисты его аппарата полны решимости совершенствовать свою деятельность, повышать ее эффективность   
и результативность, тем самым внося свой вклад в обеспечение и защиту прав и свобод человека в Хабаровском крае.

**РАЗДЕЛ II. ОСНОВНЫЕ АСПЕКТЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ**

**И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ**

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

Одним из социальных и экономических прав человека является право на жилище. Жилищные права, в первую очередь, вытекают из международных правовых документов. Так, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права, содержащимся   
в Конвенции о защите прав человека и основных свобод (далее - Европейская конвенция), каждый человек имеет право на уважение его жилища, право на здоровое и безопасное жилье. В свою очередь, по Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах (далее - Международный пакт) Человек имеет право на «достаточный жизненный уровень», включающий в себя право на «достаточное жилище и на непрерывное улучшение условий жизни».

Международный пакт подписан СССР [18.03.](https://ru.wikipedia.org/wiki/18_%D0%BC%D0%B0%D1%80%D1%82%D0%B0)[1968](https://ru.wikipedia.org/wiki/1968_%D0%B3%D0%BE%D0%B4), ратифицирован Президиумом Верховного Совета СССР [в сентябре](https://ru.wikipedia.org/wiki/18_%D1%81%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%8F%D0%B1%D1%80%D1%8F) [1973](https://ru.wikipedia.org/wiki/1973_%D0%B3%D0%BE%D0%B4) года. Европейская конвенция ратифицирована Российской Федерацией 30.03.1998[[8]](#footnote-8). Данные действия наглядно продемонстрировали приверженность нашей страны общепризнанным принципам международного права. Более того, в силу части 4 статьи 15[[9]](#footnote-9) Конституции Российской Федерации вышеуказанные международные положения стали составной частью правовой системы Российской Федерации.

Наиболее детально право на жилище определяется в статье 40 Конституции Российской Федерации. Согласно указанной конституционной норме «каждый имеет право на жилище. Никто не может быть произвольно лишен жилища. Органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным … нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных   
и других жилищных фондов…».

Приведенная конституционная норма, устанавливает тот факт, что у государства отсутствует обязанность по обеспечению жильем всех без исключения граждан России. Основное бремя обеспечения человека жильем возложено на самого человека. Он за свой счет или с привлечением государственных субсидий вправе покупать, менять, арендовать, строить своими силами для себя жилье. Исключение составляют малоимущие и иные указанные   
в законе граждане, нуждающиеся в жилище.

В тоже время, исходя из взятых на себя обязательств государство, во-первых,   
не должно допускать произвольного лишения граждан жилища. Во-вторых, должно создавать условия для осуществления гражданами права на жилище. И, в-третьих, должно позволять получать жилье бесплатно или за доступную плату малоимущим и иным указанным в законе категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Обобщение и анализ обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного,   
за весь период действия данного государственного правозащитного института в нашем крае, свидетельствует о том, что на территории Хабаровского края государственные органы   
в полной мере обеспечили выполнение первого вида обязательства. Никто не был произвольно лишен своего жилища. Лишение права на жилище осуществлялось лишь в рамках закона,   
на основании вступивших в силу судебных актов.

В целях обеспечения реализации второго обязательства в крае ежегодно проводится немало мероприятий, в том числе, наращиваются темпы жилищного строительства.

По информации министерства строительства Хабаровского края, в 2014 году в крае введено в эксплуатацию 440,986 тыс. квадратных метров жилья, что на 37,73% больше показателя 2013 года[[10]](#footnote-10).

Более того, жилья эконом класса введено в эксплуатацию 137,2 тыс. квадратных метров, что на 14,2 тыс. кв.м больше планового значения.

В рамках государственной программы «Развитие жилищного строительства   
в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края   
от 22.06.2012, осуществляется предоставление субсидий муниципальным образованиям края   
и юридическим лицам на комплексное освоение и развитие территорий края в целях жилищного строительства.

В тоже время, несмотря на активную деятельность в области создания условий для осуществления гражданами права на жилище и возрастающие темпы жилищного строительства, в 2014 году жилье в крае не стало общедоступным. Утвержденная приказом Минстроя России от 08.09.2014 № 525/пр средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения в Хабаровском крае в I квартале 2014 года составляла 44800 рублей, а в IV квартале 2014 года уже 45070 рублей.

Указанные стоимостные параметры применяются для расчета социальной выплаты, выделяемых на приобретение жилья для граждан, участвующих в программах жилищных сертификатов, с помощью которых государство компенсирует некоторым категориям граждан затраты на приобретение жилья. Эти же нормативы применяются для расчета размера социальной выплаты, выделяемой молодым семьям на приобретение (строительство) жилья. Более того, приведенные выше цифры далеко не всегда соответствуют реальной рыночной стоимости жилья, сложившейся в нашем регионе. В связи с чем, не каждая семья имеет реальную финансовую возможность, даже с учетом ипотечного кредита, приобрести собственное жилье или, другими словами, реализовать свое конституционное право на жилье. По предварительным данным министерства строительства Хабаровского края, доля семей, имеющих возможность приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств, в 2014 году в крае составила лишь 22,8%[[11]](#footnote-11).

Также, проведенный мониторинг обращений граждан свидетельствует о том, что в крае не в полном объеме выполняется конституционная обязанность по предоставлению жилья бесплатно или за доступную плату из государственных и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище.

Исходя из положений Жилищного кодекса Российской Федерации, а также законов Хабаровского края от 13.10.2005 № 304 «О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае», от 10.12.2012 № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся   
без попечения родителей, в Хабаровском крае», на сегодняшний день претендовать   
на «получение жилья от государства» могут:

- граждане, нуждающиеся в жилых помещениях, а также признанные органами местного самоуправления малоимущими в установленном порядке;

- граждане, жилые помещения которых признаны в установленном порядке непригодными для проживания и ремонту или не подлежащие реконструкции;

- граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание в одной квартире.

- дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей;

- инвалиды общего заболевания, семьи, имеющие детей-инвалидов, вставшие на учет   
до 01.01.2005;

- нуждающиеся в улучшении жилищных условий ветераны Великой Отечественной войны, члены семей погибших (умерших) инвалидов и участников Великой Отечественной войны, имеющие право на соответствующую социальную поддержку согласно Федеральному [закону](consultantplus://offline/ref=9EF7C6506474FB72B90371761DBC3BC8913E3B849F1794CE42AB1F06A74FDA884056BF0A03qFnCE) от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах».

Жилищное законодательство Российской Федерации, закрепляя за вышеуказанными гражданами право на получение жилья, к сожалению, не указывает сроки предоставления такого жилья. По этой причине зачастую ожидать «положенной жилплощади» приходится не один год. Более того, до начала «процедуры ожидания жилплощади» гражданам не редко приходится пройти процедуру судебную, и отстоять свое право на получение жилья. Так, согласно данным [оперативного отчета о работе судов общей юрисдикции (районные суды), размещенным на сайте Управления Судебного департамента в Хабаровском крае, за 9 месяцев 2014 года](http://usd.hbr.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=416) районными и городскими судами края было рассмотрено с вынесением решения 3996 дел по жилищным спорам (кроме дел о взыскании платы за жилую площадь   
и коммунальные платежи, тепло и электроэнергию)[[12]](#footnote-12).

Однако не всегда наличие судебного акта является стопроцентным гарантом получения заветного жилья или сокращения сроков его ожидания. Непосредственным свидетельством этого являются данные Управления Федеральной службы судебных приставов   
по Хабаровскому краю, согласно которым в 2014 году на исполнении в отделах судебных приставов края находилось 1425 исполнительных производств о предоставлении жилья,   
из них 1151 — о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся   
без попечения родителей[[13]](#footnote-13).

Фактическим исполнением требований, содержащихся в исполнительных документах,   
в 2014 году было окончено 301 (21%) исполнительное производство о предоставлении жилья. Из них, 197 – о предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся   
без попечения родителей.

Основным должником по данной категории исполнительных производств является министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края.

Согласно постановлению Губернатора Хабаровского края от 25.04.2006 № 96 «О мерах по совершенствованию управления государственным жилищным фондом Хабаровского края» к компетенции министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края относится принятие граждан на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях   
и предоставление им жилых помещений государственного жилищного фонда края. При этом приобретение жилых помещений в собственность края является полномочием министерства имущественных отношений Хабаровского края.

На основании Регламента взаимодействия и обмена информацией между исполнительными органами государственной власти Хабаровского края по вопросам управления и распоряжения государственным жилищным фондом края, утвержденного постановлением Правительства края от 01.09.2006 № 136-пр:

* министерство жилищно-коммунального хозяйства края направляет   
  в министерство строительства края заявки на строительство (приобретение) жилых помещений (квартир) для предусмотренных федеральным и краевым законодательством категорий граждан, нуждающихся в жилых помещениях;

- министерство строительство края направляет в министерство имущественных отношений края ходатайство о приобретении на вторичном рынке недвижимости жилых помещений (квартир) в населенных пунктах края, в которых не осуществляется строительство жилых домов и передает министерству имущественных отношений края по акту приема-передачи жилые помещения (квартиры) во введенных в эксплуатацию объектах капитального строительства;

- министерство имущественных отношений края приобретает непосредственно или через уполномоченные в установленном порядке подведомственные краевые государственные казенные учреждения в государственную собственность края на рынке жилья жилые помещения (квартиры) за счет средств краевого и (или) федерального бюджетов и направляет в министерство жилищно-коммунального хозяйства края сведения о зарегистрированных правах на построенные и приобретенные жилые помещения (квартиры) с приложением копий документов, подтверждающих право собственности, для подготовки министерством жилищно-коммунального хозяйства края решения о предоставлении жилых помещений (квартир) гражданам отдельных категорий.

Таким образом, исполнение требований исполнительных документов о предоставлении жилых помещений детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, носит длящийся характер, в том числе, по причине того, что предусматривает совершение последовательных действий, входящих в компетенцию не одного, а сразу нескольких органов власти субъекта Российской Федерации.

Еще одной из причин неисполнения требований, содержащихся в исполнительных документах о предоставлении жилья, является недостаточный объем финансирования, выделяемый на приобретение благоустроенных жилых помещений, отвечающих санитарно-техническим требованиям.

В данном случае это касается, как вопросов обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, так и вопросов обеспечения жильем иных категорий граждан.

Так, согласно информации, представленной из постоянного комитета по бюджету   
и налогам Законодательной Думы Хабаровского края, в целях исполнения решений судов по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, планируется строительство 905 квартир (с учетом введенных в эксплуатацию в 2013 году), в том числе:

1) с вводом в эксплуатацию в 2014 году:

- заключены госконтракты на долевое строительство 44 квартир;

- объявлены аукционы на долевое строительство 331 квартиры;

2) с вводом в эксплуатацию в 2015 году объявлены аукционы на долевое строительство 123 квартир;

3) с вводом в эксплуатацию в 2017 году планируется строительство комплекса жилых домов социального назначения на 158 квартир.

По информации начальника главного юридического управления Губернатора   
и Правительства края в соответствии с распоряжением Губернатора Хабаровского края   
от 30.05.2013 № 241-р в 2013 году приобретено 50 жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2014 - 2017 годы планируется приобретать ежегодно не менее 50 жилых помещений для граждан данной категории.

В краевом бюджете на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 годы на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с краевыми нормативными правовыми актами, включая предоставление жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предусмотрены бюджетные ассигнования соответственно в суммах 714487,65 тыс. рублей, 864156,10 тыс. рублей и 789250 тыс. рублей без учета средств федерального бюджета.

Согласно информации министерства строительства Хабаровского края, в целях обеспечения жильем детей-сирот в краевом бюджете на 2014 год на долевое строительство жилья предусмотрено 487948,96 тыс. рублей, в том числе 311086, 96 тыс. рублей   
на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот по договорам социального найма государственного жилищного фонда края во исполнение решений судов, вступивших   
в законную силу, путем строительства жилых помещений.

Также в федеральном бюджете Хабаровскому краю на обеспечение жильем   
детей-сирот путем предоставления жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений специализированного государственного жилищного фонда предусмотрено 153913 тыс. руб.

С целью строительства в 2014 году квартир для детей-сирот заключены госконтракты на строительство 438 квартир, в том числе с вводом в эксплуатацию в 2014 году - 387 квартир (в г. Хабаровске - 44 квартиры):

- с привлечением средств федерального бюджета - 196 квартир (ввод в эксплуатацию   
в 2014 году), которые будут предусмотрены детям-сиротам по договорам найма специализированных жилых помещений специализированного государственного жилищного фонда края;

- 242 квартиры, в том числе с вводом в эксплуатацию в 2014 году 191 квартира   
(в г. Хабаровске - 44 квартиры). Квартиры будут предоставлены по договорам социального найма государственного жилищного фонда края во исполнение решений судов.

Также подготовлены документы по объявлению аукционов на строительство   
396 квартир, в том числе с вводом в эксплуатацию в 2014 году - 124 квартиры в г. Хабаровске - 20 квартир).

Таким образом, в 2014 году планировалось ввести в эксплуатацию 511 квартир, в том числе в г. Хабаровске - 64 квартиры. В результате удалось обеспечить жилыми помещениями 300 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот   
и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 285 человек во исполнение решений судов[[14]](#footnote-14).

Для сравнения, в 2013 году введено в эксплуатацию 389 квартир (20 квартир в г.Бикине; 9 квартир в г. Хабаровске по пер. Байкальскому; 45 квартир п. Хор, муниципального района им. Лазо; 311 квартир в с. Мирное, Хабаровского района; 4 квартиры в рп. Солнечном).

Учитывая увеличение количества поступающих для исполнения исполнительных документов рассматриваемой категории, а также постоянный рост стоимости жилых помещений в г. Хабаровске и в Хабаровском крае, в случае отсутствия изменений   
в сложившейся ситуации и непринятия активных мер по приобретению жилых помещений   
в пользу такой категории граждан повлечет исполнение уже вступивших в законную силу судебных решений только через несколько лет.

В свою очередь, неисполнение решений судов приводит к росту жалоб от взыскателей детей-сирот - и вызывает негативное отношений с их стороны к органам исполнительной власти края, которые не могут в разумные сроки обеспечить реализацию их конституционного права на жилище.

*По мнению Уполномоченного, увеличение объема финансирования в целях исполнения судебных решений о предоставлении жилья (соразмерно рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади в Хабаровском крае) позволит фактически исполнить требования соответствующих судебных решений.*

Кроме детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не смогли реализовать в 2014 году свое конституционное право на получение жилья 663 инвалида общего заболевания и семей, имеющих детей-инвалидов, 80 ветеранов боевых действий   
и семей погибших ветеранов боевых действий, 98 ветеранов Великой Отечественной войны[[15]](#footnote-15).

1. **Проблемы реализации жилищных прав ветеранами   
   Великой Отечественной войны**

Как отмечено выше, в 2014 году, к сожалению, не потерял своей актуальности вопрос обеспечения жильем ветеранов Великой Отечественной войны. Это вызвано как отсутствием субвенций на исполнение данных полномочий Хабаровским краем, что привело   
к обеспечению жильем в 2014 году лишь 30 ветеранов Великой Отечественной войны,   
так и бюрократической системой управления, в том числе направленной на изыскание любой возможности для отказа в обеспечении данной категории граждан жильем.

К Уполномоченному обратилась гражданка Б. – ветеран ВОВ, инвалид 2 группы (дело от 23.06.2014 № 731).

В своем обращении она выражала несогласие с распоряжением министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, которым ей отказано в принятии   
на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении.

Основанием к отказу послужил тот факт, что гражданка Б., якобы, нуждающейся   
в жилом помещении не является, поскольку до обращения к уполномоченному органу   
с заявлением о постановке на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении была зарегистрирована в квартире у дочери и, следовательно, обеспечена жилым помещениям более учетной нормы. Снятие с регистрационного учета в вышеуказанном жилом помещении, было расценено министерством ЖКХ края, как намеренное ухудшение жилищных условий   
и соответственно, как основание к отказу в призвании нуждающейся в жилом помещении. При этом, принимая решение об отказе, уполномоченным органом не было учтено   
то обстоятельство, что гражданка Б. более 8 лет не имеет собственного жилья, а регистрация   
в квартире у дочери была необходима для получения пенсии, медицинской помощи и других мер социальной поддержки.

Для защиты нарушенных жилищных прав ветерана ВОВ Уполномоченным было подготовлено исковое заявление в суд о признании незаконным отказа в принятии на учет   
в качестве нуждающегося в жилом помещении и понуждении поставить на учет в качестве нуждающегося в жилом помещении.

По результатам рассмотрения данного искового заявления, а также опроса свидетелей, судом заявленные требования были удовлетворены.

На сегодняшний день ветераны Великой Отечественной войны сокращающаяся категория нашего населения. Из года в год их становится все меньше. В связи с чем, *Уполномоченный считает, что никому нельзя забывать, что именно этим людям мы обязаны своим существованием. Тем более нельзя забывать об этом государству.*

*Минимум того, что можно сделать для этих людей – это чтобы они без бюрократических проволочек и судебных процедур получали причитающиеся им по закону: государственную поддержку и государственное обеспечение, в том числе жилье.*

1. **Предоставление гражданам, стоящим в очереди на получение   
   жилого помещения, сведений об очередности**

Бесспорно, что жилищная проблема – наиболее острая не только для Хабаровского края, но и для всех регионов России. И, как было отмечено ранее, своей очереди на улучшение жилищных условий людям приходится ждать годами, в то время как сведения об имеющемся социальном жилом фонде, об очередности и даже о статусе в очереди, являются закрытыми.

Такая закрытость, в совокупности с информацией, размещаемой в СМИ   
о многочисленных коррупционных действиях должностных лиц государственных органов, вызывает у граждан обоснованные сомнения, в том числе в соблюдении очередности   
при распределении жилья.

*По мнению Уполномоченного, каждый человек имеет полное право на получение информации о своем статусе в очереди на жилье, в том числе о порядковом номере, а также об имеющемся социальном жилом фонде.*

*В связи с чем, Уполномоченный считает необходимым сделать систему распределения социального и специализированного жилья, в рамках одной категории очередников, максимально открытой. Для этого необходимо законодательно закрепить за органами власти, ответственными за предоставление жилья, обязанность, во-первых, вести электронный реестр (базу) очередников на получение квартиры, а во-вторых, публиковать   
на своем официальном сайте в сети Интернет сведения об очередниках на предоставление жилых помещений, с периодичностью актуализации данных не реже одного раза в квартал. Доступ к данной информации может быть предоставлен очередникам посредством регистрации на сайте и при введении пароля доступа к информации, предоставляемого уполномоченным органом при принятии решения о постановление гражданина на учет   
в качестве нуждающегося.*

*Более того, указанная информация должна содержать статистику предоставленных квартир, информацию об объектах жилищного фонда социального использования   
и специализированного жилищного фонда, жилых помещениях, предназначенных   
под распределение.*

*Как вариант, указанная информация может предоставляться через единый портал государственных услуг.*

*Введение реестра обеспечит прозрачность ведения учета граждан, нуждающихся   
в улучшении жилищных условий, а также общественный контроль за распределением   
и предоставлением жилья.*

**3. Проблемы признания жилых помещений пригодными   
(непригодными) для проживания**

[Часть 4 статьи 15](consultantplus://offline/ref=2C0A1ED332756C60D7C1786D59C71EA5EC7C6876FA5A61CBDF8CEB26C7EBD2ED231B4C9BD2E6D9661EGBH) Жилищного кодекса Российской Федерации устанавливает, что жилое помещение может быть признано непригодным для проживания по основаниям   
и в порядке, которые установлены уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Во исполнение данной нормы Правительством Российской Федерации было принято [постановление](consultantplus://offline/ref=2C0A1ED332756C60D7C1786D59C71EA5EC7F6F7CF55C61CBDF8CEB26C71EGBH) от 28.01.2006 № 47 «Об утверждении Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (далее - Положение), действие которого распространяется на находящиеся в эксплуатации жилые помещения независимо   
от формы собственности, расположенные на территории Российской Федерации.

В соответствии с [пунктом 7](consultantplus://offline/ref=7B42C94BAF31FC0A2F157FD9587951975A23081F84217AE903940E67A00022A793D3E48B7D4193F27DJ1H) Положения единственным уполномоченным органом,   
к компетенции которого относится признание помещения жилым помещением, пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома аварийным   
и подлежащим сносу или реконструкции, является межведомственная комиссия, создаваемая   
в зависимости от принадлежности жилого дома к соответствующему жилищному фонду (федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления).

По результатам работы комиссия может принять одно из следующих решений:

- о соответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению, и его пригодности для проживания;

- о необходимости и возможности проведения капитального ремонта, реконструкции или перепланировки (при необходимости с технико-экономическим обоснованием) с целью приведения утраченных в процессе эксплуатации характеристик жилого помещения   
в соответствие с установленными в [Положении](consultantplus://offline/ref=0C3F7AC89BE34BD3C6B454C712707F662803EEB1C60466FCDEC9AF59B2778D3340367922D31C7B9Dd5N9I) требованиями и после их завершения;

- о несоответствии помещения требованиям, предъявляемым к жилому помещению,   
с указанием оснований, по которым помещение признается непригодным для проживания;

- о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу;

- о признании многоквартирного дома аварийным и подлежащим реконструкции   
([пункт 47](consultantplus://offline/ref=0C3F7AC89BE34BD3C6B454C712707F662803EEB1C60466FCDEC9AF59B2778D3340367922D31C7A97d5N8I) Положения).

В соответствии с [пунктом 49](consultantplus://offline/ref=0C3F7AC89BE34BD3C6B454C712707F662803EEB1C60466FCDEC9AF59B2778D3340367922D31C7B9Ed5NBI) Положения только на основании полученного заключения соответствующий орган исполнительной власти либо орган местного самоуправления принимает решение и издает распоряжение с указанием дальнейшего использования помещения, сроков отселения физических и юридических лиц в случае признания дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции или о непризнании необходимости проведения ремонтно-восстановительных работ.

Таким образом, Правительством Российской Федерации регламентирована процедура принятия решения о признании помещения непригодным для проживания, многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Однако, нередко, межведомственные комиссии уходят от выполнения своих обязанностей, в том числе от проведения инструментального обследования жилого помещения, что приводит к обоснованным жалобам граждан.

Так, на прием к Уполномоченному обратиласьгражданка А., которая сообщила,   
что является вдовой погибшего участника Великой Отечественной войны и на праве собственности владеет домовладением. Из-за технического состояния жилого дома она вынуждена проживать у своей дочери.

В мае 2014 года гражданка А. обратилась в комиссию по жилищным вопросам при администрации сельского поселения с заявлением о признании ее нуждающейся в улучшении жилищных условий и предоставлении ей благоустроенного жилья. Уведомлением   
от 24.06.2014 в постановке на учет ей было отказано и предложено представить необходимые документы, в том числе заключение о техническом состоянии жилого помещения, выданное   
в установленном порядке.

Для получения соответствующего заключения о пригодности (непригодности) жилого помещения для проживания ей было рекомендовано обратиться в межведомственную комиссию.

В свою очередь, обращение гражданки А. в межведомственную комиссию 30.06.2014   
в установленном порядке рассмотрено не было. Более того, ей предложено представить комиссии документы, не предусмотренные законом.

15.07.2014 гражданкой А. в межведомственную комиссию повторно, заказной корреспонденцией, было направлено заявление об обследовании ее жилого дома, к заявлению приложены документы.

Почтовое отправление не было получено адресатом, в связи с чем, по истечении срока хранения было возвращено отправителю.

Для устранения нарушения жилищного законодательства Уполномоченный обратился   
в прокуратуру с просьбой выйти в суд с защитой интересов гражданки А., как лица,   
не способного в силу преклонного возраста самостоятельно эффективно защищать свои права.

Данная просьба Уполномоченного была удовлетворена.

По результатам рассмотрения дела судом было принято решение о возложении   
на межведомственную комиссию обязанности провести проверку фактического состояния помещений жилого дома гражданки А. на предмет установления пригодности или непригодности для проживания в нем. При этом, достаточным сроком для совершения этих действий суд посчитал один месяц со дня вступления решения суда в законную силу.

Похожую ситуацию, связанную с бездействием межведомственной комиссии, озвучила гражданка Ч. в своем обращении к Уполномоченному (дело 23.09.2014 № 1218).

Заявительница указала, что проживает в двухэтажном бараке без канализации   
и водоснабжения. Более того, пользоваться светом жильцам дома возможно только в порядке очередности, поскольку при включении одновременно более двух электроприборов, свет отключается во всем доме.

Также, заявительница указала, что у нее имеется вступившее 29.01.2014 в силу решение суда о возложении на администрацию города Хабаровска обязанности рассмотреть   
на городской межведомственной комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодного для проживания вопрос о признании жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Однако администрация города Хабаровска проигнорировала данный судебный акт.

Повлиять на ситуацию пытались и органы государственной власти Хабаровского края, в лице министерства жилищно-коммунального хозяйства и Главного контрольного управления, посредством внесения в адрес администрации г. Хабаровска предписания   
о рассмотрении на городской межведомственной комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодного для проживания вопроса о признании жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции.

Разрешить вопрос стало возможным только после обращения Уполномоченного   
в прокуратуру города, которая, в свою очередь, обратилась в суд с требованием о возложении на городскую межведомственную комиссию по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания обязанности организовать проведение специализированными организациями обследования жилого дома, в котором проживает гражданка Ч., и принятии решения о признании жилого помещения непригодным для проживания, а многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу   
или реконструкции. Исковые требования прокуратуры были удовлетворены судом.

В начале октября 2014 года городской межведомственной комиссией по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания было принято решение о признании жилого дома гражданки Ч. аварийным и подлежащим реконструкции.

Таким образом, для исполнения межведомственной комиссией своих обязанностей потребовалось чуть меньше 9 месяцев и «подталкивания в спину» со стороны органов государственной власти и органов прокуратуры.

Приведенные примеры показывают, что органы местного самоуправления   
не заинтересованы в решении жилищных проблем граждан. Более того, они всеми возможными силами затягивают принятие окончательного решения по аварийному дому или квартире, вовремя не проводя заседания межведомственных комиссий или стараясь ограничиться решениями о капитальном ремонте дома, с дальнейшим длительным поиском финансовых средств для его проведения.

*По мнению Уполномоченного, такое положение дел с признанием жилых помещений непригодными для проживания, а многоквартирного дома аварийным, непосредственно связано с обязанностью органов местного самоуправления незамедлительно, с момента признания дома аварийным, выселять граждан из такого жилья с предоставлением других жилых помещений, пригодных для постоянного проживания, отвечающих установленным санитарным и техническим правилам и равнозначных по общей площади ранее занимаемому жилому помещению. Учитывая нехватку свободного муниципального жилья, муниципальные образования не могут выполнить задачу, установленную жилищным законодательством.*

Об отсутствии необходимого жилья для расселения ветхого и аварийного жилищного фонда также свидетельствуют и результаты работы Хабаровской краевой адресной программы по переселению граждан из авариного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2013 - 2017 годы, утвержденной постановлением Правительства края 23.04.2014 № 125-пр.

Так, за 2014 год в рамках данной программы в эксплуатацию было введено всего   
4 малоэтажных дома (по одному дому в г. Бикине и р.п. Лососине, два дома   
в г. Комсомольске-на-Амуре)[[16]](#footnote-16).

**4. Проблемы в сфере управления жилищным фондом**

Ранее единственным собственником многоквартирных жилых домов в нашей стране являлось государство, которое осуществляло управление таким жилищным фондом через создаваемые им учреждения и предприятия. Появление частной собственности, в том числе   
на жилые помещения, вызвало необходимость создания новой системы управления многоквартирными жилыми домами.

Основы такого управления, органы управления, их компетенция и способы управления многоквартирным жилым домом заложил Жилищный [кодекс](consultantplus://offline/ref=0B30A67C12B449BA9C91BC32C42F13B4A74DA87CF68FA978342FF40136VAk1J) Российской Федерации.

Отметим, что на сегодняшний день управление многоквартирным жилым домом управляющей компанией является самым распространенным способом управления многоквартирными домами. И это, во многом, связано с тем, что собственники помещений   
в таких домах, приобретя, в большинстве случаев, свою собственность путем бесплатной приватизации, во-первых, не приучены к управлению своим имуществом, а во-вторых, достаточно пассивны.

Более того, управляющие компании, расцениваются жильцами многоквартирных домов не как помощники в управлении и сохранении их собственности, а как мытари[[17]](#footnote-17), основной целью которых является регулярный сбор платы за услуги, которые ими совершенно   
не оказываются, либо оказываются ненадлежащего качества.

Осознание возможности влияния на деятельность управляющей компании зачастую приходит лишь тогда, когда плата за коммунальные услуги становится совершенно непомерной или когда подъезды и придомовая территория становятся захламлены до предела.

В 2014 году к Уполномоченному поступило 97 обращений от собственников помещений в многоквартирном доме с просьбами помочь, повлиять, наказать управляющую компанию[[18]](#footnote-18).

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Ш. (дело от 18.11.2014 № 1442),   
с просьбой оказать помощь в «борьбе» с бездействием управляющей компании, которая допустила захламление не только придомовой территории, но и подвального помещения многоквартирного дома.

Для восстановления прав граждан на надлежащее санитарное состояние общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме Уполномоченный обратился   
в Главное контрольное управление Правительства Хабаровского края, в полномочия которого входит осуществление государственного контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям.

По результатам проверки, проведенной Главным контрольным управлением   
по инициативе Уполномоченного, управляющей компании было выдано предписание   
на проведение мероприятий по очистке придомовой территории и подвального помещения многоквартирного жилого дома от скопившегося мусора со сроком исполнения до 15.03.2015.

Также, управляющая компания была предупреждена о том, что в случае неисполнения данного предписания в установленный срок, в отношении неё будет возбуждено дело   
об административном правонарушении с направлением материалов дел мировому судье,   
а в дальнейшем, выданы повторные предписания, с осуществлением инспекционного контроля до фактического устранения данных нарушений.

К счастью для жильцов дома, в данном случае, применение мер административного воздействия к управляющей компании не понадобилось, мусор бы убран до даты, установленной контрольно-надзорным органом. И, необходимо отметить, что в большинстве случаев для восстановления нарушенных прав граждан достаточно обращения в контрольно-надзорные органы.

Однако существуют такие вопросы, в частности, вопросы, решение которых отнесено   
к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, которые не могут быть разрешены лишь посредством обращения в муниципалитет, Главное контрольное управление или прокуратуру. Так, согласно положениям статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации, к компетенции общего собрания собственников помещений   
в многоквартирном дом относятся, в том числе, принятие решений о реконструкции многоквартирного дома, строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений капитальном ремонте общего имущества в многоквартирном доме; принятие решений в пределах использования земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом принятие решений о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном доме иными лицами; принятие решений об определении лиц, которые от имени собственников помещений в многоквартирном доме уполномочены   
на заключение договоров об использовании общего имущества собственников помещений   
в многоквартирном доме и т.д.

В статье 45 Жилищного кодекса Российской Федерации определен порядок проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме, согласно которого собственники помещений в многоквартирном доме обязаны ежегодно проводить годовое общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме. Проводимые помимо годового общего собрания общие собрания собственников помещений в многоквартирном доме являются внеочередными. Внеочередное общее собрание собственников помещений   
в многоквартирном доме может быть созвано по инициативе любого из данных собственников. Общее собрание собственников помещений правомочно (имеет кворум),   
если в нем приняли участие собственники помещений в данном доме или их представители, обладающие более чем 50 % голосов от общего числа голосов.

Согласно статье 46 Жилищного кодекса Российской Федерации, решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме по вопросам, поставленным   
на голосование, принимаются большинством голосов, за исключением случаев, обозначенных в Жилищном кодексе Российской Федерации.

Возвращаясь к обращению гражданина Ш. (дело от 18.11.2014 № 1442), отметим, что кроме просьбы оказать помощь в «борьбе» с бездействием управляющей компании, которая допустила захламление придомовой территории и подвального помещения многоквартирного дома, заявитель просил обязать управляющую компанию провести косметический ремонта   
в указанном подвале.

Однако, как уже было отмечено выше, косметический ремонт в местах общего пользования в соответствии с жилищным законодательством Российской Федерации проводится по решению общего собрания собственников помещений.

По информации, предоставленной управляющей компанией и которую в последующем подтвердил и сам заявитель, решение о проведении косметического ремонта в подвале многоквартирного жилого дома общим собранием собственников не принималось.

В связи с чем, у контрольно-надзорного органа отсутствовали правовые основания требовать его проведения у управляющей компании.

Также, необходимо отметить, что в 2014 году возросло количество обращений граждан-собственников помещений в многоквартирных жилых домах, в которых они указывают, что управляющие компании, выступая организаторами общий собраний собственников и, проводя собрания в форме заочного голосования, практически единолично пересматривают размер платы за ремонт и содержание общего имущества в сторону его увеличения. В свою очередь, такие односторонние действия управляющих компаний, без учета мнения собственников помещений многоквартирных домов, приходится обжаловать через суд. Более того, нередко даже вступивший в силу судебный акт о признании решения общего собрания собственников многоквартирного жилого дома недействительным, не побуждает управляющие компании вернуть все в первоначальное состояние.

Ярким примером подобной ситуации является коллективное обращение жителей дома, расположенного в Краснофлотском районе г. Хабаровска (дело от 29.10.2014 № 1356).

Из обращения следовало, что решением Краснофлотского районного суда   
г. Хабаровска от 23.07.2014 решения, принятые на общем собрании собственников помещений многоквартирного жилого дома в период с 09 ноября по 25 ноября 2013 года в форме заочного голосования об установлении тарифа за содержание и ремонт жилья в размере 35, 72 рублей   
за 1 кв. м, признаны недействительными.

На основании данного судебного акта собственники помещений многоквартирного жилого дома неоднократно направляли заявление в адрес управляющей компании о запрете незаконного повышения тарифа за содержание и ремонт жилья в размере 35,72 рублей   
за 1 кв. м. Однако ответа на свои заявления от управляющей компании так и не дождались, при этом с момента вступления судебного решения в силу стоимость тарифа не была приведена в первоначальное состояние (до проведения общего собрания собственников   
в форме заочного голосования). В связи с чем, в сентябре 2014 года собственниками помещений многоквартирного жилого в адрес управляющей компании было направлено требование об исполнении решения суда и производстве перерасчёта с 1 января 2014 года   
по настоящее время за содержание и ремонт жилья. Данный перерасчет должен был быть отражен в квитанциях за октябрь 2014 года.

Так как управляющая компания не реагировала на их обращения, жильцы обратились   
в государственный правозащитный институт за помощью в восстановлении нарушенных жилищных прав.

Для восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный обратился непосредственно к виновной стороне – управляющей компании. В результате управляющая компания во исполнение решения Краснофлотского районного суда г. Хабаровска снизила размер платы за содержание и ремонт жилья с 35,72 рублей за 1 кв. м, до 34,02 рубля   
за 1 кв. м – уровня размера платы за содержание и ремонт жилья, установленного решением общего собрания собственников помещений многоквартирного жилого дома в 2010 году. Также, Уполномоченному были представлены бухгалтерские документы, подтверждающие факт проведения перерасчета.

*По мнению Уполномоченного, появлению подобных ситуаций благоприятствует два фактора, а именно, пассивность населения, не желающего участвовать в решении вопросов жилищного самоуправления, а также желание управляющих компаний получить хорошую прибыль, не заботясь о качестве предоставляемых услуг.*

*Эффективность реформ в жилищно-коммунальной сфере, невозможна без открытого и постоянного диалога между ключевыми субъектами этих правоотношений, а именно между собственниками жилья и управляющими компаниями. Только продуманные, взвешенные и согласованные решения и действия по управлению многоквартирными домами будут способствовать преодолению изоляции населения от участия в этом процессе   
и обеспечению реальной их причастности к вопросам жилищного самоуправления.*

В завершении данного раздела отметим, что в 2014 году в адрес Уполномоченного поступило 138 обращений, связанных с нарушениями законодательства, допущенными управляющими организациями и ТСЖ[[19]](#footnote-19).

Результаты проверок, проведенные по ним Уполномоченным с участием Главного контрольного управления Правительства Хабаровского края и органов прокуратуру, показали, что в отчетном году, также, как и в предыдущие годы, управляющими организациями и ТСЖ продолжают допускаться многочисленные факты нарушения прав граждан, связанные с:

- бесперебойным и качественным предоставлением жилищно-коммунальных услуг;

- невыполнением обязанностей по обслуживанию жилого фонда;

- невыполнением обязанностей по предоставлению свободного доступа к информации об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности организаций, осуществляющих управление многоквартирными домами.

По всем выявленным нарушениям закона контрольно-надзорными органами были приняты меры реагирования, направленные на их устранение и восстановление прав граждан.

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

**и общежитиях в дневное время**

Изучение обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного, а также публикаций региональных средств массовой информации свидетельствует о том, что тема обеспечения тишины и спокойствия граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях   
в дневное время, по-прежнему актуальна для жителей Хабаровского края.

Федеральное законодательство и законодательство Хабаровского края уделяют значительное внимание вопросу соблюдения допустимых уровней звука в ночное время,   
когда большинство граждан отдыхают дома.

Так, в частности, статьей 6.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к эксплуатации жилых и общественных помещений.

На уровне края административная ответственность за нарушение спокойствия граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях, устанавливается статьей 34 Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях.

При этом нормирование по времени суток распределяется следующим образом: с 22.00 до 10.00 (в выходные и праздничные дни) и с 22.00 до 07.00 (в будние дни).

К распространенным видам шума на территории жилых домов и общежитий относятся ремонтные работы, использование телевизоров, радиоприемников и других звуковоспроизводящих устройств и (или) источников шума, при отсутствии признаков мелкого хулиганства.

Согласно Санитарных норм СН 2.2.4/2.1.8.562-96 «Шум на рабочих местах,   
в помещениях жилых, общественных зданий и на территории жилой застройки», в дневное время (с 7.00 до 23.00) максимальный уровень звука в жилых комнатах квартир, жилых помещениях домов не должен превышать 55 дБ, а в ночное время (с 23.00 до 7.00) - 45 дБ,   
а продолжительный эквивалентный уровень звука - соответственно 40 дБ и 30 дБ.

Допустимые уровни шума в дневное время значительно выше, чем аналогичные уровни для ночного времени.

В свою очередь, согласно информации Европейского регионального бюро Всемирной организации здравоохранения, даже незначительное превышение уровня шума вызывает легкие расстройства здоровья, нарушения сна. Длительное среднее воздействие шума, превышающего 55 дБ, что соответствует уровню шума на оживленной городской улице, может стать причиной повышения артериального давления и нарушений деятельности сердца.

К негативным последствиям шумового воздействия на человека также относят повышенную утомляемость, подавленное настроение, снижение производительности труда, повышения риска развития неврозов.

К Уполномоченному обратились жители домов по улице Дикопольцева в г. Хабаровске (дело от 15.05.2014 № 603). В своем обращении жители указывали на нарушение спокойствия их сна, а в особенности сна детей, вследствие повышенного уровня свето-шумового воздействия при функционировании лазерного шоу на городских прудах.

По результатам проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного Управлением Федерльной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Хабаровскому краю, было выявлено превышение допустимого уровня звука в жилом помещении, нормированного пунктом 6.1 СанПиН 2.1.2.2645-10, утвержденного постановлением главного государственного санитарного врача Российской Федерации   
от 10.06.2010 № 64. В связи с этим, в администрацию города Хабаровска было внесено предложение о принятии мер по снижению громкости звукового сопровождения лазерного шоу на городских прудах.

Однако восстанавливать права граждан на «тишину» применяя к нарушителям меры воздействия в рамках действующего административного законодательства несложно. А что делать с гражданами, которые, пользуясь правовым пробелом, на протяжении всего дня слушают громкую музыку, кричат или совершают другие действия, результатом которых являются громкие звуки, нарушая тем самым физиологический процесс сна граждан, которые проводят у себя дома большую часть времени суток. Среди таких граждан могут быть беременные женщины, граждане, воспитывающие малолетних детей, граждане пожилого возраста, инвалиды, временно нетрудоспособные. Днем отдыхают и работники с ночным графиком работы.

Более того, чрезмерный шум в дневное время создает данной категории граждан невыносимые условия не только для сна, но и для обычной жизнедеятельности.

В связи с этим, Уполномоченный предлагает вернуться к вопросу установления административной ответственности за нарушение спокойствия граждан, пребывающих   
в жилых домах и общежитиях в дневное время. Данное предложение первоначально было высказано в докладе «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».

Перед изложением причин необходимости принятия подобной меры ответственности, хотелось бы отметить, что административное законодательство в силу [пункта «к» части   
1 статьи 72](consultantplus://offline/ref=0646F8A4D663593C6E0B91C89B87E28C2E39674558C62294F727BD12A07142F74B38B34F4F955Ab6B) 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](consultantplus://offline/ref=0646F8A4D663593C6E0B91C89B87E28C2D33624450917596A672B317A8210AE7057DBE4E4D9CA0025Eb6B) 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](consultantplus://offline/ref=0646F8A4D663593C6E0B91C89B87E28C2E39674558C62294F727BD51b2B) Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации к ведению и полномочиям субъектов Российской Федерации.

Из [части 1 статьи 1.1](consultantplus://offline/ref=0646F8A4D663593C6E0B91C89B87E28C2D33634255987596A672B317A8210AE7057DBE4E4D9CA0055EbEB) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях следует, что законодательство об административных правонарушениях состоит из названного [Кодекса](consultantplus://offline/ref=0646F8A4D663593C6E0B91C89B87E28C2D33634255987596A672B317A852b1B) и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Это свидетельствует о том, что федеральным законодательством предусмотрена возможность осуществления субъектами Российской Федерации собственного правового регулирования в указанной сфере.

Более того, на сегодняшний день во многих субъектах Российской Федерации, в том числе Москве, Санкт-Петербурге, Томской области, Красноярском крае, приняты нормативные правовые акты, устанавливающие административную ответственность   
за нарушение тишины в дневное время.

В свою очередь, факт того, что законы о дневной тишине работают, показывают вносимые в них законодательными органами субъектов изменения.

Так, на сессии Законодательного собрания Иркутской области, состоявшемся 19.12.2012, были приняты поправки в закон Иркутской области «Об административной ответственности за отдельные правонарушения в сфере охраны общественного порядка   
в Иркутской области»[[20]](#footnote-20). Внесенными поправками было введено наказание за нарушение тишины в жилых домах в дневное время.

Проблема нарушения спокойствия граждан в дневное время успешно решена   
в Томской и Кемеровской областях.

*В связи с этим Уполномоченный предлагает установить административную ответственность за нарушение общественного порядка, выраженного в нарушении требований федерального закона к совершению действий, нарушающих тишину и покой граждан.*

Установление ответственности именно за это нарушение, а не за превышение допустимых уровней шума (СанПиН 2.1.2.2645-10) вызвано тем, что в силу пункта 1.19 Методических указаний МУК 4.3.2194-07 «Контроль уровня шума на территории жилой застройки, в жилых и общественных зданиях и помещениях» уровень шума, обусловленный поведением людей, нарушением ими тишины и общественного спокойствия в жилых зданиях и на прилегающей территории, санитарно-эпидемиологической экспертизе (оценке)   
не подлежит. 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. То есть, привлечь нарушителя спокойствия к административной ответственности будет крайне затруднительно.

*Под действиями, нарушающими тишину и покой граждан, предлагается рассматривать действия, производящие шум и нарушающие тишину и покой граждан, в том числе личные действия граждан, действия механических средств и технических устройств   
за исключением:*

*а) действий, направленных на предотвращение правонарушений, предотвращение   
и ликвидацию последствий аварий, стихийных бедствий, иных чрезвычайных ситуаций, проведение неотложных работ, связанных с обеспечением личной и общественной безопасности граждан в соответствии с законодательством Российской Федерации;*

*б) действий при проведении культурно-массовых, физкультурных и спортивных мероприятий, собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований, проводимых   
в установленном законом порядке;*

*в) использования пиротехнических средств в период с 23 часов 31 декабря до 2 часов   
1 января календарного года.*

*Также, будет целесообразным предусмотреть механизм согласования действий, нарушающих тишину и покой граждан.*

*К примеру, собственники (наниматели) помещений в многоквартирных   
и индивидуальных жилых домах, намеревающиеся совершить действия, нарушающие тишину и покой граждан, должны будут согласовать график их совершения со своими соседями.*

*Принятие данного предложения, по мнению Уполномоченного, будет способствовать созданию правового механизма защиты здоровья граждан от внешних источников вредного шумо­вого воздействия в любое время суток.*

**В качестве итога**

Существующие в регионе проблемы реализации жилищных прав граждан весьма многочисленны и, к сожалению, как показывает работа Уполномоченного, из года в год   
не теряют своей актуальности. Эффективное их разрешение требует пристального внимания,   
и в первую очередь, со стороны органов исполнительной власти и местного самоуправления, контрольно-надзорных органов, а также заинтересованности и активной позиции самих граждан.

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

Труд является источником благосостояния, как конкретного индивида, так и его семьи, то есть посредством труда человек удовлетворяет свои потребности. В то же время,   
труд – есть основа социального развития, прогресса общества и государства в целом. При этом право на свободу труда поддерживает свободу человека. Однако, как любое право, право   
на свободное распоряжение своими способностями к труду, нуждается в законодательной поддержке и охране со стороны государства.

Безусловно, Российское государство на протяжении всего периода своего развития, создавало и совершенствовало, в том числе с учетом международного права, массив нормативных правовых актов направленных на регулирование трудовых отношений. Между тем, к сожалению, создать «рецепты» на все случаи жизни пока не удалось ни одному государству, и, несмотря на контроль со стороны многочисленных государственных структур, в сфере трудовых правоотношений присутствует еще достаточное количество проявлений различного рода нарушений. Поэтому обеспечение трудовых прав граждан было и остается важнейшим направлением деятельности Уполномоченного.

В 2014 году количество поступивших Уполномоченному обращений по вопросам, вытекающим из трудовых отношений, сократилось на 19% по сравнению с 2013 годом   
и составило 200 и 247 обращений соответственно.

При этом не может не удручать тот факт, что основные нарушения трудовых прав граждан повторяются из года в год и наибольшее их количество связано с оплатой труда   
и оформлением трудовых договоров.

Так, по-прежнему практикуется прием на работу без оформления трудовых отношений, что лишает работников возможности защитить свои трудовые права в установленном нормами закона порядке, а также использование «серых схем» при начислении и выплате заработной платы, что в дальнейшем ведет к ущемлениям прав работников на получение выплат, связанных с уходом его в отпуск, на больничный, в отпуск по уходу за ребенком. Продолжают нарушаться сроки выплат заработной платы. Об этом свидетельствуют не только обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, но и данные контрольно-надзорных органов. Так, к примеру, в 2014 году отмечается увеличение числа мер реагирования, принятых органами прокуратуры Хабаровского края и направленных на устранение нарушений в сфере оплаты труда:

- внесено 480 представлений, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 219 должностных лиц (в 2013 году – 319 и 182 соответственно);

- в суды края направлено 1435 заявлений в интересах граждан о взыскании задолженности по заработной плате, из них рассмотрено и удовлетворено 1327 заявлений   
(в 2013 году – 1190 и 1097 соответственно);

- к административной ответственности по инициативе горрайпрокуроров привлечено 281 должностное и юридическое лицо (в 2013 году – 278);

- по результатам рассмотрения постановлений прокуроров городов и районов края судебными решениями дисквалифицировано 7 руководителей юридических лиц (в 2013 г. - 4).

1. **Соблюдение формы трудового договора**

Конституционный принцип свободы труда в трудовых отношениях проявляется   
в договорном характере труда. При этом согласно нормам Трудового кодекса Российской Федерации, трудовой договор заключается в письменной форме.

Трудовой договор по сравнению с другими юридическими фактами влечет не просто какие-либо юридические последствия, а возникновение правоотношения, обладающего определенным содержанием. Он является самостоятельным юридическим фактом, который влечет за собой появление у работодателей дополнительных обязанностей, корреспондирующих с правами работников, в частности по созданию условий труда, предоставлению времени отдыха, ограничению рабочего времени, выплате заработной платы и других.

При этом трудовой договор является фактически основным документом, к которому работник может апеллировать в случае возникновения трудового спора. Отсутствие же этого документа, как показывает практика, предоставляет работодателю широкий спектр возможностей для нарушений трудового законодательства.

Приведем один пример. На личный прием к Уполномоченному обратился гражданин Н. с жалобой на то, что работодатель уклоняется от письменного оформления трудового договора. Так, в июне 2014 года он устроился на работу в организацию и, как положено при трудоустройстве, предъявил в отдел кадров документы необходимые для оформления трудового договора - трудовую книжку, пенсионное свидетельство, ИНН и т.д. Проработав   
в организации около трех с половиной месяцев решил уволиться, в связи с тем, что нашел более высокооплачиваемую работу. Написал заявление об увольнении по собственному желанию и в назначенный срок пришел в отдел кадров забирать трудовую книжку, в которой, как выяснилось после её получения, не оказалось никаких записей о его трудоустройстве. Более того, организация-работодатель отказалась выплатить гражданину Н. окончательный расчёт за отработанный период времени.

Безусловно, административные ресурсы в данном случае бессильны. Помочь восстановить нарушенные трудовые права может только суд в ходе судебного разбирательства. При этом суд, при рассмотрении дела, в силу положений [пункта   
10](consultantplus://offline/ref=EFF37294A5D8AA4C2BF1204931C3C5DF2E8FD58CC6F697A7B485823EBEC00C6E6529392B894EA8D2TEc5C) Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31.10.1995 № 8 (в ред. от 16.04.2013) «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», будет исходить из представленных в дело доказательств.

Учитывая, что трудовая деятельность, как правило, осуществляется на основе документов (трудового договора, приказа, трудовой книжки), основой гражданского судопроизводства по трудовым спорам являются письменные доказательства. Таким образом, отсутствие письменных доказательств приводит к тому, что работники не могут восстановить свои нарушенные трудовые права даже в судебном порядке.

Одним из самых неблагоприятных последствий отсутствия письменного трудового договора, по мнению Уполномоченного, является отказ работодателя от наличия трудовых отношений при наступлении несчастного случая с работником, поскольку для работодателя,   
в подобных случаях, наступает ряд негативных последствий. В свою очередь, пострадавшему или его родным, в таком случае приходится в суде доказывать не только факт выполнения работы у конкретного работодателя, но и подтверждать факт получения травмы   
на производстве.

Безусловно, существуют и «благоприятные» последствия обращения в судебные органы за защитой прав. Однако в дальнейшем, при установлении в судебном порядке факта наличия трудовых отношений, не всегда имеется реальная возможность восстановить фактические обстоятельства. Поскольку, даже подтвердив факт выполнения работником трудовых обязанностей, чтобы, например, взыскать в пользу работника неполученную заработную плату, необходимо установить, о каком размере оплаты труда договаривались стороны при приеме работника на работу, а размер заработной платы (условия оплаты труда,   
в том числе размер тарифной ставки или оклада работника, доплаты, надбавки   
и поощрительные выплаты), в силу статьи 57 Трудового кодекса Российской Федерации, как раз и должен прописываться в трудовом договоре.

Таким образом, установление факта трудовых отношений, только начало процесса   
по восстановлению нарушенных трудовых прав.

В условиях экономической нестабильности, когда работодатель активно применяет различные способы оптимизации своих расходов, в первую очередь в группе риска оказываются работники, с которыми не оформлены трудовые отношения. Во избежание возникновения подобных ситуаций гражданам, при реализации своего права на труд, следует внимательно относиться к процедуре оформления трудовых отношений.

Остается надеяться, что в наступающем году ситуация в данном вопросе изменится, поскольку именно с 01.01.2015 вступили в силу положения Федерального закона от 28.12.2013 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О специальной оценке условий труда», которые вносят изменения в [Кодекс](consultantplus://offline/ref=B6933AC8EC06BC1E1BC6D35EAE9F27C34A3C8C4D966112CAD9958EBB7A0ChEC) Российской Федерации об административных правонарушениях.   
А именно, изменяется [статья 5.27](consultantplus://offline/ref=B6933AC8EC06BC1E1BC6D35EAE9F27C34A3C8C4D966112CAD9958EBB7ACE30BBDEE0E01BE57C0Fh0C), [частью 3 которой](consultantplus://offline/ref=B6933AC8EC06BC1E1BC6D35EAE9F27C34A3C8C4D966112CAD9958EBB7ACE30BBDEE0E01BE57D0Fh5C) устанавливается ответственность   
за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, тогда как фактически имеют место трудовые отношения.

Принятие данной нормы свидетельствует о понимании государством необходимости повышения ответственности работодателей за не заключение трудовых договоров   
с работниками. И это, по мнению Уполномоченного, вызвано массовостью подобного правонарушения, порожденного, в свою очередь, невысоким уровнем правовой грамотности большинства работающего населения, которое позволяет работодателям диктовать свои условия при приеме на работу.

Повышение ответственности, по мнению Уполномоченного, заставит задуматься работодателей о целесообразности нарушения трудового законодательства, и не только   
в части оформления трудовых договоров. Более того, это, безусловно, повлияет на сокращение трудовых споров и конфликтных ситуаций, а также стабилизацию трудовых отношений.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что зачастую сами работники являются «сонарушителями» своих прав, своим бездействием и правовой безграмотностью потворствуя работодателю в игнорировании требований трудового законодательства.

*Вследствие этого пропаганда знаний трудовых прав, преимуществ легального (оформленного) трудоустройства должна стать особым направлением в работе органов государственной власти.*

*Кроме того, должны быть выработаны и устойчивые барьеры произволу работодателей, стремящихся любыми способами избавиться от неугодных работников,   
к числу которых, по мнению многих работодателей, относятся те, кто посмел жаловаться  
 в различные контрольно-надзорные органы.*

**2. Обязанности работодателя по выплате заработной платы**

Заработная плата (оплата труда работника) - это вознаграждение за труд в зависимости от квалификации работника, сложности, количества, качества и условий выполняемой работы, а также компенсационные выплаты (доплаты и надбавки компенсационного характера, в том числе за работу в условиях, отклоняющихся от нормальных, работу в особых климатических условиях и на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и иные выплаты компенсационного характера) и стимулирующие выплаты (доплаты и надбавки стимулирующего характера, премии и иные поощрительные выплаты).

При этом, в силу положений статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации, при выплате заработной платы работодатель обязан извещать в письменной форме работника:

1) о составных частях заработной платы, причитающейся ему за соответствующий период;

2) о размерах иных сумм, начисленных работнику, в том числе денежной компенсации за нарушение работодателем установленного срока соответственно выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и (или) других выплат, причитающихся работнику;

3) о размерах и об основаниях произведенных удержаний;

4) об общей денежной сумме, подлежащей выплате.

Более того, она должна выплачиваться не реже чем каждые полмесяца. Тем не менее,   
на практике немало случаев, когда работодатели игнорируют гарантии, предусмотренные указанными выше нормами трудового законодательства. Наиболее показательным примером этого являются данные Управления Федеральной службы судебных приставов   
по Хабаровскому краю, согласно которым на исполнении в отделах судебных приставов края   
в 2014 году находилось 11342 исполнительных производства о взыскании задолженности   
по заработной плате на общую сумму взыскании 338 млн. рублей[[21]](#footnote-21).

При этом надо отметить, что даже наличие вступившего в законную силу судебного решения о взыскании с работодателя невыплаченной заработной платы, зачастую   
не побуждает последнего к активным действиям, направленным на прекращение нарушения трудовых прав работника. Об этом опять же свидетельствует статистика, согласно которой   
в 2014 году фактическим исполнением требований о выплате заработной платы, содержащихся в исполнительных документах, было окончено – 9153 исполнительных производства, то есть 80% от общего количества исполнительных производств данной категории, находившихся на исполнении в отделах судебных приставов в отчетном году. Оставшиеся 20% должников-работодателей с общей суммой взыскания 32,9 млн. рублей изыскали возможность уйти от своей обязанности перед работниками[[22]](#footnote-22).

Как показывает анализ обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, ежегодно, вопросы, связанные с оплатой труда (невыплатой заработной платы, несвоевременной выплатой либо выплатой причитающихся денежных средств не в полном объеме), являются наиболее распространенными нарушениями трудовых прав (42% от общего количества обращений связанны с восстановлением нарушенных трудовых прав граждан).

Так, например, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина К. (дело   
от 11.11.2013 № 1363), который сообщал, что на предприятии имеется постоянная задолженность по заработной плате по два – три месяца.

Усмотрев в действиях работодателя нарушения статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации, Уполномоченный обратился в Государственную инспекцию труда   
в Хабаровском крае, для проведения инспекционной проверки и принятия к работодателю мер реагирования.

В результате проведения выездной инспекционной проверки были установлены факты нарушения работодателем ООО «Феникс» трудовых прав своих работников, приняты меры инспекционного реагирования – выдано предписание об устранении выявленных нарушений. Также, за нарушения трудового законодательства, к руководителю предприятия приняты меры административного воздействия.

И такие примеры являются далеко не единичными случаями.

В связи с чем, хотелось бы напомнить, что в настоящее время за нарушение законодательства о труде и об охране труда предусмотрена ответственность сразу тремя Кодексами: Трудовым кодексом, Кодексом об административных правонарушениях   
и Уголовным кодексом Российской Федерации. Более того, работодатель, при нарушении установленного срока выплаты заработной платы и иных выплат, причитающихся работнику, подпадает под действия каждого из них. Так, в силу статей 236 Трудового кодекса Российской Федерации, работодатель при нарушении установленного срока выплаты заработной платы   
и других выплат, причитающихся работнику, обязан выплатить их с учетом процентов (денежной компенсации) в размере не ниже одной трехсотой действующей в это время [ставки рефинансирования](consultantplus://offline/ref=636114B0E378F17F0233917DBA6198E92D4CC889701F9CA7E085A97DT3X8H) Центрального банка Российской Федерации от невыплаченных в срок сумм за каждый день задержки.

К Уполномоченному обратилась гражданка Ч. (дело от 05.11.2014 № 1378) с жалобой на работодателя, который не исполняет решения суда о взыскании задолженности   
по заработной плате за период с февраля по октябрь 2014 года в её пользу.

Для восстановления нарушенных прав заявительницы Уполномоченный обратился   
в прокуратуру для принятия последней мер прокурорского реагирования в отношении нерадивого работодателя.

В результате проведенной проверки прокуратура в интересах заявительницы обратилась в суд с заявлением о взыскании с предприятия-должника компенсации за задержку выплаты заработной платы в порядке статьи 236 Трудового кодекса Российской Федерации   
в размере 10142 рублей.

В силу положений статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, нарушение законодательства о труде и об охране труда влечет наложение на работодателя административного штрафа.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина М. (дело от 24.07.2014   
№ 945), в котором он сообщает, что работает в ООО ЧОП «Барс» охранником. Работодатель систематически нарушает нормы статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации,   
а именно: не выдает расчетные листы, не рассчитывает и не оплачивает переработку, заработная плата выплачивается наличными, при этом отметка о выплате производится   
в ведомостях, не соответствующих нормам трудового законодательства.

Для проверки фактов, изложенных в жалобе Уполномоченный вновь привлек Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае. В результате проведенной инспекционной проверки нарушения трудовых прав заявителя частично подтвердились.   
По фактам выявленных нарушений ООО ЧОП «Барс» выдано предписание об их устранении,   
а генеральный директор ООО ЧОП «Барс» привлечен к административной ответственности   
за правонарушение, предусмотренное частью 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации   
об административных правонарушениях.

Согласно статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, за невыплату заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат работодатель может быть привлечен к уголовной ответственности.

В 2014 году были примеры возбуждения в отношении недобросовестных работодателей уголовных дел по статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Приведем лишь один из них.

В феврале 2014 года к Уполномоченному обратились бывшие работники ООО «Фирма Три толстяка» (17 человек) с жалобами на невыплату заработной платы[[23]](#footnote-23).

На предложения Уполномоченного устранить нарушения в добровольном порядке работодатель отреагировал резко отрицательно. В связи с чем, Уполномоченный обратился   
в органы прокуратуры и Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае.

В ходе прокурорской проверки было установлено, что в нарушение требований статей 136, 140 Трудового кодекса Российской Федерации работникам предприятия не были выплачены в день увольнения все причитающиеся суммы. Задолженность по заработной плате составила свыше двух месяцев, при наличии денежных средств на банковских счетах организации. Усмотрев состав уголовно наказуемого преступления, материалы проверки были направлены органами прокуратуры в Следственное Управление Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю.

По информации следственных органов в отношении руководителя ООО «Фирма Три толстяка» было возбуждено дело по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающую ответственность за полную невыплату свыше двух месяцев заработной платы, совершенную   
из корыстной или иной личной заинтересованности руководителем организации.   
На сегодняшний день уголовное дело рассмотрено судом, руководитель ООО «Фирма Три толстяка» осужден к 4,5 годам лишения свободы условно.

Однако, не всегда граждане, страдающие от нарушений их трудовых прав работодателем, решаются обратиться в контрольно-надзорный орган или суд из-за опасения санкций со стороны работодателя-нарушителя (лишение премий, увольнение). А иногда, набравшись смелости и обратившись, в последующем отзывают свои жалобы.

Так, например, к Уполномоченному обратилась гражданка Г. (дело от 05.11.2013   
№ 1329). В своем обращении она указала, что уже третий год работает на предприятии   
ООО «Фоксель». Когда устраивалась на работу, её при оформлении трудового договора   
не предупредили о наличии текущей задолженности по заработной плате. Об этом ей стало известно по прошествии месяца работы. Однако увольняться она сразу не стала, поскольку надеялась, что порядок оплаты со временем восстановится. На момент обращения задолженность по заработной плате на предприятии составила 2 месяца.

Таким образом, в действиях работодателя усматривались нарушения статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации.

С учетом этого Уполномоченным была назначена комплексная проверка   
с привлечением контрольных органов. Однако, не дождавшись окончания инспекционной проверки, заявительница написала заявление в адрес Уполномоченного и в адрес инспекции по труду об оставлении её заявления без рассмотрения. В связи с чем, Государственная инспекция труда в Хабаровском крае, в соответствии с пунктом 5 статьи 5 Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращения граждан», прекратила рассмотрение её обращения.

Однако, *по мнению Уполномоченного, в такой ситуации он, а также иные государственные контрольные органы, не могут и не должны мириться с массовыми нарушениями трудовых прав работников, к числу которых, в частности относится задержка выплаты заработной платы.*

К сожалению, на сегодняшний день, Уполномоченный, при установлении фактов нарушения трудового законодательства не может принять самостоятельных форм реагирования, к примеру, обратиться в суд с заявлением в целях защиты неопределенного круга лиц.

Согласно законодательству, регулирующему деятельность государственного правозащитного института, основная функция Уполномоченных по правам человека – восстановление нарушенных права и свобод. Однако, как показывает практика и приведенные примеры выше, нередко добиться этого возможно только посредством обращения в судебные органы.

*Уполномоченный считает, что в целях реализации возложенных на данный правозащитный институт функций необходимо внести дополнения в статью 46 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, законодательно закрепляющие право регионального уполномоченного по результатам рассмотрения жалобы обращаться в суд в целях защиты неопределенного круга лиц.*

*Более того, необходимо предоставить ему возможность до принятия решения судом первой инстанции вступать в дело по своей инициативе для дачи заключения в целях защиты социальных прав отдельных граждан либо неопределенного круга лиц, а также право обжаловать вступившие в законную силу судебные решения, для чего необходимо внести дополнения в статью 47 и статью 376 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.*

Возвращаясь к вопросу нарушения прав граждан на получение вознаграждения за свой труд, необходимо отметить, что наибольшую долю в числе всех случаев обращений граждан   
к Уполномоченному по фактам нарушения работодателем их трудовых прав, составляют обращения о невыплате «серой» заработной платы. Особенно резонансным является дело, которое было заведено еще в марте 2013 года на основании сообщения, размещенного   
в средствах массовой информации, а именно дело по факту нарушения трудовых прав работников предприятия ООО СП «Аркаим» - невыплата заработной платы свыше   
4-х месяцев.

По указанному факту Уполномоченный обращался в прокуратуру Ванинского района. По данным прокурорской проверки, проведенной по обращению Уполномоченного, было выявлено, что предприятие имеет задолженность по заработной плате, которая сложилась   
за январь - март 2013 года. По факту установленного нарушения трудового законодательства   
в отношении юридического лица и генерального директора ООО СП «Аркаим» в конце апреля 2013 года прокуратурой района было возбуждено дело об административном правонарушении по части 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях - нарушение законодательства о труде и об охране труда, внесено представление об устранении выявленных нарушений.

Также Уполномоченным было предложено работникам ООО СП «Аркаим», обратиться как в прокуратуру Ванинского района с документами, подтверждающими задолженность   
по заработной плате, для подготовки органом прокуратуры заявлений в суд в защиту интересов обратившихся в порядке статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, так и в следственные органы с официальным заявлением о невыплате заработной платы.

В середине марта 2014 года Следственными органами Следственного управления Российской Федерации по Хабаровскому краю в отношении руководителя предприятия должника было возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации – по факту невыплаты заработной платы свыше двух месяцев. Основанием для возбуждения уголовного дела послужили заявления работников   
ООО СП «Аркаим».

При поддержке прокуратуры работниками предприятия ООО СП «Аркаим» в суд было подано 62 исковых заявления о взыскании заработной платы. К сожалению, в силу сложившейся судебной практики и отсутствия надлежащих доказательств, судами приняты решения об удовлетворении исковых требований работников только в части официальной заработной платы, которая в среднем составила 13 тыс. рублей в месяц.

В конце августа 2014 года вопрос о задолженности ООО СП «Аркаим» перед своими работниками обсуждался на заседании регионального штаба Общероссийского Народного фронта (далее – ОНФ), участником которого стал Уполномоченный. По данным, полученным активистами ОНФ и озвученным на заседании, задолженность предприятия перед работниками на конец августа 2014 года составила 105 млн. рублей. При этом большая часть этой задолженности именно «серая» заработная плата.

Острота сложившейся проблемы потребовала вмешательства в данный вопрос органов государственной власти края. В результате проделанной работы к концу ноября 2014 года основные долги по заработной плате перед работниками ООО СП «Аркаим» были закрыты.

На момент написания доклада расследование уголовного дела, возбужденного   
в отношении руководителя предприятия должника, продолжалось. Проводились следственные действия, направленные на установление всех обстоятельств совершенного преступления.

Также в отношении руководителя ООО СП «Аркаим» было возбуждено еще одно уголовное дело, в данном случае по факту неисполнения обязанности налогового агента   
по исчислению, удержанию и перечислению в бюджет налога на доходы физических лиц   
за период с 2011 по 2013 годы в сумме, превышающей 80 миллионов рублей, что является особо крупным размером.

*По мнению Уполномоченного, для сокращения количества случаев выплаты работникам «серой» заработной платы необходимо, чтобы сам факт заявления о подобном рассматривался как факт заявления о преступлении, со всеми сопутствующими этому последствиями в виде возбуждения уголовного дела и проведением необходимых следственных действий.*

К сожалению, как показывает практика работы Уполномоченного, год от года вопрос «серых» зарплат не теряет своей злободневности. И данное положение характерно не только для Хабаровского края, но и для России в целом. Так, по данным исследования, проведённого порталом Rabota.ru, в 2014 году в России стремительно выросло число граждан, получающих зарплату в конвертах. «Доля белых зарплат на рынке сократилась более чем в полтора раза,   
а доля серых — выросла на две трети.

Только 25% компаний можно назвать чисто белыми. Остальные применяют разные зарплатные схемы для разных категорий сотрудников. Самая распространенная из них, судя по результатам опроса (29%), когда всем выплачивается серая зарплата. В 24% организаций официальные выплаты сочетаются с серыми, в 9% — серые с черными»[[24]](#footnote-24).

Таким образом, каждый пятый россиянин работает без официального оформления трудовых отношений, что лишает его всех гарантий и компенсаций, предусмотренных законодательством. Так, если работник не трудоустроен по всем правилам, то он теряет годы стажа, недополучает денежные средства в свою будущую пенсию, а также не может быть полноценно защищен законодательством об охране труда, ведь нормы трудового законодательства не предусматривают юридического понятия «неофициальная заработная плата», она же «серая зарплата», зарплата в конверте. В связи с чем, даже при установлении достаточных данных о выплате неофициальной заработной платы это не может повлечь   
за собой взыскания таких сумм в качестве оплаты труда работника. Поскольку выплата неофициальной зарплаты не порождает никаких юридических последствий.

Наше государство, вот уже на протяжении несколько лет, ведет борьбу как   
с «нетрудоустроенными» работниками, так и с зарплатами «в конвертах». Об этом свидетельствуют изменения и дополнения, вносимые в различные нормативные акты, регулирующие трудовые отношения и направленные именно на легализацию этих отношений. Отсутствие юридических оснований в этой области не только нарушает права работников, является причиной большой бреши в государственном бюджете (в Счетной палате Российской Федерации недосчитались 140 млрд. руб. пенсионных отчислений)[[25]](#footnote-25), но и, что не менее важно, предоставляет возможность недобросовестному «должнику-работнику» успешно уклоняться от исполнения алиментных обязательств, что приводит к нарушению имущественных прав детей либо иных членов семьи имеющих право получать от него материальную поддержку.

К сожалению, приходится констатировать, что решить эту проблему только силами государства за счет повышения ответственности работодателя, без участия самих работников, давших согласие получать заработную плату «в конвертах», практически невозможно – будет спрос, будут и предложения.

В завершении необходимо отметить, что не все обращения, поступающие   
к Уполномоченному, содержат в себе факты нарушений трудовых прав. Многие заявители обращаются с целью получения правовой помощи (консультации) по вопросам применения норм трудового законодательства и таких обращений в 2014 году было 19. При этом прошедший год отмечен ростом подобных обращений в сравнении с 2013 годом на 13,5%, что, по мнению Уполномоченного, стоит расценивать как положительную динамику, поскольку многие споры (и не только трудовые) проще предотвратить, чем искать пути выхода   
из ситуации, в которой обе стороны (и работник, и работодатель) возможно уже не только допустили нарушения норм трудового законодательства, но и спровоцировали конфликтную ситуацию.

Во всех случаях по поступившим обращениям предоставлялись подробные разъяснения и рекомендации. Более того, часть из них размещалась в средствах массовой информации -   
на страницах газет «Тихоокеанская звезда», «Хабаровский край сегодня», на сайтах различных информационных агентств, на официальном сайте Уполномоченного. Приведенные   
на страницах данных средств массовой информации примеры, безусловно, не охватывают весь комплекс вопросов, с которыми сталкиваются или могут столкнуться участники трудовых отношений. В связи с чем, проблема соблюдения и реализации трудовых прав граждан еще долго будет оставаться актуальной и требовать работы всех компетентных органов, осуществляющих защиту нарушенных прав и свобод граждан в данной сфере.

**Глава III. Реализация конституционного права граждан**

**на охрану здоровья и медицинскую помощь**

**Здоровье граждан –** основа национального богатства страны. Повышение качества   
и доступности медицинской помощи - приоритетное направление государственной политики   
в сфере здравоохранения.

**Основной законодательной базой, регулирующей отношения в сфере охраны здоровья граждан, является Конституция Российской Федерации, которая закрепляет за гражданами право на охрану здоровья, а также право на получение бесплатной медицинской помощи   
в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.**

Положения Конституции Российской Федерации конкретизированы в федеральных законах. Основным законом, регулирующим отношения в сфере здравоохранения, является Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан   
в Российской Федерации». Задачей данного нормативного правого акта является упорядочивание отношений, возникающих в сфере охраны здоровья граждан, обеспечение функционирования механизма выполнения возложенных полномочий органами власти всех уровней, ответственности медицинских организаций, гарантированности реализации прав граждан в сфере здравоохранения.

Более четкой регламентации сферы охраны здоровья и, как следствие, повышению результативности функционирования системы здравоохранения, способствовала государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденная постановлением Правительством Российской Федерации 24.12.2012   
и пришедшая ей на смену государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации   
от 15.04.2014 № 294. Указанные программы, безусловно, стали важнейшими системными документами, определяющим конкретные цели, задачи и пути развития российского здравоохранения до 2020 года.

В соответствии с [положениями части 1 статьи 72 Конституции Российской Ф](http://of-law.ru/#st72KRF)едерации координация вопросов здравоохранения относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. В связи с чем, в крае в целях координации деятельности органов исполнительной власти, органов местного самоуправления в сфере здравоохранения, а также создания условий равного доступа каждого гражданина Российской Федерации, проживающего на территории Хабаровского края, к качественной медицинской помощи, была принята государственная программа «Развитие здравоохранения Хабаровского края».[[26]](#footnote-26)

Программа включает в себя 7 подпрограмм, которые нацелены на создание необходимых условий для сохранения здоровья населения Хабаровского края.

Приоритетом в развитии здравоохранения края является обеспечение доступной   
и качественной медицинской помощи населению края.

Качество медицинской помощи довольно сложное и, безусловно, многоаспектное явление.

Согласно заключению экспертной группы ВОЗ, качество медицинской помощи - это содержание взаимодействия врача и пациента, основанное на квалификации персонала,   
то есть способности снижать риск прогрессирования заболевания и возникновения нового патологического процесса, оптимально использовать ресурсы медицины и обеспечивать удовлетворенность пациента от взаимодействия с системой здравоохранения.

Из этого определения следует, что качество определяется не врачом, а пациентом   
и его удовлетворением от взаимодействия с системой здравоохранения, а, следовательно,   
и от контакта с персоналом лечебно-профилактического учреждения.

Неудовлетворенность пациента работой руководства или персонала лечебно-профилактического учреждения, вызванная, в том числе, несоблюдением этических норм   
и правил, зачастую является причиной обращения граждан в какую-либо контрольно-надзорную инстанцию с целью обратить внимание на допущенные нарушения и инициировать работу по их искоренению.

Необходимо отметить, что каждый прошедший год приносит с собой все большее количество подобных обращений. При этом анализ обращений данной категории, показал,   
что в 47,5% случаев заявители сами являлись пациентами. В 52,5% случаев обращения были   
по поводу медицинской помощи, оказанной родственникам или близким людям.

1. **Несоблюдение медицинскими работниками и иными работниками медицинской организации норм профессиональной этики и деонтологии**

Медицинская этика – дисциплина, раздел [прикладной этики](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%D0%BD%D0%B0%D1%8F_%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0), изучающий [медицинскую](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9C%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%BD%D0%B0) этику, правила и нормы взаимодействия [врача](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%92%D1%80%D0%B0%D1%87) с коллегами и [пациентом](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%B5%D0%BD%D1%82)[[27]](#footnote-27).

Этические требования к общению медицинского работника с пациентом вырабатывались в медицине со времен глубокой древности. Размышления об этих проблемах содержатся в трудах многих выдающихся врачей, начиная с трудов Гиппократа, который впервые обратил внимание на вопросы должного отношения врача к родственникам больного, к своим учителям, взаимоотношения между врачами.

На сегодняшний день принцип уважения личности пациента заложен в нормах Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан   
в Российской Федерации». Дословно он гласит: «Приоритет интересов пациента при оказании медицинской помощи реализуется путем соблюдения этических и моральных норм, а также уважительного и гуманного отношения со стороны медицинских работников и иных работников медицинской организации…».

Кроме того, в соответствии с положениями статьи 73 указанного закона, «медицинские работники и фармацевтические работники осуществляют свою деятельность в соответствии   
с законодательством Российской Федерации, руководствуясь принципами медицинской этики и деонтологии».

Медицинская этика изучает и определяет решение различных проблем межличностных взаимоотношений по трём основным направлениям: медицинский работник – пациент; медицинский работник – врач; медицинский работник – медицинский работник.

По роду своей деятельности Уполномоченному приходится сталкиваться с проблемой межличностных взаимоотношений по направлению «медицинский работник – пациент».

Необходимо отметить, что этические принципы содержатся в Нюрнбергском кодексе (1947), Хельсинкской декларации (1964), Международной Конвенции Совета Европы   
«О правах человека в биомедицине» (1997), Всеобщей Декларации ЮНЕСКО о биоэтике   
и правах человека (2005) и других международных документах.

Хельсинкская декларация включает в число основных, такие этические принципы, как автономии личности, информированности и полноты оказания медицинской помощи.

Первый принцип – принцип автономии требует уважения к личности каждого пациента и его решениям.

Большое значение, по мнению Уполномоченного, при реализации этого принципа имеет не только автономность личности, но непосредственно уважение медицинскими работниками самой личности пациента, при этом уважение, в данном случае, подразумевает   
не только чувство такта, но и культуру речи, которой, к сожалению, не достает сегодня многим работникам медицинских организаций. Такой вывод Уполномоченному позволяет сделать возросшее количество обращений граждан, в которых они жалуются на недостаточный уровень профессиональной культуры у работников медицинских учреждений.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Т. (дело от 19.09.2014 № 1199).   
В своем обращении заявительница указала, что находясь на 28 неделе беременности, пришла   
в женскую консультацию. При этом её сопровождали двое детей. Ввиду малолетнего возраста одного из детей (9 месяцев) и невозможности, в силу физического состояния, носить ребенка на руках, она была вынуждена зайти в здание женской консультации с детской коляской. Однако работники женской консультации (сотрудник регистратуры и охранник)   
с оскорблениями и криками, что «с коляской запрещено», выгнали её из здания женской консультации.

После вмешательства Уполномоченного, по данному факту руководством женской консультации и охранной организацией было проведено служебное расследование   
в отношении своих сотрудников, результатом которого стало материальное взыскание, наложенное на сотрудника охраны и принесение руководителем женской консультации извинений пациенту за оскорбления, нанесенные сотрудником регистратуры.

Второй принцип – принцип информированности, требует предоставления пациентам информации о состоянии их здоровья. Более того, реализация данного принципа не должна ставиться в зависимость от доброй воли или желания врача.

К сожалению, не все врачи осознают свою обязанность по информированию пациента   
о состоянии его здоровья. Так, на личный прием к Уполномоченному обратилась гражданка С., являющаяся инвалидом по слуху. В ходе приема заявительница через своего представителя сообщила, что врач отоларинголог в районной поликлинике отказывается предоставить   
ей информацию о состоянии здоровья.

В частности, заявительница указала, что посещает врачей самостоятельно,   
без приглашения сурдопереводчика. Врачи, к которым она обращалась ранее, всегда общались   
с ней в письменном виде (посредством написания интересующей пациента информации   
на листах бумаги). В свою очередь, врач отоларинголог категорически отказался общаться   
с пациентом в единственно возможной для него форме – письменной.

В данном случае врач, отказывая пациенту в предоставлении информации о состоянии его здоровья, не только нарушил этические принципы, но и ущемил право инвалида   
на доступную среду жизнедеятельности, которая, в том числе, предусматривает обеспечение доступа инвалидов по слуху к информации.

Конечно, обращение Уполномоченного к главному врачу медицинского учреждения позволило гражданке С. получить интересующую её информацию о состоянии собственного здоровья. Однако это не выход из подобных ситуаций.

Третий принцип – принцип полноты оказания медицинской помощи, подразумевает соблюдение всех норм законодательства, связанных со здравоохранением.

Безусловно, принятый в 2011 году Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», учел большинство международных принципов оказания медицинской помощи, более того, некоторые из них введены в круг прав и обязанностей сотрудников медицинских учреждений.

Таким образом, если подходить к положениям закона об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации, только с юридической точки зрения медицинским работникам можно все, что не запрещено данным нормативным правовым актом, а также иными законодательными актами, регулирующими сферу здравоохранения в Российской Федерации. Вроде бы все просто. Однако некоторые из ситуаций, в которые попадают сотрудники медицинских учреждений, в рамки правового поля не укладываются.

Например, врач периодически получает доступ к конфиденциальной информации. Необдуманное использование таких сведений, часто может нанести необратимый вред, как самим пациентам, так и их близким.

К Уполномоченному на личный прием обратилась гражданка С. с просьбой оказать содействие в прикреплении её ребенка к другому ближайшему к месту жительства учреждению здравоохранения. Причиной данной просьбы послужило разглашение персоналом государственного бюджетного учреждения здравоохранения тайны усыновления ребенка.

Безусловно, по обращению Уполномоченного, министерством здравоохранения Хабаровского края просьба заявительницы была разрешена положительно. При этом юридических последствий для самого сотрудника учреждения здравоохранения, допустившего нарушения прав пациента на сохранение конфиденциальной информации,   
не наступило.

В свою очередь, приведенный выше пример свидетельствуют о том, что существует еще множество других способов «поставить под удар», как честь и достоинство пациента,   
так и репутацию самого учреждения здравоохранения.

Конечно, можно возразить, что все модели должного поведения ни один нормативный акт перечислить не в силах. Именно поэтому*, по мнению Уполномоченного, особое внимание   
в медицинской практике должно быть уделено этическим документам.*

В докладе «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» Уполномоченный поднимал вопрос о необходимости принятия   
на территории Хабаровского края Кодекса профессиональной этики медицинского работника. Однако предложения не были услышаны. Прошедший, 2014 год, не внес положительной динамики в вопрос соблюдения сотрудниками медицинских учреждений профессиональной этики и деонтологии. Наоборот, за этот год работы Уполномоченному пришлось в два раза больше сталкиваться с обращениями граждан, в которых они указывали на нарушение сотрудниками медицинских учреждений этических норм. В связи с чем, Уполномоченный посчитал необходимым вернуться к этой теме и в настоящем докладе.

*По мнению Уполномоченного, «Кодекс профессиональной этики медицинского работника Хабаровского края» должен стать сводом правил и принципов поведения медицинского работника при осуществлении профессиональной медицинской деятельности   
в краевых и муниципальных учреждениях здравоохранения.*

*Также, Кодекс должен определять отношения между медицинскими работниками, обществом и пациентом и быть направлен на обеспечение прав, достоинства, здоровья личности и общества в целом, а также устанавливать дисциплинарную (как вариант, материальную) ответственность медицинского работника перед обществом за свою деятельность, включая ответственность за нарушение профессиональной этики.*

*Более того, значение этических документов будет на должном уровне только   
при условии, что эти правила будут сформулированы самими работниками сферы здравоохранения. Это, в свою очередь, повысит роль* *институтов самоорганизации медицинских работников.*

*Именно министерство здравоохранения Хабаровского края, как субъект управления данной сферой, должно установить четкие, понятные критерии правомерного поведения,   
а также разработать санкции за их несоблюдение.*

Надо отметить, что подобные Кодексы приняты и работают во многих регионах Российской Федерации. В Забайкальском крае Кодекс профессиональной этики медицинского работника принят относительно недавно – в июле 2014 года[[28]](#footnote-28).

Проект Кодекса разрабатывался министерством здравоохранения Забайкальского края и, перед его принятием, был вынесен на общественное обсуждение посредством размещения текста Проекта на сайте министерства здравоохранения.

Кодекс профессиональной этики медицинского работника Забайкальского края содержит несколько разделов, среди них раздел, посвященный вопросам взаимоотношения медицинского работника и пациента, раздел, посвященный взаимоотношениям медицинских работников между собой, а также раздел, посвященный вопросам ответственности за его нарушение.

**2. Надлежащее лекарственное обеспечение**

Надлежащее лекарственное обеспечение – составная часть медицинской помощи, жизненно важный фактор достижения стратегических целей здравоохранения - сохранения   
и укрепления здоровья нации как главной ценности государства и общества.

В 2014 году количество обращений граждан по вопросу лекарственного обеспечения составило 274 случая, или 7,9% от общего количества заявлений граждан, поступивших   
в министерство здравоохранения края[[29]](#footnote-29).

Среди основных причин обращений присутствуют:

- желание заявителей обеспечиваться лекарственными препаратами под конкретными торговыми названиями;

- желание заявителей обеспечиваться лекарственными препаратами, не входящими   
в перечни лекарственных препаратов, подлежащих бесплатному отпуску по рецептам врача;

- желание обеспечиваться лекарственными препаратами на льготных условиях, отказавшись от получения набора социальных услуг в натуральном виде, в пользу получения ежемесячной денежной выплаты;

- случаи, когда граждане жаловались на необеспечение лекарственным препаратом, ввоз которого в Россию приостановлен, снятым с производства или незарегистрированным на территории России;

- обращения, в которых граждане интересуются различными аспектами организации льготного лекарственного обеспечения (порядок выписки льготного лекарственного препарата, номенклатурой лекарственных препаратов, подлежащих льготному отпуску, наличием права на обеспечение лекарственными препаратами на льготных условиях и т.д.).

В случаях выявления нарушений порядка оказания лекарственной помощи, министерством здравоохранения края приняты оперативные меры по расследованию случаев   
и лекарственному обеспечению заявителей.

Прокуратурой края в течение 2014 года проводились проверки исполнения законодательства по обеспечению лекарственными средствами граждан, имеющих право   
на набор социальных услуг, соблюдения медицинскими и аптечными учреждениями обязательных требований при оказании гражданам государственной социальной помощи.

Проверки проводились, в том числе, по инициативе Уполномоченного, в рамках поступивших к нему обращений граждан.

За отчетный год только прокуратура края приняла к своему рассмотрению 8 обращений о нарушении прав граждан на льготное предоставление лекарственных препаратов, в том числе в связи с обращениями граждан по поводу необеспечения их лекарственными препаратами, не включенными в Перечень лекарственных средств, отпускаемых по рецептам врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи, утвержденный приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 18.09.2006 № 665, в случае нетипичного течения болезни. Из них   
5 обращений было признано обоснованными и удовлетворены.

По результатам проведенных проверок внесено 2 представления, которые удовлетворены, нарушения устранены, в суд направлено 2 исковых заявления о взыскании   
с министерства здравоохранения края компенсации стоимости лекарственных препаратов, приобретённых гражданами за счет собственных средств[[30]](#footnote-30).

Анализ складывающейся на территории края ситуации по обеспечению граждан лекарственными средствами за счет бюджетных средств края и проверки показали,   
что, несмотря на комплекс принятых и принимаемых министерством мер по своевременному обеспечению граждан лекарственными препаратами, установлены многочисленные факты   
их получения заявителями по истечению 2 – 6 месяцев от даты назначения врачами.

Одной из причин создавшейся ситуации, как и в 2012-2013 годы, является недостаточность предусмотренных в краевом бюджете денежных средств на проведение мероприятий для полного удовлетворения необходимой на территории края потребности   
в обеспечении населения лекарственными препаратами.

В целях недопущения выявленных нарушений министерством здравоохранения края был издан приказ от 14.10.2014 № 12 «Об организации обеспечения отдельных категорий граждан в крае лекарственными препаратами в случае нетипичного течения заболеваний,   
по жизненным показаниям при лечение в амбулаторных условиях», которым утвержден новый «Порядок обеспечения отдельных категорий граждан в крае лекарственными препаратами   
в случае нетипичного течения заболеваний, по жизненным показаниям при лечении   
в амбулаторных условиях» и новое Положение «О комиссии по контролю за обоснованностью назначения лекарственных препаратов в случае нетипичного течения заболеваний,   
по жизненным показаниям при лечении в амбулаторных условиях».

Будем надеяться, что принятые меры будут способствовать совершенствованию деятельности, связанной с выполнением должностными лицами органов исполнительной власти края, требований законодательства о порядке льготного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан.

**3.Обеспечение прав застрахованных лиц посредством соблюдения   
 порядка информационного сопровождения при организации оказания**

**медицинской помощи**

Одним из основных полномочий страховщика в сфере обязательного медицинского страхования, из числа делегированных страховым медицинским организациям, является обеспечение защиты законных прав и интересов застрахованных лиц.

Роль страховщика в сфере обязательного медицинского страхования, как компетентного защитника и посредника между застрахованным лицом и медицинской организацией, усилена посредством нормативного регулирования в виде дополнения Правил обязательного медицинского страхования главой 15, регламентирующей Порядок информационного сопровождения застрахованных лиц при организации оказания   
им медицинской помощи страховыми медицинскими организациями (далее – СМО).

В свою очередь, сам Порядок – это инструмент, обеспечивающий реализацию права застрахованного лица на выбор медицинской организации для оказания специализированной медицинской помощи в условиях круглосуточного стационара и позволяющий управлять   
и контролировать выполнение объемов.

Порядок, регламент, форматы информационного взаимодействия медицинских организаций, страховых медицинских организаций и территориальных фондов ОМС, форма отчетности страховых медицинских организаций перед территориальными фондами ОМС установлены приказами Федерального фонда ОМС.

Основными участниками взаимодействия информационного сопровождения застрахованных лиц при организации оказания им медицинской помощи страховыми медицинскими организациями являются медицинские организации, оказывающие амбулаторную и стационарную помощь, застрахованные лица и страховые медицинские организации. Территориальные фонды ОМС организуют единый информационный ресурс субъекта (далее – ЕИР).

Функции каждого участника информационного взаимодействия в рамках ЕИР взаимосвязаны между собой. Так, поликлиники в рамках информационного взаимодействия ежедневно передают в ЕИР сведения о застрахованных лицах, получивших направление на госпитализацию; сведения о застрахованных лицах, отказавшихся от госпитализации. В свою очередь, поликлиники получают из ЕИР информацию о наличии свободных мест для госпитализации; о застрахованных лицах, госпитализированных по направлениям;   
об аннулировании ранее выданных направлений; о застрахованных лицах, госпитализированных по экстренным показаниям.

Стационары, также участвуют в обмене информацией и ежедневно передают в ЕИР информацию о количестве свободных мест (коек) на госпитализацию в разрезе профилей отделений; о застрахованных лицах, госпитализированных по направлениям и экстренно;   
об отказах в госпитализации; о количестве выбывших пациентов; о сроках ожидания плановой медицинской помощи.

Страховая медицинская организация, при исполнении медицинскими организациями требований по заполнению ЕИР, имеет возможность контролировать права пациентов в части своевременности госпитализации, а также информировать пациентов, при их обращении или обращении их официальных представителей, об аннулировании направления   
на госпитализацию, о дате планируемой госпитализации. Единый информационный ресурс (ЕИР) в Хабаровском крае с января 2014 года работает в круглосуточном режиме. Доступ к его работе имеют все медицинские организации края. Вместе с тем, не все медицинские организации активно включились в эту работу, мотивируя свое бездействие нежеланием нагружать медицинский персонал дополнительными обязанностями[[31]](#footnote-31).

Однако такое гуманное отношение к медицинскому персоналу не позволяет страховыми медицинскими организациями в сфере ОМС обеспечить:

- доступность и качество медицинской помощи пациентам при необходимости оказания им стационарной помощи (в круглосуточном режиме);

- соблюдение сроков ожидания оказания медицинской помощи в стационарных условиях, установленных территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи.

Вопрос обеспечения прав застрахованных лиц посредством соблюдения порядка информационного сопровождения при организации оказания медицинской помощи был предметом обсуждения Координационного совета по организации защиты прав граждан   
в системе обязательного медицинского состояния, в состав которого входит представитель аппарата Уполномоченного.

На заседании Координационного совета, как в качестве членов совета, так и в качестве приглашенных лиц, присутствовали представители министерства здравоохранения, что позволяет надеяться, что между двумя ведомствами, деятельность которых направлена   
на обеспечение прав пациентов при предоставлении медицинской помощи, будет налажен диалог, позволяющий отрегулировать работу участников взаимодействия информационного сопровождения застрахованных лиц при организации оказания им медицинской помощи.

**В качестве итога**

В Хабаровском крае, как и в Российской Федерации в целом, продолжается процесс становления системы, направленной на защиту прав пациентов, а также на получение ими качественной и доступной медицинской помощи.

Как и любая другая система, находящаяся в стадии реформирования и модернизации, система здравоохранения сталкивается со множеством проблем, которые, в свою очередь, помогают проводить работу, направленную, как на совершенствование нормативно-правовой базы, на реформирование системы сбора и анализа жалоб пациентов, так и на развитие внутрикорпоративных механизмов контроля качества медицинской помощи, создание системы страхования профессиональной ответственности медицинских работников и многое другое. Однако создать действующую систему получения доступной и качественной медицинской помощи, а также эффективную систему защиты прав и интересов пациентов возможно лишь посредством объединения усилий всех заинтересованных государственных, общественных   
и частных структур, а также самих пациентов и медицинских работников.

**Глава IV. Реализация конституционного права граждан   
на социальное обеспечение**

Российская Федерация является социальным государством,[[32]](#footnote-32) основным элементом которого является социальная защита, выраженная в комплексе конституционных прав   
и свобод человека и гражданина, направленных, в первую очередь, на обеспечение достойного уровня жизни и свободное развитие человека.

Один из основных элементов социальной защиты – это социальное обеспечение, которое, в силу положений статьи 39 Конституции Российской Федерации, предоставляется   
с учетом возраста, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей   
и в иных случаях, установленных законом.

Перечень случаев, с которыми [Конституция](consultantplus://offline/ref=5FD17120F104C7D76FBD05A1E30C22521E2136359EC6E760479A32X7xDX) Российской Федерации связывает право   
на социальное обеспечение, не является исчерпывающим. Относя установление таких случаев   
к сфере регулирования законом, [Конституция](consultantplus://offline/ref=5FD17120F104C7D76FBD05A1E30C22521E2136359EC6E760479A32X7xDX) Российской Федерации тем самым подтверждает обязанность государства гарантировать гражданам социальное обеспечение не только при наступлении случаев названных в ее [статье 39,](consultantplus://offline/ref=5FD17120F104C7D76FBD05A1E30C22521E2136359EC6E760479A327D80D8BCD595DF4B91751FXDxEX) но и при наступлении других социальных рисков, признаваемых законодателем в качестве основания для его предоставления.

**1. Социальная защита, предоставляемая для воспитания детей**

Анализ краевого законодательства свидетельствует о том, что традиционно экономической (социальной) поддержкой значительной части семей с детьми в Хабаровском крае являются различного рода денежные выплаты и льготы, к числу которых относятся:

- единовременное пособие при рождении второго и каждого последующего ребенка, установленное Законом Хабаровского края от 26.05.2004 № 183 «О социальной поддержке семей при рождении второго и каждого последующего ребенка в Хабаровском крае»;

- ежемесячное пособие на ребенка (на каждого рожденного, усыновленного, принятого под опеку (попечительство) совместно проживающего с ним ребенка) в семьях   
со среднедушевым доходом, размер которого не превышает величины прожиточного [минимума](consultantplus://offline/ref=526318747D6ED460BBE2E8BB3551EA02F4316D1464A07C68A294222925B1894AQ7Q7G) в среднем на душу населения по краю, установленное Законом Хабаровского края от 29.12.2004 № 239 «О ежемесячном пособии гражданам, имеющим детей»;

- льготное обеспечение лекарственными препаратами по рецептам врачей детей   
из многодетных семей в возрасте до 6 лет, установленное Законом Хабаровского края   
от 26.01.2005 № 254 «О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей, и иных категорий граждан»;

- бесплатный проезд в общественном транспорте по единому социальному проездному билету учащихся общеобразовательных учреждений из многодетных семей, установленный постановлением Губернатора Хабаровского края от 17.05.2005 № 122 «Об организации льготного проезда отдельных категорий граждан на территории Хабаровского края»;

- предоставление гражданам, имеющими трех и более детей, в собственность бесплатно земельных участков для осуществления индивидуального жилищного строительства, дачного строительства; для ведения садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства; для осуществления животноводства; для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства,   
в соответствии с Законом края от 29.06.2011 № 100 «О бесплатном предоставлении   
в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края»;

- ежемесячная денежная компенсация части расходов многодетной семьи на оплату коммунальных услуг, установленная постановлением Правительства Хабаровского края   
от 21.12.2011 № 432-пр «О Порядке назначения и выплаты ежемесячной денежной компенсации части расходов на оплату жилого помещения и (или) коммунальных услуг отдельным категориям граждан на территории Хабаровского края».

Кроме того, Законом Хабаровского края от 27.07.2011 № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края» установлены дополнительные меры поддержки семей, имеющих детей, за счет средств краевого бюджета   
в форме предоставления им краевого материнского (семейного) капитала, а в соответствии   
с Законом Хабаровского края от 27.06.2012 № 201 «О ежемесячной денежной выплате   
в случае рождения третьего ребенка или последующих детей» семьи, имеющие среднедушевой доход ниже среднего по краю, при рождении после 31.12.2012 третьего ребенка или последующих детей, получили право на ежемесячную денежную выплату   
в размере прожиточного минимума для детей до достижения ребенком возраста трех лет.

Таким образом, в крае сформирована система поддержки семей, имеющих двух и более детей, которая, необходимо заметить, продолжает развиваться.

К сожалению, несмотря на достаточно большой перечень мер, направленных   
на поддержку семей с детьми, к Уполномоченному продолжают поступать обращения, затрагивающие вопросы соблюдения государственными органами власти прав семей с детьми на получение мер социальной защиты.

Так, за 2014 год Уполномоченному поступило 142 обращения по вопросам семьи   
и детства, 13,2% касалось вопросов предоставления земельных участков многодетным семьям, выплаты материнского капитала, предоставления адресной материальной помощи. Наибольший процент обращений составили вопросы, связанные с предоставлением земельных участков в собственность многодетным семьям бесплатно.

Как было отмечено выше, 29 июня 2011 года в крае был принят Закон № 100   
«О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края» (далее - Закон от 29.06.2011 № 100), который предоставил гражданам, имеющим трех и более детей, право приобрести   
в собственность бесплатно земельные участки для осуществления индивидуального жилищного строительства, дачного строительства; для ведения садоводства и огородничества, личного подсобного хозяйства; для осуществления животноводства; для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Согласно положениям указанного Закона, воспользоваться правом приобрести   
в собственность бесплатно земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, в том числе земельные участки, государственная собственность на которые не разграничена (далее - земельные участки), могли граждане, имеющие трех и более детей.

Для реализации прав необходимо было представить в уполномоченный орган заявление о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно, паспорт гражданина Российской Федерации, свидетельства о рождении (усыновлении, удочерении) каждого из детей. При этом возрастные ограничения детей законом не оговаривались (устанавливались).

19 апреля 2013 года Законом Хабаровского края № 278 и 25 июня 2014 года Законом края № 376 в вышеуказанный Закон от 29.06.2011 № 100 были внесены значительные изменения. В частности, изменялся порядок предоставления земельных участков.

Так, с вступлением в силу внесенных изменений, правом на получение в собственность бесплатно земельного участка стала обладать лишь «многодетная семья, состоящая из:

- двух родителей, находящихся в зарегистрированном браке, воспитывающих трех   
и более детей в возрасте до 18 лет, постоянно проживающих совместно с ними;

- одного родителя при неполной семье, воспитывающего трех и более детей в возрасте до 18 лет, постоянно проживающих совместно с ним».

Внесенные изменения, в свою очередь, породили большое количество обращений граждан, имеющих трех и более детей, поступающих в адрес Уполномоченного.

Анализ поступивших жалоб свидетельствовал о том, что все обратившиеся   
к Уполномоченному были поставлены на учет для предоставления земельных участков   
в собственность бесплатно в 2011 – 2012 годах, то есть в период действия краевого закона   
о бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края в первоначальной редакции. Однако,   
не учитывая данный факт, в 2014 году уполномоченный орган на основании вступивших   
в силу изменений в указанный выше краевой Закон от 29.06.2011 № 100, принимает решение   
о снятии их с учета. В качестве причины снятия с учета указывается «утрата права   
на предоставление земельного участка», возникшего в соответствии с Законом Хабаровского края «О бесплатном предоставлении в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края» в редакции Закона   
от 19.04.2013 № 278.

По мнению Уполномоченного, данные действия государственных органов противоречат положениям Конституции Российской Федерации, согласно которым законы, ухудшающие положение граждан, не могут иметь обратной силы (статьи 54, 55, 56 и 57 Конституции Российской Федерации).

Для восстановления нарушенных прав граждан Уполномоченный обратился   
в прокуратуру Хабаровского края с целью проверки указанных в обращениях обстоятельств   
и принятия мер прокурорского реагирования.

В своем обращении Уполномоченный указал, что акты гражданского законодательства не имеют обратной силы и применяются к отношениям, возникшим после введения   
их в действие. Более того, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, придание обратной силы закону, ухудшающему положения граждан   
и означающему, по существу, отмену для этих лиц права, приобретенного ими в соответствии с ранее действовавшим законодательством и реализуемого или в конкретных правоотношениях, несовместимо с положениями статей 1, 2, 18, 54, 55 и 57 Конституции Российской Федерации. По смыслу указанных конституционных положений изменение законодателем ранее установленных условий должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает сохранение разумной стабильности правового регулирования   
и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм.

Положения статей 2 и 6 Закона Хабаровского края «О бесплатном предоставлении   
в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края» (в редакции [Закона](consultantplus://offline/ref=9CCE3B83E12B71651281E82EB3A0CB9DE510409D2AFAD5B90EFBC07D724C04207FA031F878D93EBF33B127XAD0E) Хабаровского края от 19.04.2013 № 278), вступили   
в силу в мае 2013 года, соответственно действие данных положений распространяется   
на отношения, возникшие после указанной даты и не могут применяться к правоотношениям, возникшим ранее.

Следовательно, граждане, в том числе имеющие совершеннолетних детей, поставленные на учет до вступления в силу Закона от 19.04.2013 № 278, то есть в 2011 - 2012 годы, не могут быть лишены своего права на получение земельного участка.

Согласившись с мнением Уполномоченного, прокуратурой края в адрес Губернатора края было внесено представление об устранении нарушений прав граждан, допущенных при реализации Закона от 29.06.2011 № 100 и выразившихся в принятии уполномоченным органом решения о снятии ряда граждан с учета для предоставления земельного участка   
в собственность по причине утраты права на предоставление земельного участка.

Для урегулирования указанных вопросов в августе 2014 года при заместителе Председателя Правительства Хабаровского края по экономическим вопросам состоялось совещание с участием представителей прокуратуры Хабаровского края, министерства социальной защиты населения края, министерства имущественных отношений края и главного юридического управления Губернатора и Правительства края.

Итогом заседания стало принятие решения об установлении порядка реализации Закона от 29.06.2011 № 100 с учетом внесенных в него изменений, а также с учетом требований Гражданского и Земельного кодексов Российской Федерации и разъяснений Конституционного Суда Российской Федерации.

Безусловно, в настоящей главе затронуты далеко не все проблемы, касающиеся реализации права на социальное обеспечение. Их, конечно же, гораздо больше. Однако некоторые из них озвучены в других главах настоящего доклада, посвященных вопросам реализации прав граждан на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, на труд   
и защиту от безработицы.

Также, отдельно, по мнению Уполномоченного, стоит сказать о проблемах, с которыми сталкиваются в повседневной жизни люди с ограниченными возможностями и которые, наиболее всего нуждаются в социальной поддержке со стороны государства.

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

В Хабаровском крае проживает 288,6 тыс. граждан пожилого возраста, что составляет более 20% населения края, и 87,8 тыс. инвалидов - 6,5% населения края. Из признанных инвалидами граждан около 5 тыс. являются детьми-инвалидами. В свою очередь, из общего количества инвалидов 31,4% - инвалиды трудоспособного возраста. Каждый четвертый житель края относится к маломобильным группам населения и нуждается в активной поддержке государства и общества.

Российская правовая система имеет развитое законодательство о социальной защите инвалидов. Базовый закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» был принят в 1995 году. На его основе сформированы правила и механизмы социальной защиты инвалидов, соответствующие основным международно-правовым принципам и нормам   
в области обеспечения равных возможностей для инвалидов.

В октябре 2012 года в России вступили в силу положения Конвенции ООН о правах инвалидов от 13.12.2006 (далее - Конвенция ООН), ратифицированной Российской Федерацией в мае этого же года. Это событие стало важным шагом в направлении решения вопросов интеграции людей с ограниченными возможностями здоровья и предпосылкой совершенствования политики Российской Федерации в обеспечении равных возможностей инвалидам.

В целях приведения законодательства Российской Федерации в соответствие   
с Конвенцией ООН было принято более 10 федеральных законов и около 30 поправок в уже действующие нормативно-правовые акты, касающиеся вопросов создания безбарьерной среды жизнедеятельности для инвалидов, повышения их занятости и качества предоставляемых услуг, в частности, в таких приоритетных сферах, как образование, социальное   
и транспортное обслуживание, использование жестового языка.

Безусловно, наиболее действенным механизмом в реализации Конвенции стала государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы[[33]](#footnote-33), которая заложила основы формирования условий беспрепятственного доступа   
к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов   
и других маломобильных групп населения, а также основы совершенствования механизма предоставления услуг в сфере реабилитации и государственной системы медико-социальной экспертизы.

Более того, она нацелила все государственные органы и структуры на решение таких взаимосвязанных задач как:

- создание условий и механизмов для реализации комплексного подхода при обеспечении доступности объектов инфраструктуры и услуг;

- модернизация системы экспертизы инвалидности, определение ограничений жизнедеятельности и особых потребностей инвалидов и назначения им мер адресной помощи;

- реализация нового для России компонента реабилитации – оказание инвалидам помощи в преодолении барьеров, мешающих получению ими услуг наравне с другими лицами;

- предоставление индивидуальных мер поддержки и сопровождения в конкретных ситуациях в повседневной жизни;

- модернизация и производство технических средств реабилитации.

В Хабаровском крае вопросам соблюдения и обеспечения прав инвалидов уделялось   
и уделяется достаточно серьезное внимание.

Так, первая программа обеспечения доступной среды для жизнедеятельности инвалидов была утверждена Губернатором края еще в 1991 году в рамках выполнения Указов Президента Российской Федерации. И, несмотря на то, что программа не была финансово обеспечена, удалось сделать немало. Были решены вопросы согласования проектов строящихся зданий с общественными объединениями инвалидов. В городах Хабаровске   
и Комсомольске-на-Амуре перекрестки дорог были дооборудованы светофорами   
со звуковыми сигналами для удобства перехода незрячими инвалидами. В г. Комсомольске-на-Амуре в жилых домах, по месту проживания инвалидов-колясочников, были установлены стационарные и переносные пандусы. В городах края при строительстве и ремонте дорог стали понижать бордюры на пешеходных переходах для удобства перемещения инвалидов   
и других маломобильных групп населения.

В 2012 году постановлением Правительства Хабаровского края от 31.05.2012 № 170-пр была утверждена долгосрочная краевая целевая программа Хабаровского края «Доступная среда» на 2013 - 2015 годы, которую в декабре 2013 года заменила вновь разработанная программа Хабаровского края «Доступная среда» на 2014 - 2015 годы»[[34]](#footnote-34) (далее – краевая Программа «Доступная среда», Программа). Основной целью краевой Программы является обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения (людей, испытывающих затруднения при самостоятельном передвижении, получении услуг, необходимой информации) к приоритетным объектам   
и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности.

Перечень программных мероприятий включает в себя 4 основных раздела, направленных на:

- нормативное правовое сопровождение формирования доступной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения и организационных механизмов развития системы реабилитации и социальной интеграции инвалидов, формирования для них доступной среды жизнедеятельности;

- адаптацию приоритетных объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры для беспрепятственного доступа и получения услуг инвалидами и другими маломобильными группами населения;

- информационные и просветительские мероприятия, направленные на преодоление социальной разобщенности в обществе и формирование позитивного отношения к проблеме обеспечения доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения;

- мероприятия по формированию толерантного отношения общества к людям   
с ограниченными возможностями.

Более того, Программа предусматривает необходимый объем средств для проведения запланированных мероприятий.

Изучение программы свидетельствует о том, что ее принятию предшествовало проведение исследования проблем «доступности среды» для инвалидов и других маломобильных граждан, проживающих в крае. В частности, был проведен социологический опрос среди данных групп населения, результаты которого показали, что 80% граждан   
с нарушениями опорно-двигательного аппарата приходится преодолевать барьеры при пользовании общественным транспортом, 60% - при совершении покупок, 80% инвалидов   
по зрению испытывают затруднения или полную невозможность посещения спортивных сооружений и мест отдыха. Из 1 тыс. опрошенных инвалидов, передвигающихся на креслах-колясках, 96% при выходе из подъезда дома полностью зависят от сторонних лиц, 42% от всех опрошенных проживают с престарелыми родителями и не имеют возможности выйти   
из дома[[35]](#footnote-35).

В свою очередь, мониторинг наиболее востребованных объектов социальной инфраструктуры (торговли, бытового обслуживания, транспорта, социальной защиты, культуры, здравоохранения, спорта и физической культуры, образования) показал, что многие здания, в которых они расположены, не предусматривают условий беспрепятственного к ним доступа инвалидов и других маломобильных групп населения. Более половины требуют дооборудования с учетом особых потребностей инвалидов[[36]](#footnote-36).

Для оказания медицинской помощи эксплуатируется 382 здания и сооружения. Более половины зданий требуют реконструкции и капитального ремонта[[37]](#footnote-37).

Учреждениями социального обслуживания и центрами социальной поддержки населения эксплуатируются 195 зданий и сооружений, закрепленных за ними на праве оперативного управления. Одной из наиболее важных проблем является высокая степень износа основных фондов указанных учреждений. Их материально-техническая база   
не отвечает современным требованиям санитарных норм и правил, требованиям пожарной безопасности. Так, в семи учреждениях (11%), размещенных в деревянных зданиях, отсутствуют внутренние системы горячего и холодного водоснабжения, а 11 учреждений (16%) не имеют необходимого набора помещений (отсутствуют изоляторы в медицинских блоках, приемно-карантинные отделения), спальные помещения, пищеблоки и прачечные   
не соответствуют нормативным площадям, так как учреждения располагаются   
в приспособленных зданиях и помещениях.

Из 16 функционирующих в крае государственных учреждений - центров занятости населения - только 4 соответствуют требованиям по обеспечению доступности для инвалидов и других маломобильных групп населения.

Серьезную проблему для инвалидов и других маломобильных групп населения представляет передвижение по улицам и пользование общественным транспортом.

Общественный транспорт, являющийся важной составляющей активной социальной   
и трудовой жизни, не приспособлен для использования его инвалидами и другими маломобильными гражданами.

В крае в 2012 году функционировало 600 автобусов и 168 единиц городского электрического транспорта (трамваи, троллейбусы), из них лишь 2,7% транспорта   
(21 единица) – приспособлены для перевозки инвалидов и других маломобильных групп населения.

Для обеспечения доступности среды для инвалидов и других маломобильных групп населения Программой запланирован комплекс практических мероприятий, направленных   
на адаптацию приоритетных объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры для нужд указанной выше категории граждан, в том числе:

- развитие службы «Социальное такси» (г. Хабаровск, г. Комсомольск-на-Амуре, Амурский, Ванинский, Николаевский, Хабаровский муниципальные районы);

- приобретение подвижного состава наземного (городской автомобильный и городской электрический) транспорта общего пользования, адаптированного для инвалидов и других маломобильных групп населения;

- создание универсальной безбарьерной среды в учреждениях приоритетных социальных сфер (социальной защиты, культуры, занятости, профессионального и общего образования, здравоохранения, связи и информации);

- адаптация внутриквартирного пространства.

Бесспорно, к настоящему времени сделано немало для реализации права инвалидов   
и других маломобильных граждан на доступную среду жизнедеятельности.

В частности, социальные объекты и объекты образования оснащаются специальными приспособлениями и оборудованием для обеспечения доступа инвалидов и других маломобильных групп населения. Положительные тенденции имеются в сфере транспортного обслуживания инвалидов. Приобретаются низкопольные автобусы и трамваи. К примеру,   
на маршрутах города Хабаровска перевозку инвалидов, в том числе инвалидов-колясочников, осуществляют 20 трамваев, 13 автобусов и 3 троллейбуса, оборудованных механическими приспособлениями и 11 троллейбусов с низким уровнем пола. В 2014 году приобретено еще   
4 трамвая адаптированных для маломобильных групп населения.

Для удобства слабослышащих пассажиров в городе работают 19 трамваев,   
25 троллейбусов, 150 автобусов, оборудованных световыми табло с «Бегущей строкой»,   
на которых размещается информация о названиях остановочных пунктов.

В течение прошедшего года звуковой сигнализацией благоустроено 7 светофорных объектов. Произведен ремонт 12 остановок общественного транспорта, 4 перехода через трамвайные пути оснащены дорожками, пригодными для перемещения маломобильных групп населения.

Вместе с тем, несмотря на реализующуюся в крае программу «Доступная среда», включающую мероприятия по созданию безбарьерной, доступной среды жизнедеятельности инвалидов, реалии сегодняшнего дня таковы, что многие инвалиды, проживающие   
на территории Хабаровского края, по-прежнему, практически не выходят из дома, поскольку испытывают значительные трудности с перемещением. Двери лифтов в жилых домах слишком узкие, и инвалиды колясочники не могут ими воспользоваться, лестницы,   
в большинстве своем, не оборудованы пандусами.

Оставляет желать лучшего и социальная инфраструктура, которая не полностью адаптирована для нужд инвалидов и не предоставляет им возможности свободно перемещаться по населенным пунктам, ведь само по себе наличие приспособленного   
для инвалидов общественного транспорта не обеспечивает им способность передвигаться   
по населенному пункту, 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, изложенному еще в Докладе за 2013 год, 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 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 стендами с номерами маршрутов и расписанием общественного транспорта, приспособленного для людей с инвалидностью.

К сожалению, из информации, предоставленной администрацией города Хабаровска   
о ремонте 12 остановок общественного транспорта, невозможно определить, оборудованы   
ли они для «нужд» инвалидов. Однако не ошибемся, если скажем, что на них отсутствует информация о номерах маршрутов и расписании общественного транспорта, приспособленного для людей с инвалидностью. 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?

Более того, как слепому или плохо видящему человеку передвигаться по населенному пункту, если световые сигналы светофоров, регулирующих движение пешеходов через транспортные коммуникации, не везде дублируются звуковыми сигналами. Количество звуковых светофоров, ориентированных на слепых, в крае ничтожно мало. Кроме того, временной интервал между включениями красного сигнала светофора и зеленого   
на некоторых светофорах настолько мал, что не позволяет перейти через дорогу не только инвалиду, но и физически здоровому человеку.

Для восстановления нарушенных прав инвалидов и других маломобильных групп населения на «доступную среду» Уполномоченный был вынужден, и не раз, обращаться   
в контрольно-надзорные органы, которые принимали меры воздействия к нарушителям прав вышеуказанной категории граждан.

Так, к примеру, в 2014 году органами прокуратуры, как по обращениям Уполномоченного, так и в рамках самостоятельной деятельности по надзору за исполнением законодательства о защите прав инвалидов на доступ к объектам социальной инфраструктуры:

- в суды направлено 40 исковых заявлений (основная часть рассмотрена   
и удовлетворена);

- должностным лицам внесено 11 представлений, вынесено 6 постановлений по делам об административных правонарушениях по статье 9.13 Кодекса Российской Федерации   
об административных правонарушениях (уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур).

Безусловно, не везде можно создать безбарьерную среду. Есть и такие здания, которые проще построить заново, чем адаптировать под нужды маломобильных граждан. Тем более, что новое строительство еще на этапе проектирования должно задумываться с учетом нужд инвалидов. Технический регламент о безопасности зданий и сооружений[[38]](#footnote-38) содержит достаточно большое количество требований к зданиям и сооружениям в части их доступности для инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения.

Также, одним из основных документом комплекса системы нормативных документов   
в строительстве, устанавливающих конкретные параметры доступности зданий для людей   
с ограниченными возможностями, является СНиП 35-01-2001 «Доступность зданий   
и сооружений для маломобильных групп населения» (утвержденный Приказом Минрегиона России от 27.12.2011 № 605).

Более того, согласно [части 3 статьи 42](consultantplus://offline/ref=84225D716BC29A0766EE86AC403C478919F9CDD5C25BC0AD1C045F5D3A26BF4872987F34F81B5B6AGD2CH) Федерального закона «Технический регламент   
о безопасности зданий и сооружений» СНиП 35-01-2001 является обязательными   
для применения[[39]](#footnote-39) и за его неисполнение юридические и должностные лица могут быть привлечены к административной ответственности.

На сегодняшний день ни один контрольно-надзорный орган не представил информации о привлечении к ответственности за уклонение от исполнения указанных требований. В связи с чем, складывается двоякое впечатление: либо застройщики, осуществляющие свою деятельность в крае, не нарушают установленных Техническим регламентом требований,   
что весьма сомнительно; либо это направление находится без контроля со стороны соответствующих надзорных органов, что, в свою очередь, недопустимо. *В связи с чем, Уполномоченный считает, необходимым наладить эффективный контроль за соблюдением требований Федерального закона «Технический регламент о безопасности зданий   
и сооружений» и СНиП 35-01-2001 всеми застройщиками, осуществляющими свою деятельность на территории края.*

Возвращаясь к вопросу приспособления к нуждам инвалидов уже построенных объектов, безусловно, необходимо стремиться адаптировать их к нуждам инвалидов и других маломобильных граждан – устанавливать пандусы, рельефно-тактильные полосы и так далее. Однако, в случаях, если здание не может быть полностью приспособлено для нужд инвалидов, к примеру, является памятником истории и культуры, должна быть обеспечена доступность предоставляемой в этом здании услуги.

Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов   
в Российской Федерации» устанавливает, что на каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, должно быть выделено   
не менее 10% мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства.

К сожалению, сегодня требования данного закона не для всех являются аксиомой,   
в связи с чем, не всегда на стоянках автотранспортных средств, в том числе, около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и иных учреждений, имеются положенные места, для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов.

В 2014 году органы прокуроры края продолжили выявление нарушений в сфере законодательства о безопасности дорожного движения, а именно – отсутствие парковочных мест для инвалидов, что повлекло принятие соответствующих мер прокурорского реагирования.

В связи с многочисленными нарушениями, выявленными в ходе проверки, прокуратурой края подготовлены и направлены в районные прокуратуры информационные письма о практике прокурорского надзора по исполнению законодательства о социальной защите инвалидов на объектах автотранспортной и социальной инфраструктуры. Кроме того,   
в Правительство края направлена информация о необходимости принятия мер по улучшению ситуации в сфере обеспечения требований доступности для инвалидов объектов социальной инфраструктуры. Аналогичная информация направлена, в территориальные органы федеральных органов государственной власти, осуществляющие свою деятельность   
на территории края.

**1. Образование инвалидов**

Возможность получения образования всеми детьми, независимо от состояния   
их здоровья, законодательно закреплена в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ   
«Об образовании в Российской Федерации».

Согласно закону, инклюзивное образование – это обеспечение равного доступа   
к образованию для всех обучающихся с учетом разнообразия особых образовательных потребностей и индивидуальных возможностей. Инклюзивное образование предполагает обучение детей с ограниченными возможностями здоровья не в специализированном,   
а в обычном учебном заведении.

В рамках краевой Программы «Доступная среда» министерством образования и науки Хабаровского края проводится работа по формированию образовательных учреждений, обеспечивающих совместное обучение детей-инвалидов со здоровыми детьми.

Так, в 2014 году мероприятия по созданию универсальной безбарьерной среды были выполнены в 10-и общеобразовательных организациях и 3-х профессиональных училищах городов Хабаровска и Комсомольска-на-Амуре, а также в Амурском муниципальном районе. В общей сложности доля общеобразовательных организаций, в которых создана универсальная безбарьерная среда, по состоянию на 01.01.2015 составила 26,5%,   
в профессиональных образовательных организациях – 12,1%.

Вместе с тем, в обращениях к Уполномоченному все чаще стали появляться просьбы, касающиеся оказания помощи в получении информации о доступных вариантах обучения детей-инвалидов. В частности, некоторые родители утверждают, что «учат своих детей   
на дому или отправляют напрямую в специализированные школы, лишь потому, что   
не располагают информацией о том, как система общего образования может обеспечить учебные потребности их ребенка».

Согласно положениям Федерального закона «О социальной защите инвалидов   
в Российской Федерации» инвалид имеет право на создание условий для беспрепятственного получения услуг, а равно на получение информации об объектах и предоставляемых ими услугах в доступной форме.

*По мнению Уполномоченного, сделать информацию о доступности для инвалидов   
и иных маломобильных граждан объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры края позволит информационная система, размещенная на официальном информационном интернет-портале Хабаровского края.*

*В свою очередь, предоставление информации о «доступных» для инвалидов объектах социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры возможно будет возложить   
на соответствующие органы исполнительной власти края (по направлениям деятельности)   
и органы местного самоуправления муниципальных районов края.*

Продолжая тему доступности образования необходимо отметить, что Закон   
об образовании предоставляет родителям возможность выбирать, в какую школу отдавать своего ребенка-инвалида: в коррекционную или общеобразовательную. Однако реалии сегодняшнего дня таковы, что некоторые родители не имеют необходимых условий, которые бы сделали инклюзивную форму обучения возможной для их детей. Среди этих   
условий - отсутствие ранней подготовки к школе детей, у которых оба родителя глухие,   
в связи с чем ребенок не получает должного развития и, как следствие, попадает в школу-интернат, в котором обучаются дети с задержкой умственного развития. Особенно важна здесь ранняя помощь подобным семьям, которая более активно оказывается со стороны общественных организаций инвалидов, а не государственных структур. Примером может служить общественная организация родителей, имеющих детей с нарушением слуха (АРИДОНС), которая несколько лет подряд занимается ранней подготовкой к школе детей,   
в частности, у которых оба родителя глухие[[40]](#footnote-40).

*В связи с тем, что суть инклюзивного образования (совместного обучения детей   
с разными возможностями) заключается в развитии общего образования в плане его приспособления к потребностям всех детей: и инвалидов и здоровых,* *Уполномоченный считает необходимым рекомендовать отраслевым государственным органам изучить эту проблему, а также опыт работы общественной организации, и перевести   
его на государственную основу.*

1. **Обеспечение инвалидов жильем**

Количество обращений, в том числе от инвалидов и родителей детей-инвалидов, поступающих в адрес Уполномоченного, свидетельствует о том, что жилищная проблема для них, как и для многих других граждан Хабаровского края, является главной.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Т. (дело от 23.10.2014 № 1330), являющаяся матерью ребенка-инвалида. В своем обращении заявительница указала,   
что их «семья стоит в очереди на получение муниципального жилья с 2010 года, как малоимущая семья, не имеющая своей жилплощади ни в собственности, ни по договору социального найма». Также гражданка Т. просила разъяснить, почему «инвалиды и семьи, имеющие детей инвалидов, вставшие на учет до 2005 года, стояли в отдельной очереди и были обеспечены квартирами из государственного жилищного фонда, а эти же семьи, вставшие   
на учет после 2005 года, не имеют такой прерогативы».

По мнению Уполномоченного, причины проблем, возникающих в сфере обеспечения инвалидов жильем, необходимо искать в условиях их предоставления. Жилищным законодательством РСФСР не предусматривалось специального регулирования порядка обеспечения семей с детьми-инвалидами жилыми помещениями на условиях договора социального найма, в том числе их право на внеочередное предоставление жилья.   
Не установил эти преференции и Жилищный кодекс Российской Федерации.

Однако, в связи со вступлением в силу с 1 января 2005 года Жилищного кодекса Российской Федерации, Федеральным законом от 29.12.2004 № 199-ФЗ в Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым Российская Федерация передала органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочия по обеспечению жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, нуждающихся в улучшении жилищных условий, вставших на учет до 2005 года. Средства на реализацию передаваемых полномочий по предоставлению указанных мер социальной поддержки предусматриваются   
в федеральном бюджете в виде субвенций (статьи 17 и 28.2 настоящего Федерального закона).

Как неоднократно разъяснял Конституционный Суд Российской Федерации,   
в частности, в Определении от 12.04.2011 № 551-0-0, эти правила обеспечения жилыми помещениями инвалидов были установлены законодателем в рамках своих дискреционных полномочий.

Таким образом, законодатель по своему усмотрению решил обеспечить за счет средств федерального бюджета жильем нуждающихся в нем инвалидов, вставших на учет до принятия Жилищного кодекса Российской Федерации.

Остальные граждане, нуждающиеся в жилье, приобретают и реализуют право   
на получение жилых помещений по договору социального найма на общих основаниях   
и в порядке очередности.

Исключение составляют граждане, страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, указанных в соответствующем Перечне, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 № 378. К их числу, в частности, относятся активные формы туберкулеза с выделением микобактерий туберкулеза, злокачественные новообразования, сопровождающиеся обильными выделениями, хронические и затяжные психические расстройства с тяжелыми стойкими или часто обостряющимися болезненными проявлениями и т.п. Таким гражданам жилые помещения по договорам социального найма предоставляются вне очереди в соответствии с пунктом 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации. Между тем, отдельные нарушения функций организма, влекущие за собой признание гражданина инвалидом 1 группы, в указанный перечень   
не входят и, соответственно, не являются тем основанием, согласно которому возникает право на получение помещения по договору социального найма вне очереди. Таким образом, учитывая острый дефицит жилья в муниципальном жилищном фонде, ожидание жилья инвалидами и семьями, имеющими детей инвалидов, может затянуться не на один десяток лет.

*Приведенное свидетельствует о том, что в вопросе предоставления жилья семьям, имеющим детей-инвалидов и нуждающимся в улучшении жилищных условий вставшим   
на учет до 1 января 2005 года и после указанный даты, существует некая дискриминация.*

*В свою очередь, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации (Постановления от 03.11.1998* [*№ 25-П*](consultantplus://offline/ref=891F8025436884B7EDD8F8B5AA5B74C36BAF412FE30D4EF217D6786DpD44B) *и от 05.04.2007* [*№ 5-П*](consultantplus://offline/ref=891F8025436884B7EDD8F8B5AA5B74C36FA84D2EEA0D4EF217D6786DpD44B)*,* [*Определение*](consultantplus://offline/ref=891F8025436884B7EDD8F8B5AA5B74C36FA64F2DE80D4EF217D6786DpD44B) *от 15.05.2007 № 378-О-П), соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от любых проявлений дискриминации, означает - помимо недопустимости установления в законе какого-либо различия, исключения или предпочтения, основанного   
на признаках расы, пола, религии, политических убеждений, национальной принадлежности, социального происхождения или каких-либо других обстоятельств, - запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях). Исходя из этого, государство должно гарантировать равенство прав граждан, находящихся в одинаковых условиях, в данном случае возможность получения государственной поддержки семьям, имеющим детей-инвалидов и нуждающимся   
в улучшении жилищных условий.*

*Для устранения указанной дискриминации, по мнению Уполномоченного, необходимо   
на законодательном уровне предусмотреть ежегодное выделение регионам из федерального бюджета целевых денежных субвенций, для обеспечения жильем инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов и нуждающихся в улучшении жилищных условий.*

Не меньше вопросов среди инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, вызывает так называемая «скидка» на оплату жилья и причины предоставления ее в зависимости   
от того, кто является собственником жилого помещения.

Напомним, согласно статье 17 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ   
«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50% на оплату жилого помещения государственного или муниципального жилищного фонда и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - на стоимость топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

В силу положений пункта 13 постановления Правительства Российской Федерации   
от 27.07.1996 № 901 «О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг» инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, предоставляется скидка не ниже 50% оплаты жилья в домах государственного, муниципального и общественного жилищного фонда, оплаты коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда), а в жилых домах, не имеющих центрального отопления, - стоимости топлива, приобретаемого в пределах норм, установленных для продажи населению.

То есть, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, проживающие в домах государственного и муниципального жилищного фонда, получают меры социальной поддержки, как по оплате коммунальных услуг, так и по оплате жилого помещения. А те же семьи, но проживающие в домах, не входящих в государственный или муниципальный жилищный фонд, получают меры социальной поддержки только по оплате коммунальных услуг. Между тем, зачастую собственниками квартир эти семьи становятся в результате приватизации, реже наследования. То есть приобретших квартиры за счет собственных средств, к сожалению, очень мало.

*Поскольку, как отмечалось ранее, меры социальной защиты, оказываемые в рамках одной категории граждан должны быть единообразные по составу и объему, Уполномоченный считает необходимым внесение изменений в вышеуказанные документы   
в части предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения инвалидам вне зависимости от вида жилого фонда.*

**3. Трудоустройство инвалидов**

Международная организация труда особо выделяет необходимость социальной помощи со стороны государства инвалидам, т.е. гражданам имеющим ограничение жизнедеятельности, вследствие чего, они не могут самостоятельно обеспечить себе достойный уровень жизни.

В частности положения Конвенции международной организации труда № 159, а также [Рекомендаци](consultantplus://offline/ref=35F24FA1D36257C718A2C316BC3A0288C25C11A8447D654FE9948B66G4v1W)и № 168 «О профессиональной реабилитации и занятости инвалидов», Рекомендации № 99 «О переквалификации инвалидов», [Рекомендации](consultantplus://offline/ref=35F24FA1D36257C718A2C316BC3A0288C75C16AD46206F47B09889G6v1W) № 69 «О медицинском обслуживании», определяют такую помощь, как профессиональную реабилитацию   
и обеспечение занятости инвалидов.

Для реализации этой задачи в Хабаровском крае принят Закон Хабаровского края   
от 28.04.1999 № 119 «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае». Согласно статьям 3 и 4 указанного закона, квота для приема на работу инвалидов в организации, расположенные на территории края, численность работников которых составляет более 100 человек, устанавливается в размере 3% среднесписочной численности работников. По данным комитета по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края в 2014 году в органы службы занятости населения края в поиске подходящей работы обратилось 1 388 инвалидов, из них признано безработными 1 029 граждан.

Трудоустроено 628 инвалидов или 45,2% от общего числа инвалидов, обратившихся   
за содействием в органы службы занятости края в 2014 году, из них:

- на постоянную работу – 411 инвалидов, в том числе по программе дополнительных мероприятий в сфере занятости населения трудоустроено 85 инвалидов, в счет квоты – 25 человек;

- на временную работу – 209 человек (в том числе на временные работы для граждан, испытывающих трудности в поиске работы – 135 граждан);

- в общественных работах приняли участие 89 инвалидов.

По состоянию на 01.01.2015 на учете в органах службы занятости населения края состоят 694 инвалида, из них 620 человек являются безработными. К профессиональному обучению в 2014 году приступили 64 инвалида, закончили обучение 62 инвалида. После обучения трудоустроено 39 инвалидов.

Кроме того, в 2014 году государственную услугу по профессиональной ориентации, позволяющую людям с ограниченными возможностями сделать осознанный выбор сферы деятельности (профессии) с учетом рекомендаций индивидуальной программы реабилитации инвалида, получили 679 человек из числа инвалидов.

Государственную услугу по психологической поддержке, направленную на решение личностных проблем, препятствующих трудоустройству, получил 131 безработный инвалид. Услугу по социальной адаптации на рынке труда, направленную на восстановление социальной компетентности инвалидов, формирование у них мотивации к поиску работы, получили 165 безработных инвалидов.

Низкий уровень трудоустройства инвалидов на квотируемые рабочие места объясняется не их нежеланием работать, а, в первую очередь, нежеланием работодателей под различными предлогами их трудоустраивать, делать приспособленные к работе инвалидов рабочие места (виды работ).

Также, основными проблемами, не способствующими в реализации инвалидами   
их права на труд, являются:

- отсутствие вакансий, предлагающих работу на дому и по индивидуальному графику;

- отсутствие подходящих кандидатов, состоящих на учете (основную часть поданных   
в счет квоты вакансий составляют врачи различных направлений: судебно-медицинский эксперт, терапевт, врач скорой неотложной помощи, медицинская сестра, а также инженер, техник-программист, электромонтеры высокого разряда). Безработные инвалиды, имеющие данные профессии и разряды по профессиям, как правило, на учете не состоят.

В Хабаровском крае отсутствует сеть специализированных предприятий, на которых гарантировано трудоустройство незанятых инвалидов. Но, необходимо отметить, что, начиная с 2011 года, ежегодно в крае разрабатывается Программа дополнительных мероприятий   
в сфере занятости населения, включающих в себя содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места. Ежегодно утверждается перечень работодателей – участников Программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, включающих в себя содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места. Так, по итогам 2014 года центрами занятости населения края заключены договоры с 50 работодателями на оборудование (оснащение) 84 рабочих места, на которые трудоустроены 85 незанятых инвалидов[[41]](#footnote-41).

Для инвалида трудоустройство – это не просто работа, но и социальная интеграция,   
а также определенная независимость от социальных выплат. И таких людей, несомненно, надо поддерживать. Для того, чтобы ситуация начала меняться в лучшую сторону, требуется целый комплекс мер, направленных на изменение сложившихся общественных отношений.

*Во-первых, никто не знает проблемы инвалидов лучше, чем сами инвалиды. В связи   
с чем, по мнению Уполномоченного, целесообразно было бы узнать их мнение относительно того, какие меры могут способствовать решению проблем инвалидов на рынке труда.*

*Во-вторых, как отмечалось выше, законодательство возлагает на организации   
и предприятия обязанность создавать рабочие места для инвалидов. Неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест   
для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной квотой для приема   
на работу инвалидов, а также отказ работодателя в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты влекут наложение административного штрафа (*[*статья 5.42*](consultantplus://offline/ref=D7B684939C3BB23E37F056ABBF7541616362586DB18B23FAEF6755A442C36A13E623A9CB1444U0ZAG) *Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации)[[42]](#footnote-42).*

*Даже когда квоту выполнить невозможно в силу специфики работ предприятия, работодатель все равно обязан создать рабочие места для инвалидов в пределах установленной квоты, что подтверждено судебной практикой. Однако у работодателя такого предприятия имеется законная возможность отказать в приеме на работу инвалиду в силу медицинских противопоказаний согласно его карте реабилитации. Причиной этому,   
по нашему мнению, является отсутствие в законодательстве императивной нормы, закрепляющей какие должности должны быть заквотированы для инвалидов.*

[*Перечень*](consultantplus://offline/ref=DBE04128B81FD08E5ED781FA416AED36C74A641178BC41846D8846F7C23EF567B07AE4A9C9C5I6c6G) *приоритетных профессий рабочих и служащих, овладение которыми дает инвалидам наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, утвержденный Постановлением Минтруда России от 08.09.1993 № 150, носит только рекомендательный характер.*

*По мнению Уполномоченного, прежде чем устанавливать административную ответственность за несоблюдение требований о квотировании рабочих мест для инвалидов, целесообразно было бы на законодательном уровне установить конкретные требования относительно профессий по заквотированным рабочим местам.*

*В-третьих, необходимо проведение мероприятий по проектированию   
и приспособлению уже имеющихся рабочих мест и рабочих помещений таким образом, чтобы они были доступны для лиц с различными формами инвалидности; создание механизма резервирования определенных рабочих мест и профессий для лиц с ограниченными возможностями; принятие мер по надлежащему обучению и трудоустройству, исходя   
из зарезервированных рабочих мест.*

**В качестве итога**

Вопрос о знании своих прав (гарантиях и льготах) и законов очень важен для успешной адаптации инвалидов в современное общество. В связи с чем в крае необходимо развивать систему преодолении информационных и психологических барьеров как через развитие в крае единой справочной службы для населения, так и через объективное и позитивное отражение проблем инвалидности и инвалидов по радио и телевидению, через проведение социальных акций «Город равных возможностей».

Вопросы обеспечения безбарьерной среды жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения находятся в ведении разных министерств и ведомств. Это обуславливает необходимость четкого взаимодействия всех участников процесса обустройства среды жизнедеятельности инвалидов, адекватного нормативно-правового, организационного, финансового обеспечения.

В этих условиях необходимо рассмотреть вопрос образования межведомственного Совета по контролю выполнения программы «Доступная среда», главной задачей которого должна явиться организация исследовательской работы по выявлению существующих   
на сегодняшний день проблем людей с ограниченными возможностями. Здесь может быть использован опыт Свердловской области, где по заказу министерства социальной политики разработана автоматизированная информационная система, формирующая базу данных   
и мониторинга ситуации об объектах социальной инфраструктуры, в том числе оборудованных элементами доступности для инвалидов.

Исследовательская работа и рассмотрение ее результатов на межведомственном Совете позволит усилить контроль за исполнением программы, обеспечит возможность объективного и целенаправленного расходования финансовых средств, даст возможность привлечения лиц, уклоняющихся от исполнения установленных требований к ответственности.

Кроме того, в качестве привлечения к проблеме «доступности» более пристального внимания, будет неплохо учредить ежегодный смотр-конкурс «Доступный город (район)», который будет выявлять лучшие объекты «универсального дизайна» (всесторонне доступные гражданам с различными ограничениями). И самое главное - это вовлечение в данную работу общественных объединений инвалидов. Лучших экспертов в организации и проведении данной работы, конечно, не найти.

Тема доступной среды для инвалидов и маломобильных групп населения еще долго останется актуальной. Инфраструктура г. Хабаровска и муниципальных образований Хабаровского края включает колоссальное число объектов с многообразием   
их функционального назначения, архитектурно-планировочных, конструктивных   
и территориальных особенностей, различных форм собственности и ведомственной принадлежности. Ее обустройство – крайне сложная задача, требующая больших финансовых затрат, усилий всех служб. Однако решение этих проблем необходимая и важная функция государственных органов власти, для ее реализации необходимо использовать все имеющиеся в распоряжении ресурсы.

**Глава VI. Защита материнства, детства и семьи**

Конституционные нормы о защите материнства, детства и семьи составляют конституционную основу государственной поддержки семьи в Российской Федерации   
и являются обязательным условием реализуемой государственной политики. На сегодняшний день создана достаточно объемная правовая база, регулирующая вопросы охраны и защиты материнства и детства. Соответствующие меры социальной поддержки установлены, как   
на федеральном уровне (Федеральными законами от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»; от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи   
с материнством»; от 29.12.2006 № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»), так и на региональном.

Так, в Хабаровском крае в полном объеме реализуются федеральные меры социальной поддержки семей с детьми, постоянно совершенствуется система социально-защитных мер, направленных на улучшение положения семей с детьми, укрепление института семьи, оказание помощи семьям и детям, находящимся в трудной жизненной ситуации.

В целях поддержки семьи, материнства и детства приняты и реализуются:

- Законы Хабаровского края (от 01.10.2003 № 142 «О порядке создания   
и осуществления деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав   
в Хабаровском крае»; от 26.05.2004 № 183 «О социальной поддержке семей при рождении второго и каждого последующего ребенка в Хабаровском крае»; от 26.01.2005 № 254   
«О мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, семей, имеющих детей,   
и иных категорий граждан»; 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»; от 29.06.2011 № 100 «О бесплатном предоставлении   
в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, земельных участков на территории Хабаровского края»; от 27.07.2011 № 112 «О дополнительных мерах поддержки семей, имеющих детей, на территории Хабаровского края»; от 27.06.2012 № 201 «О ежемесячной денежной выплате в случае рождения третьего ребенка или последующих детей»;   
от 10.12.2012 № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся   
без попечения родителей, в Хабаровском крае»);

- акты Правительства Хабаровского края (постановление от 13.05.2009 № 160-пр   
«Об утверждении Концепции реализации семейной политики в Хабаровском крае на период до 2015 года»; постановление от 25.05.2011 № 149-пр «О предоставлении молодым семьям социальных выплат на приобретение или строительство жилья в Хабаровском крае»;   
от 28.09.2013 № 709-рп «Об утверждении комплексного плана основных мероприятий   
по реализации концепции «Основные направления развития системы защиты прав детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае на 2013 - 2017 годы», утвержденной распоряжением Правительства Хабаровского края от 22.01.2013 № 14-рп);

- акты Губернатора Хабаровского края (постановление от 31.12.2004 № 289   
«Об утверждении Положения о порядке участия молодых семей в приобретении жилья   
в молодежных жилищных комплексах в Хабаровском крае»; постановление от 10.03.2005   
№ 49 «Об утверждении Порядка назначения и выплаты ежемесячного пособия на ребенка   
в Хабаровском крае»; [распоряжение](consultantplus://offline/ref=C2FD23DB822BA6A8CB7065C6412190BDE36C2B3442E5C19F1F08540C7C75F949UBW1G) от 10.10.2012 № 515-р «О краевой стратегии действий   
в интересах детей на 2012 - 2017 годы»);

- государственные целевые программы («Развитие социальной защиты населения Хабаровского края», утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 16.05.2012 № 152-пр; «Развитие семейной политики в Хабаровском крае на 2012 - 2013 годы», утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 30.06.2011 № 198-пр).

Благодаря целенаправленной работе по улучшению социально-экономического положения семьи и детей в крае, в последнее время, наметилась тенденция снижения числа семей, находящихся в социально опасном положении. В 2014 году было снято с учета 399 семей с детьми, находящимися в социально опасном положении, в связи с улучшением обстановки в семье[[43]](#footnote-43). Также в 2014 году снизилось число случаев лишения родительских прав по сравнению с 2013 годом на 238 случаев (334 – в 2013 году и 96 – в 2014 году)[[44]](#footnote-44).

Однако данная статистика не может служить основанием для вывода об отсутствии проблем в области защиты прав материнства, детства и семьи. Это, в первую очередь, следует из количества детей и подростков, помещаемых в специализированные учреждения   
для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации: 2012 год - 785 человек,   
в 2013 году - 906 человек, 2014 год - 617 человек.

Более того, в 2014 году на профилактический учет органов внутренних дел края было поставлено 1765 несовершеннолетних.

Приведенные цифры свидетельствуют о том, что достаточно большое число родителей сегодня отказываются нести ответственность за воспитание собственных детей, демонстрируют потребительское отношение к жизни.

Из-за пренебрежения взрослых родительскими обязанностями, отсутствие у них чувства ответственности за жизнь и здоровье своего ребенка, дети, оставленные без присмотра и предоставленные сами себе, в том числе на улице, нередко становятся жертвами несчастных случаев, насилия.

В 2014 году следственными отделами края расследовалось 386 дел о преступлениях, совершенных в отношении несовершеннолетних.

Всего возбуждено 199 уголовных дел за совершение преступных действий, связанных   
с применением насилия к потерпевшим, в том числе 13 уголовных дел по фактам убийств несовершеннолетних, 12 дел по фактам причинения тяжкого вреда здоровью несовершеннолетним, что в 2-х случаях повлекло смерть детей, 4 дела по фактам причинения побоев и истязаний, 17 дел по фактам изнасилования несовершеннолетних и 114 – по фактам насильственных действий сексуального характера[[45]](#footnote-45).

Только по данным УМВД России по Хабаровскому краю в 2014 году в крае погибло  
16 несовершеннолетних детей. Достаточно большое количество детей получили различные травмы, в том числе на заброшенных стройках, жилых домах, карьерах и прочих опасных объектах жизнедеятельности.

1. **Соблюдения правил благоустройства населенных пунктов в части выявления   
   и ликвидации потенциально опасных объектов жизнедеятельности**

Безусловно, вероятность получить травму или погибнуть в результате несчастного случая, зависит не только от ответственного поведения родителей, но и от поведения самого несовершеннолетнего ребенка, а также от уровня безопасности окружающей его среды   
и действий уполномоченных государственных и муниципальных органов, направленных   
на ликвидацию опасных и потенциально опасных объектов жизнедеятельности.

Кроме того, бесхозяйные и разрушенные домовладения, в которые имеется свободный доступ, это потенциально опасные объекты с точки зрения общественной безопасности   
и антитеррористической защищенности. Они становятся местом пребывания преступных элементов, лиц без определенного места жительства, нелегально находящихся на территории России иностранных граждан и, как следствие, создают условия для совершения противоправных действий, в том числе в отношении несовершеннолетних. Таким образом, уклонение от решения вопроса по ликвидации данных объектов не только способствует увеличению количества трагических случаев с детьми и подростками, но также снижает эффективность работы в области профилактики террористической направленности. В свою очередь, проведение данной работы предусмотрено положениями Федерального закона   
от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму».

В 2014 году, сотрудники аппарата Уполномоченного посетили 13 муниципальных образований и 27 городских и сельских поселений на предмет выявления опасных объектов.

Приведем один пример. В ноябре 2014 года состоялась поездка сотрудников аппарата Уполномоченного в Хабаровский муниципальный район, где они посетили Корфовское городское поселение и Галкинское сельское поселение. Результатом поездки стало установление на территории поселений 20 объектов потенциально опасных для жизни   
и здоровья граждан (заброшенные жилые дома и административные здания, заброшенные карьеры, покосившиеся бетонные столбы).

Поскольку снижение детской и подростковой смертности от несчастных случаев   
и преступных посягательств, произошедших в результате необеспечения необходимой безопасности окружающей среды, напрямую зависит от действий государственных   
и муниципальных органов, Уполномоченным было принято решение о направлении главам муниципальных образований края предложения о проведении мероприятий, направленных   
на выявление таких объектов, их ликвидацию, либо о принятии мер по недопущению проникновения на них несовершеннолетних.

Большинство объектов, пришедших в негодность ветхих или аварийных зданий, сооружений заброшенных карьеров, расположенных на территории муниципальных образований являются частной собственностью. В связи с чем, принять решение   
о самостоятельном сносе (демонтаже) или ремонте (реконструкции) указанных объектов главы муниципальных образований, равно как и главы поселений, не полномочны.   
Тем не менее, полагаем, выход из сложившейся ситуации есть.

Так, в частности, *по мнению Уполномоченного, необходимо в рамках муниципального образования принять программу по выявлению потенциально опасных объектов, расположенных на территории данного муниципального образования. В рамках указанной программы определить:*

*- сроки сноса (демонтажа) или ремонта потенциально опасных объектов, находящихся в собственности муниципального образования;*

*- порядок установления собственника потенциально опасных зданий и сооружений,   
в том числе, в случае если данные объекты имеют статус частной собственности;*

*- порядок ведения претензионной работы, а именно работы по предъявлению в суд исковых заявлений об обязании собственников потенциально опасных зданий и сооружений снести (демонтировать) данные объекты, а также дальнейшей работы по контролю   
за исполнением судебного решения вынесенного в рамках дела, возбужденного по выше обозначенному исковому заявлению.*

*В свою очередь, в рамках* [*Постановления*](consultantplus://offline/ref=F7C95FECF8F2C53B5B7AC4EF5D8E45C453CBB7C409996345987BE4B859F5FE63FA9CCCD32CC6739Fw5X8A) *Правительства Российской Федерации   
от 30.12.2003 № 794 «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций»*[[46]](#footnote-46) *имеется возможность создать на уровне муниципального района комиссию по чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности, в компетенцию которой включить вопросы определения безопасности объектов.*

В дальнейшем, именно на основании решения данной комиссии, возможно будет обращаться в суд с исковым заявлением к собственнику потенциального опасного здания (сооружения) о возложении на него обязанности по его сносу (демонтажу), либо ремонту (реконструкции).

Аналогичным образом можно рассматривать вопрос о сносе (демонтаже) заброшенных жилых домов. Однако в качестве комиссионного органа, в обязанности которого будет входить определение пригодности (непригодности) дома для проживания, будет выступать межведомственная комиссия.

Более того, решить вопрос с заброшенными жилыми домами возможно через применение к их собственникам нормы жилищного и гражданского законодательства.

Так, в силу положений пункта 4 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации, собственник жилого помещения обязан поддерживать данное помещение в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйственного обращения с ним, соблюдать права и законные интересы соседей, правила пользования жилыми помещениями. К тем, кто не желает выполнять требования существующего законодательства, необходимо применять меры   
по отчуждению у них домовладения. Данное право предусматривается положениями статьи 293 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Статья 293 Гражданского кодекса Российской Федерации гласит: «Если собственник жилого помещения использует его не по назначению, систематически нарушает права   
и интересы соседей либо бесхозяйственно обращается с жильем, допуская его разрушение, орган местного самоуправления может предупредить собственника о необходимости устранить нарушения, а если они влекут разрушение помещения - также назначить собственнику соразмерный срок для ремонта помещения.

Если собственник после предупреждения продолжает нарушать права и интересы соседей или использовать жилое помещение не по назначению либо без уважительных причин не произведет необходимый ремонт, суд по иску органа местного самоуправления может принять решение о продаже с публичных торгов такого жилого помещения с выплатой собственнику вырученных от продажи средств за вычетом расходов на исполнение судебного решения».

В случае если прежний владелец умер, и никто не оформляет домовладение   
в наследование, оно может быть признанно, в силу положений статьи 1151 Гражданского кодекса Российской Федерации, выморочным имуществом, и передано в порядке наследования по закону в собственность городского или сельского поселения, муниципального района.

Таким образом, на сегодняшний день, законодательством предусмотрены методы борьбы с потенциально опасными для жизни и здоровья людей, и в особенности детей   
и подростков, объектами. И, безусловно, определенная работа в сфере выявления хозяев бесхозных домовладений, а также в сфере ликвидации потенциально опасных объектов   
для жизнедеятельности граждан, некоторыми органами местного самоуправления проводится как самостоятельно, так и с «подсказки» органов прокуратуры. Однако систему этой работы необходимо активизировать и закрепить в нормативных правовых документах муниципального и краевого уровней.

Так, *Уполномоченным предлагается разработать Положение «О порядке выявления   
и учета бесхозяйных домовладений и бесхозяйных долей домовладений, оценки и отчуждения бесхозяйных домовладений и бесхозяйных долей домовладений, поступивших в муниципальную собственность». Данный нормативный правовой документ создаст своего рода механизм работы с бесхозяйным имуществом на территории муниципального образования и позволит систематизировать деятельность администраций по данному направлению*, поскольку,   
к примеру, на сегодняшний день отсутствует определенный порядок выявления бесхозяйного имущества, закрепленный на законодательном уровне. То есть, каждое муниципальное образование самостоятельно разрабатывает такой порядок.

Как было отмечено ранее, муниципальные органы, пусть не всегда по собственной инициативе, но принимают меры к ликвидации потенциально опасных объектов для жизни   
и здоровья несовершеннолетних.

Однако ни один муниципальный орган, ни одно другое ведомство не смогут заменить детям родительское внимание и заботу. В то же время в действующем законодательстве очень трудно найти нормы, которые бы позволяли привлекать родителей к ответственности   
за пренебрежение своими родительскими обязанностями.

**2. Ответственность родителей за пренебрежение родительскими обязанностями**

Статья 156 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает наказание   
за безответственное поведение родителей, но при условии, что с их стороны имело место жестокое обращение с ребенком.

Положения статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, в какой-то степени предоставляет возможность привлечения родителей   
и иных законных представителей *несовершеннолетних за оставление последних   
без присмотра. В тоже время, положения данной статьи требует совершенствования.*

*Во-первых, содержащиеся в диспозициях частей 1 и 2 статьи 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях оценочные понятия, такие   
как «ненадлежащее исполнение обязанностей….», «иное воспрепятствование осуществлению родителями прав на воспитание и образование детей и на защиту их прав и интересов...»   
не имеют однозначного толкования, что приводит к сложностям сбора доказательной базы.*

*Во-вторых, субъектами неисполнения обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних, являются родители несовершеннолетнего и законные представители несовершеннолетних. Анализ законодательства свидетельствует, о том, что термин «законные представители несовершеннолетних», отраженный в различных нормативных правовых актах, не имеет единого толкования. В связи с чем, необходимо урегулирование данного пробела путем законодательного закрепления названного понятия.*

Более того, административное законодательство, в качестве меры ответственности   
за совершенное правонарушение устанавливает наложение административного штрафа, размер которого варьируется от ста рублей до пяти тысяч рублей.

Данные меры, вряд ли можно назвать достаточно адекватными для родителей-правонарушителей, которые способны стимулировать в них желание исправиться. Больше это похоже на лишение семьи денежных средств, что также находится в непосредственной взаимосвязи с правом детей получать содержание.

*Уполномоченный считает, что назрела необходимость в поиске оптимальной модели защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе с помощью мер административной ответственности за неисполнение обязанностей, за оставление несовершеннолетнего без присмотра с учетом требований времени и меняющегося законодательства.*

1. **Общедоступность и бесплатность дошкольного образования   
   в государственных или муниципальных образовательных учреждениях**

Ребенок является частью семьи, а его проблемы и интересы необходимо рассматривать только в совокупности с интересами его родителей. Однако семейное законодательство, устанавливая для родителей обязанность по содержанию своих несовершеннолетних детей,   
не предусматривает каких-либо специальных условий для возможности реализации ими этой обязанности. В свою очередь, не редко в реальной жизни обязанность родителей   
по предоставлению содержания несовершеннолетним детям ставится в прямую зависимость от наличия места в дошкольном образовательном учреждении.

Так, Уполномоченному поступило обращение гражданки М. (дело от 29.10.2014   
№ 1353), в котором она обжаловала действия должностных лиц управления образования города Хабаровска, выразившиеся в отказе в предоставлении её ребенку, достигшему возраста 1,5 лет, места в дошкольном образовательном учреждении города. В качестве обоснования отказа, управление образования указало: «в связи с укомплектованием групп раннего возраста и отсутствием свободных мест, решить вопрос о предоставлении ребенку места в дошкольном образовательном учреждении не предоставляется возможным».

Всего в 2014 году в адрес Уполномоченному поступило 18 подобных обращений   
(в 2013 году – 16). Особенно остро эта проблема стоит для неполных семей, поскольку после достижения ребенком 1,5 лет заканчивается выплата соответствующего пособия.

Рассматривая данные обращения, Уполномоченный вынужден констатировать нарушение сразу трех конституционных прав граждан и два из них – это конституционные права ребенка.

Во-первых, это нарушение права на получение бесплатного образования, в том числе дошкольного, в государственных или муниципальных образовательных учреждениях.

Образовательная деятельность по образовательным программам дошкольного образования в образовательной организации осуществляется в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами дошкольного образования, утвержденными приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.10.2013 № 1155 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта дошкольного образования».

Федеральный государственный образовательный стандарт делит образовательные программы дошкольного образования на три возрастные группы:

- младенческий возраст (от 2 месяцев до 1 года);

- ранний возраст (1 год - 3 года);

- дети дошкольного возраста (3 года - 8 лет).

Таким образом, исходя из установленных государственных образовательных стандартов, ребенок, достигший возраста 1,5 лет, уже имеет право на получение дошкольного образования в дошкольном образовательном учреждении.

Во-вторых, это нарушение права на реализацию гражданином своих трудовых прав, которое, как было отмечено выше[[47]](#footnote-47) для большинства групп населения является одним   
из наиболее важных средств создания материальных условий жизни не только для себя,   
но и для своих несовершеннолетних детей.

В-третьих, это нарушение конституционного права ребенка на получение содержания.

*Справедливым решением в сложившейся ситуации для семей, получивших отказ   
в предоставлении ребенку места в дошкольном образовательном учреждении в связи   
с отсутствием таковых, по мнению Уполномоченного, будет принятие нормативного правового акта, устанавливающего компенсацию за не предоставление ребенку места   
в детском дошкольном образовательном учреждении после достижения им возраста 1,5 лет.*

*Компенсация, по мнению Уполномоченного, должна выплачиваться только тем женщинам, которые в силу тяжелого финансового положения в семье, желают выйти (устроиться) на работу, но не имеют такой возможности по причине отсутствия для ребенка места в дошкольном образовательном учреждении.*

*По мнению Уполномоченного, если государство не в состоянии обеспечить гарантированное Конституцией право на доступное дошкольное образование, то оно должно, хотя бы материально поддержать семьи, в которых уровень дохода ниже прожиточного минимума на одного члена семьи.*

Данное мнение Уполномоченного, согласуется с точкой зрения Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной им, в том числе по обозначенному выше вопросу,   
в постановлении от 15.05.2006 № 5-П.

В частности, Конституционный Суд Российской Федерации, считает, что: «положения [статьи 43 (части 1](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666367EBF5BCI) и [2)](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666367EBF5BDI) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право   
на дошкольное образование, находятся во взаимосвязи с положениями ее [статьи 38,](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666367E9F5BDI) согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства [(часть 1),](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666367E9F5B2I) а забота   
о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей [(часть 2).](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666367E9F5B3I) Эти предписания, адресованные одновременно родителям и государству, предопределяют – исходя из того,   
что естественное право и обязанность родителей воспитывать и содержать детей не исключает конституционную обязанность государства заботиться о воспитании детей, - многоплановую роль публичной власти в этой сфере.

Названная конституционная обязанность обусловливает необходимость оказания   
со стороны государства финансовой поддержки семье, имеющей детей, в качестве гарантии социальной защиты [(часть 2 статьи 7](consultantplus://offline/ref=FBD019634BE7F3259EA1C52372B11F805362DF6E36C30F200B854F10F0D4727D9D74666366E9F5B8I) Конституции Российской Федерации)».

Такая поддержка может осуществляться различными способами, включая,   
как предложено Уполномоченным, посредством предоставления денежной компенсации семьям, получившим отказ в предоставлении ребенку места в дошкольном образовательном учреждении в связи с отсутствием таковых.

Конечно, проблема детских садов в крае решается. Наиболее оперативно она разрешается для детей в возрасте от трёх лет, поскольку именно по достижении этого возраста, заканчивается отпуск по уходу за ребенком и лицо, которое осуществляло уход   
за ним, а в большинстве случаев, это женщина, должно выйти на работу. Поэтому муниципальными властями, на которых в соответствии с Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» возложена функция в сфере образования, принимаются меры по обеспечению данной категории детей местом в дошкольном образовательном учреждении. При этом,   
не всегда, дошкольное образовательное учреждение, в котором предоставляется место, находится в непосредственной близости от места проживания ребенка или, хотя бы, от места работы родителей ребенка.

Так, Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей острова Большой Уссурийский (от 31.07.2014 № 978). В своем обращении жители указывают, что на острове проживает 10 детей дошкольного возраста. Детского дошкольного образовательного учреждения в населенном пункте нет, в связи с чем, жители вынуждены возить своих детей   
в близлежащие насланные пункты, которые, в свою очередь, находятся в нескольких километрах от места их проживания. Особенно ощутимо расстояние от дома до детского сада в холодное время года, которое в Хабаровском крае длится порядка 8 месяцев.

Также, обратившиеся к Уполномоченному отмечают, что на территории острова имеется здание начальной школы, на площадях которой, по их мнению, возможно было бы организовать разновозрастную группу. Сказать, что право детей острова Большой Уссурийский, на получение бесплатного дошкольного образования, нарушается, в данном случае будет не совсем корректно. Но, вместе с тем, в данном конкретном случае можно говорить о несоблюдении права на физическую доступность образовательного учреждения   
и о несоблюдении интересов здоровья и безопасности детей.

В свою очередь, Конвенция о борьбе с дискриминацией в области образования (принята Генеральной конференцией ЮНЕСКО 14 декабря 1960 года) и [статья 13](consultantplus://offline/ref=0DA4427C462E57B511312A3F50C862E56983930A2359377B13AE1722B4221C8D6CE9DA4AFA15n43FH) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах, доступность образования определяют как равные для всех права и возможности его получения, что предполагает   
не только экономическую доступность (в частности, установление бесплатного начального образования), но и физическую доступность, под которой названные акты понимают безопасную физическую досягаемость образования, либо посредством посещения учебного заведения, находящегося на разумном географическом удалении, либо путем получения доступа к современным технологиям.

Таким образом, требование безопасной физической досягаемости (территориальной доступности) детских дошкольных учреждений, реализующих общеобразовательную программу дошкольного образования, напрямую исходит из необходимости обеспечить общедоступность дошкольного образования для всех детей, вне зависимости от их места (адреса) проживания»[[48]](#footnote-48).

Интересы охраны здоровья детей на федеральном уровне, в виде требования территориальной доступности образовательных учреждений, установлены   
в «СП 42.13330.2011. Свод правил. Градостроительство. Планировка и застройка городских   
и сельских поселений. Актуализированная редакция СНиП 2.07.01-89\*», утвержденных Приказом Минрегиона Российской Федерации от 28.12.2010 № 820. Согласно пункту 10.4 указанного Свода правил радиус обслуживания детских дошкольных учреждений:   
в городах – не более 300 м, в сельских населенных пунктах и малых городах   
одно- и двухэтажной застройки – не более 500 м. Данные требования к территориальной доступности дошкольного образовательного учреждения от места проживания ребенка обусловлены интересами здоровья и безопасности детей, а потому обязаны учитываться,   
как при его комплектовании, так и при решении вопроса о строительстве новых учреждений   
или необходимости проведения капитального ремонта аварийных и ветхих зданий.

Президент Российской Федерации постоянно подчеркивает важность и значимость семьи, материнства и детства для России. В целях формирования эффективной государственной политики в области детства в России реализуется целый комплекс мероприятий, включая принятие нормативных правовых актов, направленных на реализацию указанной политики. В частности, для разрешения наиболее наболевшего вопроса   
о дошкольных образовательных учреждениях предлагается во всех регионах реализовывать программы реконструкции старых и строительства новых детских садов, поддерживать вариативные формы дошкольного образования.

*Уполномоченный считает, что в целях развития новых вариативных форм организации дошкольного образования и обеспечения 100% доступности дошкольного образования для детей в возрасте от 1,5 до 7 лет, проживающих в отдаленных территориях Хабаровского края, где дети не имеют возможности получать услугу дошкольного образования и осваивать основную общеобразовательную программу дошкольного образования в условиях образовательной организации, необходимо на законодательном уровне закрепить услугу «выездного» воспитателя. Чтобы не дети ездили   
к воспитателю, а взрослый человек – с педагогическим образованием ездил   
к детям.*

*Услуга «выездного» воспитателя может быть организована на базе детских садов, структурных подразделений при школах и у индивидуальных предпринимателей. В целях наполняемости групп, можно предусмотреть, что в создаваемые группы могут включаться как воспитанники одного возраста, так и воспитанники разных возрастов (разновозрастные группы).*

Сегодня наиболее актуально это для жителей острова Большой Уссурийский,   
где имеется возможность создать разновозрастную группу, разместив ее в здании начальной школы.

1. **Выплаты компенсаций в связи с семейным образованием**

Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации», закрепляя основополагающие начала государственной политики и правового регулирования отношений в сфере образования, предоставляет свободу выбора, как форм получения образования, форм обучения, организации, осуществляющей образовательную деятельность, направленности образования в пределах, предоставленных системой образования, так и свободу в выборе форм обучения, методов обучения и воспитания[[49]](#footnote-49).

Принцип свободы выбора в сфере образования, конкретизированный в пункте 1 части 3 статьи 44 закона об образовании, предоставляет родителям (законным представителям) несовершеннолетних обучающихся право выбирать до завершения получения ребенком основного общего образования, с учетом мнения ребенка, а также с учетом рекомендаций психолого-медико-педагогической комиссии (при их наличии) формы получения образования и формы обучения, а равно, организации, осуществляющих образовательную деятельность.

Формы получения образования, формы обучения и формы реализации образовательных программ определены, все в том же Федеральном законе «Об образовании в Российской Федерации». Согласно положениям статьи 17 указанного федерального закона в Российской Федерации образование может быть получено:

- в организациях, осуществляющих образовательную деятельность;

- вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования и самообразования).

Таким образом, федеральное законодательство прямо предусматривает возможность получения ребенком образования в форме семейного образования.

Конституция Российской Федерации гарантирует получение дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях на бесплатной основе (часть 2 статьи 43). Бесплатность,   
в данном случае, общего образования обеспечивается путем государственного финансирования государственных и муниципальных образовательных учреждений.

Более того, Российская Федерация поддерживает различные формы образования   
и самообразования[[50]](#footnote-50), и эта государственная поддержка также может осуществляться   
в различных формах, в том числе и в форме финансовой поддержки или финансового обеспечения.

Такая возможность финансовой поддержки общего образования, получаемого за счет различных форм образования и самообразования со стороны государства направлена   
«на повышение конкурентоспособности образовательной системы в целом, доступности   
и качества каждой образовательной услуги» .[[51]](#footnote-51)

Учитывая указанные выше положения законодательства жители нашего края все чаще начали задумываться о переводе своих детей на семейную форму получения общего образования, а также о возможности получения компенсации затрат на образование   
в семейной форме.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин К. (дело от 16.09.2014 №1189).   
В своем обращении заявитель указывал, что у него в семье трое детей, двое из которых - школьники, перешли на семейную форму получения образования и, в отличие от жителей Москвы и многих других регионов России, их семье отказано в выплате компенсации затрат на образование в семейной форме. С чем он категорически не согласен.

В поисках разъяснения данного вопроса Уполномоченный обратился в компетентное ведомство - министерство образования и науки Хабаровского края. По мнению министерства, изложенному в письме от 17.10.2014 № К908ж, «обеспечение государственных гарантий реализации прав на получение общего образования, организация и финансовое обеспечение его получения вне организаций, осуществляющих образовательную деятельность (в форме семейного образования), не являются полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования и не предусмотрены российским законодательством».

Однако с данным выводом профильного министерства сложно согласиться. Пункт 3 части 5 статьи 5 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» предусматривает право органов государственной власти субъектов Российской Федерации   
и органов местного самоуправления осуществлять полностью или частично финансовое обеспечение содержания лиц, нуждающихся в социальной поддержке в соответствии   
с законодательством Российской Федерации, в период получения ими образования.

Следовательно, сфера образования находится в совместном ведении Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Учитывая, что Российская Федерация поддерживает различные формы образования   
и самообразования, субъекты Российской Федерации в рамках имеющихся полномочий вправе предусмотреть оказание поддержки семьям при их выборе получения образования   
в семейной форме.

Таким образом, субъект Российской Федерации вправе самостоятельно ввести компенсацию в связи с семейным образованием и определить порядок её выплаты.

*Учитывая положения пункта 3 части 5 статьи 5 Федерального закона   
«Об образовании в Российской Федерации», возможным вариантом нормативного закрепления выплаты компенсаций в связи с семейным образованием на уровне региона могло бы стать установление выплаты компенсации родителям детей, получающих семейное образование, в качестве меры социальной поддержки.*

Возможность введения такой компенсации на региональном уровне предусмотрена также статьей 26.3-1 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[[52]](#footnote-52).

Согласно указанной норме права, органы государственной власти субъекта Российской Федерации вправе устанавливать за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации   
(за исключением финансовых средств, передаваемых из федерального бюджета бюджету субъекта Российской Федерации на осуществление целевых расходов) дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан, в том числе исходя из установленных законами и иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации критериев нуждаемости, вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

На территории некоторых регионов России уже сегодня приняты и действуют нормативные правовые акты, регулирующие выплату компенсации в связи с семейным образованием. К примеру, в Омской области, постановлением от 10.01.2014   
№ 09-П утвержден «Порядок выплаты компенсации при получении ребенком общего образования в форме семейного образования». В Пермском крае, постановлением   
от 17.09.2013 № 1224-П, утвержден «Порядок предоставления компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимся начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования».

Анализ указанных и подобных документов позволил выделить общие принципы получения родителями (законными представителями) компенсации при получении ребенком общего образования в форме семейного образования.

Во-первых, правом на получение компенсации обладает один из родителей (законных представителей) ребенка, обучающегося по программам начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования в форме семейного образования   
при одновременном соблюдении некоторых условий, к числу которых отнесены:

- проживание родителя и ребенка на территории субъекта Российской Федерации, принявшего постановление о порядке предоставления компенсации затрат родителям (законным представителям) на получение обучающимся начального общего, основного общего, среднего общего образования в форме семейного образования;

- получение ребенком в текущем году положительных результатов государственной итоговой аттестации или промежуточной аттестации по итогам освоения имеющей государственную аккредитацию образовательной программы по всем учебным предметам, курсам, дисциплинам (модулям) образовательной программы.

Во-вторых, финансовое обеспечение расходов на выплату компенсации осуществляется из местного бюджета за счет субвенций местным бюджетам на осуществление государственного полномочия.

В-третьих, размер компенсации зависит от ступени получаемого образования.   
К примеру, в Омской области, размер компенсации за первую ступень (начальное общее образование) составляет 7816 рублей в месяц. За вторую ступень (основное общее образование) - 9770 рублей в месяц и, соответственно, за третью ступень (среднее общее образование) - 11724 рубля в месяц.

*Учитывая сложную экономическую ситуацию в стране, Уполномоченный считает, что было бы целесообразным обеспечить финансовую поддержку нуждающимся семьям*[[53]](#footnote-53)*, выбравшим получение образования в семейной форме.*

*Реализация данного предложения не только обеспечит выполнение гарантированного Конституцией Российской Федерации права на получение бесплатного основного общего образования, но и позволит укрепить экономическую устойчивость семей края.*

1. **Обеспечение жильем детей-сирот**

# Говоря о детях, нельзя обойти вниманием такую категорию детей, как дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (далее – дети-сироты, выпускники интернатных учреждений, выпускники учреждений для детей-сирот). По данным управления опеки и попечительства, защиты прав и интересов детей министерства образования и науки Хабаровского края в крае 3,7% всех детей составляют дети-сироты[[54]](#footnote-54), 2039 из них находятся под надзором в организациях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

# В силу специфики учреждений, в которых они пребывают – его «закрытости», ограниченности контактов, особенностей общения со взрослыми и сверстниками, – к выпуску эти дети приходят с искаженным самосознанием, неразвитым социальным интеллектом, иждивенчеством, незнанием и непониманием бытовой стороны жизни, повышенной внушаемостью и т.д.

# В целях обеспечения успешной социализации выпускников учреждений для детей-сирот в постинтернатный период министерством образования и науки Хабаровского края, приказом от 06.09.2013 № 23, организовано постинтернатное сопровождение выпускников данных учреждений.

# Постинтернатное сопровождение осуществляется в рамках Положения «О порядке организации постинтернатного сопровождения выпускников образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей».

# Согласно разделу 2 Положения, устанавливающего порядок организации постинтернатного сопровождения, «постинтернатное сопровождение осуществляется по месту жительства выпускника» учреждения для детей-сирот. И это, по мнению Уполномоченного, верно, поскольку подростку-сироте очень трудно, находясь на пути физического и морально-нравственного становления, адаптироваться к жизни, не имея собственного жилья.

# В соответствии со [статьей 40](consultantplus://offline/ref=CE1832941FB2405E7C72FAB9CA5ABD4C6516D457238705C3E6FF2AC72136CF5088D7F061CDE2F007G) Конституции Российской Федерации каждый имеет право на жилище. Правовые основания обеспечения жилыми помещениями детей-сирот закреплены в Федеральном законе от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

# Однако, несмотря на законодательное закрепление и признание данных прав, большое число детей-сирот в Хабаровском крае остается без жилья. Так, по данным министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края в крае в списке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями государственного жилищного фонда края, значится 3402 человека.

# При этом в 2014 году удалось обеспечить жилыми помещениями 300 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, из них 285 человек во исполнение решений судов.

# Предоставлено 128 жилых помещений по договорам найма специализированных жилых помещений, 138 жилых помещений по договорам социального найма, 34 помещения предоставлено в собственность по заключенным мировым соглашениям[[55]](#footnote-55).

# Практика работы Уполномоченного показала, что нарушение прав детей-сирот на внеочередное получение жилья остается одной из острых проблем в крае, несмотря на предпринимаемые меры (выделение дополнительного финансирования на приобретение и строительство жилья, компенсация расходов за найм жилья).

# В свою очередь, отсутствие жилья у выпускников учреждений для детей-сирот влечет за собой множество проблем. Об этом, в частности, свидетельствуют обращения, ежегодно поступающие в адрес Уполномоченного от детей-сирот. Многие из них указывают, что отсутствие жилья, и как следствие, отсутствие регистрации по месту жительства, становится препятствием при трудоустройстве, особенно официальном. Отсутствие работы сказывается на наличии финансовых средств. В свою очередь, отсутствие денежных средств увеличивает риск попадания выпускников интернатных учреждений в криминальную среду.

# Таким образом, наличие собственного жилья находится в прямой взаимосвязи с социализацией детей-сирот.

# Безусловно, меры по снижению социальной напряженности среди данной категории детей принимаются. И это, в первую очередь, предоставление выпускникам интернатных учреждений, не обеспеченным благоустроенным жилым помещением, компенсации расходов за найм (поднайм) жилого помещения до обеспечения их жильем[[56]](#footnote-56).

# Ежемесячная компенсация выпускникам интернатных учреждений, выплачивается при предоставлении в центр социальной поддержки населения заявления о назначении ежемесячной компенсации и договора найма (поднайма) жилого помещения, соответствующего нормам гражданского законодательства Российской Федерации.

# В 2014 году правом на получение компенсации воспользовалось 876 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей или 25,7% от числа нуждающихся в жилых помещениях.

# Такой низкий процент обращений за получением компенсации не говорит о её не востребованности. Данный факт объясняется нежеланием граждан, имеющих свободные жилые помещения, заключать официальные договоры найма (поднайма), затем, чтобы избежать бремени налоговой ответственности.

# *По мнению Уполномоченного, для разрешения проблем как социализации выпускников интернатных учреждений, так и жилищной необходимо принять меры практического и законодательного характера.*

# *Во-первых, необходимо определить точное число нуждающихся в жилье детей-сирот, а именно нуждающихся уже сегодня, а также нуждаемость которых возникнет в ближайшем будущем (например, на ближайшие 5 лет).*

# *Во-вторых, провести соотношение объема финансирования с темпами предоставления жилья, а также с реальным количеством детей-сирот, имеющих право на жилье. Это предоставит реальную картину обеспечения жильем последнего из нуждающихся, а также позволит установить необходимый объем финансирования.*

# *В-третьих, законодательно закрепить место нахождения (временного проживания, временной регистрации) ребенка до получения им жилья.*

# *В частности, в качестве временного места для проживания детей-сирот, достигших возраста 18 лет и не обеспеченных жилым помещением, предлагаем рассмотреть «социальную гостиницу».*

# Под «социальной гостиницей» в данном случае, подразумевается специализированное социальное учреждение для временного проживания выпускников учреждений для детей-сирот.

# Для реализации данного предложения необходимо внести дополнения в Закон Хабаровского края от 10.12.2012 № 253 «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае», устанавливающие, что в случае невозможности обеспечения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигших возраста 18 лет, жилым помещением (как по решению суда, так и в рамках положений Федерального закона «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей») органы исполнительной власти обязаны предоставить им место проживания в социальной гостинице.

# Опыт открытия «социальных гостиниц» для выпускников интернатных учреждений существует во многих регионах России. Есть такой опыт и в Хабаровском крае. Так, на базе краевого государственного казенного образовательного учреждения для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей «Детский дом № 18», открыта «Социальная гостиница для лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте от 18 до 23 лет» [[57]](#footnote-57).

# Социальная гостиница является структурным подразделением КГКОУ «Детский дом № 18» и размещается в здании данного Учреждения. Возможность проживания в социальной гостинице предоставляется выпускникам интернатных учреждений, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе, одиноким матерям с детьми, молодым семьям с детьми, где оба супруга являются гражданами вышеуказанной категории.

# Согласно Положению «О социальной гостинице» основной целью её деятельности является:

- предоставление временного проживания выпускникам интернатных учреждений, попавшим в трудную жизненную ситуацию, их социальная реабилитация;

- оказание помощи выпускниками интернатных учреждений в освоении социально-бытовых навыков в практической жизни под руководством сотрудников социальной гостиницы.

Необходимым условием проживания в социальной гостинице является бытовая самостоятельность выпускников интернатных учреждений, их индивидуальная ответственность и активное сотрудничество со специалистами социальной гостиницы   
и службы постинтернатного сопровождения в решении своих проблем.

Учет проживающих и регистрацию выпускников в социальной гостинице осуществляет руководитель социальной гостиницы или специалист, уполномоченный директором учреждения.

1. **Систематизация проблем по защите материнства, детства и семьи в крае,   
   а также пути их решения**

Семья является важнейшим социальным институтом, обладающим способностью влиять как на индивидуальную жизнь человека, так на социально-экономическое и культурное развитие общества, а, следовательно, на государство и каждый его регион. Именно по этой причине институт семьи, как важнейший элемент развития общества, должен всячески укрепляться и защищаться со стороны государства. Политика и соответствующее законодательство, содействующее укреплению семьи, должны стать приоритетными направлениями деятельности государственных органов власти.

Это неоднократно отмечал в своих выступлениях Губернатор Хабаровского края   
В.И. Шпорт: «Нужно больше внимания уделять семейной политике».

Несмотря на то, что на сегодняшний день утверждена общероссийская Концепция государственной семейной политики до 2025 года, а также существует большой массив нормативных правовых актов, как федерального, так и регионального уровня, регулирующих вопросы семьи, материнства и детства *Уполномоченный считает целесообразным разработать и принять в крае кодифицированный акт, регулирующий вопросы семейной политики*. *Он позволит, во-первых, упорядочить уже существующую в крае совокупность взаимосвязанных юридических предписаний в отрасли семейных прав. Во-вторых, заложит единые принципы в области семейной политики, как сложной, многоуровневой, иерархически организованной целостной системы. В-третьих, учтет региональную специфику в решении данного актуальнейшего вопроса.*

Необходимо отметить, что предложения о целесообразности принятия кодифицированного акта, регулирующего вопросы семейной политики в крае, формировались в аппарате Уполномоченного на протяжении нескольких лет. Основа их была заложена еще   
в ту бытность, когда в нашем крае не существовало самостоятельного института Уполномоченного по правам ребенка.

Указанный нормативный акт, должен установить приоритеты и меры, направленные   
на укрепление, развитие и защиту института семьи в Хабаровском крае, а также   
на восстановление традиционных семейных ценностей, повышение социальной роли семьи   
в жизни общества. Более того, он должен служить ориентиром для органов государственной власти края и органов местного самоуправления при решении вопросов жизнеобеспечения, защиты прав и интересов, социализации семей. Также положения предлагаемого нормативного документа должны быть нацелены на формирование семейно-ориентированной политики, направленной на укрепление традиций семейных отношений, в основе которых находится семья с несколькими (два и более) детьми, пропаганду ответственного родительства, в том числе, обеспечивающего формирование духовно-нравственных семейных ценностей и многие другие факторы.

При его разработке должны быть учтены и отражены:

- все изменения, происходящие в институте семьи, приводящие к возникновению   
и распространению многообразия форм семьи, особенности социального положения различных типов семей, интересы семьи, родителей и детей в современном обществе;

- накопленный опыт социальной работы и социальной поддержки семьи, родительства и детства;

- результаты научных исследований положения семьи, родительства и детства   
в Хабаровском крае, ожиданий семьи относительно направлений и форм государственной помощи, ресурсов и возможностей социальных служб по обеспечению социальной поддержки, сравнительного анализа опыта зарубежных стран и регионов Российской Федерации   
по реализации мер семейной политики;

- предложения и рекомендации министерств, ведомств, научных центров   
и общественных организаций по осуществлению семейной политики Хабаровского края.

Ключевыми позициями предлагаемого к принятию нормативного акта должны стать:

1. Создание условий для становления и развития семьи как самостоятельного   
и полноценного субъекта общества, а именно:

- разработка и принятие мер направленных на содействие адаптации семей различных типов к происходящим социально-экономическим переменам;

- создание необходимых условий для саморазвития семей, стимулирования   
их жизненного потенциала, экономической активности и самостоятельности;

- улучшение жилищной ситуации семей с детьми, в том числе за счет развития сети социального и арендного жилья в муниципальных образованиях, участия предприятий   
в жилищном строительстве для своих сотрудников.

2. Повышение эффективности системы мер профилактики семейного неблагополучия, социального сиротства.

Государственная защита сегодняшнего дня складывается таким образом, что большая часть бюджетных средств уходит на обеспечение и содержание детей-сирот в социальных учреждениях. На профилактику социального сиротства тратится значительно меньше средств. Недостаточно широко развита система социальных услуг, направленных на раннее выявление семей, находящихся в кризисной ситуации, и последующую их реабилитацию. Такое положение вещей, является благоприятной почвой для воспроизведения, так называемого круга социального сиротства.

Так, по данным статистики[[58]](#footnote-58) на 1 января 2014 года на территории края проживают более 200 тысяч детей. При этом, как свидетельствуют данные, приведённые в начале главы, достаточно большое количество детей проживают в дезадаптивных семьях с родителями, ненадлежащим образом исполняющими свои обязанности по отношению к детям. Такие родители в большинстве своем страдают алкогольной или наркотической зависимостью   
и не осуществляют трудовой деятельности. Проживание детей в подобных семьях закладывает в них определённую модель поведения в будущем, определяя их низкую трудовую мотивацию и искаженное представление о моделях семейно-брачных отношений. Следствием этого   
не редко является репродуцирование семейного неблагополучия и, как следствие, социального сиротства в следующих поколениях. Выявление неблагополучия на ранних стадиях, принятие предупреждающих мер позволит, по мнению Уполномоченного, прервать это круг.

Вместе с тем, реализация предлагаемого невозможна без определения правовых   
и организационных основ в сфере профилактики детского и семейного неблагополучия,   
без регулирования отношений субъектов системы профилактики в крае, а также   
без определения их основных задач и принципов деятельности и без координации   
их деятельности (межведомственного взаимодействия).

Построение эффективной межведомственной системы социальных услуг по месту жительства через своевременное выявление семей с угрозой социального сиротства на ранних стадиях кризиса и последующее включение данных детей и семей в систему кризисной помощи позволит значительно снизить количество социальных сирот в Хабаровском крае.

В работе профилактики детского и семейного неблагополучия невозможно обойтись без информационно-аналитической системы, которая позволит осуществлять   
в автоматизированном виде не только учет детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, но и различные статистические и аналитические запросы, иметь информацию   
о движении (судьбе) детей.

Более того, необходимо предусмотреть мероприятия по расширению реабилитационного пространства для семей и детей за счет развития инфраструктуры учреждений, внедрения новых услуг, максимально ориентированных на сотрудничество   
и взаимные обязательства семьи по преодолению трудной жизненной ситуации (открытие Кризисных центров для оказания экстренной адресной социальной, психологической, правовой, медико-социальной помощи семьям с детьми, оказавшимся в ситуации угрозы жизни и здоровью, перенесшим психофизическое насилие).

Для справки отметим, что на сегодняшний день в крае действует 12 учреждений социального обслуживания семьи и детей различного вида и 8 отделений по работе с семьей, созданных при комплексных центрах социального обслуживания населения, на 263 стационарных места[[59]](#footnote-59).

Для реализации данной задачи необходимо закрепление системы раннего выявления   
и работы с семьями группы риска по социальному сиротству в нормативных правовых документах.

3. Формирование позитивного общественного мнения о семейном образе жизни, установки на создание полной, состоящей в законном браке, семьи с тремя и более детьми,   
как социальной нормы, пропаганде социально значимой роли материнства и ответственного отцовства, должно включать в себя:

- пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования   
в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся   
без попечения родителей;

- реализацию комплекса мер по дальнейшему снижению числа преждевременного прерывания беременности (абортов);

- повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни   
и развития ребёнка (в том числе алиментные обязательства[[60]](#footnote-60));

- создание системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка, внедрение в работу исполнительных органов государственной власти современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации;

- проведение целенаправленной культурной и информационной политики, ориентированной на укрепление семейных ценностей, уважение к традициям и обычаям представителей других национальностей и конфессий, воспитание детей в духе нравственной ответственности за свои поступки, патриотизма, толерантности, а также на ограничение пропаганды нравственной распущенности, вседозволенности, насилия;

- обеспечение улучшения экологической ситуации как фактора улучшения здоровья, увеличения продолжительности жизни;

- информирование молодежи через средства массовой информации о ценностях семьи   
и семейного образа жизни, преемственности поколений;

- организация и проведение конференций и фестивалей молодых семей, проведение   
в их рамках художественных, книжных выставок, фестивалей искусств и кинофестивалей, посвящённых семье, детям, семейным ценностям;

- разработка программ, направленных на формирование ответственного поведения будущих матери и отца во время беременности: ведение здорового образа жизни, отказ   
от курения, употребления алкоголя, наркотиков и других психоактивных веществ.

4. Развитие и поддержка общественных организаций, имеющих своей целью помощь институту семьи, а именно:

- создание системы информационного и научно-методического обеспечения   
и поддержки деятельности центров (клубов) молодой семьи, общественных организаций   
и объединений по работе с семьей;

- формирование и развитие системы социальных служб, клубов молодой семьи, общественных организаций и объединений по работе с семьей.

**В качестве итога**

Эффективная реализация семейной политики – это стратегический приоритет социально-экономического и культурного развития нашего региона, обеспечение конкурентоспособности и укрепление национальной безопасности.

Таким образом, семейная политика в крае должна стать комплексной системой приоритетов и мер, направленных на создание условий и возможностей для выполнения семьей ее основных функций (репродуктивной, экономической, социокультурной, жизнеохранительной).

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

Гарантией правопорядка и законности является правоохранительная деятельность государства, осуществляемая через систему органов внутренних дел Российской Федерации, Следственного комитета Российской Федерации, Федеральной службы безопасности Российской Федерации и иных структур.

Безусловно, непосредственным участником правоохранительных отношений всегда был и остаётся человек.

В связи с этим, а также учитывая положения статьи 2 Конституции Российской Федерации, провозгласившей права и свободы человека и гражданина высшей ценностью,   
а их признание, соблюдение и защиту обязанностью государства, оценке реализации конституционного права граждан на государственную защиту в процессе деятельности правоохранительных органов в своей повседневной работе Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае и сотрудники его аппарата уделяют пристальное внимание.

В прошедшем году в адрес краевого правозащитного института поступило в общей сложности 303 обращения с вопросами, затрагивающими работу правоохранительных органов, из них: 248 письменных и 55 устных обращений.

Анализ поступающих по данной категории обращений показывает, что, как и ранее, заявители чаще всего обращаются к Уполномоченному в связи с уголовным преследованием,   
с применением в отношении них (их близких) психологического либо физического давления   
в ходе предварительного расследования. Кроме того, заявители выражают несогласие   
по поводу безответности обращений в адрес правоохранительных органов, либо непринятия ими мер реагирования по обращениям.

В соответствии с положениями статьи 10 Закона Хабаровского края   
«Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», осуществляя контроль   
за соблюдением прав и свобод человека на территории Хабаровского края, Уполномоченный не вторгается в процесс осуществления компетентными органами своих полномочий   
и не принимает решений, отнесённых действующим законодательством к ведению того или иного органа государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц.

Исходя из этого, при рассмотрении обращений граждан в упомянутой сфере общественных отношений Уполномоченный зачастую обращается за содействием   
к компетентным органам. Между тем, такие обращения не всегда находят понимание.

Так, например, на рассмотрение в аппарат Уполномоченного поступило обращение гражданина Ш. (от 18.11.2014 № 1446), обвиняемого в совершении особо тяжкого преступления, который утверждал о применении к нему сотрудниками местного отдела полиции в ходе оперативно-розыскных мероприятий физического давления, вследствие чего заявитель вынужден был оговорить себя.

В связи с этим, Уполномоченный, руководствуясь статьей 151 УПК Российской Федерации, обратился в краевое управление СК России в целях организации доследственной проверки изложенных в обращении заявителя обстоятельств. Однако спустя некоторое время из следственного органа поступил ответ, согласно которому обращение возвращено гражданину Ш. в связи с отсутствием в нём достаточных данных для рассмотрения  
по существу.

Между тем, с указанными мотивами Уполномоченный вынужден был не согласиться   
в связи с несоответствием указанных выводов требованиям УПК Российской Федерации   
и ряда ведомственных правовых актов.

Исходя из этого, Уполномоченный вынужден был повторно обратиться в СУ СК России по Хабаровскому краю с изложением своей позиции по обозначенному вопросу.   
По результатам рассмотрения представленных доводов Уполномоченному стало известно,   
что доводы заявителя о применении к нему физического насилия со стороны сотрудников полиции ранее уже являлись предметом рассмотрения районного следственного отдела,   
по завершению которого руководителем следственного органа было принято решение   
об отказе в возбуждении уголовного дела по признакам преступления, предусмотренного пунктом «а» части 3 статьи 286 («Превышение должностных полномочий») Уголовного кодекса Российской Федерации.

Между тем, правовой оценки данное процессуальное решение, как и позиция Уполномоченного относительно недопустимости оставления без рассмотрения заявления гражданина Ш., к сожалению, не получили.

Несмотря на это, следует отдать должное коллегам за оперативное и безотлагательное рассмотрение обращений Уполномоченного, пусть и не всегда завершающееся положительным результатом. Однако это никоим образом не препятствует укрепляющемуся   
с каждым годом взаимодействию в области содействия соблюдению прав, свобод и законных интересов граждан.

Ярким подтверждением сотрудничества в отчётном периоде служат многочисленные совместные посещения сотрудниками аппарата Уполномоченного и Следственного управления всех без исключения пунктов временного размещения лиц, пострадавших   
от разрушительного паводка 2013 года.

Однако, начиная разговор о проблемах, сложившихся в сфере деятельности правоохранительных органов, хотелось бы коснуться вопроса, на первый взгляд, косвенно относящегося к теме главы, но имеющий в определённом смысле решающий фактор   
в области защиты прав участников уголовного процесса.

Анализируя же обращения граждан, в отношении которых осуществляется уголовное преследование, Уполномоченный склонен полагать, что природа их возникновения зачастую во многом сводится к неэффективной работе адвокатов, предоставленных им по назначению органа дознания, следствия, суда.

Безусловно, наличие квалифицированной юридической помощи, в том числе   
и бесплатной для клиента, является базовой гарантией справедливого разрешения дела.

Вопрос о качестве бесплатной юридической помощи, оказываемой адвокатами,   
как об одном из элементов государственной защиты в соответствии со статьей   
45 Конституции Российской Федерации является традиционно сложным и спорным.

Положения Федерального закона от 31.05.2002 № 63-ФЗ «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации», имеющие отношение к качеству работы адвоката   
(в первую очередь, в связи с требованиями профессиональной этики), крайне скупы и носят, по большей части, декларативный характер.

Вместе с тем, нередко обратившиеся к Уполномоченному граждане, не имеют возможности самостоятельно определиться с выбором своего защитника в силу причин материального плана. Тем не менее, сетуют на адвокатов по назначению, незаинтересованных судьбой своего подзащитного, а порой и сотрудничающих под видом защиты со следствием,   
и, по сути дела, «легализующих» любые, в том числе вызывающие сомнения в их законности процессуальные действия и документы.

Одной из причин низкого КПД адвокатуры, на наш взгляд, является отсутствие достойного вознаграждения за качественный и квалифицированный труд, и, как следствие, стимула для работы адвоката. Однако нынешний размер вознаграждения адвоката   
по назначению и компенсации сопутствующих затрат не соответствует сложившейся   
в регионе среднему уровню стоимости юридических услуг. Также вызывает вопрос   
и оправданность существования механизма оплаты услуг адвоката по назначению, непосредственным участником которого является правоохранительные органы либо суд.

К сожалению, обозначенный вопрос относится к категории трудно доказуемых, поскольку основным источником информации являются лица, подвергающиеся уголовному преследованию.

Тем не менее, этому вопросу Уполномоченный планирует посвятить своё внимание   
в дальнейшем и привлечь к его рассмотрению заинтересованные компетентные органы   
и адвокатское сообщество.

Возвращаясь непосредственно к оценке работы правоохранительных органов, хотелось бы отметить, что, рассматривая порой обыденные житейские ситуации в 2014 году, Уполномоченному приходилось сталкиваться с бездеятельностью правоохранительных органов, не замечающих или не желающих замечать, казалось бы, очевидных вещей.

В силу каких-то причин и обстоятельств стражи закона предпочитают не вмешиваться   
и просто самоустраниться от разрешения межличностных конфликтов (например, между соседями или бывшими супругами). В результате этого, человек остаётся один на один   
со своей проблемой.

Между тем, зачастую как раз именно такие, безобидные на первый взгляд ситуации, служат катализатором возникновения более тяжкого деяния, имеющего, порой необратимые   
и печальные последствия.

Исходя из этого, Уполномоченный твёрдо убеждён, что основной задачей правоохранительных органов, на которой следует сфокусировать своё внимание в первую очередь, должно быть именно предупреждение преступлений и правонарушений.

Так, на рассмотрении Уполномоченного находится обращение гражданина Н.   
(от 08.10.2014 № 1282) о систематическом нарушении общественного порядка жильцами прилегающего частного домовладения и бездействии со стороны должностных лиц местного отдела полиции.

В своём обращении заявитель утверждал о том, что продолжительное время частное домовладение, соседствующее с его земельным участком, сдаётся его владельцами в наём   
для проведения празднично-развлекательных мероприятий, зачастую сопровождающихся криками, частым употреблением ненормативной лексики в разговорах   
со стороны его нанимателей, громкой музыкой и применением пиротехнических изделий,   
в том числе в ночное время суток. Однако районный отдел полиции действенных мер   
к нарушителям спокойствия не принимает.

Ознакомившись с изложенными в обращении Н. доводами, Уполномоченный обратился в УМВД России по г. Хабаровску в целях проведения проверки действий (бездействия) отдела полиции, а также на предмет наличия (отсутствия) в действиях лиц, осуществляющих сдачу   
в наём указанного домовладения, признаков преступления, предусмотренного статьей 171 («Незаконное предпринимательство») Уголовного кодекса Российской Федерации.

Согласно поступившему в распоряжение Уполномоченного ответу УМВД России   
по городу Хабаровску, в ходе проведённой органами внутренних дел не установлено нарушений общественного порядка со стороны соседей заявителя. В свою очередь, факт сдачи частного дома не зафиксирован.

Между тем, в своём обращении Уполномоченный, в качестве обоснования целесообразности проведения проверки в порядке статей 144 и 145 УПК Российской Федерации, ссылался на размещённые в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» данные о посуточной сдаче на возмездной основе коттеджа по указанному заявителем адресу, что предполагает систематическое получение его собственником, либо иными лицами дохода.

Более того, информация о наличии возможности использования данного жилого помещения по договору найма была подтверждена самим наймодателем в ходе телефонного разговора с сотрудником аппарата Уполномоченного. Со своей стороны, заявитель также сообщил о том, что сдача домовладения не прекращалась.

Уполномоченный вынужден был повторно обратиться к руководству городского управления МВД России в целях всесторонней и объективной проверки доводов заявителя. Рассмотрение обращения гражданина Н. в аппарате Уполномоченного продолжается.

Большой проблемой по-прежнему остаётся игнорирование правоохранительными органами своей обязанности по информированию заявителей о ходе и результатах рассмотрения их обращений. Зачастую граждане по нескольку месяцев остаются в неведении   
о том, как рассматривается то или иное обращение.

Так, например, в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Л. (от 17.11.2014   
№ 1433), указавшая, что в августе 2012 года она обратилась в ОМВД России   
по Чернышевскому району Забайкальского края о пропаже своей дочери. В дальнейшем материалы розыскного дела были переданы в ОМВД России по Амурскому району Хабаровского края. В результате дело потерялось, а заявительница вынуждена была обивать пороги местных правоохранительных органов. Не получив положительного результата, заявительница вынуждена была обратиться за помощью к Уполномоченному.

В ходе рассмотрения обращения Л. было установлено, что в сентябре 2012 года материал проверки заявлению Л., действительно, поступил в ОМВД России по Амурскому району, однако, спустя непродолжительное время был вновь передан по территориальности   
в ОМВД России по Чернышевскому району. Вместе с тем, в нарушение требований действующего законодательства о направлении материала по территориальности сотрудниками ОМВД России по Амурскому району заявительница проинформирована   
не была.

В связи с этим, Амурской городской прокуратурой в адрес руководства органа внутренних дел внесено требование об устранении нарушений федерального законодательства Российской Федерации.

Кроме того, следственным отделом по городу Амурску Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю по обращению Уполномоченного также начата доследственная процессуальная проверка по факту безвестного исчезновения дочери заявительницы.

Особое беспокойство Уполномоченного вызывают поступающие из года в год жалобы граждан, в которых содержится информация о волоките по ведению уголовных дел   
и о безуспешных попытках добиться от правоохранительных органов привлечения виновных лиц к ответственности.

Так, непринятие эффективных мер по расследованию дела и отсутствие мер прокурорского реагирования стали причинами обращения гражданина Ф.   
к Уполномоченному.

По итогам проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного прокуратурой Кировского района г. Хабаровска, установлено, что по итогам поступавших в отдел полиции обращений заявителя должностным лицом органа внутренних дел было принято решение   
об отказе в возбуждении уголовного дела. Однако прокуратурой района данное процессуальное решение было отменено, а материал проверки – возвращён в отдел полиции для организации дополнительных проверочных мероприятий.

Кроме того, руководством органа внутренних дел проведена служебная проверка   
в отношении сотрудника полиции, в производстве которого находился упомянутый выше материал проверки, в ходе которой последний был привлечён к дисциплинарной ответственности.

Анализируя сказанное выше можно заключить, что эффективность и уровень работы органов, обеспечивающих гражданам реализацию их права на государственную защиту, немыслимы без строгого соблюдения последними диктатуры закона, требований служебной дисциплины и уважения прав и свобод человека и гражданина.

Всё чаще в почте Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае встречаются обращения граждан (преимущественно женского пола), преследуемых своими вторыми половинами по той или иной причине.

Так, за помощью к Уполномоченному обратилась жительница краевого центра Л.   
(от 15.04.2014 № 455). В своём обращении заявительница утверждала о постоянных кознях   
со стороны своего бывшего супруга, сопровождающихся порчей имущества её близких родственников, проникновением в жилое помещение, изъятием спорного имущества  
и возможной причастностью к поджогу квартиры.

По результатам проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного прокуратурой Краснофлотского района г. Хабаровска, установлено, что заявительница и её близкие неоднократно обращались в отдел полиции по фактам умышленного повреждения (уничтожения) имущества, кражи, поджога и угрозы убийством.

Однако возбуждаемые по обращениям уголовные дела спустя некоторое время приостанавливались в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого, либо в возбуждении уголовного дела вовсе отказывалось.

В свою очередь, неоднократные указания районной прокуратуры, следовавшие   
за отменой принимаемых по обращениям заявительницы решений, должностными лицами органа внутренних дел не выполнялись.

В связи с этим, прокуратурой района в адрес руководителя соответствующего органа внутренних дел внесено требование об устранении нарушений уголовно-процессуального закона с указанием о незамедлительном принятии мер к организации производства дополнительной проверки. Наряду с этим, по фактам нарушений уголовно-процессуального закона прокурором в адрес начальника УМВД России по г. Хабаровску также внесено представление об их устранении с требованием привлечь к дисциплинарной ответственности виновных должностных лиц.

Со своей стороны, хотелось бы отметить, что в ряде зарубежных страна (например, Финляндия, Республика Казахстан) подобные ситуации разрешаются посредством наложения компетентным органом государства запрета на приближение.

Полагаем, что применение данного опыта позволило бы оградить отдельных граждан   
от нежелательного внимания со стороны третьих лиц.

Более того, введение такого института в уголовно-процессуальном законодательстве позволило бы, во-первых, обезопасить лиц, выступающих на стороне обвинения,   
от противозаконного воздействия злоумышленников в ходе уголовного судопроизводства,   
а, во-вторых, уменьшить перечень оснований для избрания в отношении обвиняемого (подозреваемого) меры пресечения, связанного с лишением свободы. Поскольку одним   
из часто используемых следственными органами и судами мотивов заключения лица под стражу является «обоснованное» опасение в том, что подследственный, оставаясь на свободе, окажет воздействие на участников процесса.

Ответственность за нарушение подобного запрета в сфере гражданских правоотношений возникала бы в административном и уголовном порядке, а в сфере уголовных правоотношений – в уголовном порядке.

*Соображения по данному поводу Уполномоченный изложил в своём письме на имя председателя комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Крашенинникова П.Г.*

Помимо прочего, 2014 год также ознаменовался принятием Федерального закона   
от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», устанавливающего принципы и основные формы участия граждан в охране общественного порядка, участия граждан в поиске лиц, пропавших без вести, особенности создания   
и деятельности общественных объединений правоохранительной направленности, целью которых является участие в охране общественного порядка, порядок и особенности создания   
и деятельности народных дружин, а также правовой статус народных дружинников.

В свою очередь, вступление в силу настоящего Федерального закона потребовало внесения краевыми парламентариями значительных корректив в Закон Хабаровского края   
от 25.04.2012 № 188 «Об участии населения в охране общественного порядка на территории Хабаровского края».

По информации краевого управления МВД России, во исполнение Федерального закона, Приказа МВД России от 21.07.2014 № 599 «О порядке формирования и ведения регионального реестра народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности», Приказа УМВД России по краю от 22.09.2014 № 596 «Об организации работы по формированию и ведению регионального реестра народных дружин   
и общественных объединений правоохранительной направленности по Хабаровскому краю», 84 народные дружины в количестве 765 человек включены в региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности по Хабаровскому краю, из них 5 казачьих народных дружин в количестве 60 человек (процент внесенных   
в реестр народных дружин от общего количества созданных до вступления в законную силу Федерального закона народных дружин составил 90,3%):

* на территории муниципального района имени Лазо 12 народных дружин численностью 112 человек;
* на территории Ульчского муниципального района 10 народных дружин численностью 47 человек;
* на территории муниципального образования городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре» 8 народных дружин численностью 90 человек;
* на территории Вяземского муниципального района 7 народных дружин численностью 39 человек;
* на территории Солнечного муниципального района 7 народных дружин численностью 46 человек;
* на территории Комсомольского муниципального района 6 народных дружин численностью 47 человек;
* на территории Хабаровского муниципального района 6 народных дружин численностью 40 человек;
* на территории муниципального образования городского округа «Город Хабаровск»   
  6 народных дружин численностью 53 человека;
* на территории Нанайского муниципального района 5 народных дружин численностью 27 человек;
* на территории Советско-Гаванского муниципального района 4 народные дружины численностью 47 человек;
* на территории Охотского муниципального района 4 народные дружины численностью 120 человек;
* на территории Бикинского муниципального района 3 народные дружины численностью 15 человек;
* на территории Николаевского муниципального района 2 народные дружины численностью 24 человека;
* на территории Ванинского муниципального района 1 народная дружина численностью 21 человек;
* на территории муниципального района им. Полины Осипенко 1 народная дружина численностью 7 человек;
* на территории Амурского муниципального района 1 народная дружина численностью 22 человека;
* на территории Верхнебуреинского муниципального района 1 народная дружина численностью 8 человек.

Кроме этого на территории края осуществляет свою деятельность Окружное казачье общество Хабаровского края Уссурийского войскового казачьего общества, объединяющее   
4 первичных казачьих организаций общей численностью 747 человек.

В целях популяризации деятельности народных дружин, привлечения населения края   
к участию в обеспечении охраны общественного порядка, совершенствования профессионального мастерства народных дружинников, обеспечения высокого уровня взаимодействия органов внутренних дел с дружинами 15.10.2014 Правительством Хабаровского края принято постановление № 380-пр «Об утверждении положений   
о конкурсах на звания «Лучшая народная дружина», «Лучший народный дружинник», «Лучший участковый уполномоченный полиции в Хабаровском крае по взаимодействию   
с народными дружинами», в соответствии с которым организаторами проведения конкурсов проведены отборочные этапы.

В связи с этим, 03.12.2014 проведено заседание конкурсной комиссии по организации и проведению финальных этапов конкурсов на звания «Лучшая народная дружина», «Лучший народный дружинник», «Лучший участковый уполномоченный полиции в Хабаровском крае по взаимодействию с народными дружинами».

В 2014 году члены действующих народных дружин оказали содействие УМВД России по Хабаровскому краю в пресечении 1043 правонарушений, раскрытии 41 преступления.

Совместно с членами народных дружин проведено 1423 рейда, в ходе которых посещено по месту жительства 935 неблагополучных семей, проверено   
987 несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, проведено   
1244 беседы по профилактике правонарушений в жилом секторе. При содействии членов народных дружин в ходе рейдовых мероприятий из незаконного оборота изъято свыше   
2000 литров спиртосодержащей продукции. На постоянной основе, для обеспечения безопасности граждан совместно с представителями народных дружин, администраций районов края, депутатского корпуса ежемесячно проводятся оперативно-профилактические мероприятия «Район» и «Ночь».

Взаимодействие с казачьими обществами (казачьими дружинами) осуществляется   
в ходе обеспечения охраны общественного порядка в период проведения культурно-массовых, религиозных и спортивных мероприятий, при проведении рейдовых профилактических мероприятий совместно с участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних, оперативно-профилактических мероприятий, направленных   
на профилактику и раскрытие преступлений, совершаемых на улицах и в общественных местах. Данная работа осуществляется в рамках заключенных по инициативе органов внутренних дел соглашений с казачьими обществами.

В 2014 году сотрудниками полиции, совместно с представителями казачьих обществ проведено 163 рейдовых мероприятия по охране общественного порядка. При участии казаков раскрыто 21 преступление, выявлено и задокументировано 548 административных правонарушений, изъято 17 единиц огнестрельного оружия, 1207 грамм наркотических веществ.

16.07.2014 в краевом центре состоялась вторая краевая конференция представителей общественных формирований правоохранительной направленности, в которой приняли участие Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае, начальник Главного управления по вопросам безопасности Губернатора и Правительства Хабаровского края, заместитель начальника ДВЮИ МВД России, председатель Общественного совета при УМВД России по Хабаровскому краю, представители общественных советов при УМВД России   
по Хабаровскому краю и подчинённых территориальных органов МВД России, на которой рассмотрена роль общественных организаций в обеспечении правопорядка и профилактики правонарушений на территории Хабаровского края.

Хотелось бы отметить, что активное участие граждан в оказании содействия правоохранительным органам в обеспечении общественного порядка, высокий уровень правовой грамотности населения и твердая гражданская позиция, основанная на знании, соблюдении и уважении закона, является неотъемлемой частью современного демократического государства.

Взаимодействие органов внутренних дел и общественных формирований правоохранительной направленности имеет глубокую историческую основу, доказавшую свою эффективность за период многолетней совместной работы.

Осознавая это, в текущем году Уполномоченным разработан при участии УМВД России по Хабаровскому краю проект методических рекомендаций по организации деятельности на территории Хабаровского края общественных формирований правоохранительной направленности и их взаимодействию с органами внутренних дел, определяющие правовое регулирование участия граждан и общественных формирований   
в охране общественного порядка, основные принципы и организационные формы участия граждан и общественных формирований в охране общественного порядка основы поведения народных дружинников. Несомненно, особое внимание было уделено такой форме участия граждан в охране общественного порядка как добровольная народная дружина, внутренней организации и формам деятельности дружины, основам поведения её участников   
на маршрутах патрулирования (в местах дежурств) в типичных ситуациях, организации взаимодействия с органами внутренних дел.

Надеемся, что данные методические рекомендации помогут нашим землякам   
с активной гражданской позицией определиться со способами и средствами реализации своих возможностей в затрагиваемой сфере общественных отношений и почувствовать причастность к поддержанию правопорядка на улицах своего населённого пункта.

Помимо этого, анализируя положения вышеупомянутых законов, Уполномоченный   
и сотрудники его аппарата пришли к выводу о недостаточной мотивации граждан участию   
в охране общественного порядка.

Так, в соответствии с частью 3 статьи 26 Федерального закона «Об участии граждан   
в охране общественного порядка» народным дружинникам и внештатным сотрудникам полиции по месту работы предоставляется ежегодный дополнительный отпуск без сохранения заработной платы продолжительностью до десяти календарных дней.

*По нашему мнению, наряду с данной мерой стимулирующего характера следует также рассмотреть вопрос о внесении в ТК РФ положений, аналогичных тем,   
что содержались в статье 69 КЗоТ РСФСР, которой в качестве поощрения за участие   
в народной дружине за дружинниками закреплялись дополнительные отпуска, и статье 111, гарантирующей сохранение места работы (должности) и среднего заработка на время выполнения обязанностей дружинника в рабочее время.*

*Также, в качестве мер, стимулирующих граждан к участию в охране общественного порядка, можно использовать: введение бесплатного проезда на общественном транспорте; введение обязательного личного страхования за счет средств местных бюджетов,   
что в случае наступления увечий либо смерти дружинника сняло с органов власти обязанность по выплате каких-либо компенсаций; возмещение части подоходного налога лицам, состоящим в добровольной народной дружине.*

Между тем важно понимать, что за деятельностью каждого из правоохранительных органов стоят его сотрудники, производительность труда которых, их исполнительность   
и добросовестность, обусловлены, в том числе условиями работы, трудовыми гарантиями   
и компенсациями, уровнем социального обеспечения.

Одно из важнейших положений Конституции Российской Федерации гласит,   
что Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена   
на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Прежде всего, это предполагает формирование государственной социальной политики, соответствующей концепции социального государства, с чётко выраженными приоритетами   
и направлениями социально-экономического развития, системой социальной защиты граждан, эффективным комплексом методов, механизмов, ресурсов и средств по их реализации.

Особое место в системе социального регулирования занимает сегмент, относящийся   
к специфической профессиональной категории работников - сотрудников правоохранительных органов и, прежде всего, органов внутренних дел Российской Федерации. И это вполне объяснимо.

Достойный уровень материально-технического обеспечения, продуманная система мер социальной защиты являются важными условиями формирования кадрового корпуса полиции, способного выполнять всё усложняющиеся задачи по обеспечению безопасности, борьбе   
с преступностью.

Поэтому нарушение прав работников правоохранительных структур также не может остаться без внимания Уполномоченного.

Так, в феврале текущего года к Уполномоченному на рассмотрение поступило коллективное обращение работников органов внутренних дел (от 24.02.2014 № 234)   
о содействии в восстановлении социальной справедливости при назначении отдельных социальных выплат.

Поводом для обращения к Уполномоченному послужило заключение управления нормирования оплаты труда и социальных гарантий Департамента по финансово-экономической политике и обеспечению социальных гарантий Министерства внутренних дел Российской Федерации об отсутствии правовых оснований для выплаты единовременного пособия при увольнении со службы в соответствии с частью 7 статьи 3 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» с учётом периода службы в федеральных органах налоговой полиции.

Тем не менее, путём продолжительного доказывания несостоятельности такой позиции Уполномоченным, в том числе при содействии Уполномоченного по правам человека   
в Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской Федерации удалось убедить в том, что время службы в федеральных органах налоговой подлежит включению   
в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел, в том числе для выплаты единовременного пособия при увольнении со службы.

Так, согласно части 7 статьи 3 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ   
«О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации   
и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»   
(далее – Федеральный закон от 19.07.2011 № 247-ФЗ) сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет 20 лет и более, при увольнении   
со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере семи окладов денежного содержания, а сотрудникам, общая продолжительность службы в органах внутренних дел которых составляет менее 20 лет, при увольнении со службы в органах внутренних дел выплачивается единовременное пособие в размере двух окладов денежного содержания.

При этом частью 2 статьи 38 Федерального закона от 30.11.2011 № 342-ФЗ «О службе   
в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 30.11.2011   
№ 342-ФЗ), действительно, не содержат прямого указания на возможность включения в стаж службы (выслугу лет) в органах внутренних дел периода прохождения гражданином службы   
в федеральных органах налоговой полиции.

Наряду с этим, статья 54 Федерального закона от 30.06.2003 № 86-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных законодательных актов Российской Федерации, предоставлении отдельных гарантий сотрудникам органов внутренних дел, органов   
по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и упраздняемых федеральных органов налоговой полиции в связи с осуществлением мер   
по совершенствованию государственного управления» (далее – Федеральный закон   
от 30.06.2003 № 86-ФЗ) предусматривает, что лица, увольняемые со службы в федеральных органах налоговой полиции и изъявившие желание поступить на службу в органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или   
на государственную службу, могут быть переведены в соответствующие федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы и зачислены в установленном порядке (без испытательного срока) на службу в органы внутренних дел, органы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или на государственную службу.

За лицами, уволенными со службы в федеральных органах налоговой полиции   
и принятыми на службу в федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы в порядке перевода в соответствии с настоящей статьёй, сохраняются сроки выслуги в имевшихся у них специальных званиях, которые учитываются при присвоении им очередных специальных званий (классных чинов, квалификационных разрядов). Очередной отпуск указанным лицам предоставляется с учётом времени службы   
в федеральных органах налоговой полиции.

Выслуга лет сотрудников федеральных органов налоговой полиции, исчисленная   
в соответствии с Положением о прохождении службы в органах налоговой полиции Российской Федерации, утвержденным Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 20.05.1993 № 4991-1 «Об утверждении Положения о прохождении службы   
в органах налоговой полиции Российской Федерации», в указанных органах на момент   
их увольнения в связи с принятием на службу в федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы в порядке перевода засчитывается в выслугу лет в органах внутренних дел, в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ или в стаж государственной службы в полном объёме и пересчёту не подлежит.

Лица, уволенные со службы в федеральных органах налоговой полиции и принятые   
на службу в федеральные органы исполнительной власти или иные государственные органы   
в порядке перевода, не переаттестовываются. Единовременное и выходное пособия   
им не выплачиваются. Указанным лицам и членам их семей выплачиваются пособия, а также предоставляются социальные гарантии и компенсации в соответствии с законодательными   
и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, определяющими условия службы в федеральных органах исполнительной власти или иных государственных органах,   
в которые они приняты на службу в порядке перевода.

Более того, в силу подпункта «о» пункта 2 Правил исчисления стажа службы   
(выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, утверждённых Постановлением Правительства Российской Федерации от 27.12.2011 № 1158 «О порядке исчисления стажа службы (выслуги лет) для выплаты ежемесячной надбавки  
к окладу месячного денежного содержания за стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации» в соответствии с частью 8 статьи 2 Федерального закона от 19.07.2011 № 247-ФЗ, период службы в федеральных органах налоговой полиции   
в качестве сотрудников федеральных органов налоговой полиции, работы в Главном управлении налоговых расследований при Государственной налоговой службе Российской Федерации, подразделениях налоговых расследований при государственных налоговых инспекциях в качестве сотрудников, не имеющих воинских или специальных званий, если   
им выплачивался оклад по воинскому званию в соответствии с Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 18.12.1992 № 4130-1 включается в стаж службы (выслугу лет) сотрудникам органов внутренних дел и учитывается при начислении ежемесячной надбавки к окладу денежного содержания за стаж службы (выслугу лет).

Таким образом, расчёт суммы единовременного пособия при увольнении из органов внутренних дел аналогичных заявителям сотрудников должен производиться с учётом периодов службы в федеральных органах налоговой полиции.

Дополнительных мер правового регулирования по указанному вопросу не требуется.

В связи с изложенным, во избежание нарушений социально-трудовых прав сотрудников органов внутренних дел в указанной части, Уполномоченный направил данную информацию   
в адрес руководства УМВД России по Хабаровскому краю и своим коллегам-членам Координационного Совета уполномоченных по правам человека в Дальневосточном федеральном округе для её применения в дальнейшей работе своих аппаратов.

Несмотря на существующие во взаимоотношениях Уполномоченного   
с правоохранителями разногласия и выявляемые недоработки, в заключении главы хотелось бы отметить самоотверженный труд их работников, преданность профессии, верность долгу, профессионализм и бдительность, что служит гарантией мирной жизни наших граждан. Только искренняя преданность делу, верность долгу и ответственность могут способствовать выполнению сложнейших служебных задач, стоящих перед ними.

Уверен, что самоотверженная работа блюстителей закона, направленная на защиту интересов общества, чести и достоинства наших граждан, обеспечение законности   
и правопорядка будет и впредь служить сохранению стабильности и спокойствия в крае.

**Глава VIII. Реализация прав человека в местах принудительного содержания**

Основные права, свободы, законные интересы подозреваемых, обвиняемых   
и осужденных, вытекающие из положений Всеобщей декларации прав человека (1948), Минимальных стандартных правил обращения с заключёнными (1955), Международного пакта о гражданских и политических правах (1966), Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания (1984), Европейских пенитенциарных правил (2006) и других международно-правовых актов получили своё законодательное закрепление в Федеральном законе от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»   
и Уголовно-исполнительном кодексе Российской Федерации. Осужденным и лицам, содержащимся под стражей, гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным   
и иным законодательством Российской Федерации.

Источником сведений о нарушениях прав лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы (следственные изоляторы (далее – СИЗО) и исправительные колонии (далее – ИК), изоляторах временного содержания (далее – ИВС) и специальных приёмниках для лиц, арестованных в административном порядке, в первую очередь, являются обращения   
в адрес Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, поступающие от лиц, в них содержащихся, их родных и близких, а также информация, собранная в ходе посещения мест принудительного содержания.

Всего за 2014 год от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, а также в их интересах от родственников, различных правозащитных организаций и адвокатов в почту Уполномоченного поступило 259 обращений.

Анализ обращений показал, что в основном это вопросы, связанные с уголовным судопроизводством, то есть жалобы о несогласии с действиями должностных лиц следственных органов, с ходом расследования, с избранной мерой пресечения, с тем или иным судебным актом. Значительная доля обращений затрагивает аспекты непосредственного отбывания наказания и содержанием под стражей в учреждениях уголовно-исполнительной системы Хабаровского края (далее – УИС края) (жалобы на ненадлежащие условия содержания, об оказании ненадлежащей медицинской помощи, на действия администрации   
и сотрудников учреждений). Поступали также обращения и по вопросам нарушения социальных, жилищных и трудовых прав осужденных.

С целью обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания в ушедшем году Уполномоченным была продолжена работа   
по укреплению взаимодействия с Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю, Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, Прокуратурой Хабаровского края.

Более того, вторая половина ушедшего года отметилась и новым уровнем сотрудничества с институтами гражданского общества, о чём может свидетельствовать прошедшая 19.11.2014 в стенах ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю встреча Уполномоченного с членами общественной наблюдательной комиссии Хабаровского края, окончившаяся ознакомительным обходом учреждения. На следующий же день участники встречи посетили ФКУ ИК-12 УФСИН России по Хабаровскому краю, где, помимо прочего, приняли непосредственное участие в личном приёме женщин-осужденных. Также не остался без внимания и запущенный в прошлом году ИВС ОМВД России по району имени Лазо.

В свою очередь, сотрудниками аппарата Уполномоченного в течение 2014 года совместно с коллегами из упомянутых выше ведомств по линии МВД России проинспектированы: ИВС ОМВД России по Ванинскому району; ИВС ОМВД России   
по Советско-Гаванскому району; ИВС ОМВД России по Амурскому району; ИВС   
и Специальный приёмник для содержания лиц, арестованных в административном порядке; УМВД России по г. Комсомольску-на-Амуре; ИВС ОМВД России по Солнечному району; ИВС ОМВД России по району им. Лазо; ИВС ОМВД России по Вяземскому району; ИВС ОМВД России по Бикинскому району.

По линии ФСИН России посещены: ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ СИЗО-3 УФСИН России   
по Хабаровскому краю; ФКУ СИЗО-4 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-1 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-3 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-5 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-7 УФСИН России   
по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-8 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-12 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-13 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-14 УФСИН России по Хабаровскому краю и ФКУ КП-22 УФСИН России   
по Хабаровскому краю.

Выявленные в ходе проведённых мероприятий нарушения в основном связаны   
с несоблюдением санитарных норм площади в расчёте на одного человека, отсутствием предусмотренных нормативными правовым актами специальных помещений, недостаточной освещённостью в камерах, отсутствием вентиляции либо неэффективной работой уже существующей, неудовлетворительным состоянием камерных помещений.

Зафиксированные нарушения законности обсуждены при подведении итогов посещения каждого из инспектируемых учреждений, а в адрес руководства УФСИН России   
по Хабаровскому краю, УМВД России по Хабаровскому краю и Прокуратуры края направлена письменная информация в целях принятии соответствующих мер реагирования.

По-прежнему положительные результаты приносит практика совместного рассмотрения поступающих к Уполномоченному обращений.

В качестве примера такого сотрудничества можно привести рассмотрение обращения гражданина К. (от 26.02.2014 № 251), в котором заявителем сообщалось о нарушении прав осужденных ФКУ ИК-13 УФСИН России по Хабаровскому краю, трудоустроенных   
на производстве, вследствие преждевременного отключения отопления и горячего водоснабжения.

В рамках проведённой сотрудником аппарата Уполномоченного совместно   
с помощником Хабаровского прокурора по надзору за соблюдением законов   
в исправительных учреждениях выездной проверки с привлечением специалистов Федерального казённого учреждения здравоохранения «Медико-санитарная часть № 27 Федеральной службы исполнения наказаний» (далее – ФКУЗ МСЧ-27 ФСИН России) было установлено, что изложенные гражданином К. обстоятельства нашли своё подтверждение. Однако в день нанесения визита проверяющих в колонию необходимые горячее водоснабжение и обогрев бытовых помещений были организованы. Тем не менее, поскольку длительное отсутствие отопления в производственной зоне исправительного учреждения   
не отвечало нормальным условиям труда осужденных в зимний период времени,   
а температура на производственных объектах не соответствовала требованиям СаНпиН 2.2.4.548-96 «Гигиенические требования к микроклимату производственных помещений», утверждённых Постановлением Госкомсанэпидемнадзора РФ от 01.10.1996 № 21, в адрес начальника исправительного учреждения от лица надзирающей прокуратурой последовали меры прокурорского реагирования в виде представления об устранении нарушений закона.

Наряду с контролем за соблюдением материально-бытовых условий в местах принудительного содержания особое значение Уполномоченным уделяется вопросам соблюдения санитарно-эпидемиологических требований и оказания качественной медицинской помощи лицам в них содержащимся.

Так, в учреждениях уголовно-исполнительной системы края повсеместно отмечается несоблюдение в местах для приёма (приготовления) пищи и продуктов питания Санитарно-эпидемиологических правил 2.3.6.1079-01 «Организации общественного питания. Санитарно-эпидемиологические требования к организациям общественного питания, изготовлению   
и оборотоспособности в них пищевых продуктов и продовольственного сырья», утверждённых 06.11.2001 Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации.

В качестве наиболее распространённых нарушений отмечаются: отсутствие у лиц, сопровождающих пищевые продукты и осуществляющие их приготовление, медицинской книжки установленного образца либо отметок о прохождении необходимого количества медицинских осмотров; отсутствие в медицинской книжке работника отметки о прохождении профессиональной им гигиенической подготовки и аттестации; присутствие в комнате для выдачи пищи (кухонном блоке) насекомых (мух и тараканов) или домашних животных; ненадлежащее состояние производственного инвентаря, задействованного в процессе приготовления пищи, отсутствие у лиц, осуществляющих порционирование и раздачу блюд специальной экипировки.

Кроме того, в процессе рассмотрения обращений в интересах следственно-арестованных в ряде случаев Уполномоченному приходилось также сталкиваться   
и с упущениями со стороны должностных лиц отдельных учреждений, функционирующих   
в режиме места содержания под стражей, в части обеспечения своих подопечных питанием   
на время их убытия из учреждения, выливавшихся в эмоционально окрашенные гневные жалобы в адрес Уполномоченного.

Так, в начале января 2014 года к Уполномоченному обратилась гражданка Х.   
(от 09.01.2014 № 18), сообщившая о том, что её сын (гражданин Ю.) содержится под стражей   
в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю по подозрению в нападении   
на сотрудника полиции. При этом до момента доставления его в учреждение гражданин Ю. был неоднократно избит сотрудниками конвойной службы.

В ходе рассмотрения данного обращения Уполномоченному стало известно о том, что при поступлении в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю у гражданина Ю. действительно были зафиксированы телесные повреждения, нанесённые ему, предположительно, в результате применения специальных средств сотрудниками полиции, осуществлявшими конвоирование сына заявительницы из ИВС УМВД России   
по г. Хабаровску. Соответствующий материал в последующем был направлен работниками СИЗО в следственный орган.

Кроме того, в личной беседе сам гражданин Ю. пояснил, что в ночь с 27.12.2013   
на 28.12.2013 он был задержан по подозрению в совершении преступления, предусмотренного статьёй 318 Уголовного кодекса Российской Федерации, а вечером 28.12.2013 водворён   
в изолятор временного содержания.

Поскольку 30.12.2013 в суде должен был рассматриваться вопрос об избрании   
в отношении него меры пресечения, почти весь день сын заявительницы провёл   
в расположении районного суда, а по результатам судебного слушания был доставлен в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю. Однако при убытии из ИВС он не был обеспечен питанием, что, в свою очередь, является нарушением статьи 22 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых   
в совершении преступлений», устанавливающей, что подозреваемые и обвиняемые обеспечиваются бесплатным питанием, достаточным для поддержания здоровья и сил   
по нормам, определяемым Правительством Российской Федерации.

С сожалением Уполномоченный вынужден констатировать, что по результатам служебной проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного в УМВД России   
по Хабаровскому краю, доводы заявителя в указанной части подтвердились, в связи с чем, руководству городского управления МВД России было строго указано на недостаточный контроль за организацией работы по исполнению требований федерального законодательства и подзаконных актов в части обеспечения подозреваемых и обвиняемых горячим питанием или сухим пайком перед их отправкой для участия в следственных действиях за пределы ИВС или судебных заседаниях.

Другой пример. На имя Уполномоченного от гражданина С. (от 05.05.2014 № 540) поступила жалоба о несогласии с действиями следователя, ненадлежащих условиях транспортировки (содержания) к месту проведения следственных действиях и во время них,   
а также о необеспечении его горячим питанием (сухим пайком) перед отправкой для участия  
в следственных действиях.

В обращении заявитель, помимо прочего, утверждал о том, что с 14.04.2014   
по 15.04.2014 следователем ОМВД России по Солнечному району осуществлялся его вывоз   
из ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Хабаровскому краю в пос. Амгунь для проведения следственных действий в рамках уголовного дела. При этом за все время поездки, которая   
по подсчётам заявителя заняла в общей сложности 16 часов, ему не было предложено питание.

В свою очередь, согласно 161 Правил внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утверждённых Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14.10.2005 № 189, подозреваемые или обвиняемые перед отправкой для участия в следственных действиях за пределами СИЗО или в судебных заседаниях должны получить горячее питание по установленным нормам. В случае невозможности обеспечения горячим питанием указанные лица обеспечиваются сухим пайком.

Между тем, находясь в служебной командировке в городе Комсомольске-на-Амуре, сотрудником аппарата Уполномоченного по обращению заявителя была проведена проверка, которой установлено, что в нарушении упомянутой выше нормы продовольствием на время убытия из СИЗО гражданин С. обеспечен не был.

В связи с этим, прокуратурой города Комсомольска-на-Амуре в адрес начальника ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Хабаровскому краю внесено соответствующее представление.

Обращаясь к вопросу об уровне здравоохранения в местах принудительного содержания, необходимо отметить, что учреждение в начале 2014 года ФКУЗ МСЧ-27 ФСИН России ознаменовало внедрение на территории края новой организационной модели медицинской службы в учреждениях уголовно-исполнительной системы, целью которой  
как отмечалось в предыдущем докладе Уполномоченного, является повышение доступности   
и уровня оказания медицинской помощи осужденным и лицам, содержащимся под стражей.

Между тем, продолжавшаяся на протяжении всего отчётного периода процедура налаживания работы вновь созданной структуры, к сожалению, не позволила в полной мере оценить её преимущества по сравнению с прежней системой пенитенциарного здравоохранения.

Наряду с этим, уже сейчас можно констатировать, что сложившаяся в крае система здравоохранения в исправительных учреждениях, не позволяет должным образом обеспечить право осужденных на охрану здоровья, включая получение медико-санитарной   
и специализированной помощи. В первую очередь это связано с невозможностью самостоятельно выбирать лечебное учреждение и перечень медицинских услуг, которыми можно воспользоваться, что в определённой степени ставит под угрозу здоровье осужденного. В учреждениях отсутствует необходимая медицинская техника для проведения операций   
и оказания помощи пациентам, не хватает высококвалифицированных медицинских кадров узкой специализации.

До сих пор не введена в эксплуатацию больница при ФКУ ИК-11 УФСИН России   
по Хабаровскому краю, что позволило бы в значительной степени избавиться   
от необходимости направления осужденных в лечебно-профилактические учреждения, расположенные в других субъектах Российской Федерации.

Кроме этого, финансирование уголовно-исполнительной системы на медицинское обеспечение лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы,   
по мнению Уполномоченного, крайне недостаточно.

В соответствии со статьёй 41 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на охрану здоровья и медицинскую помощь, то есть независимо от того, является человек осужденным или подследственным, ему должна оказываться необходимая медицинская помощь. Данное право не может быть ограничено. Осужденные должны получать медицинскую помощь по месту отбывания наказания на равных условиях с другими гражданами Российской Федерации.

Безусловно, сейчас уже не приходится сталкиваться со случаями использования лекарственных препаратов с истекшим сроком годности либо с их отсутствием в принципе,   
а также врачебным безразличием.

Тем не менее, время от времени в практике Уполномоченного на протяжении 2014 года возникали случаи, свидетельствующие о недостаточном внимании со стороны отдельных медицинских работников УИС края к своим пациентам, сопряжённом с незнанием отдельных положений действующего законодательства в области здравоохранения.

В качестве одного из таких примеров можно привести жалобу гражданина М.   
(от 25.04.2014 № 502), сетовавшего на безразличие и безответственность медицинского персонала исправительной колонии. Из текста обращения следовало, что заявитель болен сахарным диабетом. Однако в медицинской части учреждения ему отказывалось   
в предоставлении лечения ввиду отсутствия необходимых лекарственных препаратов.

Поскольку оценка доводов заявителей по вопросам, связанным с качеством и объём оказываемой медицинской помощи, требуют специальных познаний в области медицины,   
то рассмотрение аналогичных по содержанию обращений происходит Уполномоченным   
во взаимодействии с Территориальным органом Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Хабаровскому краю. Данный случай также не стал исключением.

В свою очередь, по результатам изучения специалистами ТО Росздравнадзора   
по Хабаровскому краю истории болезни гражданина М. установлено, что медикаментозное лечение заявителя осуществляется в полном объёме, о чём имеются соответствующие записи   
в медицинской карте. При этом его утверждение об отсутствии лекарств в действительности касалось лишь того препарата, на применении которого в порядке замены он настаивал сам.

Наряду с этим, должностными лицами медицинской части колонии при оказании помощи заявителю не в полном объёме был соблюдён «Стандарт первичной медико-санитарной помощи при инсулиннезависимом сахарном диабете», утверждённый Приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 28.12.2012 № 1581н, в части кратности приёма узкими специалистами, наблюдения за пациентом и проведения лабораторных исследований жизненно важных показателей для больных диабетом.

Помимо этого, в нарушение ряда требований федерального законодательства, медицинская карта гражданина М. велась лечащим врачом ненадлежащим образом.   
В частности, отсутствовало его информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство (или отказ от такового) и согласие на обработку персональных данных.

Информация о выявленных нарушениях была незамедлительно направлена   
в прокуратуру Хабаровского края и ФКУЗ МСЧ-27 ФСИН России для принятия необходимых мер реагирования.

Что касается медицинского обеспечения в ИВС и специальных приёмниках для лиц, арестованных в административном порядке, то и здесь существуют некоторые трудности.

Так, только два из восемнадцати учреждений имеют в штате медицинского работника, несмотря на наличие в каждом из них помещения, приспособленного и используемого   
в качестве медицинского кабинета для приёма и осмотра спецконтингента, а также хранения лекарственных препаратов. По этой причине территориальные подразделения МВД России вынуждены вступать в договорные отношения с центральными районными больницами   
в целях получения возмездной медицинской помощи.

Более того, как и любая другая медицинская деятельность, функционирование медицинского кабинета, в соответствии с Федеральным законом от 04.05.2011 № 128-ФЗ   
«О лицензировании отдельных видов деятельности», требует получения соответствующего разрешения (лицензии) на осуществление таковой. Однако, принимая во внимание несоответствие большинства из медицинских кабинетов лицензионным требованиям, а также отсутствие целевого финансирования, можно с сожалением констатировать, что данный вопрос фактически не решается.

Со своей стороны, хотелось бы отметить, что процедура лицензирования предполагает необходимость выполнения ряда условий и ограничений, обеспечивающих надлежащее качество медицинской деятельности и исключение возможной угрозы вреда жизни и здоровью при оказании помощи. В связи с чем, оказание медицинской помощи без соответствующего разрешения, безусловно, создает непосредственную угрозу причинения вреда лицам, которым оказывается медицинская помощь.

Вместе с тем, следует понимать, что круг обязанностей медицинского работника учреждения ИВС значительно уже нежели у его коллеги в СИЗО либо в общедоступном учреждении здравоохранения и сводится в основном к внешнему осмотру вновь поступивших лиц, наблюдению за ними, а также осуществление контроля за надлежащим санитарно-эпидемиологическим состоянием учреждения.

*Исходя из этого, на наш взгляд целесообразно рассмотреть вопрос об упрощении процедуры получения лицензии для медицинских учреждений, подведомственных МВД России. Соответствующее предложение направлено руководству федерального ведомства.*

Главными целями наказания является исправление осужденных, предупреждение совершения новых преступлений, возвращение обществу социально полезной личности.

Статья 9 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации к одному   
из основных средств исправления осужденных относит общественно полезный труд. Труд способствует не только процессу исправления осужденного, но и позволяет выплачивать денежные средства по исполнительным листам лицам, пострадавшим от преступных деяний осужденных, в том числе по выплатам алиментных и иных обязательств. Помимо этого, осужденные, получающие заработную плату, возмещают стоимость питания, одежды, коммунально-бытовых услуг и индивидуальных средств гигиены, то есть значительная доля средств на содержание работающих осужденных осуществляется не за счет кармана налогоплательщиков.

Однако проблема привлечения осужденных к оплачиваемому труду остаётся до конца нерешенной на протяжении многих лет.

Осуществлённые в отчётном году плановые инспекции в исправительные учреждения края показали, что вывод осужденных на оплачиваемые работы составил 2440 осужденных или около 24% от среднесписочной численности осужденных, которая составила 10286 человек (в 2013 году – 1920 человек или 18,9% от среднесписочной численности осужденных). По официальным данным УФСИН России по Хабаровскому краю к концу 2014 года это число несколько возросло и составило 2 713 человек или 28,6% от среднесписочной численности осужденных. При этом фактическая зарплата осужденных крайне мала и не соответствует установленному статьёй 1 Федерального закона от 19.06.2000 № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда» минимальному размеру оплаты труда, не говоря уже об аналогичной работе за пределами исправительного учреждения.

В свою очередь, в соответствии с изменениями, внесёнными Федеральным законом   
от 28.12.2013 № 432-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования прав потерпевших в уголовном судопроизводстве» в статью 79 Уголовного кодекса Российской Федерации, одним   
из обязательных условий, учитываемых судом при рассмотрении ходатайств осужденных   
об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания, является факт возмещения ими вреда (полностью или частично), причинённого преступлением.

Учитывая изложенное, напрашивается вывод, что складывающаяся ситуация   
с трудоустройством и оплатой труда осужденных может иметь неблагоприятные последствия для значительной их части, для которых УДО станет несбыточным, а, следовательно, требует принятия слаженных и эффективных мер по обеспечению учреждений УИС края необходимыми заказами на выполнение работ и услуг, создания льготных условий для размещения на территории их центров трудовой адаптации осужденных промышленной производства сторонних предприятий и предпринимателей.

Кроме этого, со стороны руководства учреждений УИС края продолжают допускаться   
и иные нарушения трудовых прав осужденных.

Так, например, в нарушение статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации заработная плата в некоторых учреждениях, как и прежде, выплачивается осужденным один раз в месяц, а трудоустроенные осужденные не всегда информируются посредством выдачи им расчётных листков о составных частях заработной платы, причитающейся   
им за соответствующий период, о размерах иных начисленных сумм, о размерах   
и об основаниях произведённых удержаний, а также об общей денежной сумме, подлежащей выплате.

Об этой проблеме Уполномоченный заявил ещё в 2011 году, однако, тогда пришлось столкнуться со «стеной» непонимания многих компетентных должностных лиц. И отчётный год не остался исключением.

Тем не менее, необходимо сказать, что положения дел в указанной части начала меняться и благодаря настойчивости принявших позицию Уполномоченного Комсомольской-на-Амуре и Хабаровской прокуратур по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях по итогам ряда инициированных ими судебных разбирательств большинство поднадзорных учреждений удалось «убедить» в необходимости авансирования трудоустроенных осужденных.

Помимо этого, встречаются также случаи отсутствия на рабочих местах осужденных инструкций по технике безопасности и охране труда и неисполнения уполномоченными должностными лицами учреждений обязанности по проведению среди трудоустроенных осужденных инструктажа по охране труда, что противоречит требованиям статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации.

На протяжении многих лет, пожалуй, ключевой проблемой в рассматриваемой сфере общественных отношений является социальная реабилитация и адаптация лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Российская Федерация как социальное государство обязана заботиться о благополучии своих граждан, их социальной защищённости.

В социальном государстве право на достойную жизнь и свободное развитие гарантируется каждому, независимо от его способности трудиться, возраста, состояния здоровья и других объективных причин. Если человек не может самостоятельно обеспечить прожиточный минимум себе и своей семье, он вправе рассчитывать на получение соответствующей помощи со стороны государства и общества.

Государство, несомненно, должно оказывать социальную поддержку в первую очередь гражданам, имеющим заслуги перед Отечеством (ветеранам войны, военной службы, труда, многодетным семьям и другим) в целях обеспечения им достойного уровня жизни, почета   
и уважения в обществе. На поддержку государства вправе рассчитывать несовершеннолетние, престарелые, инвалиды и иные законопослушные люди, нуждающиеся в помощи.

Между тем, особое внимание требуется ещё одной категории граждан - лицам, подвергшимся уголовному преследованию и отбывшим наказание в виде лишения свободы. После освобождения из мест заключения они, как правило, сталкиваются со значительными трудностями при самореализации в обществе. Одна из главных причин - наличие определённых стереотипов в общественном сознании. Зачастую общество не заинтересовано «принимать в свои ряды» бывшего преступника: работодатель найдёт массу поводов, чтобы   
не брать такого работника. Родственники нередко не хотят находиться с ним под одной крышей, оказывать помощь. С возникающими жизненными трудностями бывшие заключённые не всегда в состоянии самостоятельно справиться и находят выход из этой ситуации в совершении нового преступления.

Среда содержания в пенитенциарных учреждениях приводит к выработке   
у осужденного иждивенческих установок, боязни выбора и принятия решения, озлобленности и недоверию. Для большинства заключенных и, прежде всего, для тех, кто не собирается заниматься преступной деятельностью, освобождение из мест лишения свободы – желанная цель. Но многие из них с тревогой ожидают часа выхода за ворота исправительного учреждения.

Нравственная дезориентация общественной жизни и криминальные тенденции представляют серьёзную угрозу всему обществу. На фоне увеличения количества лиц, освобождаемых из мест лишения свободы и нуждающихся в социальной помощи, государство и гражданское общество демонстрируют очевидное бездействие.

На протяжении длительного периода времени в Хабаровском крае отмечается традиционно высокий уровень рецидивной (повторной) преступности, что обусловлено наличием значительного числа пенитенциарных учреждений и количеством лиц, остающихся после отбытия наказаний. Кроме того, повторное совершение преступлений во многом предопределяется отсутствием законодательного регулирования процесса социальной адаптации лиц, освобождённых из учреждений уголовно-исполнительной системы.

При таких обстоятельствах ресоциализация бывших осужденных необходима в первую очередь для обеспечения безопасности населения Хабаровского края, укрепления законности   
и правопорядка.

Соблюдение прав человека, уважение к личности являются тем фундаментом,   
без которого невозможна социальная и психологическая реабилитация граждан, освобождённых из мест заключения. Принцип равноправия людей и право каждого человека на достойный уровень жизни закреплены в международных актах, Конституции Российской Федерации, федеральных нормативных актах и законах Хабаровского края. Поэтому лица, освобождённые из мест лишения свободы, должны иметь гарантированную возможность восстановить статус полноценного члена общества.

В двухтысячных годах Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации дважды возвращалась к рассмотрению законопроектов о социальной реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Однако оба они были отклонены, поэтому   
до сих пор на федеральном уровне не существует нормативного правового акта, всесторонне регулирующего обозначенный вопрос.

Между тем, ресоциализация бывших осужденных как раз тот случай, когда принятие федерального закона необходимо. Социальную адаптацию осужденных можно условно разделить на два этапа: на пенитенциарный, осуществляемый в исправительном учреждении до освобождения лица, и постпенитенциарный, соответственно проводимый после его освобождения. И если пенитенциарная реабилитация урегулирована Уголовно-исполнительным кодексом Российской Федерации и подзаконными актами,   
то с постпенитенциарным этапом дела обстоят гораздо хуже - нет ни правового регулирования, ни самой системы и, как следствие, не определены органы-субъекты социальной адаптации лиц, освобождённых из мест отбывания наказаний, которые осуществляли бы деятельность по социальной адаптации системно и целенаправленно.   
Не разработан механизм их взаимодействия, а также порядок оказания адресной социальной помощи бывшим осужденным. С освобождением из мест лишения свободы у человека резко изменяется правовой статус, практически в полном объеме восстанавливается правоспособность. Возникает потребность в адаптации к условиям жизни. Необходимо   
в короткий срок возобновить социальные связи, решить вопрос с регистрацией по месту жительства, трудоустроиться, научиться рационально расходовать заработанные деньги, обеспечить себя питанием, необходимыми вещами. Трудности процесса ресоциализации ведут к конфликту с социальной средой, нарушению норм и правил общества.

В соответствии со статьёй 72 Конституции Российской Федерации защита прав   
и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При отсутствии федеральных нормативных правовых актов вышеуказанные вопросы в сфере социальной адаптации освобожденных лиц и профилактики рецидивной преступности могут быть урегулированы региональным законодательством.

*Исходя из этого, убеждены, что преодолеть существующий правовой вакуум   
в обозначенной сфере общественных отношений на данном этапе позволит принятие краевого закона «О социальной адаптации лиц, освобождённых из учреждений уголовно-исполнительной системы», в котором бы определялись основные направления социальной адаптации и система органов, реализующих мероприятия по социальной адаптации, меры экономического стимулирования для предприятий и индивидуальных предпринимателей, трудоустраивающих либо создающих рабочие места для данной категории лиц (с внесением соответствующих дополнений в Закон Хабаровского края от 28.04.1999 № 119   
«О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае»). Соответствующее предложение в конце 2014 года было представлено Уполномоченным на рассмотрение в Законодательную Думу Хабаровского края.*

Аналогичные законы действуют уже в ряде субъектов Российской Федерации,   
в том числе в Калужской, Тюменской, Архангельской и Кировской областях, в Республике Башкортостан и в Еврейской автономной области.

Поскольку наиболее сложным в решении вопросом социальной адаптации лиц, освобождённых из мест лишения свободы, является их обеспечение жильём, указанным краевым законом возможно предусмотреть существование специализированных центров социальной адаптации, предназначенных для оказания комплекса социальных услуг, направленных на содействие в осуществлении мероприятий по социальной адаптации лиц, освобождённых из мест лишения свободы, а также для предоставления временного места проживания лицам трудоспособного возраста, не являющимся инвалидами первой и второй группы, находящимся в трудной жизненной ситуации, из числа освобождённых из мест лишения свободы, не имеющим постоянного места жительства, утратившим полностью  
или частично социально полезные связи. Наглядным примером перспективности существования такого учреждения может служить Красноярский краевой центр социальной адаптации лиц, освобождённых из мест лишения свободы, осуществляющий свою деятельность уже на протяжении 20 лет.

Несомненно, принятие такого закона края будет способствовать созданию комплексной системы социальной адаптации лиц, освобождённых из учреждений уголовно-исполнительной системы, позволит организовать системную работу по ресоциализации данных лиц   
и предупреждению совершения ими повторных преступлений и других правонарушений.

Со своей стороны, Уполномоченный и сотрудники его аппарата готовы принять активное участие в обсуждении и разработке такого законопроекта.

ПРИЛОЖЕНИЕ

**СВЕДЕНИЯ О КОЛИЧЕСТВЕ И ТЕМАТИКЕ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН К УПОЛНОМОЧЕННОМУ   
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ   
В 2014 ГОДУ**

Со дня образования краевого правозащитного института к Уполномоченному   
по правам человека в Хабаровском крае поступило более 26 тысяч обращений.

**Диаграмма 1 - Общие данные о количестве обращений, поступивших Уполномоченному по правам  
 человека в Хабаровском крае, в период с IV квартала 2006 года по 2014 год**

За 2014 год к Уполномоченному поступило 3143 обращения граждан. В том числе   
1649 обращений в письменной форме и форме электронного документа, 1494 обращения   
в устной форме. Общее количество обращений, поступивших в 2014 году, выросло   
по сравнению с 2013 годом на 2,1%.

**Таблица 1 - Анализ обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека**

**в Хабаровском крае в 2014 году в сравнении с 2013 годом**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Наименование | 2013 год | 2014 год | Рост/  снижение (-) в % |
| Всего обращений | 3076 | 3143 | *2,1* |
| Получили устную консультацию | 1385 | 1390 | *0,4* |
| Оставили письменное заявление в приемной УПЧ | 94 | 104 | *9,6* |
| Поступило письменных обращений по почте, в том числе: | 1597 | 1649 | *3,2* |
| - по электронной почте, а также на сайт | 426 | 663 | *35,7* |
| Коллективные обращения (человек) | 37 (508) | 51 (1718) | *27,5* |

95,9% всех обращений, как в устной, так и в письменной форме, поступило от граждан, проживающих на территории Хабаровского края.

**Таблица 2 - Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов   
 края в 2014 году в сравнении с 2013 годом**

| Наименование | Устные обращения | | Письменные  обращения  (вкл. в  электронном виде) | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2013 | *2014* | 2013 | *2014* |
| г. Хабаровск | 965 | ***938*** | 682 | ***810*** |
| г. Комсомольск-на-Амуре  и Комсомольский муниципальный район | 52 | ***83*** | 231 | ***191*** |
| Николаевский муниципальный район | 13 | ***17*** | 22 | ***30*** |
| Вяземский муниципальный район | 19 | ***47*** | 14 | ***14*** |
| Советско-Гаванский муниципальный район | 22 | ***72*** | 105 | ***78*** |
| Амурский муниципальный район | 69 | ***60*** | 50 | ***46*** |
| Бикинский муниципальный район | 7 | ***4*** | 11 | ***27*** |
| Район имени Лазо | 43 | ***29*** | 41 | ***42*** |
| Верхнебуреинский муниципальный район | 10 | ***5*** | 27 | ***21*** |
| Солнечный муниципальный район | 5 | ***5*** | 23 | ***32*** |
| Охотский муниципальный район | 8 | ***1*** | 4 | ***10*** |
| Ванинский муниципальный район | 9 | ***54*** | 83 | ***88*** |
| Нанайский муниципальный район | 3 | ***22*** | 9 | ***9*** |
| Ульчский муниципальный район | 19 | ***6*** | 24 | ***36*** |
| Район имени Полины Осипенко | 9 | ***1*** | 2 | ***4*** |
| Тугуро-Чумиканский муниципальный район | 4 | ***1*** | 2 | ***2*** |
| Хабаровский муниципальный район | 186 | ***118*** | 130 | ***108*** |
| Аяно-Майский муниципальный район | 4 | ***2*** | 7 | ***1*** |

В отчетном году на 1 тысячу человек населения края приходилось в среднем   
2,3 обращения, что соответствует показателю 2013 года[[61]](#footnote-61).

**Таблица 3 - Распределение обращений, поступивших из городских округов и муниципальных  
 районов Хабаровского края в 2014 году**

| Наименование | Общее кол-во обраще­ний | Численность населения | Кол-во обращений  на 1 тыс. населения |
| --- | --- | --- | --- |
| г. Хабаровск | **1748** | *600111* | *2,9* |
| г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район | **274** | *284206* | *1,0* |
| Николаевский муниципальный район | **47** | *30101* | *1,6* |
| Вяземский муниципальный район | **61** | *21876* | *2,8* |
| Советско-Гаванский муниципальный район | **150** | *41462* | *3,6* |
| Амурский муниципальный район | **106** | *62546* | *1,7* |
| Бикинский муниципальный район | **31** | *23085* | *1,3* |
| Район имени Лазо | **71** | *43525* | *1,6* |
| Верхнебуреинский муниципальный район | **26** | *26000* | *1,0* |
| Солнечный муниципальный район | **37** | *31610* | *1,2* |
| Охотский муниципальный район | **11** | *7155* | *1,5* |
| Ванинский муниципальный район | **142** | *35290* | *4,0* |
| Нанайский муниципальный район | **31** | *16892* | *1,8* |
| Ульчский муниципальный район | **42** | *17054* | *2,5* |
| Район имени Полины Осипенко | **5** | *4809* | *1,0* |
| Тугуро-Чумиканский муниципальный район | **3** | *2062* | *1,5* |
| Аяно-Майский муниципальный район | **3** | *2046* | *1,5* |
| Хабаровский муниципальный район | **226** | *89136* | *2,5* |

Кроме граждан, проживающих на территории Хабаровского края, в 2014 году   
к Уполномоченному поступали обращения жителей других субъектов Российской Федерации и стран. Всего в отчетном периоде Уполномоченному поступило 129 обращений указанной категории, что составляет 4,1% от общего количества поступивших обращений. При этом 77,5% обращений составляют обращения, поступившие в письменной форме и форме электронного документа, 22,5% обращений поступило в устной форме.

Общие сведения об обращениях, поступивших из субъектов Российской Федерации   
и других стран в 2014 году, представлены в таблице ниже.

**Таблица 4 - Распределение обращений, поступивших из субъектов Российской Федерации   
 и других стран в 2014 году**

| Субъекты Российской Федерации,  страны | Устные обращения | Письменные  обращения | Общее количество обращений |
| --- | --- | --- | --- |
| Алтайский край | 1 | 3 | ***4*** |
| Амурская область | 3 | 8 | ***11*** |
| Архангельская область |  | 1 | ***1*** |
| Астраханская область |  | 1 | ***1*** |
| Брянская область |  | 1 | ***1*** |
| Волгоградская область |  | 1 | ***1*** |
| Еврейская автономная область | 7 | 16 | ***23*** |
| Забайкальский край |  | 3 | ***3*** |
| Иркутская область | 2 | 2 | ***4*** |
| Калининградская область |  | 1 | ***1*** |
| Камчатский край | 1 | 1 | ***2*** |
| Кемеровская область |  | 1 | ***1*** |
| Краснодарский край |  | 1 | ***1*** |
| Красноярский край |  | 4 | ***4*** |
| Курганская область |  | 2 | ***2*** |
| Москва и Московская обл. |  | 4 | ***4*** |
| Омская область |  | 1 | ***1*** |
| Оренбургская область |  | 3 | ***3*** |
| Орловская область |  | 1 | ***1*** |
| Пензенская область |  | 1 | ***1*** |
| Пермский край |  | 4 | ***4*** |
| Приморский край | 7 | 16 | ***23*** |
| Республика Башкортостан |  | 1 | ***1*** |
| Республика Саха (Якутия) | 1 | 3 | ***4*** |
| Республика Татарстан |  | 2 | ***2*** |
| Ростовская область |  | 1 | ***1*** |
| Рязанская область |  | 1 | ***1*** |
| Сахалинская область | 1 |  | ***1*** |
| Свердловская область |  | 1 | ***1*** |
| Смоленская область |  | 1 | ***1*** |
| Ставропольский край | 1 |  | ***1*** |
| Тверская область | 1 |  | ***1*** |
| Тюменская область |  | 1 | ***1*** |
| Удмуртская республика | 1 |  | ***1*** |
| Ханты-Мансийский автономный округ |  | 1 | ***1*** |
| Чукотский автономный округ | 1 |  | ***1*** |
| Ямало-ненецкий автономный округ |  | 5 | ***5*** |
| США, штат Гавайи, город Гонолулу |  | 1 | ***1*** |
| Кыргызстан |  | 1 | ***1*** |
| Украина | 2 | 5 | ***7*** |
| Всего | **29** | **100** | ***129*** |

Отчетный год отмечен снижением количества обращений, поступивших из других стран и субъектов Российской Федерации, по сравнению с 2013 годом. Так, количество устных обращений данной категории в 2014 году, по сравнению с прошлым годом, снизилось на 9,4%, а письменных – на 23,1%.

Анализ социального статуса заявителей указывает на то, что наиболее часто   
за помощью к Уполномоченному обращаются социально уязвимые группы населения.

**Диаграмма 2 - Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному по правам человека в 2014 году (данные представлены 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, не претерпел больших изменений в сравнении с 2013 годом.

**Таблица 5 - Анализ вопросов, затронутых в обращениях к Уполномоченному по правам человека   
 в 2014 году в сравнении с 2013 годом**

| Вопросы, затронутые в обращениях | Количество обращений | | %, к общему количеству обращений | |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| 2014 год | 2013 год | 2014 год | 2013 год |
| Вопросы промышленности, строительства, транспорта и связи (строительство жилья, индивидуальное жилищное строительство, нарушение санитарных норм при строительстве, строительство и реконструкция объектов транспортной инфраструктуры, строительство объектов социальной сферы, работы воздушного и железнодорожного транспорта) | **42** | 35 | ***1,34*** | *1,14* |
| Вопросы труда (увольнение и восстановление на работе, оплата труда, безработица и трудоустройство, отпуска, техника безопасности труда и оформление документации по трудовому увечью, проблемы подтверждения рабочего стажа) | **200** | 247 | ***6,36*** | *8,03* |
| Вопросы агропромышленного комплекса (нарушение права землевладения, выделение земельных участков для строительства и фермерства, коллективное садоводство и огородничество) | **61** | 65 | ***1,94*** | *2,11* |
| Вопросы государства, общества и политики (предложения по совершенствованию законодательства, работа органов местного самоуправления, вопросы награждения и присвоения почетных званий) | **33** | 17 | ***1,05*** | *0,55* |
| Вопросы науки, культуры, информации (открытие, ремонт клубов в муниципальных образованиях) | **3** | 11 | ***0,10*** | *0,36* |
| Вопросы обеспечения и защиты прав и интересов ребенка.  Вопросы образования (предоставление мест в ДОУ, компенсация за не предоставление места в ДОУ, компенсация оплаты при получении домашнего образования, вопросы предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, другие вопросы обеспечения и защиты прав и интересов ребенка на образование) | **142** | 124 | ***4,52*** | *4,03* |
| Вопросы торговли (защита прав потребителей, размещение торговых точек, вопросы торговли продовольственными товарами) | **16** | 14 | ***0,50*** | *0,46* |
| Вопросы жилья и коммунально-бытового обслуживания. Жилищные вопросы (переселение из ветхого и авариного жилья, работа межведомственных комиссий, постановка на учет или восстановление в очереди на получение жилья, предоставление жилья по договорам социального найма, вопросы ЖКХ - некачественное предоставление услуг управляющими компаниями и ТСЖ, эксплуатация и ремонт домов и квартир, благоустройство придомовой территории и борьба с антисанитарией) | **701** | 668 | ***22,30*** | *21,72* |
| Вопросы социального обеспечения и социальной защиты (деятельность органов системы социального обеспечения, назначение и пересмотр размера пенсий, материальная помощь пенсионерам и малообеспеченным, предоставление денежных компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг, установление инвалидности, выплаты пособий и компенсации на детей) | **195** | 184 | ***6,20*** | *5,98* |
| Финансовые вопросы (банковская система, ссуды и кредиты населению, выделение субсидий для северян, индексация и выплата сбережений) | **67** | 51 | ***2,13*** | *1,66* |
| Вопросы здравоохранения (работа медслужб, закрытие медицинских учреждений, обеспечение лекарственными препаратами, работа скорой и неотложной медицинской помощи, нарушение этических норм медицинским персоналом) | **89** | 98 | ***2,83*** | *3,19* |
| Вопросы службы в Вооруженных силах РФ (проблемы материально-бытового обеспечения военнослужащих, вопросы пенсионного обеспечения, предоставление жилья и жилищных сертификатов, вопросы военных архивов, неуставные отношения, призыв в армию, вопросы альтернативной службы) | **56** | 26 | ***1,78*** | *0,85* |
| Вопросы суда, прокуратуры, юстиции, адвокатуры, арбитража и нотариата (деятельность судебных органов и их работников, неисполнение судебных решений и деятельности судебных приставов, заявления о пересмотре судебных дел) | **433** | 405 | ***13,77*** | *13,17* |
| Вопросы экологии и природопользования (защита животных, вопросы лесного хозяйства и окружающей среды) | **5** | 8 | ***0,16*** | *0,26* |
| Работа органов внутренних дел (паспортная система – регистрация по месту пребывания, работа органов ГИБДД, работа органов дознания и следствия, злоупотребление работниками ОВД служебным положением) | **303** | 226 | ***9,64*** | *7,35* |
| Вопросы экономической реформы, создания рыночной инфраструктуры (жалобы на нарушение законодательства о приватизации) | **29** | 32 | ***0,92*** | *1,04* |
| Вопросы миграционной политики (предоставление гражданства, устройство переселенцев, реализация программы переселения соотечественников) | **107** | 54 | ***3,40*** | *1,76* |
| Работа органов по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и пожарной безопасности Хабаровского края (компенсация за стихийные бедствия) | **66** | 107 | ***2,10*** | *3,48* |
| Работа органов федеральной службы исполнения наказания (организация медицинской помощи подозреваемым, обвиняемым и осужденным в учреждения УФСИН, жалобы на действия (бездействие) сотрудников администраций учреждений ФСИН, вопросы условно-досрочного освобождения, вопросы амнистии, жалобы на условия содержания) | **259** | 249 | ***8,24*** | *8,09* |
| Вопросы, не вошедшие в классификатор | 336 | 455 | *10,70* | *14,79* |

Конституция Российской Федерации не дает четкой классификации прав и свобод человека. Вместе с тем, «набор» прав и свобод соответствует общепризнанным стандартам   
и укладывается в два Международных пакта, принятых ООН.

Согласно указанным международным документам права человека делятся на личные (гражданские), политические, социальные, экономические и культурные.

К **личным (гражданским) правам** относят право на жизнь, достоинство, личную неприкосновенность, свободу от пыток и иного насилия и принуждения, наказуемость только по суду; [свобода передвижения и выбора места жительства](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%A1%D0%B2%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D0%B4%D0%B0_%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B2%D0%B8%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F_%D0%B8_%D0%B2%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%D0%B0_%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%B0_%D0%B6%D0%B8%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0); [неприкосновенность жилища](https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9D%D0%B5%D0%BF%D1%80%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C_%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%B0&action=edit&redlink=1).

Наибольшее количество обращений, поступивших Уполномоченному в 2014 году, было связано с защитой или восстановлением именно личных (гражданских) прав граждан,   
их доля в общем объеме поступивших обращений составила 39%.

В этой группе обращений 35,4% 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 необоснованного отказа в возбуждении уголовных дел.

В отчетном году количество обращений на деятельность исправительных учреждений Федеральной службы исполнения наказаний возросла по сравнению с 2013 годом на 3,9%. Доля обращений данной категории составила 21,2% от общего количества обращений   
по данной группе прав. Более половины поступивших обращений данной группы связаны   
с условиями отбывания наказания в исправительных учреждениях, ненадлежащей организацией медицинской помощи, а также обжалованием действий (бездействия) сотрудников администрации учреждений ФСИН.

**Диаграмма 3 - Распределение поступивших обращений по проблемам гражданских прав  
 в 2012 - 2014 годах (в %)**

**Социальные права человека** связаны, в первую очередь, с его социальными отношениями с государством и обществом и направлены на обеспечение достойного жизненного уровня людей. В основном, социальные права направлены на поддержку социально-незащищенных и слабо защищенных слоев населения. К этим правам относятся право [на охрану семьи, материнства, отцовства и детства](https://ru.wikipedia.org/w/index.php?title=%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%83_%D1%81%D0%B5%D0%BC%D1%8C%D0%B8,_%D0%BC%D0%B0%D1%82%D0%B5%D1%80%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0,_%D0%BE%D1%82%D1%86%D0%BE%D0%B2%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0_%D0%B8_%D0%B4%D0%B5%D1%82%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B0&action=edit&redlink=1); [право на социальное обеспечение](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D1%81%D0%BE%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B5_%D0%BE%D0%B1%D0%B5%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5); [право на жилище](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%B6%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%89%D0%B5); [право на охрану здоровья](https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9F%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D1%85%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%83_%D0%B7%D0%B4%D0%BE%D1%80%D0%BE%D0%B2%D1%8C%D1%8F) и медицинскую помощь.

На 4,7% в 2014 году выросло количество обращений по проблемам защиты социальных прав граждан, их доля в общем объеме поступивших обращений составила 36,02%.

В этой группе обращений 62% - посвящены проблемам нарушений прав человека   
на жилище, а именно: постановке на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении, предоставления жилья, некачественного проведения капитального ремонта многоквартирных жилых домов, ненадлежащего выполнения договорных обязательств управляющими компаниями по обслуживанию многоквартирных жилых домов.

**Диаграмма 4 - Распределение поступивших обращений по проблемам социальных прав  
в 2012 - 2014 годах (в %)**

Как и прежде, крайне болезненной остается проблема обеспечения жильем выпускников детских интернатных учреждений.

17,2% 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. При этом количество данных обращений возросло, по сравнению с 2013 годом, на 5,6%.

На 10% снизилось в 2014 году количество обращений по вопросам медицинской помощи, 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. Доля данной категории обращений в общем количестве обращений, посвященных вопросам защиты социальных прав составила 7,9%.

На 12,7% увеличилось количество обращений по проблемам защиты семьи   
и реализации права на образование (2013 год – 124, 2014 год – 142). Обращения данной категории включают в себя вопросы семейного образования и его оплаты, проблемы обеспечения доступности детских дошкольных учреждений.

**Экономические права и свободы человека** представляют собой совокупность конституционных прав, определяющих юридические возможности человека в экономической сфере.

Основными экономическими правами являются: [право](http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17320) частной собственности   
(в том числе на землю и интеллектуальные продукты), [право](http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/17320) на [свободу](http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/18087) предпринимательской деятельности, [свобода труда](http://dic.academic.ru/dic.nsf/lower/18104) и другие трудовые права, в том числе на забастовку, на участие   
в управлении предприятием.

По сравнению с предыдущим годом в 2014 году на 6,5% возросло количество обращений по проблемам защиты экономических прав. Их доля в общем объеме поступивших обращений составила 13,2%.

**Диаграмма 5 - Распределение поступивших обращений по проблемам экономических прав  
в 2012 - 2014 годах (в %)**

В этой группе обращений 48,2% посвящены проблемам нарушения прав граждан на труд. В отчетном году, как и в предыдущие годы, данная категория обращений представлена вопросами невыплаты или несвоевременной выплаты заработной платы, бесконтрольности действий и решений работодателя, безопасности труда и оформлению документации   
по трудовому увечью, проблемам подтверждения рабочего стажа.

Неизменной, в соотношении с 2013 годом, осталась доля обращений, посвященных вопросам землепользования, разрешения земельных споров и проблемам, возникающим при предоставлении земельных участков, их доля в общем объеме поступивших обращений составила 15%.

Доля обращений, посвященных проблемам нарушений прав граждан в сфере финансовой деятельности, в отчетном году возросла на 4,6% по сравнению 2013 годом,   
и составила 16,1%.

Обращения данной категории включают в себя предоставление и возврат ссуд   
и кредитов населению, индексации и выплаты сбережений граждан.

**Политические права граждан** обеспечивают полноценное участие каждого гражданина в политической жизни страны.

К числу основных политических прав Конституция Российской Федерации относит: [право на объединение](http://constitutional_law_russia.academic.ru/453/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE_%D0%BD%D0%B0_%D0%BE%D0%B1%D1%8A%D0%B5%D0%B4%D0%B8%D0%BD%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5); право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирования; право участвовать в управлении делами государства; право избирать и быть избранным в органы государственной власти и [органы местного самоуправления](http://constitutional_law_russia.academic.ru/356/%D0%BE%D1%80%D0%B3%D0%B0%D0%BD%D1%8B_%D0%BC%D0%B5%D1%81%D1%82%D0%BD%D0%BE%D0%B3%D0%BE_%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F); право на обращения.

Прошедшие в 2014 году выборы в органы местного самоуправления и депутатов Законодательной думы Хабаровского края не внесли значительных изменений   
в количественные показатели работы Уполномоченного. Доля обращений данной категории, как в отчетном году, так и 2013 году составила 1,05%. 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.

В то же время в отчетном году на 73% сократилось количество обращений на нарушение **культурных прав** **человека и гражданина**, к числу которых относится свобода языка, свобода науки и искусств, свобода преподавания. Их доля в общем количестве поступивших обращений составила 0,1%. Поступившие обращения данной группы касались проблем сохранения и использования объектов культурного наследия в крае. Также авторов обращений волновали вопросы развития музыкального и театрального искусства   
в муниципальных районах, музейного и библиотечного дела. 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 не редко поставленные в обращении вопросы не имеют между собой какой-либо взаимосвязи. Поэтому в 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 1,41 вопроса.

Все поступающие к Уполномоченному обращения первоначально были рассмотрены Уполномоченным на предмет их приемлемости, определенной положениями Закона Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», а затем по существу.

По итогам рассмотрения 54,7% 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 4,9% 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 2014 году Уполномоченному удалось оказать содействие   
в восстановлении прав граждан по 26,8% поступивших обращений.

Следует также учитывать, что, в деятельности нередко практикуется направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Так, в рамках оказания юридической помощи заявителям, в отчетном году сотрудниками аппарата Уполномоченного подготовлено 105 процессуальных документов (в 2013 году – 69), среди них:

- исковые заявления о восстановлении жилищных прав; о признании нанимателем;   
о признании права пользования жилым помещением; компенсации морального вреда; восстановлении нарушенных трудовых прав; о признании незаконными решений   
и требований краевых органов власти;

- апелляционные и кассационные жалобы на судебные акты;

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

- отзывы и возражения и другие.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

**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:** *Хабаровский край, г. Хабаровск,*

*ул. Муравьева-Амурского, 32кабинет 301 (3 этаж)*

1. Статьи 46, 47 Конституции Российской Федерации, Федеральный конституционный закон от 26.02.1997   
    №1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-1)
2. Пункт 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-2)
3. К примеру, статья 124 Федерального закона от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» устанавливает обязательные требования к форме и содержанию жалобы, подаваемой заявителем в порядке подчиненности в службу судебных приставов. [↑](#footnote-ref-3)
4. США, Украина, Кыргызстан. [↑](#footnote-ref-4)
5. Полная информация о количестве обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края, представлена в таблице № 2 Приложения к докладу «Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края в 2014 году в сравнении с 2013 годом». [↑](#footnote-ref-5)
6. Без учета снижения численности постоянного населения Хабаровского края в 2014 году по сравнению с 2013 годом. [↑](#footnote-ref-6)
7. Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному в 2014 году представлен в диаграмме № 2 Приложения к Докладу. [↑](#footnote-ref-7)
8. Федеральный закон от 30.0.31998 № 54-ФЗ «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод». [↑](#footnote-ref-8)
9. Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. [↑](#footnote-ref-9)
10. Письмо министерства строительства Хабаровского края от 15.01.2015 исх. № 05.1.21-119. [↑](#footnote-ref-10)
11. Письмо министерства строительства Хабаровского края от 15.01.2015 исх. № 05.1.21-119. [↑](#footnote-ref-11)
12. <http://usd.hbr.sudrf.ru/modules.php?name=stat&id=463> [↑](#footnote-ref-12)
13. Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 15.01.2015 исх. № 27901/15/392-АК. [↑](#footnote-ref-13)
14. Письмо министерства жилищно-коммунального хозяйства от 19.01.2015 исх. № 1-07/429. [↑](#footnote-ref-14)
15. Письмо министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края от 19.01.2015 № 1-07/429, [↑](#footnote-ref-15)
16. Письмо министерства строительства Хабаровского края от 15.01.2015 № 05.1.21-119. [↑](#footnote-ref-16)
17. Человек, занимавшийся сбором податей на Руси. [↑](#footnote-ref-17)
18. Что составляет 14% от общего количества обращений, поступивших Уполномоченному в 2014 году   
    и посвященных вопросам жилья и жилищно-коммунального обслуживания. [↑](#footnote-ref-18)
19. Что составляет 20% от общего количества обращений, поступивших Уполномоченному в 2014 году   
    и посвященных вопросам жилья и жилищно-коммунального обслуживания. [↑](#footnote-ref-19)
20. Выдержка из закона Иркутской области об административной ответственности за отдельные правонарушения   
    в сфере охраны общественного порядка.

    Статья 3 «Нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину   
    и покой граждан».

    «1(1). Нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в многоквартирных домах с 7-00 часов до 23-00 часов, за исключением проведения строительно-монтажных работ, проведения аварийных и спасательных работ, а также других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения, если указанные действия не влекут административной ответственности за административные правонарушения, предусмотренные частями 1(2) и 1(3) настоящей статьи, влечет предупреждение или наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц - от пятисот до одной тысячи рублей; на юридических лиц - от одной тысячи до двух тысяч рублей».

    При этом часть 1(2) статьи 3, указанного регионального закона, увеличивает сумму штрафа за нарушение общественного порядка, выразившееся в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан   
    в многоквартирных домах в воскресные и нерабочие праздничные дни с 7-00 часов до 23-00 часов,   
    за исключением проведения аварийных и спасательных работ, а также других неотложных работ, необходимых для обеспечения безопасности граждан либо функционирования объектов жизнеобеспечения населения. [↑](#footnote-ref-20)
21. Письмо управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю от 15.01.2015 исх.   
    № 27901/15/392-АК. [↑](#footnote-ref-21)
22. В 2014 году 166 исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате на сумму   
    14 млн. рублей окончено с актом о невозможности взыскания. 264 исполнительных производства указанной категории на сумму 18,9 млн. рублей направлены в ликвидационную комиссию или конкурсному управляющему. [↑](#footnote-ref-22)
23. Дела от 05.02.2014 № 144 – 161. [↑](#footnote-ref-23)
24. <http://pro.rabota.ru/pro/document/view/12410> [↑](#footnote-ref-24)
25. Подобные заявления содержатся в информации размещенной:

    РЕН-ТВ, 07.11.2014 «Ну а теперь о проблемах с нашими потенциальными пенсиями»; REN TV 24, 07.11.2014 «Новости»; БИЗНЕС-FM, 07.11.2014 «Новости»; Эхо Москвы, 07.11.2014 «Эхономика»; КОММЕРСАНТЪ-FM, 07.11.2014 «Новости»; НИА ФЕДЕРАЦИЯ, 07.11.2014 «Долги бизнеса перед российскими пенсионерами составляют 140 млрд рублей»; Эхо Москвы: Новости, 07.11.2014 «Российские компании задолжали более 140 миллиардов рублей пенсионных отчислений своим сотрудникам»; РИА «Финмаркет» - новости 07.11.2014 «Бизнес задолжал пенсионерам 140 млрд рублей»; Клерк.Ру, 07.11.2014 «Задолженность предприятий по уплате страховых взносов в ПФР увеличилась в 3,2 раза»; RegHelp.ru 07.11.2014 «Российский бизнес задолжал 140 млрд рублей пенсионных отчислений»; Средства.РУ, 07.11.2014 «Бизнес задолжал 140 млрд рублей пенсионных отчислений»; АиФ (aif.ru), 07.11.2014 «Бизнесмены должны 140,5 миллиардов рублей на пенсии россиян»; Аргументы.ру (argumenti.ru), 07.11.2014 «В России бизнес задолжал пенсионерам 140 млрд рублей»; Газета.Ру, 07.11.2014 «Известия»: бизнес задолжает 140 млрд рублей пенсионных отчислений»; FindNews.ru, 07.11.2014 «Известия»: бизнес задолжает 140 млрд рублей пенсионных отчислений»; Yoki.Ru : Новости, 07.11.2014 «Счетная палата: Бизнес «кидает» россиян на пенсии»; 1RRE.RU, 07.11.2014 «Российские компании за 3 года задолжали Пенсионному фонду 140,5 млрд рублей»; «biGness.ru» 07.11.2014 «Бизнес «кидает» россиян   
    на пенсии»; «Pravda.ru» 07.11.2014 «Счетная палата: Бизнес «кидает» россиян на пенсии». [↑](#footnote-ref-25)
26. Постановление Правительства Хабаровского края от 22.10.2013 № 350-пр «О государственной программе Хабаровского края "Развитие здравоохранения Хабаровского края». [↑](#footnote-ref-26)
27. См. Википедия. [↑](#footnote-ref-27)
28. Приказ министерства здравоохранения Забайкальского края от 17.06.2014 № 324 «Об утверждении Кодекса профессиональной этики медицинского работника Забайкальского края». ([http://www.chitazdrav](http://www.chitazdrav.ru/search/google/%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8?query=%D0%BA%D0%BE%D0%B4%D0%B5%D0%BA%D1%81%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%84%D0%B5%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D1%8D%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B8&cx=007285513474565788215%3Aufe6_3tq9h8&cof=FORID%3A11&sitesearch=&safe=off)) [↑](#footnote-ref-28)
29. Письмо прокуратуры Хабаровского края от 13.01.2015 исх. № 7/2-6-2015. [↑](#footnote-ref-29)
30. 1 удовлетворено по решению суда, по второму в рамках рассмотрения судом гражданского дела   
    с материальным истцом заключено мировое соглашение, предусматривающее добровольное возмещение понесенных затрат [↑](#footnote-ref-30)
31. Согласно данным Хабаровского краевого фонда обязательн6ого медицинского страхования на 01.10.2014 только 86% медицинских организаций вносят сведения в единый информационный ресурс. [↑](#footnote-ref-31)
32. Часть 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-32)
33. Утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 № 297 [↑](#footnote-ref-33)
34. Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 20.12.2013 № 445-пр, изменена постановлениями Правительства Хабаровского края от 18.06.2014 [№ 188-пр](consultantplus://offline/ref=171824910582A1C13B914616690014082A6E95823228B8505DE32E9B22F94A55CB8258A83A310C742B4ADBQ2F6C), от 03.12.2014 [№ 453-пр](consultantplus://offline/ref=171824910582A1C13B914616690014082A6E9582332FBF5958E32E9B22F94A55CB8258A83A310C742B4ADBQ2F6C)  [↑](#footnote-ref-34)
35. Мониторинг проводился краевым государственным бюджетным учреждением «Хабаровский центр социальной реабилитации инвалидов» (март - октябрь 2011 г.). [↑](#footnote-ref-35)
36. Мониторинг проводился краевыми государственными казенными учреждениями - центрами социальной поддержки населения в городских округах и муниципальных районах края с участием общественных организаций инвалидов (апрель 2011 г.). [↑](#footnote-ref-36)
37. [Постановление](consultantplus://offline/ref=3AF9A32845D4E01347A80482384EAB34BA91EDFAD6C2340A605A5AE508F8F07Aq9c9C) Правительства Хабаровского края от 22.10.2013 № 350-пр «О государственной программе Хабаровского края "Развитие здравоохранения Хабаровского края». [↑](#footnote-ref-37)
38. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ (ред. от 02.07.2013) «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». [↑](#footnote-ref-38)
39. До 01.01.2015 – распоряжение Правительства РФ от 21.06.2010 № 1047-р «О перечне национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений",

    после 01.01.2015 - постановление Правительства РФ от 26.12.2014 № 1521 «Об утверждении перечня национальных стандартов и сводов правил (частей таких стандартов и сводов правил), в результате применения которых на обязательной основе обеспечивается соблюдение требований Федерального закона "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений». [↑](#footnote-ref-39)
40. В настоящее время вышеуказанная организация выполняет эту работу за счет гранта Правительства края. [↑](#footnote-ref-40)
41. В связи с увольнением одного инвалида по собственному желанию, на освободившееся оборудованное (оснащенное) рабочее место трудоустроен другой инвалид [↑](#footnote-ref-41)
42. Статья 5.42 Нарушение прав инвалидов в области трудоустройства и занятости

    1. Неисполнение работодателем обязанности по созданию или выделению рабочих мест для трудоустройства инвалидов в соответствии с установленной [квотой](consultantplus://offline/ref=B46BFEC48E7510E57CBEB5113972B2D0EE348A7483D327290C10E1D2B71FA67A5E5944FF7Bj4X8A) для приема на работу инвалидов, а также [отказ](consultantplus://offline/ref=B46BFEC48E7510E57CBEB5113972B2D0EE34897D88D227290C10E1D2B71FA67A5E5944FF7D4920F9j9X2A) работодателя   
    в приеме на работу инвалида в пределах установленной квоты -

    влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

    2. Необоснованный отказ в регистрации инвалида в качестве безработного -

    влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пяти тысяч до десяти тысяч рублей. [↑](#footnote-ref-42)
43. Письмо министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 15.01.2015 исх. № 6.1-292. [↑](#footnote-ref-43)
44. Письмо УМВД России по Хабаровскому краю от 15.01.2015 исх. № 2/39. [↑](#footnote-ref-44)
45. Письмо Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю   
    от 15.01.2015 исх. № 216-15-2015. [↑](#footnote-ref-45)
46. Пункт 7 Положения «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций», утвержденного постановлением Правительства РФ от 30.12.2003 № 794, предусматривает создание   
    на муниципальном уровне (в пределах территории муниципального образования) – комиссии по предупреждению   
    и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности. Компетенция комиссий определяется в положениях о них или в решениях об их образовании.

    В силу положений пунктов 8 и 9, указанного Положения, в компетенцию комиссии входит обеспечение согласованных действий, в том числе при решении в области обеспечения пожарной безопасности, а также восстановления и строительства жилых домов, объектов жилищно-коммунального хозяйства, социальной сферы, производственной и инженерной инфраструктуры, поврежденных и разрушенных в результате чрезвычайных ситуаций.

    Иные задачи могут быть возложены на соответствующие комиссии по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности решениями … органов местного самоуправления и организаций в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. [↑](#footnote-ref-46)
47. См. Главу II «Реализация конституционного права на труд». [↑](#footnote-ref-47)
48. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15.05.2006 № 5-П. [↑](#footnote-ref-48)
49. Пункт 7 части 1 статьи 3 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-49)
50. Часть 5 статьи 43 Конституции Российской Федерации. [↑](#footnote-ref-50)
51. Пояснительная записка, сопровождавшая законопроект № 121965-6 «Об образовании в Российской Федерации». [↑](#footnote-ref-51)
52. В редакции Федерального закона от 21.12.2013 № 371-ФЗ. [↑](#footnote-ref-52)
53. Нуждающимися, в обозначенном случае, предлагается считать семьи, в которых уровень дохода на одного члена семьи ниже прожиточного минимума. [↑](#footnote-ref-53)
54. Сведения по состоянию на 2013 год, размещены на сайте управления опеки и попечительства, защиты прав и интересов детей министерства образования и науки Хабаровского края (<http://opeka.khabkrai.ru/contents/pages/112>) [↑](#footnote-ref-54)
55. Письмо министерства ЖКХ Хабаровского края от 19.01.2015 исх. № 1-07/429. [↑](#footnote-ref-55)
56. Закон Хабаровского края от 27.11.2013 N 323 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края и признании утратившими силу отдельных положений законов Хабаровского края» [↑](#footnote-ref-56)
57. С. Отрадное, Вяземского муниципального района Хабаровского края. [↑](#footnote-ref-57)
58. http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\_ts/habstat/ru/statistics/population/ [↑](#footnote-ref-58)
59. Письмо министерства соцзащиты Хабаровского края от 15.01.2015 исх. № 6.1-292. [↑](#footnote-ref-59)
60. По данным статистики, размещенной на сайте Управления Федеральной службы судебных приставов   
    по Хабаровскому краю в отделах судебных приставов, по состоянию на январь 2014 года, в производстве находилось 2234 разыскных дела по взысканию алиментов, что составляет 8 % от общего числа находившихся   
    на исполнении исполнительных производств о взыскании алиментов (30978). [↑](#footnote-ref-60)
61. Без учета снижения численности постоянного населения Хабаровского края в 2014 году по сравнению с 2013 годом. [↑](#footnote-ref-61)