ДОКЛАД
О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ И О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2015 ГОДУ

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ……... 3

РАЗДЕЛ I
Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае с государственными структурами в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина…….. 6

РАЗДЕЛ II
Реализация социальных прав……..... 24

РАЗДЕЛ III
Реализация экономических прав и свобод…….. 94

РАЗДЕЛ IV
Реализация гражданских (личных) прав…….. 116

РАЗДЕЛ V
Реализация политических прав…… 144

РАЗДЕЛ VI
Реализация культурных прав…… 158

ПРИЛОЖЕНИЕ 1
Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2015 году…….. 170

ВВЕДЕНИЕ

Создание института регионального Уполномоченного по правам человека является одной из тенденций развития демократического правового государства. Этот государственный правозащитный орган представляет собой дополнительный институт правовой защиты граждан, их прав и законных интересов.

В Хабаровском крае должность Уполномоченного по правам человека впервые введена в июле 2006 года. Закон Хабаровского края от 31.07.2006 № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» установил: «В соответствии с Уставом Хабаровского края в целях обеспечения дополнительных гарантий государственной защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, а также для ее осуществления в Хабаровском крае учреждается должность уполномоченного по правам человека в крае».

Отметим, что учредив в крае этот государственный орган дополнительной защиты прав и свобод человека, руководство региона тем самым продемонстрировало свою верность заявленным в Конституции Российской Федерации демократическим ценностям.

2016 год для краевого правозащитного института – юбилейный. Ему исполняется 10 лет.

Безусловно, региональный институт уполномоченного по правам человека еще достаточно молодой, но, оценивая итоги его деятельности, есть достаточные основания утверждать, что этот государственный орган состоялся и стал необходимым, признаваемым властями и населением звеном в системе защиты законных прав и интересов граждан. Его деятельность способна эффективно влиять на соблюдение прав и свобод человека и гражданина государственными органами, противодействовать бюрократизму и субъективизму, ведомственности и корпоративности, а также формальному отношению к проблемам жителей края.

Важным и судьбоносным событием в истории регионального института уполномоченного по правам человека стало принятие в апреле 2015 года Федерального закона № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». Положения названного Федерального закона не только урегулировали базовые вопросы правового статуса регионального Уполномоченного по правам человека, его взаимодействие с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, но и создали условия для реализации принципа

независимости деятельности государственного правозащитного института в регионе.

Основными направлениями деятельности Уполномоченного являются: рассмотрение жалоб и обращений о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, оказание содействия в их восстановлении; анализ краевого законодательства в области прав и свобод человека и гражданина, содействие в его совершенствовании; содействие совершенствованию механизма обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина; содействие деятельности органов государственной власти края и органов местного самоуправления в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в крае.

Традиционной формой реагирования Уполномоченного как органа, обеспечивающего гарантии государственной защиты прав и свобод человека и гражданин, является ежегодный Доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае.

Подготовка ежегодного доклада призвана обеспечить системное и широкое информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и населения о положении с соблюдением конституционных прав человека в Хабаровском крае и мерах, принимаемых Уполномоченным и органами власти, по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан.

Направляя ежегодный доклад в органы государственной власти и местного самоуправления, Уполномоченный выражает надежду, что содержащийся в нём анализ будет способствовать повышению гарантий государственной защиты прав и свобод на территории Хабаровского края, координации и повышению эффективности взаимодействия всех заинтересованных ведомств и структур как государственных, так и общественных по решению имеющихся проблем. Действуя исключительно в рамках предоставленной компетенции, Уполномоченный, как и прежде, нацелен на конструктивное сотрудничество со всеми без исключения органами власти и управления, рассчитывая на понимание и объединение усилий всех заинтересованных сторон в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края.

Это уже девятый ежегодный доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, подготовленный в соответствии со статьей 13 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае».

В основу ежегодного доклада традиционно положены данные системного мониторинга ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина и анализ его результатов. При подготовке доклада использована информация из различных источников, которыми являются:

– письменные и устные обращения в адрес Уполномоченного;

– материалы, собранные по итогам инспекций мест принудительного содержания и других учреждений;

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

– материалы парламентских слушаний, «круглых столов» и иных публичных мероприятий;

– публикации в средствах массовой информации и сети «Интернет».

Доклад не претендует на исчерпывающий анализ ситуации в области прав и свобод человека в Хабаровском крае, но дает объективную оценку состояния прав, свобод и законных интересов жителей края, а также затрагивает существенные проблемы по их обеспечению.

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.

Для более широкого информирования жителей Хабаровского края ежегодный доклад размещен на официальном сайте Уполномоченного в информационной сети Интернет (www.pravo.khv.ru) и в информационно-правовой системе «КонсультантПлюс».

Уполномоченный признателен всем, кто содействовал деятельности краевого правозащитного института в восстановлении и защите прав и законных интересов жителей Хабаровского края.

РАЗДЕЛ I
ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ С ГОСУДАРСТВЕННЫМИ СТРУКТУРАМИ В СФЕРЕ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Конституцией Российской Федерации права и свободы человека провозглашены высшей ценностью. Наряду с этим соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью государства, в лице его органов – законодательных исполнительных, судебных, правоохранительных и надзорных.

Особое место в системе государственной защиты прав и свобод граждан занимает Уполномоченный по правам человека, который не принадлежит ни к одной из ветвей власти, а выполняет публично-представительную функцию, которая направлена на самую конфликтную сферу общественных отношений — отношений граждан с государством. Деятельность Уполномоченного по правам человека дополняет существующие средства защиты прав и свобод граждан, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции государственных органов, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод. Уполномоченный независим и неподотчетен каким-либо государственным органам и должностным лицам.

Несмотря на разную правовую природу вышеуказанных институтов, входящих в единую систему государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также на разность форм и методов их работы, государство ставит перед ними единые задачи, основными из которых являются защита прав и свобод человека и гражданина, а также оказание содействия в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

В свою очередь, именно от уровня взаимодействия между собой институтов, входящих в указанную выше единую систему государственной защиты, в значительной мере зависит действенность защиты прав и свобод человека и гражданина.

Следует отметить, что юридические источники, служащие правовой основой сотрудничества обозначенных выше институтов представлены как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Важное место в структуре правовых основ взаимодействия государственного правозащитного института в Хабаровском крае составляет Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации», дополненный в апреле 2015 года статьей 16.1 «Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации». В соответствии с положениями данной статьи при рассмотрении жалоб на решения или действия (бездействие) территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, а также организаций федерального подчинения уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации вправе:

а) беспрепятственно посещать указанные территориальные органы и организации;

б) запрашивать и получать от них сведения, документы и материалы, необходимые для рассмотрения жалоб;

в) получать объяснения должностных лиц и государственных служащих указанных территориальных органов, организаций по вопросам, подлежащим выяснению в ходе рассмотрения жалоб;

г) проводить самостоятельно или совместно с компетентными государственными органами, должностными лицами и государственными служащими проверку деятельности указанных территориальных органов и организаций и их должностных лиц.

Не менее важным юридическим источником для построения взаимодействия Уполномоченного с государственными структурами в сфере защиты прав граждан выступает Закон Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», согласно которому, при осуществлении своих задач, Уполномоченный взаимодействует с органами государственной власти края, органами местного самоуправления, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, уполномоченным по правам ребенка в крае, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченными по правам ребенка в субъектах Российской Федерации[1].

На протяжении всего периода деятельности государственного правозащитного института в Хабаровском крае и, безусловно, в 2015 году, Уполномоченный при восстановлении прав и законных интересов граждан активно взаимодействовал с депутатами Законодательной Думы края, членами правительства и иными должностными лицами органов государственной власти краевого и федерального уровня, представителями

[1] Часть 2 статьи 2 Закон Хабаровского края от 31.07.2006 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае».

муниципальных органов власти и другими заинтересованными в защите прав граждан ведомствами и структурами.

1. Сотрудничество Уполномоченного с законодательной властью края

Наиболее важной частью сотрудничества Уполномоченного и Законодательной думы Хабаровского края является представление депутатам Ежегодного доклада «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае».

Не стал исключением и 2015 год, когда законодательному органу края был представлен Доклад «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае за 2014 год». Вместе с депутатами в представлении Ежегодного доклада приняли участие представители органов исполнительной власти края, местного самоуправления, представители прокуратуры края, а также местные СМИ. Такое пристальное внимание к деятельности краевого правозащитного института, равно как и столь публичное обсуждение Ежегодного доклада, позволили существенно расширить заинтересованную аудиторию и создать публичное пространство для распространения сведений, содержащихся в докладе, в том числе среди жителей Хабаровского края.

Необходимо отметить, что очередной Ежегодный доклад Уполномоченного был, не только принят к сведению, но по итогам его рассмотрения состоялось совещание постоянных комитетов Законодательной Думы Хабаровского края, в рамках которого прошло обсуждение предложений по совершенствованию законодательства, изложенных в докладе, и определение предложений, подлежащих принятию к рассмотрению законодательным органом края.

В силу положений краевого закона Уполномоченный не наделен правом законодательной инициативы, вместе с тем, одной из основных его задач является оказание содействия в совершенствовании законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

Необходимо отметить, что в 2015 году взаимодействие Уполномоченного и законодательного органа края, направленное на совершенствование законодательной базы, было достаточно активным.

Так, к примеру, в марте 2015 года Уполномоченный принял участие в обсуждении концепции проекта закона Хабаровского края «Об отдельных

вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае», которое состоялось в Законодательной Думе Хабаровского края.

Кроме депутатов и Уполномоченного, участниками дискуссии стали члены Общественной палаты края, представители органов исполнительной власти, местного самоуправления, общественных советов, некоммерческих организаций. Как в последующем отметили организаторы обсуждений, в таком составе «нулевые чтения» в Думе прошли впервые.

В ходе обсуждения концепции проекта закона «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» Уполномоченный не просто поддержал концепцию законопроекта, но и предложил создать краевой общественный совет при Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае.

Для справки отметим, что Закон Хабаровского края от 22.09.2015 № 110 «Об отдельных вопросах осуществления общественного контроля в Хабаровском крае» вступил в действие 06.10.2015.

Наиболее активная форма взаимодействия сложилась у Уполномоченного с постоянным комитетом по социальной защите населения и здравоохранению Законодательной Думы Хабаровского края (председатель И.П. Штепа) и постоянным комитетом Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности (председатель Ю.А. Минаев). Являясь участником мероприятий (круглых столов, заседаний рабочих групп и т.п.), проводимых постоянными комитетами Законодательной Думы Хабаровского края Уполномоченный имеет возможность «напрямую» высказать свое отношение к вынесенному на рассмотрение законопроекту, затрагивающему права и свободы граждан.

Так, в апреле 2015 года Уполномоченный стал участником совещания постоянного комитета Законодательной Думы Хабаровского края по социальной защите населения и здравоохранению, посвященного обсуждению проектов федеральных законов «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации» и «О внесении изменений в статью 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В рамках обсуждения законопроектов Уполномоченный согласился с предлагаемыми поправками, направленными на создание действенных механизмов взыскания алиментов и ужесточение санкций к лицам, злостно уклоняющимся от выплаты алиментов. Со своей стороны Уполномоченный отметил, что вопрос о необходимости создания подобных механизмов и изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации в части ужесточения

санкций к лицам, злостно уклоняющимся от выплаты алиментов с целью надлежащего обеспечения социально незащищенных слоев населения и, прежде всего, детей был поднят им еще в Докладе о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Хабаровском крае в 2012 году.

Также Уполномоченный отметил о ряде недостатков, используемых в статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации формулировок.

В частности, **в статье отсутствует содержание признака «злостность неисполнения»**, в то же время признак представляет наибольшую сложность, поскольку носит оценочный характер, соответственно, данный признак требует уяснения его общего смысла и содержания при квалификации соответствующего деяния.

Отсутствие четких законодательно закрепленных критериев «злостности» влечет неоднородность практики применения данной нормы права. Следовательно, в целях единого подхода к определению понятия «злостность» при привлечении к уголовной ответственности лиц, уклоняющихся от уплаты средств на содержание детей или нетрудоспособных родителей, Уполномоченный полагал бы необходимым закрепить в статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации определение этого понятия. Это, в свою очередь, позволит избежать самостоятельного толкования указанной нормы правоохранительными органами и существенно облегчит процесс право применения.

Неточность диспозиции статьи 157 Уголовного кодекса Российской Федерации также создает немало трудностей в реализации указанной нормы права. Так, **части 1 и 2 статьи 157 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривают, что злостным может быть признано только уклонение от уплаты средств «по решению суда». Однако обязанность по предоставлению средств (алиментов) осуществляется не только на основании судебного решения, но и на основании нотариально удостоверенного соглашения об уплате алиментов**. Об этом свидетельствуют положения статей 100 и 106 Семейного кодекса Российской Федерации.

Поскольку данное соглашение, хотя и имеет силу исполнительного листа, все же не является решением суда, следовательно, неисполнение условий соглашения не может являться поводом для возбуждения уголовного дела по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации. Данное обстоятельство свидетельствует о необходимости дополнения статьи 157 Уголовного кодекса Российской Федерации словами «нотариально удостоверенному соглашению об уплате

алиментов». Это позволит в дальнейшем избежать проблем применения нормы и закроет лазейку для неплательщиков алиментов.

На момент обсуждения законопроектов в Законодательной Думе Хабаровского края на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находился проект федерального закона «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации», которым предлагалось устранить правовые пробелы, в том числе указанные Уполномоченным, посредством внесения соответствующих дополнений в текст рассматриваемой статьи.

На сегодняшний день, с учетом состоявшегося обсуждения, Государственной Думой Российской Федерации принято решение включить указанный проект федерального закона в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2016 года (март)[2].

Надеемся, что принятие предлагаемых поправок послужит разумным дополнением к обсуждаемому федеральными парламентариями проекту Федерального закона «О внесении изменений в статью 157 Уголовного кодекса Российской Федерации».

По вопросу внесения изменений в статью 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, также вынесенного на обсуждение участников совещания, Уполномоченный отметил необходимость совершенствования положений указанной статьи.

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», отражённый в различных нормативных правовых актах, не имеет единого толкования. В связи с чем, необходимо урегулирование данного пробела через законодательное закрепление названного понятия.

---

[2] Протокол заседания Совета Государственной думы от 03.12.2015 № 269.

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.

Полагаем, что назрела необходимость в поиске оптимальной модели защиты прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе с помощью мер административной ответственности за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних.

Позиция Уполномоченного по рассматриваемым вопросам была принята законодательным органом края к сведению и учтена в текстах представленных законопроектов.

В сентябре 2015 года Уполномоченный был включен в состав рабочей депутатской группы по разработке законодательной инициативы по внесению изменений в Федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации». Необходимо отметить, что большинство предложений института уполномоченного по правам человека вошли в итоговую резолюцию рабочей группы[3].

Неоднократно Уполномоченный становился участником «круглых столов», посвященных проблемам соблюдения прав и законных интересов граждан, в том числе, по вопросам обеспечения доступности медицинской помощи в муниципальных образованиях Хабаровского края; обеспечения общественной безопасности в малонаселенных и отдаленных поселениях Хабаровского края; обеспечения безопасности на дорогах и многих других.

К примеру, в июле 2015 года, Уполномоченный стал участником «круглого стола» на тему: «Безопасность на дорогах ради безопасности жизни», организованного постоянным комитетом Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности.

Безопасность дорожного движения это социальная проблема, которой с каждым годом государственными органами власти уделяется все большее

[3] Более подробная информация по данному вопросу представлена в разделе 2 настоящего доклада.

внимание. В результате осуществления мер законодательного и правоприменительного характера в течение последних лет удалось достичь сокращения уровня дорожно-транспортного травматизма. Вместе с тем, несмотря на положительную динамику в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения, ряд проблем продолжает сохраняться. К их числу, по мнению Уполномоченного, можно отнести:

- обеспечение безопасности и качества перевозки пассажиров, осуществляемых коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями;

- несоблюдение законодательства о доступности для инвалидов и других маломобильных граждан транспорта и транспортной инфраструктуры;

- несанкционированные парковки транспорта во дворах жилых многоквартирных домов;

- недисциплинированность водителей транспортных средств и пешеходов;

- износ дорожного полотна.

Как уже было отмечено ранее, одной из актуальных проблем в указанной сфере, по оценке Уполномоченного, высказанной им в рамках заседания «круглого стола» является проблема обеспечения безопасности и качества перевозки пассажиров, осуществляемых коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями. Причиной данной проблемы зачастую является снижение уровня квалификации водительского состава в организациях, осуществляющих такие перевозки; снижение уровня общей дисциплины; высокой изношенностью транспортных средств (автобусного парка).

Для решения обозначенной **проблемы Уполномоченному представляется целесообразным разработка комплекса правовых актов, направленных на:**

- обязательность проверки лиц, претендующих на осуществление регулярных пассажирских перевозок, на предмет добросовестности их деятельности путем изучения данных о состоянии аварийности по вине водителей, работающих по трудовому договору в этих организациях, их транспортной дисциплины;

- обязательность проверки информации о невыполнении указанными перевозчиками требований законодательства Российской Федерации по вопросам обеспечения безопасности дорожного движения, если таковые ранее были выявлены.

В действующем порядке лицензирования деятельности по перевозке пассажиров также отсутствуют положения, возлагающие на предпринимателей, оказывающих транспортные услуги населению, приобретать транспортные средства, соответствующие нуждам инвалидов. В результате чего, не только маломобильные группы населения, но и слабослышащие, и слабовидящие группы не могут полноценно пользоваться услугой коммерческой перевозки, поскольку в большинстве автобусов отсутствуют информационные табло и голосовое объявление остановок.

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

Не менее актуальна проблема, волнующая большинство жителей любого города и Хабаровска, в том числе, это несанкционированная парковка транспорта во дворах жилых многоквартирных домов, представляющая собой потенциальную угрозу жизни, как для детей, так и для взрослых.

Данная проблема вызвана тем, что законодательство в области градостроительства не содержит нормы, обязывающей застройщика многоквартирного жилого дома планировать функциональные помещения для парковки (стоянки) автотранспорта. В результате такого законодательного пробела жители вновь создаваемых жилых микрорайонов вынуждены оставлять свои транспортные средства в неприспособленных для этого местах, включая детские игровые площадки, чем нередко создают препятствия для чрезвычайных служб.

Проблему по благоустройству наших жилых дворов, исходя из современных требований, возможно решить только за счет увеличения нормативов площади земельных участков, выделяемых под стоянки автомобилей (другими словами увеличение парковочных мест во дворах жилых домов), а также закреплением в законодательстве четких правил парковки автомобилей во дворах.

Еще одной немаловажной проблемой, непосредственно влияющей на безопасность дорожного движения, является недисциплинированность водителей транспортных средств и пешеходов.

Для решения этой проблемы необходимо со школьной скамьи формировать у человека систему знаний, навыков и поведенческих установок безопасного поведения в качестве участника дорожного движения – и как

пешехода, и как водителя. Для чего **Уполномоченный считает целесообразным ввести в курс школьной программы дисциплину по изучению правил безопасного поведения на дорогах.**

С каждым годом процесс автомобилизации становиться интенсивней. Следствием этого является не только ухудшение условий дорожного движения, но и нарушение экологической обстановки. В связи с чем, Уполномоченный счел необходимым предложить в дальнейшем расширить рассматриваемый на заседании постоянного комитета вопрос, уделив должное внимание его экологической составляющей, непосредственно влияющей на здоровье и качество жизни человека.

Взаимодействие Уполномоченного и Законодательной Думы края не ограничивалось лишь мерами по совершенствованию краевых законов и иных нормативных правовых актов в части соблюдения прав и свобод человека и представлением Ежегодного доклада. Уполномоченный оказывал и готов оказывать в дальнейшем депутатам содействие в рассмотрении обращений и жалоб граждан. В свою очередь, представители Законодательной Думы Хабаровского края, являясь членами Общественного совета при Уполномоченном, также участвовали в деятельности Уполномоченного, в том числе, в рамках правового просвещения молодежи, принимали участие в организации ежегодного конкурса среди учащихся образовательных учреждений начального и среднего профессионального образования края на лучшую презентацию проекта «Территория права». Напомним, что в 2013 году впервые один из участников конкурса был награжден грамотой и поощрительным призом непосредственно от Законодательной Думы Хабаровского края.

В 2016 году предлагается расширить существующее взаимодействие посредством проведения совместных выездных приемов Уполномоченного и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края.

Проведение подобных совместных приемов позволит получать от местных жителей «горячую» информацию о существующих проблемах, связанных с нарушением прав человека. В свою очередь, привлечение к совместному приему главы районной администрации позволит не только установить причины большинства проблем, волнующих местное население, но и, безусловно, разрешить некоторые из них прямо в процессе приема. Особенно, по мнению Уполномоченного, актуально в преддверии выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва, которые состоятся 18 сентября 2016 года.

2. Взаимодействие с органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации

Уполномоченный является лицом, наделенным государством полномочиями, направленными на содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Реализуя установленные законом задачи, безусловно, он не может обойтись без взаимодействия с различными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации. В 2015 году бесспорным лидером в вопросах взаимодействия были органы краевой власти, осуществляющие деятельность в социальной сфере – жилье и коммунально-бытовое обслуживание, здравоохранение и социальное обеспечение.

Среди основных форм взаимодействия Уполномоченного с краевыми министерствами, на протяжении последних лет, остается совместное расследование (проведение проверок) случаев нарушения прав и законных интересов граждан, а также проведение «плановых посещений» (проверок) соблюдения прав человека в различных стационарных учреждениях (психоневрологических интернатах, интернатах для инвалидов и престарелых и т.п.).

За 2015 год сотрудники аппарата Уполномоченного приняли участие более чем в 70 (семидесяти) совместных расследованиях случаев нарушения прав и законных интересов граждан. Наибольшее количество их было проведено с участием представителей Главного контрольного управления Хабаровского края (ныне – Управление регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края) по вопросам содержания жилищного фонда.

Как уже было отмечено выше, в совместной работе Уполномоченного и органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации не последнее место занимают «плановые проверки» соблюдения прав человека в стационарных учреждениях. К примеру, в ноябре 2015 года специалист аппарата Уполномоченного совместно с представителем министерства социальной защиты населения Хабаровского края посетили КГБУ «Хабаровский дом-интернат для престарелых и инвалидов № 2». Целью посещения стало ознакомление с условиями проживания и обслуживания граждан, проживающих в данном стационарном учреждении.

Посещение дома-интерната показало, что здание и помещения учреждения находятся в удовлетворительном состоянии, работниками учреждения созданы необходимые условия для проживания и социального обслуживания клиентов. Вместе с тем, в учреждении имеются некоторые недостатки.

Так, на втором этаже специального отделения дома-интерната проживают инвалиды-колясочники. При этом в здании отсутствует лифт, а на лестницах здания – пандусы, что, в свою очередь, ограничивает возможности инвалидов-колясочников в передвижении по территории учреждения и не соответствует пунктам 4.4 и 4.5 «СанПиН 2.1.2.2564-09. Гигиенические требования к размещению, устройству, оборудованию, содержанию, санитарно-гигиеническому и противоэпидемическому режиму организаций здравоохранения и социального обслуживания, предназначенных для проживания лиц пожилого возраста и инвалидов, санитарно-гигиеническому и противоэпидемическому режиму их работы. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы», утвержденным постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 23.11.2009 № 71.

Кроме того, данное положение дел не соответствует пункту 135 Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 25.04.2012 № 390, согласно которым палаты для пациентов с тяжелыми проявлениями заболевания следует размещать на первых этажах зданий.

По данному поводу инспектором отдела надзорной деятельности по Индустриальному району г. Хабаровска ГУ МЧС России по Хабаровскому краю учреждению выдано предписание от 12.10.2015 № 183/1/1 об устранении нарушений требований пожарной безопасности, о проведении мероприятий по обеспечению пожарной безопасности на объектах защиты и по предотвращению угрозы возникновения пожара, со сроком исполнения до 16.10.2016.

Со своей стороны Уполномоченный направил в адрес министерства социальной защиты населения Хабаровского края обращение, в котором предложил указанному министерству сообщить о планируемых мерах по устранению указанных нарушений СанПиН и требований пожарной безопасности в специальном отделении учреждения, а также о наличии или отсутствии средств для их реализации в полном объеме.

В дальнейшем, исходя из информации, полученной от министерства социальной защиты населения Хабаровского края, Уполномоченным будет определена целесообразность обращения в Законодательную Думу Хабаровского края для рассмотрения вопроса о необходимости изыскания дополнительных бюджетных ассигнований учреждению на указанные цели.

Также в рамках личной беседы, проведенной специалистом Уполномоченного при посещении дома-интерната с руководством учреждения и клиентами, последними была обозначена проблема

по несвоевременному обеспечению через Фонд социального страхования Российской Федерации средствами реабилитации – подгузниками и пеленками.

По этому вопросу руководством учреждения предоставлено письмо государственного учреждения – Хабаровское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации от 02.11.2015, исходя из которого задержка в обеспечении льготников абсорбирующим бельем произошла по причине резкого повышения цен в начале 2015 года. В связи с чем, аукцион по закупке белья, необходимого с начала 2015 года, состоялся в апреле 2015 года, а закупка состоялась в конце июня 2015 года.

По состоянию на 2 ноября 2015 бельем не обеспечены 10 клиентов учреждения, подлежащие обеспечению бельем и подавшие соответствующие заявления.

Задолженность по обеспечению бельем клиентов учреждения до конца 2015 года составляет 3604 единицы, из них 275 пеленок и 3329 подгузников.

Учитывая изложенное, Уполномоченным в адрес управляющего государственным учреждением – Хабаровское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации было направлено обращение о необходимости принятия мер по недопущению в дальнейшем проблем по несвоевременному обеспечению клиентов учреждения средствами реабилитации. На сегодняшний день учреждением получено 9000 памперсов для клиентов учреждения, проблемы по обеспечению бельем, также решены.

Особое внимание, в рамках существующего взаимодействия между Уполномоченным и краевыми министерствами, оказывается организации и проведению совместных выездных приемов в муниципальных образованиях края, подготовка к которым осуществляется заранее. Наибольшую активность в проведении подобных совместных мероприятий в 2015 году проявило министерство социальной защиты населения Хабаровского края, за что Уполномоченный выражает его руководителю особую благодарность, поскольку вопросы социального обеспечения имеют первостепенное значение у граждан, обращающихся для личного приема.

В 2016 году Уполномоченным предлагается расширить существующее взаимодействие, обратив особое внимание на развитие правового просвещения и образования в области прав. По мнению Уполномоченного данное направление совместной работы является не менее перспективным, чем уже используемые, в особенности, если в ней примут участие государственные и муниципальные учреждения – школы, высшие учебные заведения, библиотеки.

Сегодня к работе Уполномоченного по правовому просвещению жителей края, формированию у них современной правозащитной культуры, включающей в себя, как знание своих прав и свобод, так и механизмов их защиты, подключилось Правительство Хабаровского края в лице комитета по печати и массовым коммуникациям, который выступил инициатором учреждения в крае общественно-политической газеты «Хабаровский край сегодня». Именно на страницах данного издания Уполномоченному была предоставлена возможность разместить еженедельную рубрику «Спроси у омбудсмена». Основу рубрики составляют вопросы граждан, адресованные Уполномоченному.

3. Взаимодействие с территориальными органами федеральных органов государственной власти и прокуратурой

Анализ деятельности Уполномоченного свидетельствует о том, что достаточно большое количество обращений (31,8% от общего количества поступивших обращений в 2015 году и 38,9% в 2014 году) граждан связано с вопросами деятельности федеральных органов государственной власти, а именно их территориальных подразделений в Хабаровском крае.

Для конкретизации правовых предписаний, определяющих взаимодействие краевого государственного правозащитного института с территориальными органами федеральных органов государственной власти, приняты соответствующие соглашения о сотрудничестве.

Так, на сегодняшний день, подобные соглашения подписаны Уполномоченным с Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, Следственным Управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, Управлением Федеральной службы исполнения наказания Российской Федерации по Хабаровскому краю, Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, а также прокуратурой Хабаровского края.

Целью заключения соглашений о сотрудничестве, в первую очередь, является организация взаимодействия по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина, выявление, устранение и предупреждение их нарушений, всеми имеющимися у сторон соглашения ресурсами.

В рамках соглашений его участники осуществляют предусмотренные законодательством виды взаимодействия посредством информационного обмена; координации и объединения усилий в деятельности по обеспечению и соблюдению прав и свобод человека и гражданина; согласованного участия сторон в выработке и реализации решений, направленных на соблюдение

и восстановление нарушенных прав и свобод. В ряде соглашений, к примеру, в соглашении со Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, в качестве одной из форм сотрудничества предусмотрено совместное внесение предложений по совершенствованию законодательства и приведению его в соответствие с общепризнанными принципами и нормами международного права.

По мнению Уполномоченного, подписание подобных соглашений о сотрудничестве обеспечивает эффективное, согласованное осуществление контроля за исполнением прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края. Ведь, как уже было отмечено ранее, от уровня взаимодействия участвующих в нём государственных структур в значительной мере зависит действенность защиты прав и свобод человека и гражданина в регионе.

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

Так, к примеру, в сентябре 2015 года Уполномоченный принял участие в рабочем совещании, посвященном предоставлению жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, проводимом Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю. В свою очередь, в рамках данного мероприятия, главный судебный пристав Хабаровского края по поручению Директора ФССП России вручил Уполномоченному медаль «150 лет основания института судебных приставов».

Вручая медаль, главный судебный пристав Хабаровского края отметил, что «Уполномоченный, являясь членом Общественного совета при краевом Управлении службы судебных приставов на постоянной основе, принимает участие в решении вопросов исполнительных производств социального характера и острой общественной значимости, к которым, в том числе, относится предоставление жилья социально незащищенной категории граждан и взыскание алиментных платежей».

В 2015 году, благодаря совместно принятым мерам, детям-сиротам было предоставлено 315 квартир. А с безответственных родителей, пренебрегающих правами своих детей, принудительно взыскано порядка 113 млн. рублей алиментной задолженности.

Ценные предложения и личный подход в работе над конкретными ситуациями, в которых оказываются жители города и края, высоко ценится краевым Управлением службы судебных приставов, поэтому в юбилейный

для службы судебных приставов год государственный правозащитный институт края был награжден медалью, изданной ФССП России»[4].

Не менее плодотворно развивались в 2015 году взаимоотношения краевого правозащитного института с Управлением Министерств внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю и Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю. Примеры данного взаимодействия приведены далее[5].

Необходимо отметить, что Уполномоченный, являясь внештатным членом Общественных Советов краевого УМВД и Следственного управления, имеет непосредственную возможность влиять на их работу с точки зрения защиты прав и свобод граждан.

Примером этому может служить решение, принятое органами исполнительной власти края, о необходимости инвентаризации неучтенного фонда объектов недвижимости в крае и о создании рабочей группы по контролю за выполнением мероприятий по инвентаризации указанного неучтенного фонда в Хабаровском крае, а в дальнейшем по передаче бесхозных объектов в собственность и (или) ликвидации.

Поводом для принятия данного решения послужило рассмотрение на заседаниях Общественного совета при Следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю озвученной Уполномоченным в 2013 – 2014 годах проблемы бездействия органов местного самоуправления в отношении имущества, находящегося на территории возглавляемого ими муниципального образования, не имеющего собственника и, как следствие, подверженного разрушению. В свою очередь, бесхозные, разрушаемые объекты недвижимого имущества являются потенциальной угрозой жизни жителей района и, в особенности, детей.

Особое внимание в 2015 году уделялось Уполномоченным сфере взаимодействия с органами прокуратуры.

Для прокуратуры обеспечение законности, защита прав и свобод человека и гражданина, составляют основное содержание её деятельности.

Для Уполномоченного главной задачей его деятельности является оказание содействия гражданам в защите и восстановлении их прав и свобод.

Приведенный перечень вопросов, охватываемых в рамках осуществления деятельности прокуратурой и государственным правозащитным институтом, свидетельствует об общности задач, которые,

---

[4] Информация с сайта Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю.

5 См. раздел IV «Реализация гражданских (личных) прав граждан».

по мнению Уполномоченного, должны решаться совместными согласованными действиями обеих государственных структур.

Прокуроры надзирают за соблюдением органами власти и органами местного самоуправления прав и свобод человека и гражданина, за исполнением законов и соответствием принимаемых ими нормативных правовых актов действующему законодательству. Именно в этой плоскости происходило основное взаимодействие Уполномоченного и прокуроров городов и районов Хабаровского края. Всего в 2015 году, в рамках данного направления, прокуратурой осуществлено порядка 302 проверок по обращениям граждан о фактах нарушений их прав, направленных в адрес прокуратуры по инициативе Уполномоченного (в 2014 году – 350).

В рамках проводимых проверок по каждому третьему обращению органами прокуратуры приняты меры реагирования (внесены представления об устранении выявленных нарушений закона, предостережения, предписания, принесен протест, направлены иски в суд в защиту интересов граждан).

Не менее успешно сложилось взаимодействие при проведении проверок причин массовых нарушений прав и свобод граждан, информация о которых стала известна Уполномоченному из СМИ.

Однако функции прокуратуры при взаимодействии с государственным правозащитным институтом не должны сводиться лишь к проверкам, проводимым по обращениям граждан о фактах нарушений их прав, направленных в адрес прокуратуры по инициативе государственного правозащитного института. По мнению Уполномоченного необходимо развивать другие формы сотрудничества, в том числе сотрудничество в нормотворческой плоскости, совместное участие в различных мероприятиях, на которых решаются значимые для жителей края и жителей конкретного муниципального образования вопросы.

Со своей стороны Уполномоченный готов применять любые формы взаимодействия, главное, чтобы они оказывали положительное влияние на эффективность выполнения общей задачи по защите и восстановлению прав и законных интересов граждан.

В завершении отметим, что приведенные в данном разделе примеры взаимодействия лишь незначительная часть огромной работы, проводимой Уполномоченным и государственными структурами в сфере защиты прав человека и гражданина на территории Хабаровского края. Вместе с тем, указанные примеры являются непосредственным свидетельством того, что деятельность Уполномоченного нашла понимание и поддержку как со стороны законодательных и исполнительных органов Хабаровского края,

так и со стороны территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Более того, сложившийся уровень взаимодействия между региональным институтом уполномоченного по правам человека и государственными структурами, осуществляющими свою деятельность на территории Хабаровского края, получил высокую оценку со стороны Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой. Данная оценка была дана федеральным Уполномоченным по результатам посещения в июле 2015 года Хабаровского края, в рамках которого состоялось заседание Координационного совета Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, входящих в состав Дальневосточного федерального округа. Кроме Э.А. Памфиловой и Уполномоченных по правам человека в субъектах ДФО, участие в Координационном совете приняли Губернатор Хабаровского края В.И. Шпорт, заместитель полномочного представителя Президента России в Дальневосточном федеральном округе А.В. Мотовилов, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации Ю.А. Гулягин.

РАЗДЕЛ II
РЕАЛИЗАЦИЯ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ

Конституция Российской Федерации, принятая в 1993 году всенародным голосованием, определяет Россию как демократическое правовое социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека. Одним из обязательных принципов социального государства, отличающих его от иных государств, является конституционное закрепление основных социальных прав человека и гражданина, а также обеспечение их исполнения и защиту.

Социальные права образуют составную часть системы прав и свобод человека и гражданина, выступают правовой формой обеспечения достойных условий для жизнедеятельности каждого члена общества и, в особенности, наиболее уязвимых его слоев.

Перечень социальных прав, о соблюдении которых пойдет речь в данной главе, кроме основного закона государства, определен в конституционных законах, Декларации прав и свобод человека и гражданина. Среди них: право на охрану материнства и детства, право на социальное обеспечение по возрасту, право на жилище, право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду.

Вместе с тем, законодательное закрепление социальных прав не обеспечивает гражданам их самостоятельной реализации, без содействия государства, в лице его органов. Для воплощения в жизнь установленных прав и свобод требуется создание государственной системы, нацеленной на последовательное повышение уровня жизни населения страны и снижение социального неравенства, обеспечение всеобщей доступности основных социальных благ – жилья, медицинского обслуживания, образования и социального обеспечения.

Наравне с созданием системы реализации гражданами гарантированных социальных прав, на государстве лежит обязанность по созданию необходимых условий защиты указанных прав, поскольку, лишь возможность защиты гарантированных прав придает им необходимое условие для существования.

Сегодня Конституция Российской Федерации, равно как и действующее законодательство, закрепляют высокие стандарты обеспечения и защиты прав граждан. Однако на практике они в полной мере не реализуются. Показателем этого, в первую очередь, являются обращения

граждан, поскольку жалобы и обращения не появляются без причины, и если они возникли, значит, должностное лицо государственного или муниципального органа вышло за рамки закона или проигнорировало его при выполнении функций, обеспечивающих реализацию гражданами их прав, в том числе, социальных.

Жалобы и обращения по вопросам соблюдения социальных прав граждан являются наиболее многочисленными. Именно вопросы, входящие в данный раздел прав, из года в год составляет большую часть всех поступающих в адрес Уполномоченного обращений граждан (в 2013 году – 35,2%; в 2014 году – 36,0%; в 2015 году – 43%).

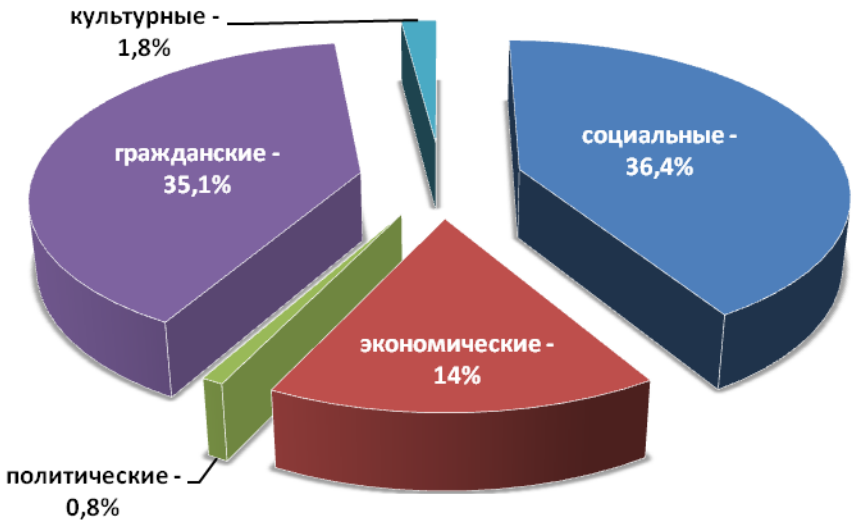

Диаграмма 1 – Соотношение количества обращений по группам прав с общим количеством поступивших обращений (за 2013 – 2015 годы)

За 2013 – 2015 годы в адрес Уполномоченного поступило 3429 общений граждан, связанных с защитой и восстановлением социальных прав, из них вопросы соблюдения прав граждан в сфере:

- жилищных правоотношений, затронуты в 2055 обращениях или в 59,9% обращений, рассматриваемой категории прав;
- социального обеспечения, затронуты в 688 обращениях (20,1%);
- охраны здоровья, затронуты в 1047 жалобах (8,0%);
- защиты прав граждан на защиту семьи, материнства и детства затронуты в 268 обращениях (7,8%);
- экологического благополучия в 15 обращениях (0,4%).

Как свидетельствует приведенная статистика, наиболее болезненными для жителей Хабаровского края остаются вопросы реализации права на жилище.

Жилище – это не просто крыша над головой. Жилище – это основа выживания и развития человека, обеспечивающее ему комфорт и безопасность. Следовательно, лишь возможность практического осуществления гражданами права на жилище, закрепленного в статье 40 Конституции Российской Федерации, обеспечит должный уровень жизни каждого члена общества.

Реализация гражданами этого права неразрывно связана с соответствующими обязанностями, лежащими на государственных и муниципальных органах власти. Это и обязанность предоставить жилые помещения малообеспеченным гражданам, и обязанность по расширению государственного и муниципального жилищных фондов, и обязанность по оказанию содействия развития частного фонда и других форм обеспечения граждан жилыми помещениями.

В 2015 году, в рамках реализации вышеуказанных обязанностей, Правительство Хабаровского края в лице министерства строительства края приняло участие в ряде мероприятий федеральной целевой программы «Жилище» на 2015 – 2020 годы, в том числе, подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей», подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством».

Участие в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» обеспечило Хабаровскому краю получение субсидий из федерального бюджета в объеме 136,1 млн. рублей[6].

По состоянию на 31 декабря 2015 года в список молодых семей – претендентов на получение социальных выплат включено 423 молодые семьи. Всего на данные цели предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 398,5 млн. рублей, из них, как уже было отмечено, за счет средств федерального бюджета - 136,1 млн. рублей, за счет средств краевого бюджета - 190,0 млн. рублей и за счет средств местных бюджетов - 72,4 млн. рублей. В настоящее время субсидии федерального и краевого бюджетов перечислены в бюджеты муниципальных образований края в полном объеме.

Участие в подпрограмме «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» позволило в 2015 году обеспечить социальными выплатами для приобретения жилья следующие категории граждан:

1. Граждан, признанных в установленном порядке вынужденными переселенцами и включенных территориальными органами Федеральной

[6] Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июня 2015 г. № 1166-р.

миграционной службы в сводные списки вынужденных переселенцев, состоящих в органах местного самоуправления на учете в качестве нуждающихся в получении жилых помещений (далее – категория «Вынужденные переселенцы»).

В сводный список граждан – участников подпрограммы по Хабаровскому краю на 2015 год включено 18 человек категории «Вынужденные переселенцы».

В 2015 году обеспечено социальными выплатами в виде государственных жилищных сертификатов (далее – сертификат) 2 гражданина – участника подпрограммы на общую сумму социальных выплат в размере 3 749,5 тыс. рублей.

В 2016 году планируется обеспечить сертификатами еще 2 (двоих) граждан категории «Вынужденные переселенцы».

2. Граждан, подвергшихся радиационному воздействию вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, аварии на производственном объединении «Маяк», и приравненных к ним лиц, вставшим на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с законодательством (далее – категория «Чернобыльцы»).

В сводный список граждан – участников подпрограммы по Хабаровскому краю на 2015 год включено 5 человек категории «Чернобыльцы».

В 2015 году обеспечено социальными выплатами в виде сертификатов 2 гражданина - участника подпрограммы на общую сумму социальных выплат в размере 2 762,6 тыс. рублей.

В 2016 году планируется обеспечить сертификатами еще 1 (одного) гражданина категории «Чернобыльцы».

3. Граждан, выезжающих (выехавших) из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, имеющих право на получение социальной выплаты в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей» (далее - северные районы).

По состоянию на 01.01.2015 в Хабаровском крае состояло на учете 8202 семьи, имеющих право на получение социальных выплат для приобретения жилья, в том числе по категориям:

- 1261 семья категории «Инвалиды»;
- 5500 семей категории «Пенсионеры»;
- 3 семьи категории «Безработные»;
- 1438 семей категории «Работающие».

В 2015 году Хабаровскому краю было выделено 208 582,7 тыс. рублей бюджетных ассигнований, что позволило распределить 101 сертификат, в том числе 66 сертификатов гражданам категории «Инвалиды» и 35 сертификатов гражданам категории «Пенсионеры».

В соответствии с Федеральным законом от 14.12.2015 № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Хабаровскому краю в 2016 году предусмотрены бюджетные ассигнования в размере 184 057,0 тыс. рублей на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими (выехавшими) из северных районов. Эта сумма позволит выдать 87 сертификатов, в том числе 60 сертификатов гражданам категории «Инвалиды» и 27 сертификатов категории «Пенсионеры».

В свою очередь, для обеспечения сертификатами всех граждан, состоящих на учете и имеющих право на получение социальных выплат в связи с выездом из северных районов, необходимы средства федерального бюджета в размере свыше 19 млрд. рублей[7].

Как уже было отмечено ранее, реализация права на жилище до настоящего времени остается для граждан одной из наиболее сложных проблем как в Хабаровском крае, так и в России в целом.

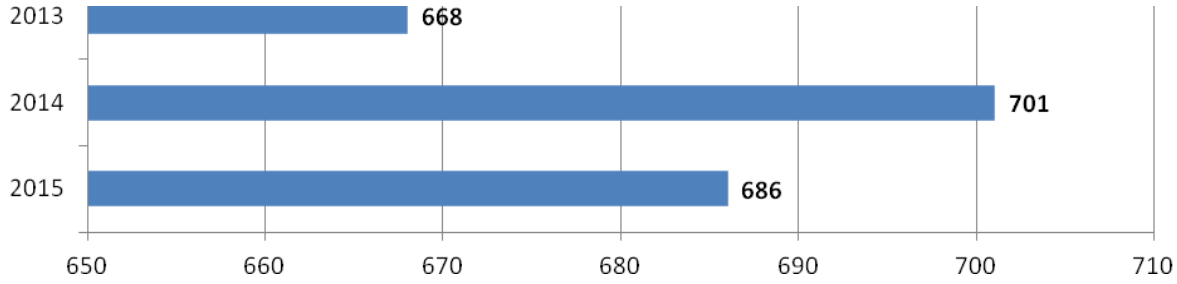

Диаграмма 2 – Количество обращений о нарушении жилищных прав граждан, поступивших за 2013 – 2015 годы

Основания обращения граждан с жалобами о нарушении их права на жилище различны.

Так, в 2013 – 2015 годах преобладали обращения, связанные с проблемой обеспечения жильем малоимущих граждан. Основу этой проблемы составляет значительный недостаток социального жилья, ввиду фактического отсутствия строительства муниципального жилья для очередников. Как неоднократно было отмечено в ежегодных докладах «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории

[7] Информация предоставлена министерством строительства Хабаровского края (письмо от 19.01.2016 № 05.1.18-262).

Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае», по сути, муниципальные образования самоустранились от необходимости ежегодного строительства жилья для малоимущих категорий граждан, обосновывая своё бездействие отсутствием финансовых средств и дефицитом местного бюджета. При этом ситуация с каждым годом только усугубляется, поскольку имеющийся жилищный фонд не молодеет и также, как и строительство нового жилья, требует капиталовложений для реконструкции и капитального ремонта. В свою очередь, непринятие каких бы то ни было адекватных мер по решению основной проблемы населения неизбежно приведет к нарастанию социальной напряженности и подрыву авторитета власти.

Сегодня же, уставшие от многолетнего ожидания граждане, не имеющие возможности самостоятельно решить свои жилищные проблемы из-за недостаточного уровня доходов, вынуждены обращаться в суд. Однако не всегда с вынесением судебного акта, возлагающего на государственный или муниципальный орган обязанность предоставить гражданину жилое помещение жилищные проблемы заканчиваются.

Так, к примеру, в 2015 году на исполнении в отделе судебных приставов по Центральному району г. Хабаровска находилось 86 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений[8]. При этом фактическим исполнением было окончено всего 30 или 34,9% от всех исполнительных производств указанной категории. В качестве основных причин неисполнения должники, в данном случае администрация г. Хабаровска, указывали уже озвученные выше причины – отсутствие свободных благоустроенных жилых помещений, соответствующих требованиям судебных актов в муниципальном жилищном фонде, а также недостаточный объем финансирования, выделяемый на приобретение благоустроенных жилых помещений, отвечающих санитарно-техническим требованиям.

По мнению Уполномоченного решение проблем исполнения судебных решений о предоставлении жилья в первую очередь находится в организационной плоскости. От органов государственной власти и местного самоуправления требуется создание оперативной системы учета расходов на исполнение судебных решений, создания порядка прогнозирования и финансирования возникших обязательств. Это требует согласованной работы органов власти субъектов, органов местного самоуправления, и территориальных органов ФССП России.

[8] Данные предоставлены УФССП России по Хабаровскому краю (письмо от 22.01.2016 исх. № 27905/16/1492-ДМ).

Также, сокращение экономических возможностей государства, вызванных, в том числе, финансовым кризисом в стране, ставит перед необходимостью более четко расставлять акценты в ориентирах и приоритетах при решении социальных проблем в жилищной сфере и искать нестандартные подходы в выполнении принятых государством обязательств в отношении тех категорий граждан, для которых жилье остается недоступным на протяжении не одного десятилетия.

К сожалению, не менее актуально остается проблема, связанная с реализацией государственной гарантии по обеспечению жильем детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обладающих правом на получение жилья (далее – дети-сироты).

Работая с обращениями граждан, Уполномоченный имеет возможность постоянно отслеживать ситуацию в этой области. Так, за последние годы в крае наметились определенные тенденции на улучшение положения с соблюдением жилищных прав данной категории детей. Если за период с 2006 года по 2008 год квартиры получили 6 детей-сирот, за 2009 – 2012 годы – 248, то уже в 2014 году квартирами были обеспечены 300 детей-сирот. Это максимальный объем, достигнутый в крае, когда бы то ни было. Таким образом, по сравнению с 2006 годом количество предоставленных квартир детям-сиротам в 2014 году выросло в 300 раз.

В 2015 году удалось обеспечить жилыми помещениями 526 детей-сирот, из них 457 человек во исполнение решений судов.

За счет строительства квартир обеспечено – 466 человек, в том числе: в г. Хабаровске – 199 человек, г. Николаевске-на-Амуре – 2 человека, г. Амурске – 85 человек, п. Хор – 47 человек, п. Солнечный – 1 человек, с. Мирное – 131 человек, п. Корфовский – 1 человек.

За счет приобретения квартир на вторичном рынке – 42 человека, в том числе: в г. Хабаровске – 3 человека, г. Бикине – 2 человека, г. Комсомольске-на-Амуре – 29 человек, в п. Солнечный – 1 человек, г. Вяземский – 1 человек, п. Переяславка – 5 человек, п. Октябрьский -1 человек.

Согласно утвержденных мировых соглашений – 18 человек (17 квартир), в том числе: в г. Хабаровске – 15 человек, г. Комсомольске-на-Амуре – 2 человека, г. Николаевске-на-Амуре – 1 человек.

По информации министерства жилищно-коммунального хозяйства края, по состоянию на 31.12.2015 на учете в качестве нуждающихся в жилом помещении государственного жилищного фонда края состоит порядка 3665 человек, относящихся к категории детей-сирот, в том числе право

на предоставление жилых помещений возникло у 2488 детей-сирот[9]. То есть, несмотря на предпринимаемые меры кардинально сократить очередность этой категории льготников, к сожалению, не удавалось.

В свою очередь, анализ обращений лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете в специально уполномоченном органе по управлению и распоряжению государственным жилищным фондом края, показал, что наибольшее возмущение на фоне длительного непредоставления жилого помещения по договору социального найма, низкого дохода и проблем с трудоустройством у данной категории лиц вызывала необходимость нести расходы по коммерческому найму жилья, которые, по их мнению, возникла по вине государства.

В связи с чем, исходя из главенства права граждан на защиту государством их прав и законных интересов, а также необходимости справедливой компенсации нарушенного права в конце 2012 года Уполномоченным в Законодательную Думу Хабаровского края было направлено обращение о рассмотрении законодательным органом края вопроса по внесению в Закон Хабаровского края от 25.04.2007 № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» нормы, которой бы предусматривалась компенсация расходов (части расходов) по оплате найма жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до исполнения перед ними обязательств по предоставлению жилого помещения из государственного жилищного фонда края.

При поддержке Губернатора Хабаровского края, в ноябре 2013 года вопрос законодательного закрепления права на компенсацию расходов по оплате найма жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до исполнения перед ними обязательства по предоставлению жилого помещения по договору социального найма из государственного жилищного фонда края был рассмотрен законодательным органом края положительно. В Закон Хабаровского края «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» были внесены дополнения следующего содержания:

«До обеспечения благоустроенными жилыми помещениями лицам, указанным в части 1 настоящей статьи, предоставляется ежемесячная

[9] Письмо министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края от 20.01.2016 № 1-07/518.

компенсация расходов за наем (поднаем) жилого помещения в размере, не превышающем:

1) в городских округах «Город Хабаровск» и «Город Комсомольск-на-Амуре» - 10000 рублей;

2) в административных центрах муниципальных районов - 5000 рублей;

3) в других сельских поселениях и населенных пунктах - 2700 рублей» (статья 5 Закона Хабаровского края от 25.04.2007 № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

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. В 2015 году 914 и 24,9% соответственно.

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.

Кроме того, обращения, поступающие от данной категории граждан, позволяют сделать вывод, что многим детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей и лицам из их числа **неизвестно о существующей у них возможности получить компенсацию за найм жилья. Это, в свою очередь, свидетельствует о необходимости правового просвещения данной категории граждан, чтобы из-за отсутствия достаточных знаний о своих правах они не лишались дополнительной поддержки со стороны государства.**

Для разрешения жилищных проблем выпускников интернатных учреждений, по мнению Уполномоченного, необходимо принятие мер практического и законодательного характера.

Во-первых, значительной составляющей ежегодного прироста детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, нуждающихся в жилье, является утрата закрепленного жилого помещения в то время, когда ребенок находится в образовательных, социальных и иных учреждениях, по причине отсутствия надлежащего контроля за сохранностью указанного жилья.

Зачастую в этих квартирах либо вообще никто не проживет, либо проживают лишенные родительских прав родители. В результате, квартиры

разрушаются, а дети, которые могли бы после выпуска из детского дома там поселиться, остаются без крыши над головой и, тем самым, пополняют списки «очередников». В свою очередь, поддерживать жилье в хорошем состоянии, пусть даже в течение десятка лет, для бюджета гораздо менее обременительно, чем покупать или строить новые квартиры.

Для решения данной проблемы необходимо установление реального механизма, который позволял бы поддерживать в нормальном состоянии жилье, закрепленное за детьми – сиротами, поступающими в детские дома.

В качестве такого механизма, к примеру, могут выступить Правила сохранности жилища детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, установленные на федеральном уровне.

Не менее целесообразным будет дополнить Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях нормой, предусматривающей ответственность за невыполнение обязанности по сохранности жилища детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа.

Во-вторых, необходимо установить единую четкую систему учета нуждаемости. Грамотный и своевременный учет даст возможность прогнозировать дефицит льготного жилья на годы вперед, а значит и более эффективно расходовать бюджетные средства, не покупая жилье в срочном порядке по гораздо более высокой цене, а постепенно строить квартиры.

В-третьих, необходимо увеличить роль федерального бюджета в финансировании жилищной программы для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

И, в-четвертых, необходимо 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, Уполномоченным предлагается рассмотреть «социальную гостиницу».

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

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»[10].

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

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

Реализация данного предложения потребует внесения дополнений 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», устанавливающих, 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».

Только принятие комплексных мер, направленных на выполнение государством обязанности по обеспечению жильем детей-сирот, позволит, по мнению Уполномоченного, исключить судорожное «латание дыр» в существующей проблеме.

---

[10] С. Отрадное, Вяземского муниципального района Хабаровского края.

Не менее важным вопросом, о котором стоит отметить, является вопрос предупреждения преступлений, совершенных в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в сфере предоставления жилья.

Так, согласно постановлению Губернатора Хабаровского края от 25.04.2006 № 96 «О мерах по совершенствованию управления государственным жилищным фондом Хабаровского края» (далее – Постановление от 25.04.2006 № 96), исполнительным органом власти, ответственным за реализацию установленных жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа является министерство жилищно-коммунального хозяйства края.

В рамках Постановления от 25.04.2006 № 96 министерство жилищно-коммунального хозяйства края осуществляет полномочия:

- по формированию списка детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями специализированного государственного жилищного фонда края;

- по организации деятельности межведомственной комиссии по решению вопросов, связанных с обеспечением благоустроенными жилыми помещениями государственного жилищного фонда края детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Более того, в соответствии с пунктом 2.14 Постановления от 25.04.2006 № 96 министерство жилищно-коммунального хозяйства края осуществляет полномочия главного распорядителя средств краевого бюджета в целях исполнения утвержденных судами мировых соглашений, заключенных на стадии исполнительного производства по решениям судов о предоставлении жилых помещений по договорам социального найма за счет государственного жилищного фонда края детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Для реализации указанного пункта 2.14 Постановления от 25.04.2006 № 96 министерством жилищно-коммунального хозяйства края разработан проект мирового соглашения между министерством и лицом, из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по которому Правительство края обязуется предоставить последнему квартиру на вторичном рынке жилья. При этом, по установленному порядку, дети-сироты должны самостоятельно найти на рынке жилья подходящий для них вариант. После чего оформить сделку, в том числе, зарегистрировать её в органе, осуществляющем регистрацию прав на недвижимое имущество.

Только после указанного юридического оформления сделки купли-продажи квартиры деньги за неё перечисляются по безналичному расчету продавцу недвижимости. Таким образом, по данному порядку, на выпускников детских домов и учреждений для детей, лишенных попечения родителей, не всегда владеющих навыками приготовления еды, оплаты коммунальных платеже и т.п., ложиться обязанность по выбору и приобретению недвижимого имущества. Вследствие своей несамостоятельности дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей легко могут стать «добычей» «не чистых на руку» риэлторов и, сами того не подозревая, аккуратно впишутся в классическую мошенническую схему по продаже некондиционного жилья по завышенным ценам.

Также, подобные мошеннические действия могут стать возможными, в указанном случае, ввиду отсутствия критериев и нормативно закрепленных механизмов отбора благоустроенного жилья для нужд детей-сирот на свободном рынке.

Для исключения подобных фактов необходимо:

- закрепление на законодательном уровне обязательного лицензирования риэлтерской деятельности, поскольку отсутствие государственного регулирования в этой сфере зачастую приводит к злоупотреблениям;

- закрепление в ведомственных нормативных актах Министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края обязанности по проведению оценки приобретаемого детьми-сиротами в рамках мировых соглашений жилья на предмет его соответствия рыночной стоимости, а также санитарным и техническим нормам.

Не менее актуальной для края остается проблема обеспечения жильем граждан, проживающих в ветхом и аварийном жилищном фонде.

Аварийными домами являются дома, признанные таковыми в установленном порядке. Признание многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляется межведомственной комиссией в соответствии с Положением о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47.

По итогам 2010 года в Хабаровском крае 660,7 тыс. кв. метров жилого фонда (2,75% от всей площади жилищного фонда) имело износ свыше 65

процентов[11]. Отсутствие вложений в капитальный ремонт жилищного фонда в течение последних лет привело к его естественному «старению» и переходу в категорию ветхого. В 2015 площадь ветхого и аварийного жилищного фонда Хабаровского края составила 809,9 тыс. кв. метров (2,66% от всей площади жилищного фонда), в том числе аварийного – 161,3 тыс. кв. метров, ветхого – 648,6 тыс. кв. метров.

Аварийное и ветхое жилье сохраняется во всех муниципальных образованиях края. Его наличие создает потенциальную угрозу безопасности и комфортности проживания граждан, ухудшает качество предоставляемых коммунальных услуг, повышает социальную напряженность в обществе. В свою очередь, не учитывается тот факт, что процесс в сфере переселения граждан из ветхого, аварийного жилья может стать движущей силой для развития строительной отрасли и обеспечить социально-экономическое развитие региона.

На сегодняшний день, вопросы ликвидации аварийного и ветхого жилья подробно регламентированы как федеральным, так и региональным законодательством. Так, к примеру, Правительством Хабаровского края в 2011 году утверждена краевая программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда[12] с учетом необходимости развития малоэтажного строительства на 2011 – 2012 годы в рамках реализации Федерального закона от 21.07.2007 № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». В продолжение начатой работы по ликвидации аварийного и ветхого жилья в 2013 году постановлением Правительства края от 15.04.2013 № 86-пр утверждена адресная программа Хабаровского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2013 - 2017 годы. Общая стоимость программы 1 563,8 млн. рублей, в том числе: средства Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства – 813,2 млн. рублей, средства краевого бюджета – 449,7 млн. рублей, средств местных бюджетов – 247 млн. рублей.

Безусловно, принимаемые программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда позволяют хоть медленно, но изменить ситуацию для граждан в лучшую сторону, поскольку проживающие в ветхих

[11] Абзац 3 раздела 1 «Содержание проблемы и обоснование ее решения программным методом» Постановление Правительства Хабаровского края от 31.05.2011 N 164-пр (ред. от 31.12.2013) «Об утверждении Адресной программы Хабаровского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2011 - 2013 годы».

[12] Постановление Правительства Хабаровского края от 31.05.2011 № 164-пр «Об утверждении Адресной программы Хабаровского края по переселению граждан из аварийного жилищного фонда с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2011 - 2013 годы»

и аварийных домах граждане, в основной своей массе, не в состоянии самостоятельно приобрести жилище удовлетворительного качества. Однако, несмотря на наличие положительного опыта в расселении ветхого и аварийного жилья, сохраняются факты ненадлежащего выполнения органами местного самоуправления своих обязанностей в указанной сфере, среди них:

- не проведение капитального ремонта жилья аварийного жилищного фонда;

- уклонение от рассмотрения заявлений граждан о признании занимаемых жилых помещений таковыми;

- не включение аварийных домов в муниципальные программы расселения;

- длительное неисполнение решений судов о предоставлении жилья в замен признанного непригодным для проживания.

Как отмечено ранее, одной из проблем ветхого и аварийного жилищного фонда, с которыми сталкиваются жители Хабаровского края, является не проведение капитального ремонта жилья.

Жилищным кодексом Российской Федерации предусмотрено, что капитальный ремонт является обязанностью собственника жилищного фонда. Таким образом, ремонт должен осуществляться за счет бюджетных источников в домах государственного и муниципального жилищного фондов, частного жилищного фонда - за счет финансовых средств граждан и юридических лиц. Государственные органы и органы местного самоуправления активно используют данное положение Жилищного кодекса Российской Федерации для отказа гражданам в проведении капитального ремонта. При этом «забывая» о своих обязанностях, установленных федеральным законодательством. Так, в соответствии со статьей 16 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» обязанность производить капитальный ремонт жилого дома после приватизации сохраняется за бывшим наймодателем.

К примеру, в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение жильцов многоквартирного дома, расположенного в г. Комсомольске-на-Амуре (дело от 28.04.2015 № 612), о ненадлежащем содержании дома, износ которого, по состоянию на 12.12.2011, составлял 60%. При этом, капитальный и текущий ремонт дома в период с декабря 2011 года по апрель 2015 года не производился, что привело к его дальнейшему разрушению.

В результате проверки, проведенной главным контрольным управлением Правительства Хабаровского края по инициативе Уполномоченного, орган государственного жилищного надзора направил в адрес администрации г. Комсомольска-на-Амуре письмо с указанием на необходимость проведения межведомственной комиссией обследования жилого дома на предмет пригодности его для проживания.

Данный пример является наглядным свидетельством того, что своевременность проведения капитального ремонта непосредственно влияет на качество дома и, как следствие, на срок его службы.

В свою очередь, за весь период работы Уполномоченного к нему не попало ни одного решения городской межведомственной комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания, которое было бы принято без проволочек. Как правило, межведомственные комиссии, в частности, города Хабаровска, не принимают решений о признании жилья непригодным для проживания. Обусловлено это, в первую очередь, желанием органа местного самоуправления самоустраниться от обязанности по внеочередному предоставлению жилья гражданам, чьи жилые помещения признаны непригодными для проживания, аварийными и подлежащими сносу. Между тем необходимо отметить, что при поступлении обращений граждан о несогласии с действиями межведомственных комиссий муниципального образования и невозможности проживания в занимаемых жилых помещениях, к обращениям зачастую прикладываются акты обследований жилых помещений независимых экспертных организаций, согласно которым жилье заявителей не соответствует требованиям, предъявляемым к жилым помещениям. Однако подобные документы, фактически подтверждающие факт непригодности жилья для проживания, межведомственными комиссиями полностью игнорируются.

В целях оказания гражданам помощи в восстановлении нарушенного права на жилье юристами аппарата Уполномоченного составляются исковые заявления в суд и разъясняются процессуальные действия в судебном процессе. За годы деятельности государственного правозащитного института в Хабаровском крае составлен не одни десяток подобных заявлений, по большинству из которых (93,5%) судом принято решение в пользу заявителя. К сожалению, приходится повторяться, но как и в случае с предоставлением жилья малоимущим гражданам, наличие вступившего в силу решения суда не позволяет гражданам значительно ускорить процесс получения жилья в замен признанного непригодным для проживания.

К Уполномоченному поступило заявление гр. Б. (дело от 08.04.2015 № 508) о неисполнении администрацией города Хабаровска решения Центрального районного суда г. Хабаровска от 17.05.2013, в соответствии с которым заявительнице должно быть предоставлено благоустроенное жилое помещение, отвечающее санитарно-техническим требованиям, равнозначного по общей площади ранее занимаемому, признанного непригодным для проживания.

Проведенная проверка показала, что причиной столь длительного неисполнения решения суда является наличие в администрации города 79 решений судов о предоставлении гражданам благоустроенных жилых помещений, из которых 19 решений судов, вступили в законную силу ранее судебного решения вынесенного в пользу заявительницы.

Более того, жилой дом в котором проживает заявительница, решением Хабаровской городской Думы от 16.09.2003 № 388 был включен в программу расселения ветхого и аварийного жилищного фонда жителей г. Хабаровска на 2003 – 2010 годы. Снос дома, по указанной программе, определялся на 2008 год.

Это является свидетельством существования проблемы отставания от сроков реализации программ по расселению. И в данном случае расселение жильцов опаздывает на 7 лет!

По мнению Уполномоченного, в условиях непростой экономической ситуации, складывающейся сегодня, для реализации программ переселения из ветхого и аварийного жилья муниципалитетам потребуются частные вложения. Для привлечения частного капитала в сферу ЖКХ необходимо на краевом уровне формировать экономический, инвестиционный и организационно-правовой механизм, способный обеспечить заинтересованность частных инвесторов.

В рамках проблемы предоставления жилья гражданам, проживающим в непригодных для проживания жилых помещениях, существует еще одна, не менее актуальная – проблема предоставления жилья погорельцам**.** Данная проблема, равно как и обозначенные выше, существует не один год. Наибольшую актуальность она приобрела в 2012 году, о чем было отражено в Докладе «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае за 2012 год». Предложения, озвученные в данном докладе, относительно способов восстановления прав граждан, потерявших свое жилье в результате пожара, не нашли поддержки среди депутатов Законодательной Думы Хабаровского края пятого созыва. Изменение депутатского корпуса хороший повод вернуться к повторному

рассмотрению проблемы людей, которые в силу сложившихся обстоятельств утратили занимаемое жилое помещение, все имущество, одежду и остались в один момент на улице. Погорельцы – это особая категория лиц, которая зачастую без поддержки государственных органов и органов местного самоуправления не в состоянии решить возникшую проблему.

Обращения погорельцев в адрес Уполномоченного свидетельствуют о том, что многие граждане при потере своих жилых помещений в результате полного или частичного выгорания не имеют возможности их восстановить либо приобрести новое жилье и реализовать в полном объеме права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации. Большинство из них, в лучшем случае, проживают у родственников и друзей, в худшем - в больницах и приютах, без надежды на предоставление нового жилья. В свою очередь, предлагаемое жилье маневренного фонда по норме 6 квадратных метров жилой площади на человека находится в таком плачевном состоянии, что проживать в нем, как правило, составом семьи, а часто с несовершеннолетними детьми, просто невозможно.

Бесспорно, претендовать на безотлагательное обеспечение их жилыми помещениями из муниципального жилого фонда на условиях договора социального найма они не могут, поскольку согласно жилищному законодательству погорельцы, пережив утрату жилища, должны обратиться в межведомственную комиссию с заявлением о признании их жилого помещения непригодным для проживания. При этом им необходимо предоставить пакет документов, установленных пунктом 45 Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47, в том числе копии правоустанавливающих документов на жилое помещение.

Такие положения законодательства по «защите» права на жилище у граждан, оказавшихся на улице, порой без документов и средств к существованию, вызывает только недоумение и негатив. В свою очередь, орган местного самоуправления в целях содействия гражданам в реализации их конституционного права на жилище в основном не использует предоставленное ему право на самостоятельное проведение обследования пострадавшего от пожара жилья на предмет пригодности (непригодности) его для постоянного проживания.

Исходя из необходимости восстановления прав обозначенной категории граждан, Уполномоченным предлагается провести депутатские слушания, либо совместное совещание с последующим

направлением обращения по обозначенной проблеме в Правительство Российской Федерации о необходимости внесения изменений в Положение о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.01.2006 № 47, в части наложения обязанности на территориальные органы МЧС России направлять в органы местного самоуправления заключения, подтверждающие уничтожение (повреждение) жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, в том числе пожара. В свою очередь, на собственника жилищного фонда или на орган местного самоуправления должна быть возложена обязанность в течение 20 дней с момента получения заключения территориального органа МЧС России, подтверждающего уничтожение (повреждение) жилого помещения в результате чрезвычайных ситуаций, в том числе пожара, обратиться с соответствующим заявлением в межведомственную комиссию.

Приведенный анализ обращений граждан, поступивших в адрес государственного правозащитного института в крае, недвусмысленно свидетельствует о том, что жилищная проблема является весьма многогранной, требующей значительных усилий по её решению со стороны государственных, региональных органов власти и органов местного самоуправления. Осознавая это исполнительные органы власти Хабаровского края, министерство строительства и министерство жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации, а также Агентство ипотечного жилищного кредитования подписали соглашение об участии Хабаровского края в федеральной программе «Жилье для российской семьи».

Программа «Жилье для российской семьи» (далее – Программа) реализуется в рамках государственной программы Российской Федерации «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на основании Постановления Правительства Российской Федерации от 05.05.2014 № 404 «О некоторых вопросах реализации программы «Жилье для российской семьи» в рамках государственной программы «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации».

Хабаровский край стал 70 субъектом – участником федеральной программы.

Планируется, что уже в начале второго квартала 2016 года в крае начнется отбор стройплощадок и подрядчиков. По программе будет

построено не менее 10 тысяч квадратных метров жилья эконом класса по 35 тысяч рублей за квадратный метр для льготных категорий граждан. В их числе граждане в возрасте 25-40 лет, нуждающиеся в улучшении жилищных условий жители края, многодетные и неполные семьи, ветераны боевых действий, инвалиды и семьи с детьми-инвалидами, переселенцы из аварийных домов, имеющие постоянную занятость, нуждающиеся в улучшении жилищных условий. При этом совокупные доходы таких граждан и совместно проживающих с ними членов их семей должны позволять приобрести жилье экономического класса, в том числе с помощью ипотечного кредита (займа), средств материнского (семейного) капитала и (или) иных форм государственной, муниципальной поддержки на приобретения такого жилья.

Формирование списков граждан на участие в программе будут проводить муниципальные органы власти.

Говоря о реализации права на жилище нельзя оставить без внимания вопрос содержания общего имущества и управления многоквартирным домом.

С 2015 года деятельность по управлению многоквартирными жилыми домами подлежит обязательному лицензированию. После 1 мая 2015 года осуществление юридическими лица, индивидуальными предпринимателями, деятельности по управлению многоквартирными домами, без лицензии не допускается.

Обязательное лицензирование пока не распространяется на товарищества собственников жилья, жилищные кооперативы или иные специализированные потребительские кооперативы. Они по-прежнему могут управлять многоквартирными жилыми домами без получения лицензии. Все остальные организации или индивидуальные предприниматели при заключении договора на управление многоквартирным домом обязаны представить лицензию, подтверждающую их право заниматься подобной деятельностью.

Кроме обязательного лицензирования деятельности по управлению многоквартирными домами, законом предусмотрены меры воздействия на недобросовестную управляющую организацию. Для начала, она может лишиться права обслуживать конкретные дома, по которым органом государственного жилищного надзора были выявлены нарушения и вынесены предписания об их устранении. При утере права управлять 15% площадей в общей площади управляемых домов компании грозит аннулирование лицензии на три года, а данные руководителя вносятся в федеральный реестр с лишением права заниматься этим видом

деятельности. Также закон предусматривает для управляющих организаций административную ответственность, штрафы для юридических лиц доходят до 200 тысяч рублей.

Вышеназванные изменения явились своеобразной предпосылкой к возникновению новой проблемы – отказа управляющих организации в управлении многоквартирными домами с процентом износа более 60%.

В соответствии с положениями статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации управление многоквартирным домом должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, надлежащее содержание общего имущества в многоквартирном доме, решение вопросов пользования указанным имуществом, а также предоставление коммунальных услуг гражданам, проживающим в таком доме. В свою очередь, зачастую многоквартирные дома с износом свыше 60% – это неблагоустроенные дома барачного типа и малой площади, которые не подходят для включения в региональную программу капитального ремонта, а стоимость ремонтных работ необходимых для поддержания безопасных условий проживания граждан в разы превышает собираемость денежных средств.

Таким образом, введенная в 2015 году ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по обеспечению благоприятных и безопасных условий проживания граждан, надлежащего содержания общего имущества в многоквартирном доме сузила и без того не широкий список лиц, желающих принять на обслуживание подобные жилые дома.

Решение данной проблемы, по мнению Уполномоченного, имеет несколько вариантов.

Во-первых, учитывая, что деятельность по управлению многоквартирным домом вправе осуществлять и индивидуальные предприниматели, возможно в рамках федеральной программы поддержки малого и среднего предпринимательства предусмотреть льготные кредитные ставки и выделение субсидий на осуществление деятельности по управлению многоквартирными домами с процентом износа более 60.

Во-вторых, после проведения органами местного самоуправления конкурсов по выбору управляющей компании и при отсутствии победителей, предлагается передать ветхий жилищный фонд на обслуживание муниципальным предприятиям, предусмотрев при этом порядок софинансирования указанной деятельности из бюджетов всех уровней.

В-третьих, необходимо изменить критерии оценки обслуживания ветхого жилья и решить вопрос взаимодействия с государственной жилищной инспекцией.

Вступление в силу Жилищного кодекса Российской Федерации и других нормативно-правовых актов, регламентирующих сферу жилищного хозяйства, ликвидировало государственную монополию в этой отрасли, и предоставила собственникам жилья реальную возможность выбора организации, которая будет обслуживать их дом.

В настоящее время большая часть жилищного фонда Хабаровского края находится на содержании управляющих компаний. Вместе с тем, в отдельных малочисленных сельских поселениях Хабаровского края, у его жителей отсутствует возможность выбора управляющих организаций ввиду их отсутствия на территории поселения. В связи с чем, для выполнения работ по содержанию и ремонту общедомового имущества, собственники многоквартирных домов вынуждены оплачивать проведение разовых работ, любому, кто предлагает свои услуги по выполнению необходимого их перечня. Складывающаяся ситуация свидетельствует о том, что в подобных муниципальных образованиях существует достаточное количество условий, необходимых для развития малого предпринимательства в данной сфере деятельности.

В свою очередь, как уже было отмечено Уполномоченным, предоставление налоговых льгот или государственной финансовой поддержки предпринимателям, предоставляющим или имеющим возможность предоставлять на территории муниципальных образований услуги и выполнять работы по содержанию и ремонту общедомового имущества на основании договоров, заключенных с собственниками жилых помещений многоквартирных домов, будет способствовать:

- сохранению жилищного фонда муниципального образования от разрушения;

- обеспечению населения, проживающего в отдаленных и малочисленных муниципальных образованиях края, услугами по содержанию жилья;

- развитию в муниципальном образовании сферы управления многоквартирными домами.

Реализация вышеперечисленных предложений будет способствовать решению основных направлений государственной политики по повышению эффективности управления жилищным фондом.

Продолжая тему оказания жилищно-коммунальных услуг, являющуюся составной частью сферы обеспечения жилищных прав граждан, необходимо отметить, что жилищно-коммунальное хозяйство сегодня – это многопрофильная система, включающая несколько подотраслей, среди которых:

- отрасли, непосредственно связанные с функционированием жилого объекта (водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение);

- отрасли, способствующие развитию инфраструктуры (дорожное строительство, вывоз отходов и т.п.).

С сожалением, приходится констатировать, что качество услуг, предоставляемых жилищно-коммунальными организациями, в том числе в обозначенных выше подотраслях не соответствует потребностям и ожиданиям населения. Примеров этому множество, приведем лишь несколько из них.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение жителей с. Виданово Николаевского муниципального района о ненадлежащем электроснабжении сельского поселения (дело от 05.05.2015 № 629). Из обращения следовало, что жителям сельского поселения услуга по электроснабжению предоставляется 10 часов в сутки. При этом в их адрес стали поступать уведомления о сокращении подачи электроэнергии в жилые дома до 8 часов в сутки.

Между тем, в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, в жилое помещение должно предоставляться бесперебойное круглосуточное электроснабжение в течение года, чем должны быть обеспечены безопасные условия проживания граждан[13].

В силу положений пункта 4 части 1 статьи 14 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация, в границах поселения, электро-, тепло-, газ- и водоснабжение населения, водоотведения, снабжения населения топливом, относится к вопросам сельского поселения.

Восстановить права жителей с. Виданово на получение услуги электроснабжения надлежащего качества удалось посредством обращения

[13] Пункт 9 Приложения № 1 «Требования к качеству коммунальных услуг» к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах»

Уполномоченного в адрес Николаевской городской прокуратуры и обращения последней в суд с исковым требованием об обязании администрации Нигирского сельского поселения Николаевского муниципального района организовать бесперебойное круглосуточное, в течение всего года, электроснабжение в с. Виданово.

Похожая ситуация сложилась в Горненском городском поселении и городском поселении «Рабочий поселок Солнечный» Солнечного муниципального района, жители которых были отключены от системы горячего водоснабжения на период, превышающий сроки возможного отключения системы горячего водоснабжения, установленные СанПин 2.1.4.2496-09.

Как и в первом случае восстановить нарушенные права жителей удалось с помощью прокуратуры района, которая обратилась с исковым заявлением в суд в защиту интересов неопределенного круга лиц.

Решением суда исковые требования прокурора района были удовлетворены и на поставщика услуг МООО «ТЭП» возложена обязанность обеспечить бесперебойное круглосуточное предоставление коммунальной услуги по горячему водоснабжению населению Горненского городского поселения и городского поселения «Рабочий поселок Солнечный» Солнечного муниципального района.

Необходимо отметить, что в большинстве случаев, и приведенные примеры не исключение, приостановление оказания услуг по водоснабжению, теплоснабжению и электроснабжению происходит по причине неисполнения потребителями этих услуг своей обязанности по их оплате. Другим словами, проблема качества предоставляемых услуг, непосредственно связанных с функционированием жилого объекта находится в прямой взаимосвязи с проблемой своевременности внесения платежей за потребленные услуги.

По мнению Уполномоченного, на сегодняшний день существует несколько направлений «борьбы» с образованием задолженности в сфере ЖКХ и, как следствие, с обеспечением качества оказания услуг по водоснабжению, теплоснабжению и электроснабжению.

Во-первых, это осуществление мер социальной защиты населения с доходом ниже прожиточного минимума, в том числе, посредством предоставления различного рода субсидий и скидок.

Во-вторых, это применение мер стимулирующего характера для дисциплинированных плательщиков. В качестве возможных мер стимулирующего характера можно рассмотреть вариант предоставления

скидок при внесении авансовых платежей за услуги по водоснабжению, теплоснабжению и электроснабжению.

И, в-третьих, это проведение предупредительных мероприятий, таких как:

- размещение в СМИ информации об ответственности, предусмотренной за невнесение платы за предоставленные коммунальные услуги, в частности о расторжении договора найма (пункт 1 части 4 статьи 83 Жилищного кодекса Российской Федерации) и выселении граждан (статья 84 Жилищного кодекса Российской Федерации);

- проведение консультационных бесед с должниками, направленных на предложение им способов снижения расходов, к примеру, за счет обмена квартиры на меньшую, сдачи в наем (поднаем) комнаты в его квартире и т.п.

Необходимость проведения подобных мероприятий, по мнению Уполномоченного, вызвана тем, что не всегда взыскание суммы задолженности через суд приносит желаемый результат. Нередко, как свидетельствуют данные Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, подобные решения остаются без исполнения ввиду отсутствия у должника денежных средств и иного имущества, на которое может быть обращено взыскание в счет погашения долга.

Так, в 2015 году на исполнении в территориальных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю находилось 125247 исполнительных производств о взыскании задолженности за услуги ЖКХ на общую сумму 2189779 тыс. рублей. Из них:

- 34014 (27,2%) исполнительных производства на сумму 458804 тыс. рублей было окончено в связи с фактическим исполнением требований, содержащихся в исполнительном документе;

- 43424 (34,7%) исполнительных производства на сумму 844489 тыс. рублей остается на исполнении;

- 47809 (38,2%) исполнительных производств на сумму 886486 тыс. руб. возвращены взыскателю без исполнения, в том числе по причине отсутствуя у должника имущества, на которое может быть обращено взыскание, и все принятые судебным приставом-исполнителем допустимые законом меры по отысканию его имущества оказались безрезультатными[14].

[14] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 22.01.2016 № 27905/16/1492-ДМ.

С 1 января 2016 года для всех граждан и юридических лиц увеличены штрафы за несвоевременный расчет за потребленные энергоресурсы и воду. Если в 2015 году, согласно части 14 статьи 155 Жилищного кодекса Российской Федерации, лица, несвоевременно и (или) не полностью внесшие плату за жилое помещение и коммунальные услуги, за каждый день просрочки должны были заплатить поставщику пеню в размере 1/300 ставки рефинансирования ЦБ от невыплаченной суммы, то с 1 января 2016 года порядок расчета пени изменится. За первый месяц просрочки граждане смогут избежать наказания, за последующие два месяца неуплаты кредиторы начислят пеню в размере 1/300 ставки рефинансирования ЦБ, а с 91-го дня – в размере 1/130 ставки.

Поможет ли повышение ответственности за несвоевременную оплату коммунальных услуг сократить объемы задолженностей сказать пока достаточно затруднительно. С одной стороны, новые меры ответственности, возможно, смогут повысить платежную дисциплину граждан. Однако с другой стороны, из-за экономического кризиса и сокращения уровня доходов большинства населения задолженность может увеличиться еще больше.

В любом случае, лишь осознание каждым гражданином не только своих прав, но и обязанностей, в данном случае в сфере жилищно-коммунального хозяйства, позволит обеспечить своевременность и качество предоставляемых услуг, связанных с функционированием жилого объекта (водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение и др.).

За годы работы института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае не осталась без внимания со стороны жителей края такая проблема, как обеспечение тишины и спокойствия в многоквартирных жилых домах в дневное время. Этот вопрос у жителей Дальневосточного региона возник не случайно. Федеральное законодательство и законодательство Хабаровского края уделяют значительное внимание вопросу соблюдения допустимых уровней звука в ночное время, когда большинство граждан отдыхают дома. Однако в силу законодательного пробела уполномоченные органы практически бессильны обеспечить спокойствие граждан с 7 часов до 23 часов.

В связи с ростом подобных обращений в 2012 году Уполномоченным в адрес постоянного комитета по законности и социальной защите населения Законодательной Думы Хабаровского края было направлено предложение о необходимости проведения депутатских слушаний о внесении изменений в Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях в части установления ограничений по уровню шума в дневное время для граждан,

проживающих в многоквартирных жилых домах, и установления административной ответственности за данное правонарушение.

К сожалению, в том период времени, установить ответственность за нарушение прав жителей края, пребывающих в жилых домах и общежитиях в дневное время, Уполномоченному не представилось возможным в виду отсутствия поддержки со стороны законодательного органа власти.

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

Уполномоченному было сложно согласиться с данным выводом. Это и понятно, административное законодательство в силу пункта «к» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Более того, исходя из части 1 статьи 1.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, законодательство об административных правонарушениях состоит из названного Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

Изложенное свидетельствует о том, что субъектам Российской Федерации предоставлена возможность собственного правового регулирования в указанной сфере.

Возобновить работу по данному вопросу удалось Уполномоченному только при новом составе Законодательной Думы Хабаровского края не без участия представителей Городской думы г. Комсомольска-на-Амуре.

Тишина и покой – неразделимые составляющие права граждан на благоприятную среду обитания. Уже давно установлено, что повышенный уровень шума в жилых помещениях, влияет на здоровье людей. В этом плане целиком логичным выглядит всё возрастающее противодействие населения источникам шумов, в том числе, посредством обращения к законодательным органам власти.

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

уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти.

Пункт 6 Правил пользования жилыми помещениями, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 21.01.2006 № 25 устанавливает, что пользование жилым помещением осуществляется с учетом соблюдения прав и законных интересов проживающих в жилом помещении граждан и соседей.

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

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

В связи с чем, **Уполномоченный счел целесообразным предложить депутатам Законодательной Думы шестого созыва провести депутатские слушания о внесении изменений в Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях, касающихся установления ответственности за нарушение общественного порядка, выраженного в нарушении тишины и покоя граждан, пребывающих в жилых домах и общежитиях, с 7 до 22 часов местного времени.**

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 за превышение допустимых уровней шума будет крайне затруднительно.

Под действиями, нарушающими тишину и покой граждан, Уполномоченным предлагается рассматривать действия, производящие шум и тем самым 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;

г) ремонтных работ, проводимых в новостройках (в течение полутора лет со дня введения их в эксплуатацию).

Также, по мнению Уполномоченного, будет целесообразным предусмотреть механизм согласования действий, нарушающих тишину и покой граждан.

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

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

Работа по разработке норм, предусматривающих ответственность за нарушение тишины граждан в дневное время, продолжается. Вопрос вынесен на рассмотрение постоянного комитета Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности.

Подводя итог, всему вышесказанному, можно сделать вывод, что проблема реализации гражданами права на жилище обусловлена, как социально – экономическими, так и правовыми условиями. Даже в большей степени именно последними, так как именно в ходе этих процессов происходит нарушение конституционных прав граждан, в том числе, в сфере жилищных правоотношений. Процесс восстановления прав граждан требует усилий всех государственных органов власти как федеральных, так и краевых, в связи с чем, Уполномоченным в отчетном году была

продолжена работа по совершенствованию законодательства, касающегося прав граждан на жилище, озвученная выше.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Сегодня в России трудно найти абсолютно здорового человека. По этой причине особого внимания заслуживает состояние прав и свобод человека и гражданина в сфере медицинского обеспечения, охраны здоровья и оказания медицинской помощи.

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь закреплено в статье 41 Конституции Российской Федерации. Данное право подразумевает, что государство, в лице его государственных органов, обеспечит:

- возможность поучения гражданами бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения;
- принятие и финансирование, в рамках соответствующих бюджетов, программ охраны и укрепления здоровья населения;
- информированность общества о фактах и обстоятельствах, создающих угрозу для жизни и здоровья людей.

Право на охрану здоровья – это социальное право, находящееся в непосредственной связи с другими социальными, экономическими, гражданскими, политическими и культурными правами человека. Лишь обладающий хорошими показателями здоровья человек может полноценно реализовывать иные права, предоставленные ему законом, в том числе, трудовые, способствуя тем самым как собственному благосостоянию, так и экономическому росту страны.

Более того, надлежащая реализация права на охрану здоровья играет важную роль в обеспечении демографического потенциала нашей страны, об этом, в частности, говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем Послании Законодательному Собранию Российской Федерации в декабре 2012 года. Другими словами стране выгодно иметь здоровое население и, следовательно, именно государство, в лице своих государственных органов и должностных лиц, должно быть в первую очередь заинтересованно в возможности реализации гражданами права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Безусловно, осознавая всю важность сохранения здоровья нации, государство в последние годы обращает большое внимание проблеме как физического, так и духовного здоровья человека, о чем свидетельствует значительное количество принятых нормативных правовых актов,

направленных на эффективную реализацию права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Особое место в системе нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию права на охрану здоровья и медицинскую помощь, занимает национальный проект «Здоровье», нацеленный на укрепление здоровья граждан, повышение доступности и качества медицинской помощи, развитие первичной медицинской помощи, возрождение профилактического направления в здравоохранении, обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью.

Безусловно, принимаемые меры приводят к определенным успехам в системе здравоохранения как на уровне государства в целом, так и на уровне региона. Вместе с тем, они не смогли в полной мере решить все накопившиеся проблемы в сфере здравоохранения и у жителей Хабаровского края до настоящего времени возникают трудности в реализации права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

С целью изучения распространенности случаев и возможных причин недовольства жителей края работой сферой здравоохранения Уполномоченным было проведено исследование обращений граждан, поступивших в 2013 – 2015 годах в адрес государственного правозащитного института в крае.

За указанный период в адрес Уполномоченного поступило 403 обращения, в которых содержались нарекания на качество оказанной помощи в учреждениях здравоохранения, осуществляющих свою деятельность на территории Хабаровского края, т.е. в среднем по 134 обращения в год[15]. Возможно, кто-то скажет, что это незначительное количество обращений, однако и оно позволяет сформировать вполне целостную картину существующих проблем в сфере краевой системы здравоохранения.

В числе наиболее часто озвучиваемых гражданами проблем, с которыми пришлось столкнуться Уполномоченному при рассмотрении их обращений, можно назвать вопросы качества, своевременности и доступности медицинской помощи, соблюдение медицинскими работниками и иными работниками медицинской организации норм профессиональной этики и деонтологии, лекарственного обеспечения и ряд других вопросов, требующих разрешения и озвученных ниже.

Особое внимание заслуживают случаи, когда предметом обращений граждан становится неудовлетворенность пациента работой персонала

[15] В 2013 году – 98 обращений, 2014 году – 89 обращений, 2015 году – 216 обращений.

медицинского учреждения, вызванной несоблюдением его права на уважительное и гуманное отношение.

Зревшая годами проблема, связанная с грубым, хамским поведением медицинских работников, в том числе в отношении беременных женщин, рожениц, безразличное отношение к пациентам, особенно активно дала о себе знать в 2015 году, породив не только индивидуальные обращения, но массовые петиции, которые стали достоянием страны.

Вместе с тем, сокращение числа подобных жалоб представляется сегодня наименее проблематичным. В частности, как неоднократно указывалось Уполномоченным в своих ежегодных докладах, в том числе в Докладе за 2014 год, **решение данной проблемы имеет, как минимум три варианта решения.**

Первый, и наиболее малоэффективный, вариант – это проведение руководителями медицинских учреждений методических совещаний и инструктажей по этике и деонтологии медицинского персонала в рамках действующего законодательства.

Второй, и наиболее трудоемкий, вариант – это внесение дополнений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.

Сейчас, на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации находятся предложения, подготовленные Министерством здравоохранения Российской Федерации о внесении поправок в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, в которых предусматривается ответственность врачей и фармацевтов за нарушение прав пациентов. В частности, предусматривается ответственность врача за нарушение порядка назначения лекарств, в том числе за нарушение требований к выписыванию рецепта, за нарушение порядка оказания медицинской помощи, за нарушение порядка проведения медэкспертиз, диспансеризации, медицинских осмотров и освидетельствований. Однако указанный документ не предусматривает ответственности, как врача, так и иных сотрудников медицинских учреждений, за грубое поведение по отношению к пациенту при исполнении должностных обязанностей.

В связи с чем, будет целесообразно дополнить вносимые поправки в Кодекс об административных правонарушениях нормами, предусматривающими ответственность врачей и иного персонала медицинского учреждения за нарушение этических норм, определенных законодательством Российской Федерации или иными актами, действующими на территории Российской Федерации.

Наиболее оптимальный вариант решения проблемы, которым воспользовалось в 2015 году министерство здравоохранения Хабаровского края – это принятие регионально Кодекса профессиональной этики медицинского работника.

Типовой кодекс этики и служебного поведения работников краевых государственных учреждений, подведомственных министерству здравоохранения Хабаровского края, был утвержден в феврале 2015 года. На основе Типового кодекса в каждом лечебном учреждении разработаны и приняты свои Кодексы, которые содержат основные принципы профессиональной служебной этики и правила служебного поведения для всех работников этого учреждения, независимо от занимаемой ими должности. Более того, министерством здравоохранения края рекомендовано краевым государственным учреждениям включать в трудовые договоры со своими работниками условие об обязанности работников соблюдать положения утвержденного в учреждении Кодекса в процессе своей служебной деятельности, а за несоблюдение или нарушение данной обязанности привлекать работников к дисциплинарной ответственности.

Надеемся, что принятые меры исключат из практики работников системы здравоохранения факты неуважительного и негуманного отношения к людям (пациентам).

Чаще всего предметом жалоб граждан, за рассматриваемый период, становилась проблема доступности и качества оказания медицинской помощи.

Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» доступность медицинской помощи обеспечивается организацией оказания медицинской помощи по принципу приближенности к месту жительства, месту работы или обучения; наличием необходимого количества медицинских работников; возможностью выбора медицинской организации; установлением в соответствии с законодательством Российской Федерации требований к размещению медицинских организаций государственной системы здравоохранения и муниципальной системы здравоохранения и иных объектов инфраструктуры в сфере здравоохранения, исходя из потребностей населения; транспортной доступностью медицинских организаций для всех групп населения, в том числе инвалидов и других групп населения с ограниченными возможностями передвижения; возможностью беспрепятственного и бесплатного использования медицинским работником средств связи или транспортных средств для перевозки пациента

в ближайшую медицинскую организацию в случаях, угрожающих его жизни и здоровью.

Для жителей края в качестве критерия доступности медицинской помощи важен принцип наличия реальной возможности получения медицинской помощи при возникновении необходимости в ней. В свою очередь, именно соблюдение данного принципа зачастую сложно добиться жителям малонаселенных или отдаленных муниципальных образований Хабаровского края.

Необходимо отметить, что Хабаровский край относится к отдаленным и протяженным территориям. Плотность населения составляет 1,8 человека на 1 кв. км, что почти в 5 раз меньше, чем по России в целом. Около 80% территорий края относится к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям, на которых проживает 43% населения.

В целях создания условий равного доступа каждого жителя к медицинской помощи в крае реализуется государственная программа «Развитие здравоохранения Хабаровского края», утвержденная постановлением Правительства края от 22.10.2013 № 350-пр, а также план мероприятий по повышению эффективности и качества услуг здравоохранения в крае, утвержденный распоряжением Правительства Хабаровского края от 21.07.2014 № 516-рп.

На территории края действует 92 учреждения здравоохранения краевого подчинения, из них 17 центральных районных больниц. Для достижения максимальной доступности медико-санитарной помощи сельскому населению в крае действует 184 фельдшерско-акушерских пункта и 53 врачебные амбулатории[16].

Географические, территориальные, демографические особенности районов края (большая площадь территории, низкая плотность населения) диктуют необходимость использования выездных форм оказания первичной медико-санитарной медицинской помощи населению отдаленных районов края.

Основной задачей, решаемой выездными формами оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи, является профилактическая медицинская деятельность: проведение диспансеризации детей до года, диспансеризации сирот и детей, попавших в трудную жизненную ситуацию, 14-летних подростков, проведение профилактических медицинских осмотров и реализация второго этапа диспансеризации определенных возрастных групп взрослого населения.

---

[16] Информация предоставлена министерством здравоохранения Хабаровского края (письмо от 20.01.2016 № 05.03-09-904).

В рамках выездной работы в объем деятельности специалистов мобильных медицинских бригад включаются: амбулаторные приемы пациентов, проведение лабораторных и инструментальных исследований, профилактические осмотры детей дошкольного и школьного возраста в организованных коллективах, посещения нетранспортабельных больных на дому.

В целях обеспечения эффективности выездных форм первичной медико-санитарной медицинской помощи на базе Территориального консультативно-диагностического центра г. Комсомольска-на-Амуре на функциональной основе действует Межрайонный центр мобильной медицинской помощи (далее – Центр). Для медицинского обследования населения, проживающего в населенных пунктах, расположенных в бассейне реки Амур, и не имеющих другого, кроме водного, транспортного сообщения, Центр использует арендованный теплоход, на котором размещаются отдельные модули медицинского консультативно-диагностического комплекса.

По результатам работы за 2015 год проведено 232 бригадных и индивидуальных выездов специалистов краевых учреждений здравоохранения во все муниципальные районы края, осмотрено 40 109 граждан, в том числе 24 173 ребенка в возрасте до 18 лет.

Во время выездов врачами-специалистами мобильных медицинских бригад выполнено 79 609 посещений, проведено 12781 диагностическое и инструментальное исследование, в том числе:

- лабораторная диагностика, в том числе клинические и биохимические анализы крови – 4 008;
- рентгенодиагностика (маммография) – 164 пациентам;
- флюорография – 4 390;
- электрокардиография – 630;
- ультразвуковое исследование – 3 442;
- эндоскопическое исследование – 147.

В рамках Территориальной программы государственных гарантий оказания населению края бесплатной медицинской помощи передвижному консультативно-диагностическому центру «Терапевт Матвей Мудров» негосударственного учреждения здравоохранения «Отделенческая поликлиника на ст. Хабаровск 1 ОАО «РЖД» (далее – ПКДЦ «Терапевт Матвей Мудров») определено государственное задание по оказанию медицинской помощи жителям муниципальных районов Хабаровского края, проживающим в малых населенных пунктах, расположенных вдоль железнодорожной магистрали Дальневосточной железной дороги

(13 000 посещений). В 2015 году ПКДЦ «Терапевт Матвей Мудров» сделано 10 выездов, в том числе 4 выезда в муниципальные районы Хабаровского края (Верхнебуреинский, Солнечный, Комсомольский, Ванинский), всего осмотрено 21 192 человека.

Приближение специализированной медицинской помощи к пациенту обеспечивают также современные телемедицинские технологии.

С учетом территориальных особенностей края сформирована телемедицинская инфраструктура. Проведение телемедицинских консультаций стало возможным благодаря системам видеоконференцсвязи, которыми располагают 46 медицинских организаций края.

Районные больницы получили возможность получения дистанционных консультаций специалистов ведущих краевых медицинских учреждений.

Ежегодно проводится более 300 дистанционных консультаций, большая часть из которых – консультации детей (за 11 мес. 2015 года в перинатальном центре проведено около 100 телемедицинских консилиумов, детской краевой клинической больницей – 29).

В Перинатальном центре в режиме реального времени осуществляется консультация женщин при осложненном течении беременности и родов, новорожденных в критических состояниях. За последние годы объем дистанционных консультаций женщинам увеличился более чем в 8 раз, новорожденным детям – в 4 раза. Показатель плановой госпитализации вырос до 78%.

Особое значение для жителей края имеет специализированная скорая медицинская помощь, которую оказывает центр медицины катастроф.

В центре круглосуточно оказывают экстренную и консультативную помощь, санитарно-авиационную, скорую медицинскую помощь, осуществляют эвакуацию больных при чрезвычайных ситуациях.

Ежегодно санитарной авиацией выполняется до 500 вылетов, эвакуируется свыше 1000 заболевших и пострадавших, пятую часть от которых составляют дети. Более 60% полетов выполняется в отдаленные, труднодоступные территории края, в районы компактного проживания коренных малочисленных народов Севера[17].

Однако по факту, населению края, проживающему в отдаленных его районах, такого вида оказания медицинской помощи недостаточно. И этот факт подтверждается не только многочисленными обращениями граждан в адрес Уполномоченного, но и главами муниципальных образований.

---

[17] Информация предоставлена министерством здравоохранения Хабаровского края (письмо от 20.01.2016 № 05.03-09-904).

Так, в июле 2015 года вопрос обеспечения доступности медицинской помощи в муниципальных образованиях края был вынесен на рассмотрение «круглого стола», организованного постоянным комитетом по социальной защите населения и здравоохранения Законодательной Думы Хабаровского края. Являясь участником данного мероприятия, глава сельского поселения «Село Новокуровка» Хабаровского муниципального района Е.М. Горбачева сообщила собравшимся о сложностях с реализацией жителями села права на получение медицинской помощи.

«В селе проживает 683 человека, среди них – пенсионеры, дети, инвалиды. До 2014 года в поселении была участковая больница, которую переорганизовали в амбулаторию. Врача нет, работает две медсестры пенсионного возраста. То, что приезжают врачи – недостаточно. Люди болеют не по расписанию. А если самому больному добираться до врача, нужно преодолеть расстояние 100 км», – описала положение дел глава поселения.

В свою очередь, представитель министерства здравоохранения края, также участвовавший в работе «круглого стола» парировал на заявление главы района существующими сегодня ведомственными нормативами, которые не позволяют создавать врачебную амбулаторию при населении меньше 2000 человек.

Действительно, пунктом 18 приказа Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н «Об утверждении Положения об организации оказания первичной медико-санитарной помощи взрослому населению» рекомендуемая численность прикрепленного населения на врачебных участках в соответствии с нормативной штатной численностью медицинского персонала на комплексном участке составляет 2000 и более человек взрослого и детского населения.

Вместе с тем, пунктом 19.3 этого же документа предусмотрена возможность организации в муниципальных образованиях с числом жителей 301 – 1000 человек фельдшерско-акушерских пунктов или фельдшерских здравпунктов. При этом их организация не ставится в зависимость от расстояния до ближайшей медицинской организации в случае отсутствия других медицинских организаций, как, к примеру, это предусмотрено пунктом 19.2 приказа Минздравсоцразвития России от 15.05.2012 № 543н. Согласно указанному пункту в муниципальных образованиях с числом жителей 100 – 300 человек организуются:

- фельдшерско-акушерские пункты или фельдшерские здравпункты в случае, если расстояние от фельдшерско-акушерского пункта,

фельдшерского здравпункта до ближайшей медицинской организации превышает 6 км;

- домовые хозяйства, оказывающие первую помощь, и (или) выездные формы работы, в случае, если расстояние от фельдшерско-акушерского пункта, фельдшерского здравпункта до ближайшей медицинской организации не превышает 6 км.

Сегодня в крае существует не один десяток населенных пунктов с численностью населения 100 – 300 человек, зачастую и меньше 100 человек. И пока требования ведомственного нормативного акта не будут четко исполняться, проблема доступности медучреждений в таких населенных пунктах останется актуальной. Кроме того, нередко на доступность медицинской помощи для жителей отдаленных населенных пунктов влияет транспортная доступность. Например, в виду транспортной недоступности жителям одного поселка добираться до ближайшего медучреждения гораздо сложнее и дольше, чем жителям другого, с развитой дорожной сетью.

Возникновение подобных трудностей можно избежать за счет перераспределения медицинских ресурсов на территории муниципального района, оптимизации размещения ФАПов и других медицинских учреждений, однако для этого, по мнению Уполномоченного, необходимо тщательное изучение (визуализация) зон покрытия медучреждений в совокупности с оценкой их транспортной доступности.

Проведенная подобным образом оценка и анализ инфраструктуры здравоохранения в сельской местности позволит не только обеспечить доступ населения к медучреждениям, но и, в перспективе, сократить уровень смертности среди сельского населения.

Вместе с тем, не всегда проблема доступности медицинской помощи зависит только от отсутствия в населенном пункте медицинского учреждения. Огромную роль в обеспечении права граждан на получение качественной медицинской помощи играет укомплектованность медучреждений необходимым персоналом.

Низкая обеспеченность кадрами снижает качество и доступность медицинских услуг. Особенно остро кадровый «голод» ощущают жители отдаленных населенных пунктов региона, где проживают более 20% всего населения края.

Для привлечения и закрепления молодых специалистов в учреждениях, расположенных в отдаленных и труднодоступных районах края, региональными органами власти осуществляется целевая подготовка

специалистов с высшим и средним медицинским образованием, выплаты малоимущим студентам-целевикам дополнительной стипендии и оплаты за проживание в общежитии; приобретение квартир для молодых специалистов, прибывших работать на село. Однако принимаемые меры не позволяют решить проблему полностью. Во многом это обусловлено социально-бытовыми условиями проживания медицинских работников в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, неразвитой транспортной инфраструктурой, сильной отдаленностью основной части населенных пунктов от краевого центра.

Более того, главной причиной слабой привлекательности вакансий в государственных и муниципальных медицинских учреждениях является низкий уровень оплаты труда. За последнее время размер заработной платы медицинских работников значительно увеличился, но все же не настолько, чтобы привлечь молодого специалиста для работы в отдаленном населенном пункте.

С 2009 года в сфере здравоохранения Хабаровского края была введена новая (отраслевая) система оплаты труда, которая позволяет реализовать более гибкие подходы к регулированию оплаты труда в зависимости от квалификации работников и сложности труда. Это, безусловно, позитивно повлияло на динамику заработной платы медицинских работников государственных и муниципальных учреждений края. Но основной рост заработной платы произошел за счет дополнительных выплат стимулирующего характера, предусмотренных федеральными и региональными целевыми программами. Например, в рамках реализации национального проекта «Здоровье» осуществлялись ежемесячные выплаты работникам первичной медико-санитарной помощи (врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым и врачам общей (семейной) практики, медицинскому персоналу скорой медицинской помощи). Краевая программа «Модернизация здравоохранения Хабаровского края на 2011-2012 годы», утвержденная Постановлением Правительства Хабаровского края от 31.03.2011 № 84-пр, также предусматривала дополнительные денежные выплаты врачам-специалистам и среднему медицинскому персоналу амбулаторно-поликлинической сети.

Реализация федеральной программы «Земский доктор» позволила в 2015 году дополнительно направить в сельское здравоохранение 30 врачей в возрасте до 45 лет.

Кроме того, в рамках реализации подпрограммы «Кадры здравоохранения» в 2015 году было запланировано осуществление единовременных компенсационных выплат за счет средств краевого бюджета

врачам в размере 1 млн. рублей и медицинским работникам со средним профессиональным образованием в размере 0,7 млн. рублей. Указанные выплаты предназначены для привлечения в отдаленные и труднодоступные районы края врачей и медицинских работников со средним профессиональным образованием. На эти цели в 2015 году были запланированы средства краевого бюджета в размере 29,2 млн. рублей.

Для реализации программы в крае принято постановление Правительства Хабаровского края от 16.07.2015 197-пр «О единовременных компенсационных выплатах медицинским работникам в 2015 году».

В 2015 году по данной программе в 12 районов Хабаровского края привлечено 7 врачей и 18 медицинских работников со средним профессиональным образованием.

В рамках краевой программы по обеспечению учреждений социальной сферы квалифицированными кадрами в 2016 году уже заключено 10 договоров на предоставление сберегательного капитала врачам, трудоустроившимся в отдаленные и труднодоступные районы каря.

В настоящее время в крае реализуется Федеральная Программа поэтапного совершенствования системы оплаты труда в государственных (муниципальных) учреждениях на 2012 – 2018 годы, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 26.11.2012 № 2190-р, в рамках которой осуществляется переход медицинских организаций на «эффективный контракт[18]», который позволит улучшить материальное положение работников государственных медицинских учреждений.

Таким образом, в последние годы в системе здравоохранения Хабаровского края проводится большая и кропотливая работа по решению проблемы кадровой обеспеченности медицинских учреждений края. **Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, в целях полного обеспечения отрасли здравоохранения квалифицированным персоналом министерству здравоохранения Хабаровского края необходимо в рамках целевого направления молодежи Хабаровского края для обучения в ГБОУ ВПО «Дальневосточный государственный медицинский университет»:**

- усилить работу по профессиональной ориентации среди сельских школьников, популяризации профессии медицинского работника;

[18] Эффективный контракт - это трудовой договор с работником, в котором конкретизированы его должностные обязанности, условия оплаты труда, показатели и критерии оценки эффективности деятельности для назначения стимулирующих выплат в зависимости от результатов труда и качества оказываемых государственных (муниципальных) услуг, а также меры социальной поддержки.

- информировать выпускников сельских школ о возможности поступления в образовательные учреждения по целевому контракту;

- проводить работу с родителями учащихся (лекции, встречи, индивидуальные консультации);

- проводить справочные, медицинские профконсультации для учащихся сельских общеобразовательных учреждений по вопросам, связанным с выбором профессии врача, чтение лекций об истории здравоохранения, достижениях российских медиков;

- организовывать включение школьников в практическую профессиональную деятельность путем организации специальных летних практик с выполнением функций младшего медицинского персонала, формирование психологической готовности к медицинскому труду;

- рассмотреть вопрос об увеличении квоты на целевой прием;

- рассмотреть вопрос приоритетного выделения квоты целевого приема на программы ординатуры по каждой специальности в строгом соответствии с запросами медицинских организаций.

Как уже было отмечено ранее, нехватка медработников наиболее остро сказывается на доступности медицинской помощи в отдаленных районах края. И если в крупных городах у населения есть возможность выбора, то в большей части малонаселенных пунктов такого выбора нет.

Зачастую попасть к узкому специалисту жителям отдаленных населенных пунктов можно только в районном либо краевом центре. И для этого необходимо преодолеть немалое расстояние, при этом кроме стоимости проезда до места получения медицинской помощи, зачастую необходимы денежные средства для проживания в период медицинского обследования.

Для обеспечения прав граждан, проживающих в удалении от медицинских учреждений, где они получают, в том числе, высокотехнологичную медицинскую помощь, назрела необходимость создания социальных гостиниц.

Данное предложение было озвучено Уполномоченных в Докладе за 2014 год. Продолжая настаивать на необходимости создания социальных гостиниц для пациентов, проживающих в удалении от медицинских учреждений, Уполномоченный предлагает реализовать данное предложение в качестве пилотного проекта в г. Хабаровске.

Считаем, что нет необходимости отстраивать отдельные здания для гостиниц. В данном случае, возможно использовать свободные

площади лечебного учреждения, которые так же отапливаются и освещаются.

В Положении «О социальной гостинице» необходимо будет предусмотреть, что они открываются в целях повышения доступности медицинской помощи в дневном стационаре для пациентов, проживающих в отдаленных населенных пунктах Хабаровского края, а также для пациентов, проходящих амбулаторно-поликлиническое обследование и нуждающихся на этот период во временном жилье.

В социальные гостиницы будут приниматься обозначенные выше граждане, имеющие направление в дневной стационар или направление на прохождение обследования в амбулаторно-поликлинических условиях медицинского учреждения.

В социальной гостинице граждане должны быть обеспечены спальным местом и постельными принадлежностями.

Порядок оплаты и длительность пребывания пациента в социальной гостинице определяются в договоре между государственным учреждением здравоохранения и гражданином. Однако при определении платы за проживание в социальной гостинице необходимо учесть, что она должна быть в несколько раз ниже, чем в гостиницах обычного типа, поскольку иначе подобное мероприятие теряет всяческий смысл.

После прохождения диагностических и лечебных мероприятий в дневном стационаре или поликлинике, медицинским наблюдением в социальной гостинице гражданин не обеспечивается.

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

Кроме «качества и доступности медицинской помощи» особую озабоченность среди граждан вызывает высокая распространенность в крае опасных инфекционных заболеваний, в частности туберкулеза.

Так, к Уполномоченному обратились жители дома, расположенного в г. Советская-Гавань. В своем обращении они просили оказать помощь в изоляции больного с открытой формой туберкулеза, который каждый день встречается со своими соседями на лестничной клетке и фактически подвергает их непосредственной опасности.

По инициативе государственного правозащитного института, прокуратурой г. Советская-Гавань по данному факту была проведена проверка, по результатам которой прокурор города обратился в суд в защиту неопределённого круга лиц с заявлением о принудительной госпитализации данного гражданина в противотуберкулезный диспансер для принудительного стационарного противотуберкулезного обследования и лечения. Требования прокурора судом были признаны обоснованными и удовлетворены. Житель г. Советская-Гавань получил необходимое лечение.

Не менее показательно обращение жительницы г. Хабаровска, гражданки К. (дело от 13.03.2013 № 321), которая изучая вопрос принудительной госпитализации больного туберкулезом гражданина в противотуберкулезный диспансер для принудительного стационарного противотуберкулезного обследования и лечения пришла к выводу, что меры, предусмотренные федеральным законодательством, не обеспечивают должного исполнения подобных судебных актов, поскольку больные, доставленные для принудительного лечения, беспрепятственно могут покинуть стационар, не пройдя установленного судом обследования и лечения. В свою очередь, уклоняющийся от лечения и разгуливающий на «свободе» больной туберкулезом гражданин, подвергает риску заражения окружающих и, тем самым, нарушает их права на благоприятные условия жизни. В связи с чем, гражданка К. просила Уполномоченного выйти с законодательной инициативой по внесению изменений в федеральное законодательство, регламентирующее вопросы распространения туберкулеза в Российской Федерации, в части включения в него положения о запрете туберкулезным больным покидать лечебное учреждение (противотуберкулезный диспансер).

Бесспорно, сегодня проблема борьбы с туберкулезом является как остроактуальной, так и весьма сложной в организации с учетом темпов его распространения. Более того, туберкулез представляет реальную угрозу развитию как края, его будущего экономического роста, так и страны в целом.

Дальневосточный регион занимает лидирующие позиции по заболеваемости туберкулезом. Более того, с каждым годом количество лиц заболевших туберкулезом растет и, как следствие, растет число

заявлений в суд, поданных противотуберкулезными учреждениями, для принятия решения о принудительной госпитализации лиц, больных туберкулезом, уклоняющихся от лечения.

Так, в Хабаровском крае в 2012 году было оформлено на принудительное лечение 44 пациента, в 2014 году уже 57, за 6 месяцев 2015 года подано 34 исковых заявления. Вместе с тем, при организации принудительного лечения противотуберкулезные учреждения сталкиваются с многочисленными проблемами, к примеру:

- от момента подачи искового заявления в суд до даты заседания проходит от 2 до 3 месяцев;

- исполнение решений суда иногда затягивается на несколько месяцев по причине отсутствия постоянного места жительства у больных туберкулезом. И в довершении всего, пациенты, доставленные в стационар на принудительное лечение, самовольно покидают стационар в течение первых дней, поскольку на сегодняшний день механизмы реализации мер принуждения в отношении лиц, направленных на лечение по решению суда, до конца не урегулированы.

В частности, согласно абзацу 1 пункта 2 статьи 10 Федерального закона от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» установлена возможность госпитализации больных заразными формами туберкулеза, неоднократно нарушающих санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющихся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, в медицинские противотуберкулезные организации для обязательных обследований и лечения в стационарных условиях на основании решений суда.

Кроме того, законодательно закреплены случаи осуществления медицинского вмешательства без согласия гражданина или его представителя, в частности это предусмотрено частью 9 и 10 статьи 20 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

В частности, медицинское вмешательство без согласия гражданина, одного из родителей или иного законного представителя допускается:

1) если медицинское вмешательство необходимо по экстренным показаниям для устранения угрозы жизни человека и если его состояние не позволяет выразить свою волю или отсутствуют законные представители;

2) в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

Перечень заболеваний, представляющих опасность для окружающих, утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих».

Согласно указанному постановлению туберкулез относится, как к социально значимым заболеваниям, так и к заболеваниям, представляющим опасность для окружающих. Соответственно, в отношении пациентов, доставленных в медицинские противотуберкулезные организации по решению суда, может применяться медицинское вмешательство без их мотивированного согласия, т.е. принудительно.

Ограничение гражданских прав таких пациентов, будет осуществлено на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях «защиты... здоровья, прав и законных интересов других лиц…», как того требует пункт 2 статьи 1 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, как указано выше, механизмы реализации мер принуждения, а именно запрет на оставление места лечения, в отношении лиц, направленных на лечение по решению суда законодательно не установлен. В свою очередь, отсутствие данного механизма, приводит к тому, что судебные решения по принудительному лечению не приносят особого эффекта. Пациенты, страдающие заразной формой туберкулеза и недобросовестно относящиеся к лечению, покидают противотуберкулезные медицинские учреждения и, соответственно, не перестают представлять опасность для окружающих.

Поскольку данную проблему только призывами населения к принятию мер по сохранению собственного здоровья не решить, назрела необходимость изменения федерального законодательства в части разработки мер по принудительному лечению и контролю за больными открытой формой туберкулеза, уклоняющимися от лечения. Лишь возможность проводить химиотерапию этой категории граждан в условиях наличия реальных мер «принудительного лечения» до момента прекращения бактериовыделения позволит улучшить прогноз на излечение таких пациентов и, как следствие, положительно повлиять на предупреждение распространение туберкулеза.

В целях рассмотрения возможных способов решения данной проблемы в Законодательной Думе Хабаровского края в 2015 году создана рабочая группа, в состав которой вошел Уполномоченный.

Также в заседаниях рабочей группы непосредственное участие принимают представители исполнительных органов власти края, системы здравоохранения края и научного сообщества.

Министерством здравоохранения Хабаровского края, в качестве варианта «принудительного лечения» больных открытой формой туберкулеза, уклоняющихся от лечения, было предложено проводить лечение данной категории граждан в условиях «закрытого стационара» до момента прекращения бактериовыделения, что значительно улучшило бы прогноз на излечение таких пациентов и положительно повлияло на предупреждение распространения туберкулеза. Реализация предложения, по мнению министра здравоохранения края, потребует внесения изменений в нормативные правовые акты федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере здравоохранения.

Однако, по мнению Уполномоченного, такое предложение идет в разрез с положениями статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которым ограничение прав и свобод человека и гражданина возможно только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства и только на основании федерального закона. Следовательно, недопустимо установление порядка принудительного лечения лиц, госпитализированных в медицинские противотуберкулезные организации на основании решений суда, посредством принятия подзаконных нормативных актов ведомственного характера (по аналогии с приказом Министерства здравоохранения Российской Федерации от 21.03.1988 № 225 «О мерах по дальнейшему совершенствованию психиатрической помощи»).

С точки зрения Уполномоченного, для наделения медицинского персонала медицинских противотуберкулезных организаций возможностью применения к рассматриваемой категории граждан процедуры недобровольного лечения, необходимо выйти с законодательной инициативой по внесению изменений в положения части 2 статьи 10 Федерального закона от 18.06.2001 № 77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации».

В частности, необходимо предусмотреть, что «лица, нарушающие санитарно-противоэпидемический режим, а также умышленно уклоняющиеся от обследования в целях выявления туберкулеза или от лечения туберкулеза, на основании решений суда госпитализируются

в медицинские противотуберкулезные организации для лечения, ухода, содержания и наблюдения, в том числе в отделения с особым режимом пребывания, порядок создания и функционирования которых определяется Правительством Российской Федерации».

Кроме того, требуется внесение изменений в Федеральный закон от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», в части дополнения статьи 20 частью 12 следующего содержания:

«К лицам, в отношении которых судом вынесено решение о госпитализации в медицинские противотуберкулезные организации, могут быть применены принудительные меры медицинского характера по основаниям и в порядке, которые установлены федеральным законом».

Поскольку действующее законодательство не содержит положений, определяющих порядок организации принудительных мер медицинского характера в медицинских противотуберкулезных организациях, в том числе требований к организации медицинской помощи, режиму и способам охраны, вопросам сопровождения лиц, доставленных для госпитализации по решению суда, видится необходимым включение соответствующих законоположений в указанный выше Федеральный закон «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации».

В ходе работы над проектом такой законодательной инициативы, по мнению Уполномоченного, следует обратиться к смежному законодательству, чтобы положения всех законодательных актов, которые так или иначе касаются вопросов принудительного лечения, не противоречили друг другу. В то же время, правовые нормы, определяющие порядок организации принудительных мер медицинского характера, должны быть сформулированы с достаточной степенью точности, позволяющей и руководителю медицинской противотуберкулезной организации и, врачу-фтизиатру сообразовывать с ними свое поведение, как запрещенное, так и дозволенное. С другой стороны, соответствующие правовые нормы должны не допускать умаления достоинства личности, а также не допускать использование юридических санкций для несоразмерного и, по сути, произвольного ограничения прав и свобод человека при применении мер принуждения.

Более того, не стоит исключать необходимость создания на территории тубдиспансеров нормальных условий гостиничного типа,

поскольку если в тубдиспансерах будут нормальные условия люди сами пойдут лечиться.

Также, по мнению Уполномоченного, необходимо создание хосписных отделений для больных, которые не поддаются лечению, и специализированных отделений с интенсивной терапией для тяжелых больных с коинфекцией[19].

Для справки отметим, что итогом работы группы стало направление в адрес Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева обращения, которым депутаты Законодательной думы Хабаровского края, предлагают внести соответствующие изменения в законодательство Российской Федерации регулирующее вопросы принудительного лечения туберкулеза.

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

В 2008 – 2009 годах основной проблемой лекарственного обеспечения в крае являлось несоответствие подушевого норматива финансовых затрат, установленного федеральным законодателем, фактическим расходам на лекарственное обеспечение граждан, имеющих право на набор социальных услуг при амбулаторном лечении. Так, к примеру, в 2009 году этот норматив составил 480 рублей на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде указанной услуги, что было практически в два раза меньше фактических затрат на лекарственные нужды в крае на одного льготника.

Также негативное влияние на льготное лекарственное обеспечение оказывало и, к сожалению, продолжает оказывать (если говорить об отдаленных районах Хабаровского края) и сократившееся число аптечных учреждений, исполняющих социальную работу по обеспечению лекарственными препаратами льготных категорий граждан. Закрытие или даже перенос аптеки в другой район муниципального образования вызывает у граждан тревогу и, как следствие, жалобы и обращения в различные инстанции.

Если прежде вопрос частично решался путем торговли лекарственными препаратами в фельдшерско-акушерских пунктах по договору с центральной аптекой муниципального района, то теперь, чтобы организовать аптечный пункт при ФАПе, необходимо получить лицензию и принять на работу дипломированного фармацевта, что практически невыполнимо.

---

[19] Заболевание двумя инфекционными болезнями сразу.

Для решения данной и аналогичных проблем, а также в целях обеспечения прав граждан на медицинскую помощь, в том числе посредством получения своевременного лекарственного обеспечения, Уполномоченный, в своем Докладе за 2013 год, посчитал возможным предложить министерству здравоохранения края организовать передвижные автоаптеки для тех районов, где произошла ликвидация аптечных пунктов и ФАПов либо где ФАПы не обладают необходимым набором требований для создания аптечного пункта. Тем более, что положительный опыт работы по организации автоторговли аптечными товарами в сельской местности, на тот период времени, уже имелся не в одном регионе Российской Федерации.

Необходимо отметить, что министерство здравоохранения Хабаровского края не оставило данную проблему без внимания.

В частности, на сегодняшний день 127 ФАПов (из 184 работающих) и 21 амбулатория имеют лицензии на фармацевтическую деятельность и осуществляют отпуск лекарственных препаратов по договору комиссии, заключенному между медицинскими организациями и ХКГУП «Фармация».

Для улучшения доступности лекарственной помощи для отдельных категорий граждан в Хабаровском крае, министерством здравоохранения края совместно с министерством социальной защиты населения края, организована адресная доставка на дом лекарственных препаратов лицам с ограниченной подвижностью.

В период с 01.01.2015 по 31.12.2015 мобильными бригадами службы социального обеспечения совместно с медицинскими работниками доставлено по адресу проживания граждан с ограниченной подвижностью лекарственных препаратов на общую сумму 2523,17 тыс. рублей по 3184 льготным рецептам.

В целях улучшения доступности лекарственной помощи для жителей отдаленных населенных пунктов, в которых отсутствуют структурные подразделения медицинских организаций, руководством медицинских организаций края организована передача медицинской документации, льготных рецептов и лекарственных препаратов главами сельских поселений.

В целях организации льготного лекарственного обеспечения отдаленных населенных пунктов, в которых отсутствует доступ в интернет, организована выписка льготных рецептов на рецептурных бланках рукописным способом с последующей их передачей (без участия пациентов) в аптечную сеть, получением и доставкой лекарственных препаратов в населённые пункты для выдачи на руки пациентам.

Надеемся, что принятые меры будут способствовать совершенствованию деятельности, связанной с обеспечением прав граждан на лекарственное обеспечение.

Мониторинг обращений граждан позволил выявить ещё одну системную проблему, существующую в крае в сфере здравоохранения – отказ медицинского учреждения в оказании лежачему больному, проходившему в нем лечение, в его транспортировки до места проживания.

Так, на прием к Уполномоченному обратилась гражданка М., которая сообщила, что её мать, не имеющая возможности самостоятельно передвигаться, находилась на лечении в городской больнице. В больницу для прохождения лечения она была доставлена на машине скорой помощи и вот, лечение окончено, а доставить обратно домой лежачего человека за счет службы «Скорой помощи» не представляется возможным, поскольку они отказывают в предоставлении указанной услуги, ссылаясь на то, что это не входит в их обязанности. Везти лежачего человека в машине легкового типа рискованно для его жизни. В связи с чем, заявительница просила оказать помощь в решении сложившейся в её семье ситуации.

Безусловно, в индивидуальном порядке, помощь заявительнице была оказана. Вместе с тем, при всем желании помочь, охватить всех граждан, сталкивающихся с подобной проблемой, Уполномоченный не в силах.

Действительно, на сегодняшний день медицинская система не предусматривает санитарных перевозок без оказания медицинской помощи. Организация транспортировки больного, который не способен к самостоятельному передвижению и, при этом уже не нуждается в круглосуточном врачебном контроле, целиком возложена на его родственников, если таковые имеются. То есть родственникам лежачего больного после его выписки из стационара необходимо изыскать финансовые возможности для найма частных грузовых микроавтобусов, которые также не предусмотрены для перевозки лежачих больных.

С 2014 года в городе Хабаровске и ряде муниципальных районов края действует «Социальное такси», созданное под эгидой министерства социальной защиты населения Хабаровского края, транспорт которого приспособлен для перевозки инвалидов, наверняка и лежачих. Вместе с тем, сегодня услугами «Социального такси» могут воспользоваться только те люди, которые имеют статус инвалида. Для другой категории граждан, в том числе, лежачих больных еще не получивших статус инвалида, этот вид транспорта недоступен.

Для решения озвученной проблемы **Уполномоченный считает возможным предложить создать службу «Социального такси» при министерстве здравоохранения Хабаровского края.**

Поскольку в деле транспортировки лежачих больных необходима четкая профессиональная организация, такси, созданное под эгидой министерства здравоохранения края, сможет отвечать всем необходимым требованиям по оборудованию и технологическим стандартам (оснащено креплениями для безударной перевозки пациента и т.п.). Не менее важной услугой при транспортировке лежачего больного, должно стать перекладывание больного на кровать, перенос с этажа на этаж и т.п.

Кроме системных нарушений прав в сфере здравоохранения, в обращениях граждан, к счастью немногочисленных, поступивших за весь период деятельности государственного правозащитного института в крае, нашли отражения такие грубейшие нарушения со стороны врачебного персонала, как отказ от помощи пациенту[20], разглашение конфиденциальной информации пациента в лечебно-профилактических учреждениях и отказ от облегчения боли[21].

Так, в 2014 году 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, каждый из указанных случаев, при большей настойчивости пациентов, мог бы быть причиной привлечения медицинских работников к гражданской и даже уголовной ответственности. По мнению Уполномоченного, указанные нарушения и, в первую очередь отказ от оказания медицинской помощи, в значительной степени связаны

---

[20] Дело № 127 от 28.01.2015
Дело № 218 от 10.02.2015
Дело № 297 от 02.03.2015

[21] Дело № 1225 от 14.10.2013

с неосведомленностью медицинских работников о возможных тяжелых юридических последствиях своих действий (бездействия).

Более того, этому во многом способствует сложившаяся форма ведомственного контроля, которая фактически носит формальный характер. Свидетельством этого является статистика результатов рассмотрения подобных обращений руководством отрасли, согласно которой лишь 5% обращений послужили причиной дисциплинарного взыскания. В свою очередь, подобное отношение к нарушениям прав граждан неминуемо ведет к подрыву доверия к сфере здравоохранения.

Выявленные, в рамках рассмотрения обращений граждан, проблемы ненадлежащего оказания медицинской помощи, а равно как и приведенные статистические данные являются свидетельством того, что в настоящее время уровень соблюдения прав пациентов в лечебно-профилактических учреждениях края остается недостаточным, а также того, что в сфере здравоохранения Хабаровского края присутствует ряд системных вопросов, требующих к себе пристального внимания. Конечно, немало озвученных проблем имеют под собой объективные причины, а именно низкий уровень жизни и труда, слабой социальной защищенности медицинского персонала, особенно среднего и младшего состава, которые влияют на отношение сотрудника к работе.

Однако, вне зависимости от причин сложившихся проблем решать их возможно только посредством целенаправленных действий в рамках совместной работы органов власти края, органов управления здравоохранением и других заинтересованных ведомств, поскольку только единство и системность принимаемых мер позволят осуществить необходимые мероприятия по обеспечению всех жителей Хабаровского края реальной возможностью реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь, отвечающую запросам населения.

РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Потребность граждан в социальном обеспечении существует в любом обществе, вне зависимости от его политического и экономического устройства. Всегда есть люди, которые в силу независящих от них причин нуждаются в поддержке со стороны государства, при этом речь может идти, как о получении различных выплат (компенсаций, субсидий, пособий), так и о предоставлении жизненно необходимых товаров или услуг.

Согласно положениям Конституции Российской Федерации право на социальное обеспечение является одним из основных прав человека

и гражданина. Оно принадлежит каждому человеку от рождения и сопровождает его на протяжении всей жизни, поддерживая в наиболее сложные периоды – болезни, безработице, старости и других случаях, когда человек, в силу независящих от него причин, нуждается в социальной поддержке.

Уполномоченный довольно часто рассматривает заявления граждан о нарушениях в области социального обеспечения.

За 2013 – 2015 годы в адрес государственного правозащитного института поступило 688[22] обращений о защите права на социальное обеспечение.

Анализ обращений позволяет выделить две основные проблемы, существующие в крае в сфере защиты права на социальное обеспечение – это:

- социальные выплаты;

- система социального обслуживания одиноких, престарелых, инвалидов и других подобных категорий социально уязвимых членов общества.

Согласно действующему законодательству Российской Федерации, социальные выплаты могут быть единовременными, ежемесячными, ежегодными. В их список входят разнообразные льготы, компенсации, пособия, пенсии.

Особенно много вопросов ежегодно поступает от жителей края, являющихся получателями пенсии. В частности их беспокоят вопросы правильности начисления пенсии. В свою очередь, подобные вопросы возникают вследствие того, что многие сегодняшние пенсионеры не могут обеспечить себе достойного существования, поскольку получаемая пенсия не возмещает фактически утраченного заработка, а лишь гарантирует прожиточный минимум одинокого пенсионера.

Важнейшей социальной задачей государства является обеспечение своих граждан достойными пенсиями. Однако, несмотря на ежегодное индексирование пенсии, Уполномоченному приходится констатировать, что пока видимым результатом подобного мероприятия стало не столько повышение уровня жизни пенсионера, сколько компенсация постоянного роста цен на товары и услуги.

В свою очередь, частью 1 статьи 12.1 Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» предусмотрено, что общая сумма материального обеспечения пенсионера,

[22] В 2013 году – 184 обращения, 2014 году – 195 обращений и 2015 году – 309 обращений.

проживающего на территории Российской Федерации, не осуществляющего работу и (или) иную деятельность, в период которой он подлежит обязательному пенсионному страхованию в соответствии с Федеральным законом от 15.12.2001 № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации», пенсия (пенсии) которому установлена (установлены) в соответствии с законодательством Российской Федерации, не может быть меньше величины прожиточного минимума пенсионера, установленной в соответствии с пунктом 4 статьи 4 Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» в субъекте Российской Федерации.

Законом Хабаровского края от 29.10.2014 № 9 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Хабаровском крае на 2015 год в целях установления региональной социальной доплаты к пенсии» установлена величина прожиточного минимума пенсионера в Хабаровском крае в размере 8 974 рубля.

Другими словами, в случае, если общая сумма материального обеспечения пенсионера не достигает величины прожиточного минимума пенсионера, установленного Законом Хабаровского края, то пенсионеру устанавливается социальная доплата к пенсии с целью достижения величины его материального обеспечения до величины прожиточного минимума пенсионера.

Наш край один из самых больших на территории России, и при этом он же является одним из самых дорогостоящих в сфере транспортных перевозок, себестоимости тарифов на жилищно-коммунальные услуги, продукты питания и др. Этот факт, безусловно, сказывается на уровне жизни социально незащищенных слоев населения и, в первую очередь, на пенсионерах.

В связи с чем, **Уполномоченный считает, что должен быть пересмотрен подход к устанавливаемой на территории края величине прожиточного минимума пенсионера, а также величине прожиточного минимума по социально-демографическим группам населения.**

Так, часть 4 статьи 3 Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» определяет, что в субъектах Российской Федерации потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации с учетом природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения.

В соответствии с частью 2 статьи 4 обозначенного Федерального закона величина прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в субъектах Российской Федерации определяется в порядке, установленном законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, нормы Федерального закона «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» позволяют Хабаровскому краю самостоятельно устанавливать величину прожиточного минимума для каждой социально-демографической группы населения и для каждого муниципального образования индивидуально. В связи с чем, **Уполномоченный,** возвращаясь к данной проблеме, озвученной еще в Докладе за 2012 год, **считает необходимым предложить внести изменения в действующие нормативно-правовые акты края, касающиеся величины прожиточного минимума пенсионера, и установить данную величину индивидуально для каждого муниципального образования с целью приведения членов данной социальной группы в равные условия.**

С 01.01.2015 вступил в силу Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», который заменил собой Федеральный закон от 10.12.1995 № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» и Федеральный закон от 02.08.1995 № 122-ФЗ «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов». В свою очередь, именно указанные нормативные правовые акты внесли значимую роль в развитие системы социального обеспечения как в стране в целом, так и в субъекте Российской Федерации, в частности.

При этом, созданная в Хабаровском крае система социального обслуживания населения не позволяет в полной мере удовлетворить потребности населения в социальных услугах, а именно в услугах стационарного социального обслуживания. Об этом свидетельствуют многочисленные обращения, поступающие в адрес института уполномоченного по правам человека, на протяжении всего периода его деятельности.

Приведем несколько примеров.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение граждан Е. (дело от 14.09.2015 № 1234) об оказании содействия в скорейшем предоставлении места в доме-интернате для инвалидов двум неспособным к самообслуживанию одиноко проживающим инвалидам. В своем обращении гражданка Е. указала, что «в многоквартирном доме, где она проживает,

остались без присмотра два инвалида-детства 1959 и 1971 года рождения, страдающие врожденным слабоумием и, по своему психическому состоянию, непонимающие значение своих действий. Близких родственников у них нет и после смерти своей матери, скончавшейся две недели назад, они оказались без всякой опеки, которая им жизненна необходима. Все, кто как-либо должен быть обеспокоен судьбой инвалидов, а именно муниципальные органы социальной защиты, расписались в собственном бессилии. И, как итог, люди не способные жить без посторонней помощи, заперты одни дома и предоставлены сами себе! Они не имеют возможности питаться и справлять свои естественные нужды, иначе говоря, они обречены на голодную смерть, как бы абсурдно это не звучало!!!». В результате вмешательства Уполномоченного с привлечением министерства социальной защиты населения края, два одиноко проживающих инвалида-детства 1959 и 1971 года рождения, были признаны нуждающимися в социальном обслуживании с предоставлением социальных услуг в КГКУ «Березовский психоневрологический интернат». 26.09.2015 при содействии КГБУ «Чегдомынский комплексный центр социального обслуживания населения» они поступили в интернат.

Еще один пример.

К Уполномоченному обратилась жительница одного из поселков Комсомольского муниципального района – гражданка Ш. (дело от 10.06.2015 № 799), которая сообщила, что в их поселке «проживает женщина, нуждающаяся в неврологическом лечении и уходе. Родственники отказываются за ней ухаживать. Женщина живет в квартире деревянного двухэтажного дома одна, печь, находящаяся в квартире разрушена, электричество отключено. Соседи боятся, что она может устроить пожар». По словам заявительницы, она неоднократно обращалась к главе поселения за помощь в устройстве вышеуказанной женщины-инвалида в психоневрологический интернат. Однако глава поселения отказался от возможного участия в судьбе больного человека, сославшись на то, что придется долго ждать места. В связи с полученным отказом, гражданка Ш. была вынуждена обратиться с аналогичной просьбой в адрес государственного правозащитного института.

В результате работы, проделанной сотрудниками аппарата Уполномоченного, женщина-инвалид получила помощь в оформлении документов для помещения в стационарное учреждение социального обслуживания. Кроме того, она признана нуждающейся в предоставлении социальных услуг в форме социального обслуживания на дому, до помещения её в дом-интернат, оказание которых возложено на КГБУ

«Комсомольский центр социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов».

На сегодняшний день в крае создана и действует сеть стационарных учреждений социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов, в которых предусмотрена возможность проживания порядка 3 тысяч граждан.

	2013	2014
Число учреждений для граждан пожилого возраста и инвалидов-взрослых	15	15
В них:		
мест	3112	3031
проживающих, человек	3534	3538
Соотношение количества мест с количеством проживающих граждан	113,56%	116,73%

Таблица 1 – Стационарные учреждения социального обслуживания граждан пожилого возраста и инвалидов

Вместе с тем, как свидетельствуют приведенные выше примеры, а равно приведенное в таблице 1 соотношение количества мест с количеством проживающих в подобных учреждениях граждан, при достаточно развитой системе стационарных учреждений социального обслуживания, проблема очередности в подобные учреждения не теряет своей остроты.

Более того, с учетом неустойчивого социально-экономического положения граждан пожилого возраста, ухудшающегося, в том числе в силу возраста, состояния здоровья и невозможностью самостоятельно решать свои социально-бытовые проблемы, потребность данной категории граждан в размещении в стационарных учреждениях социальной защиты с каждым годом будет увеличиваться.

По мнению Уполномоченного, решение данной проблемы лежит в двух плоскостях. Во-первых, это ремонт и реконструкция уже действующих стационарных учреждений социального обслуживания. А, во-вторых, это строительство новых учреждений. При этом, при строительстве новых стационарных учреждений социального обслуживания необходимо более активно привлекать возможности частного капитала, предоставив им возможность и заинтересованность в создании подобных учреждений.

Возможность создания как государственных организаций социального обслуживания, так и частных (организованные иными юридическими

лицами, а также индивидуальными предпринимателями) предусмотрена сегодня и на законодательном уровне.

Так, в соответствии с Федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социальные услуги в нашей стране могут оказывать как государственные организации социального обслуживания, так и иные юридические лица, а также индивидуальные предприниматели. Это следует из части 2 статьи 1 указанного закона, в соответствии с которой, действие настоящего Федерального закона распространяется на граждан Российской Федерации, на иностранных граждан и лиц без гражданства, постоянно проживающих на территории Российской Федерации, беженцев, а также на юридических лиц независимо от их организационно-правовой формы и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих социальное обслуживание граждан. Также возможность задействовать в сфере социального обеспечения граждан следует из содержания пункта 4 статьи 3 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», где поставщиком социальных услуг выступают юридические лица независимо от их организационно-правовой формы и (или) индивидуальные предприниматели, осуществляющие социальное обслуживание. В свою очередь, социальной услугой, в соответствии с названным федеральным законом, является действие или действия в сфере социального обслуживания по оказанию постоянной, периодической, разовой помощи, в том числе срочной помощи, гражданину в целях улучшения условий его жизнедеятельности и (или) расширения его возможностей самостоятельно обеспечивать свои основные жизненные потребности.

Более того, о возможности оказания социальных услуг иными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями было заявлено Президентом Российской Федерации В.В. Путиным на встрече, прошедшей 1 октября 2012 года, с ветеранами и представителями общественных организаций в Москве. В частности, глава государства отметил, что «…некоммерческие организации или частные учреждения должны иметь возможность оказывать социальные услуги наряду с государственными».

По мнению Уполномоченного, более активное привлечение в данную сферу как коммерческих, так и некоммерческих организаций позволит не только расширить сеть стационарных учреждений, призванных выполнять задачу по обеспечению качественного социального обслуживания пожилых людей и инвалидов, но и позволит

гражданам получить возможность выбора, в какое учреждение обратиться за социальным обслуживанием.

В Хабаровском крае достаточно много престарелых одиноких инвалидов и просто пенсионеров сталкиваются со значительными материальными проблемами. При этом они имеют в собственности квартиру или жилой дом, которую, в силу сложившихся обстоятельств, в том числе в связи с непростой экономической ситуацией в стране, ростом оплаты коммунальных услуг, цен на продукты и другие предметы первой необходимости, не в состоянии содержать самостоятельно.

Так, в 2015 году на прием к Уполномоченному обратился гражданин Б., одинокий пенсионер 76 лет, проживающий в двухкомнатной квартире и не имеющий возможности оплачивать коммунальные платежи, поскольку большая часть пенсии уходит на еду и лекарства. Просил оказать помощь в поиске добросовестного лица, который сможет заключить с ним договор ренты с пожизненным содержанием. Данная просьба была вызвана тем, что сам он опасается подыскивать указанное лицо, из-за угрозы быть обманутым и потерять квартиру вообще.

И подобные просьбы в прошедшем году были не единичны.

Причины подобных обращений понятны. Люди пожилого возраста, стремясь обеспечить себе достойную старость, нередко заключают договор пожизненной ренты в форме договора пожизненного содержания с иждивением в отношении принадлежащего им на праве собственности жилого помещения. И в соответствии с положениями договора квартира (или иное жилое помещение), являющаяся предметом договора, переходит в собственность плательщика ренты с момента государственной регистрации такого договора. К сожалению, на практике нередко встречаются ситуации, когда гражданин, заключивший договор пожизненного содержания с иждивением, не только не получает предусмотренное договором, но и вообще лишается возможности пользоваться квартирой, являющейся для него единственным жильем.

Уполномоченному представляется, что указанная проблема может быть решена принятием регионального закона «О ренте», который будет регулировать вопросы заключения уполномоченными органами муниципальных образований края договоров пожизненной ренты с пожилыми, одиноко проживающими пенсионерами 65 лет и старше, имеющими на праве собственности жилые помещения.

При этом гражданин будет получать ежемесячную денежную выплату, и проживать в привычных для себя условиях, в собственной квартире.

Пенсионеры только выиграют, если на рынок пожизненной ренты выйдет государство.

Уполномоченный уверен, когда этой работой займутся государственные структуры, у людей будет больше доверия к пожизненной ренте.

Необходимо отметить, что пожизненная рента для многих субъектов Российской Федерации уже не новая стационарозамещающая технология. Так, в Москве, Санкт-Петербурге, Новгородской, Вологодской и Томской областях разработаны и не один год действуют нормативные акты устанавливающие порядок и критерии договора пожизненного содержания с иждивением, заключаемого с одинокими гражданами в обмен на передачу в собственность муниципального образования принадлежащего им жилого помещения[23].

К примеру, в Положении пожизненной ренты в муниципальном образовании «Город Томск», принятом решением Томской городской Думы от 26.04.2005 № 901 (с изменениями и дополнениями от 02.04.2013 № 677), установлено, что администрация города Томска в лице уполномоченного органа обеспечивает заключение договора пожизненной ренты с гражданином, который:

- является собственником квартиры (жилого дома) и изъявил желание передать её в муниципальную собственность в обмен на ежемесячные рентные платежи на период жизни получателя ренты. На момент заключения договора пожизненной ренты квартира (жилой дом) должна быть свободной от любых притязаний третьих лиц, помимо указанного гражданина;

- достигшим возраста 65 лет либо возраста 60 лет, но имеющего инвалидность (либо находящегося в трудной жизненной ситуации). При этом наличие в каждом конкретном случае трудной жизненной ситуации у гражданина устанавливается Комиссией.

При заключении пожизненной ренты за получателем ренты сохраняется право пользования квартирой (жилым домом).

Гражданам, заключившим с муниципальным образованием договор пожизненной ренты в соответствии с указанным выше Положением,

---

[23] В настоящее время заключить договор пожизненной ренты имеют возможность граждане пожилого возраста в г. Санкт-Петербурге. Данная государственная услуга оказывается в рамках исполнения Закона Санкт-Петербурга от 19.11.2015 № 629-120 «О финансировании расходов, связанных с заключением договоров ренты» и постановления Правительства Санкт-Петербурга от 07.09.2015 № 757 «О мерах по реализации Закона Санкт-Петербурга «О финансировании расходов, связанных с заключением договоров ренты». С 2010 года в Администрации города Вологды также ведется работа по заключению договоров пожизненной ренты. Решением Думы Великого Новгорода от 07.05.2008 № 67 утверждено Положение «О порядке передачи принадлежащего пожилым гражданам жилья в собственность муниципального образования - городского округа Великий Новгород на условиях пожизненной ренты».

оказывается социальная поддержка в виде денежной выплаты, перечисляемой ежемесячно.

Таким образом, договор пожизненной ренты регламентирует только своевременные рентные платежи.

Вместе с тем, **по мнению Уполномоченного, более привлекательно для одиноких пенсионеров и инвалидов было бы не просто заключение договора пожизненной ренты, но заключение договора пожизненного содержания с иждивением, предусматривающего оказание помощи в реализации получателями ренты имеющихся у них прав, к примеру:**

- оказание содействия в получении средств передвижения, на которые данный гражданин согласно действующему законодательству имеет право, но процесс его получение неоправданно затягивается;

- содействие и реализация льгот и преимуществ, установленных для получателя ренты действующим законодательством;

- организация лечебно-профилактической и психологической помощи.

Также, в рамках заключаемого договора, можно предусмотреть оказание дополнительных платных услуг, к примеру, услуг бытового характера, как то, покупка и доставка продуктов питания, медикаментов и других необходимых товаров, приготовление пищи, уборка помещения, стирка белья (одежды).

Кроме того, тот факт, что одинокие престарелые граждане и инвалиды Хабаровского края будут иметь возможность реализовать свое право на получение социальной помощи, в виде набора социальных услуг, в муниципальных образованиях края появится возможность формирования резервного муниципального жилищного фонда для социально незащищенных слоев населения города или поселения.

Вопросы социальной защиты населения находятся в тесной взаимосвязи с жизнью лиц с ограниченными возможностями здоровья. По состоянию на декабрь 2015 года в Хабаровском крае проживает 87,8 тыс. инвалидов – это 6,5% населения края. Из признанных инвалидами граждан около 5 тыс. являются детьми-инвалидами. Из общего количества инвалидов 31,4% – это инвалиды трудоспособного возраста. И каждый из них имеет потребность в общении, обучении, трудоустройстве.

Государство, обеспечивая социальную защищенность лиц с ограниченными возможностями, призвано создавать им необходимые условия для реализации их потребностей, а равно прав на образование

и профессиональную подготовку, на свободный выбор работы и других прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации.

В Хабаровском крае, как и в стране в целом, вопрос об интеграции инвалидов в обществе и необходимости создания среды позволяющей данной категории граждан в полной мере реализовывать их права существенно возрос после подписания Российской Федерацией международного правового акта, закрепляющего международно-правовые подходы к решению проблем инвалидности и инвалидов – Конвенции ООН о правах инвалидов.

Как уже было отмечено Уполномоченным в Докладе за 2013 год, подписав Конвенцию о правах инвалидов, наша страна выразила готовность к формированию на её территории условий, международных стандартов, направленных на соблюдение экономических, социальных, юридических и других прав инвалидов. В качестве ключевого компонента выполнения Конвенции Россия разработала и реализует программу «Доступная среда», определяющую комплекс мероприятий, направленных на формирование условий для беспрепятственного доступа инвалидов и других маломобильных групп населения к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности. Это, несомненно, можно назвать важным шагом на пути к изменению отношения окружающих к людям с ограниченными возможностями.

Согласно требованиям законодательства в формате государственной программы, действие которой рассчитано на период 2014 – 2015 годы, в крае принята программа «Доступная среда».

Общий объем финансирования Программы составляет 342 934,5 тыс. рублей, из которых 129 410,6 тыс. рублей федерального бюджета, 179 709,5 тыс. рублей краевого и 33 814,4 тыс. рублей бюджетов муниципальных образований края.

Программа предусматривает реализацию комплекса мероприятий, позволяющих обеспечить беспрепятственный доступ к приоритетным объектам и услугам в приоритетных сферах жизнедеятельности инвалидов и других маломобильных групп населения, а также совершенствовать условия и порядок предоставления услуг в сфере реабилитации в целях интеграции инвалидов с обществом.

Бесспорно, к настоящему времени сделано немало для реализации права инвалидов и других маломобильных граждан на доступную среду жизнедеятельности. В частности, приобретается специально оборудованный общественный транспорт, социальные объекты и объекты образования оснащаются специальными приспособлениями и оборудованием для

обеспечения доступа инвалидов и других маломобильных групп населения. Однако если вопросы безбарьерной среды на приоритетных общественных объектах социальной инфраструктуры начинают реализовываться, то вопросы обеспечения безбарьерной среды в частном жилищном фонде по-прежнему требуют законодательного урегулирования.

Приведем лишь один, но очень показательный пример.

На прием к Уполномоченному обратился гражданин К. с просьбой оказать ему содействие в установке откидного пандуса в подъезде, необходимого для передвижения 30-летнего сына заявителя, который является инвалидом I группы (колясочником).

Обратившийся пояснил, что в июле 2015 года направил в адрес управляющей организации, обслуживающей их дом, заявление об установке пандуса в подъезде для того, чтобы его сын имел возможность выйти из квартиры на улицу. Они хоть и живут на первом этаже, но без пандуса преодолеть семь ступеней отделяющих площадку первого этажа от входа в подъезд без построений помощи двух взрослых человек невозможно. К заявлению в управляющую организацию были приложены документы, подтверждающие факт проживания сына в данном жилом доме и его инвалидность. Однако управляющая организация отказала заявителю в установке пандуса, сославшись на несогласие других жителей подъезда тратить общедомовые средства на установку откидного пандуса. В результате, сын заявителя остается запертым в собственной квартире, не имея физической возможности ее покинуть.

К сожалению, подобная ситуация не единична и причина её в следующем.

Согласно части 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники помещений в многоквартирном доме владеют, пользуются и распоряжаются общим имуществом в своем многоквартирном доме. В связи с чем, вопрос об установке пандуса должен выноситься на рассмотрение общего собрания собственников многоквартирного жилого дома. Как свидетельствуют обращения, поступившие в адрес государственного правозащитного института, согласия на установку пандуса в подъезде собственники многоквартирного дома обычно не дают из-за опасения, что именно на их плечи лягут все расходы по его установке.

В свою очередь, подобное положение Жилищного кодекса Российской Федерации находится в противоречии с гарантиями установленными Конституцией Российской Федерации, нормами Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».

В частности, Конституция Российской Федерации провозглашает, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина, а равно запрещает все виды дискриминации. Применительно к рассматриваемому вопросу это означает, что любой гражданин, вне зависимости от его мобильности или маломобильности, должен иметь равные возможности пользоваться жилищным фондом.

Более того, данное положение основного закона страны конкретизируется в статьях 15 и 16 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», согласно которым, инвалидам (включая инвалидов, использующих кресла-коляски и собак-проводников) должны быть созданы необходимые условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям). При этом не соблюдение требований по созданию доступа для инвалидов влечет административную ответственность[24].

Другими словами, в обозначенном нами случае реализация гражданином, имеющим инвалидность, своего права на беспрепятственное пользование жилищным фондом ставится в зависимость от желания общего собрания собственников многоквартирного жилого дома.

По мнению Уполномоченного, решить пробел в правовом регулировании указанных правоотношений, возможно посредством внесения в статью 44 Жилищного кодекса Российской Федерации пункта 3, устанавливающего случаи, когда общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме не вправе принимать решения об отказе в реконструкции многоквартирного дома.

В частности, в данном пункте необходимо предусмотреть, что общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме при принятии решения по вопросу реконструкции многоквартирного дома посредством установления пандуса или другого устройства, обеспечивающего возможность подъема (спуска) инвалида или иного маломобильного лица, не вправе принимать решения об отказе в проведении подобной реконструкции, при компенсации указанными лицами соответствующих работ.

---

[24] Статья 9.13. Уклонение от исполнения требований доступности для инвалидов объектов инженерной, транспортной и социальной инфраструктур

Уклонение от исполнения требований к обеспечению условий для доступа инвалидов к объектам инженерной, транспортной и социальной инфраструктур -

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц - от двадцати тысяч до тридцати тысяч рублей.

При этом, в целях исполнения государством взятых на себя функций по созданию доступной среды для инвалидов потребуется внесение изменений в Постановление Правительства Хабаровского края от 23.04.2013 № 90-пр «О порядке реализации мероприятий по адаптации внутриквартирного пространства к потребностям инвалидов в Хабаровском крае» в части расширения перечня мероприятий направленных на удовлетворение потребности указанной категории граждан в передвижении.

Так, пункт 1.2 указанного выше Порядка необходимо будет изложить в следующей редакции: «Мероприятия по адаптации внутриквартирного и внутриподъездного пространства к потребностям инвалидов (далее – мероприятия) направлены на создание условий по обеспечению свободного перемещения в квартире, обеспечение беспрепятственного выхода из квартиры и из подъезда, и реализуются посредством выплаты компенсации расходов за:

- приобретенные технические средства реабилитации (далее – технические средства);

- проведенные работы по переносу розеток и выключателей, монтажу поручней, ликвидации межкомнатных порогов, расширению дверных проемов (далее – работы);

- проведенные работы по установке пандуса или другого устройства, обеспечивающего возможность подъема (спуска) инвалида».

Инвалиды – это разнообразная по социальным и медицинским признакам группа общества, ее возможности и ограничения находятся в прямой зависимости от характера и степени нарушений функций организма, возраста и многих других факторов. Именно по этому, государство, обеспечивающее им возможность реализации права на труд, должно гарантировать создание специальных рабочих мест для инвалидов, как с учетом их профессии (специальности), степени инвалидности и, как следствие, возможностей по выполнению той или иной работы.

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 2015 году в органы службы занятости населения края в поиске подходящей

работы обратилось 1178 человек из числа инвалидов, из них статус безработного получили 869 инвалидов[25].

Трудоустроено 433 безработных инвалида, из них:

- на постоянную работу – 310 инвалидов, в том числе по программе дополнительных мероприятий в сфере занятости населения трудоустроено 89 незанятых инвалидов на оборудованные для них рабочие места;

- на временную работу – 123 человека (в том числе на временные работы для граждан, испытывающих трудности в поиске работы – 55 человек);

- в общественных работах приняли участие 43 инвалида.

В течение 2015 года для трудоустройства на квотируемые рабочие места для инвалидов органами службы занятости населения края направлено 211 граждан с ограниченными возможностями здоровья. Трудоустроены – 17 человек.

Такой низкий уровень трудоустройства инвалидов на квотируемые рабочие места, как уже неоднократно отмечалось Уполномоченным в своих Докладах, объясняется не их нежеланием трудиться, а, в первую очередь, нежеланием работодателей под различными предлогами их трудоустраивать, делать приспособленные к работе инвалидов рабочие места (виды работ). И это несмотря на то, что по закону недобросовестные работодатели могут быть привлечены к ответственности.

В целях борьбы с этой ситуацией в Хабаровском крае, начиная с 2011 года, ежегодно разрабатывается Программа дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, включающих в себя содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места[26]. Более того, внесены изменения в статью 4 Закона Хабаровского края от 28.04.199 № 119 «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае согласно которым на работодателя возлагается обязанность, в случае невыполнения установленной квоты для приема на работу инвалидов, резервировать рабочие места по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов[27].

Более того, в соответствии со статьей 5 Федерального закона от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные

---

25 Информация предоставлена Комитетом по труду и занятости населения Правительства Хабаровского края (письмо от 19.01.2016 исх. № 11-09-270).

26 В 2015 году Постановлением Правительства Хабаровского края от 18.03.2015 N 43-пр утверждена Программы дополнительных мероприятий в сфере занятости населения, включающих в себя содействие в трудоустройстве незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места, в Хабаровском крае.

27 Изменения вступили в силу с 01.01.2016.

законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов» Правительство Хабаровского края, своим постановлением от 12.12.2015 № 430-пр[28], утвердило порядок проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда в Хабаровском крае, где к специальным мероприятиям отнесено:

1) установление в организациях независимо от организационно-правовых форм и форм собственности квоты для приема на работу инвалидов и минимального количества специальных рабочих мест для инвалидов;

2) резервирование рабочих мест по профессиям, наиболее подходящим для трудоустройства инвалидов;

3) стимулирование создания предприятиями, учреждениями, организациями дополнительных рабочих мест (в том числе специальных) для трудоустройства инвалидов;

4) создание инвалидам условий труда в соответствии с индивидуальными программами реабилитации, абилитации инвалидов;

5) создание условий для предпринимательской деятельности инвалидов;

6) организация обучения инвалидов новым профессиям.

Безусловно, принятые меры позволят инвалидам получить наибольшую возможность быть конкурентоспособными на региональных рынках труда, тем более, что для инвалида трудоустройство – это не просто работа, но и социальная интеграция, а также определенная независимость от социальных выплат. И таких людей, несомненно, надо поддерживать. Однако, по мнению Уполномоченного, для кардинального изменения ситуация требуется целый комплекс мер, направленных на изменение сложившихся общественных и правовых отношений.

Во-первых, 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

[28] Постановление Правительства Хабаровского края от 12.12.2015 № 430-пр «Об утверждении Порядка проведения специальных мероприятий, способствующих повышению конкурентоспособности инвалидов на рынке труда, в Хабаровском крае» вступило в силу с 01.01.2016.

штрафа (статья 5.42 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации)[29].

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 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.

Вместе с тем, 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.

Во-вторых, 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.

В-третьих, для того, чтобы побудить работодателей принять на работу инвалида, необходимо законодательное закрепление не только репрессивных, но и поощрительных мер. К примеру, работодателям, которые превысили квоту предусмотреть предоставление дотаций на покрытие дополнительных расходов, связанных с обустройством рабочего места для инвалида.

---

[29] 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 для приема на работу инвалидов, а также отказ 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.

Кроме того, имеет смысл рассмотреть возможность предоставления работодателям альтернативы по выполнению квоты посредством размещения производственных заказов на специальных предприятиях, где работают инвалиды. В свою очередь, наличие спроса на услуги данных предприятий позволит им расширить производство и, тем самым, обеспечить рабочими местами большее число инвалидов.

При рассмотрении проблемы трудоустройства инвалидов, необходимо учитывать и тот факт, что зачастую работодатели отказываются от приема на работу инвалидов, предполагая их низкую производительность труда. И это, к сожалению, не удивительно, поскольку квотирование требует трудоустройства инвалида вне зависимости от его деловых качеств, поскольку в случае отказа в приеме на работу инвалида в счет установленной квоты наступает неминуемая административная ответственность.

В свою очередь, с начала 90-х годов XX века Россия переживает глубокие перемены связанные с переходом на рыночную модель хозяйствования. Между тем, одним из важнейших признаков рынка является конкуренция и для того чтобы создать конкурентоспособное предприятие необходимо иметь профессионально подготовленный персонал, к которому, в силу положений закона о квотировании, априори не может подпадать лицо имеющее инвалидность.

Совокупность указанных фактов, в большинстве своем, приводит к тому, что инвалидам пытающимся трудоустроиться либо отказывают в приеме на работу либо предлагают низкооплачиваемые, неквалифицированные должности, что, по сути, является дискриминацией по признаку инвалидности. А это не допустимо, не в силу положений Конституции Российской Федерации, не в силу положений Конвенции о правах инвалидов, согласно которой государство должно принимать по отношению к инвалидам все необходимые, в том числе законодательные меры, обеспечивающие им равные с другими лицами условия для реализации прав человека без какой бы то ни было дискриминации. **В связи с чем, уже сегодня стоит задуматься о разработке и принятии эффективных правовых механизмов защиты данной категории граждан.**

Безусловно, в сфере обеспечения инвалидов равными правами и, в первую очередь, возможностями реализации этих прав предстоит сделать еще очень много. В свою очередь, правовые механизмы для проведения этой сложной работы заложил, в том числе, 2015 год. Именно в этом году органами государственной власти был подготовлен к реализации нормативно правовой акт, предусматривающий предоставление указанной категории

граждан дополнительных гарантий. В данном случае речь идет о Федеральном законе от 01.12.2014 № 419-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам социальной защиты инвалидов в связи с ратификацией Конвенции о правах инвалидов», который вступит в силу 1 января 2016 года.

Будем надеяться, что претворение в жизнь положений указанного Закона позволит большинству инвалидов почувствовать себя полноценными членами общества.

РАЗДЕЛ III
РЕАЛИЗАЦИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД

Экономические права призваны обеспечить весь комплекс потребностей человека, в том числе, материальных, социальных, политических и духовных. Иными словами экономические права выступают своеобразной опорой реализации гражданами других своих прав и свобод. Трудно, к примеру, представить как можно реализовывать культурные права не имея возможности приобрести билет в музей, театр или на выставку.

Конституция Российской Федерации не содержит специального раздала посвященного экономическим правам. Вместе с тем, основной закон содержит нормы, определяющие юридические возможности человека в экономической сфере, в том числе:

- право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (часть 1 статьи 34 Конституции Российской Федерации);

- право на владение, пользование и распоряжение имуществом – частная собственность, а равно право на наследование частной собственности (статья 35 Конституции Российской Федерации);

- право на свободное распоряжение своими способностями к труду, выбор рода деятельности и профессию, право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, запрет на принудительный труд, право на вознаграждение за труд и право на забастовку (статья 37 Конституции Российской Федерации).

Конституционное право на свободу предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности является важнейшей формой проявления свободы личности в сфере экономики. Более того, от возможностей реализации гражданами своего права на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, в настоящее время, зависит повышение конкурентоспособности экономики как нашего региона, так и страны в целом. В связи с чем, деятельность по свободной самореализации личности в экономической сфере находится в зоне особого внимая региональных и федеральных властей. Непосредственным подтверждением этому является, в том числе, учреждение в Российской Федерации института уполномоченного по защите прав предпринимателей и аналогичного государственного института защиты на краевом уровне.

Между тем, как показывает деятельность института уполномоченного по правам человека проблемы реализации прав и свобод человека не всегда

коренятся в самом праве, нередко их истоки следует искать в политических, экономических и иных отношениях. Не является исключением и право на занятие предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности, поскольку реализация гражданами данного права тесно взаимосвязана и взаимозависима от всех сфер жизни общества. В связи с чем, проблемы реализации конституционного права на занятие предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельностью, также возникают в различных сферах общественной жизни, в том числе, экономической (к примеру, высокие ставки по кредитам и, как следствие, их недоступность), социальной (столкновение частных интересов с публичными), культурной (недостаточный уровень правовых знаний и предпринимательской культуры) и других. Однако в силу наличия специализированного института по защите прав предпринимателей в представленном разделе будут подняты вопросы, находящиеся в иной плоскости и затрагивающий интересы большинства работающего населения, в том числе проблемы реализации права на свободный труд, на равную оплату за равный труд, на минимальный гарантированный размер оплаты труда, на безопасные условия труда, на защиту своих трудовых прав и на защиту от безработицы.

К сожалению, как показывает статистика поступающих в адрес Уполномоченного обращений граждан, проблема соблюдения трудовых прав из года в год не теряет своей актуальности. В среднем количество подобных обращений ежегодно составляет порядка 53,2% от общего количества обращений о реализации гражданами экономических прав и свобод.

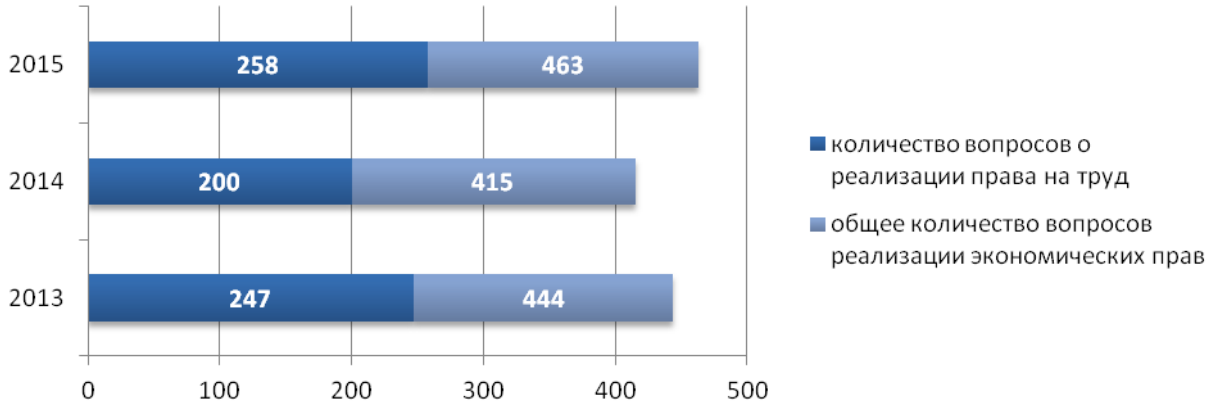

Диаграмма 3 – Соотношение количества обращений посвященных вопросам труда и заработной платы с общим количеством обращений посвященных вопросу реализации экономических прав

В целом нарушения, с которыми граждане сталкивались, реализовывая свое право на труд, можно классифицировать по нескольким группам, сделав это аналогично разделам Трудового кодекса Российской Федерации.

Среди наиболее часто отмеченных нарушений – нарушения связанные с:

- заключением, изменением и прекращением трудового договора;
- ненормированностью рабочего времени;
- оплатой труда.

Важнейшим принципом трудового права является свобода труда. Этот принцип провозглашен в статье 37 Конституции Российской Федерации.

Основная форма проявления принципа свободы труда – это предоставление возможности человеку свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности (профессию). Гарантии данного положения содержатся как в Конституции Российской Федерации, так и в трудовом законодательстве. Более того, Уголовным кодексом Российской Федерации установлена ответственность за их нарушение.

Основные трудовые права и гарантии, предоставляемые гражданам, законодательно связаны с моментом заключения трудового договора. Именно трудовой договор аккумулирует в себе все права и обязанности работника при осуществлении трудовой деятельности на конкретном месте работы, и именно здесь встречаются первые нарушения. Среди наиболее часто встречающихся нарушений прав работников в обращениях, адресованных Уполномоченному, указываются[30]:

- не соблюдение письменной формы заключения трудового договора;
- не включение в условия трудового договора обязательных условий предусмотренных положениями статьи 57 Трудового кодекса Российской Федерации, в том числе, о месте работы, выполняемой трудовой функции, условиях оплаты труда, режиме рабочего времени и времени отдыха и других условиях, предусмотренных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права.
- необоснованное заключение вместо трудового договора гражданско-правового договора, не регулируемого нормами трудового законодательства.

При этом приходиться констатировать, что самым распространенным сегодня нарушением является именно несоблюдение письменной формы трудового договора. А ведь согласно положениям статьи 67 Трудового кодекса Российской Федерации письменная форма является обязательной при заключении трудового договора.

[30] По результатам анализа обращений, поступивших в адрес Уполномоченного за период с 2013 по 2015 годы.

Так, к примеру, в октябре 2015 года жительница г. Хабаровска – гражданка Т., пришедшая на личный прием к Уполномоченному, просила разъяснить, что грозит её супругу за работу без заключения трудового договора. Гражданка Т. сообщила, что четыре месяца назад он устроился на работу к индивидуальному предпринимателю, однако с ним до сих пор не заключен трудовой договор и они не знают, что делать в этой ситуации и как заставить работодателя заключить трудовой договор.

И это не единичный пример.

Житель района имени Лазо гражданин П. просил Уполномоченного оказать помощь в принудительном взыскании с бывшего работодателя невыплаченной заработной платы. В рамках личной беседы заявитель сообщил, что 1 мая 2015 года устроился на работу к индивидуальному предпринимателю с испытательным сроком 1 месяц. Согласно достигнутой договоренности ему обещали выплачивать за выполненную работу 40 000 руб.

Одновременно с началом трудовой деятельности, трудовой договор между заявителем и работодателем заключен не был, по причине загруженности бухгалтера, которая по совместительству выполняла у данного работодателя функции кадровика. По прошествии полутора недель трудовой договор также не был заключен. На вопросы заявителя о причинах отказа в заключение трудового договора работодатель уверял, что все будет нормально и просил подождать еще немного.

Отработав месяц, заявитель был уволен как не прошедший испытательный срок. Перед увольнением работодатель предложил гражданину П. остаться, но при этом обещал платить в 2 раза меньше. Получив отказ, работодатель вернул гражданину П. трудовую книжку, в которой лежала причитающаяся ему заработная плата за месяц, однако она была в 2 раза меньше той, о которой была достигнута договоренность при приеме на работу. Кроме того, в трудовой книжке отсутствовала запись о приеме и увольнении на работу.

Однако, как свидетельствует анализ обращений граждан, даже наличие оформленного в письменном виде трудового договора не гарантирует работнику соблюдения его трудовых прав со стороны работодателя.

К примеру, нередко работодатели, заключающие трудовой договор с работником, избегают включения в него существенных условий установленных нормами трудового законодательства Российской Федерации.

Гражданка М., проживающая в г. Хабаровске, просила Уполномоченного оказать помощь в защите её трудовых прав в суде.

Причиной такой просьбы стало неуказание в трудовом договоре размера заработной платы.

При трудоустройстве и заключении трудового договора между гражданкой М. и работодателем была достигнута договоренность о размере заработной платы за выполняемую работу. В последующем трудовой договор и приказ были оформлены работодателем без установления в них размера заработной платы, однако в них имелась отсылка к штатному расписанию, с которым заявительница не была ознакомлена.

По окончании месяца работы гражданка М. получила заработную плату согласно штатному расписанию, а не согласно достигнутой договоренности. В свою очередь, размер заработной платы в штатном расписании был ниже размера, о котором шла речь при трудоустройстве, на 30%.

Приведенные примеры, являются ярким свидетельством того, что отсутствие реально заключенного трудового договора, равно как и заключение трудового договора не соответствующего требованиям трудового законодательства, пагубно сказывается в первую очередь на положении самого работника, поскольку лишает его возможности на защиту своих трудовых прав, либо значительно затрудняет их. Это обусловлено тем, что в силу норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при обращении в судебные органы, каждая сторона, участвующая в деле, должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основания своих требований.

Среди основных причин, которые позволили работодателям допустить нарушения трудового законодательства, лидирующие позиции занимает правовой нигилизм (преднамеренное нарушение действующих законов) граждан. Работник, соглашаясь на нелегальные трудовые отношения, не просчитывает свои прибыли и потери. Он не в состоянии предвидеть те механизмы и рычаги давления, которые работодатель может к нему применить впоследствии, воспользовавшись отсутствием надлежащим образом оформленных трудовых отношений. Далее следуют – непринятие работодателем достаточных мер по организации трудового процесса и не информированность работодателя по вопросам трудового законодательства и иных нормативных правовых актов содержащих нормы трудового права.

В январе 2015 года 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», внесшие изменения в Кодекс Российской Федерации об административных

правонарушениях. В частности, изменилось содержание статьи 5.27, в части 3 которой была установлена ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, тогда как фактически имеют место трудовые отношения.

В 2015 году за нарушения трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, в том числе за незаключение трудовых договоров с работниками, к административной ответственности было привлечено порядка 400 работодателей. В свою очередь, наличие обращений содержащих информацию о подобных нарушениях трудовых прав свидетельствует о том, что ужесточение дисциплины среди работодателей, не привело к полному исключению подобных фактов. Возможно, это происходит от отсутствия у работодателя осознания того, что теперь заявления работников могут повлечь за собой более серьезные меры ответственности, чем это было ранее.

Возможно, заставить задуматься работодателей о целесообразности нарушения трудового законодательства, в том числе в части оформления трудовых договоров, позволит более активная позиция контрольно-надзорных органов, направленная на проведение плановых проверок на тех предприятиях, на которых подобные нарушения выявлены в рамках внеплановых проверок.

Кроме восстановления нарушенных трудовых прав граждан, проведение подобных мероприятий, по мнению Уполномоченного, будет иметь другой положительный эффект – пополнение бюджета.

Как уже было отмечено ранее заработная плата выступает одним из обязательных условий трудового договора. В свою очередь, нарушения в области оплаты труда занимают, пожалуй, первое место по частоте встречающихся нарушений норм трудового законодательства на протяжении всего периода действия государственного правозащитного института в крае.

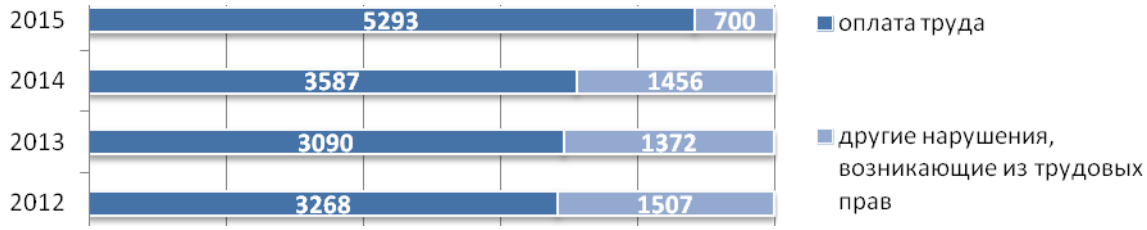

Диаграмма 4 – Трудовые споры, рассмотренные с вынесением решения за период с 2012 по 2015 годы

В целом по Хабаровскому краю наличие просроченной задолженности по оплате труда продолжает сохраняться и по состоянию на 01.01.2016 она составляла 5813 рублей[31].

Конституция Российской Федерации выступает гарантом права граждан на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда (часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации).

В свою очередь, общая система гарантий по оплате труда, реализуемая государством, установлена в трудовом законодательстве и включает в себя:

- величину минимального размера оплаты труда;

- меры, обеспечивающие повышение уровня реального содержания заработной платы;

- ограничение перечня оснований и размеров удержаний из заработной платы по распоряжению работодателя, а также размеров налогообложения доходов от заработной платы;

- ограничение оплаты труда в натуральной форме;

- обеспечение получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя и его неплатежеспособности в соответствии с федеральными законами;

- федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, включающий в себя проведение проверок полноты и своевременности выплаты заработной платы и реализации государственных гарантий по оплате труда;

- ответственность работодателей за нарушение требований, установленных трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, коллективными договорами, соглашениями;

- сроки и очередность выплаты заработной платы[32].

Перечисленные гарантии одновременно могут рассматриваться как охранные функции государства, поскольку направлены, в первую очередь, на обеспечение состояния защищенности прав работников на справедливую оплату труда.

Статья 136 Трудового кодекса Российской Федерации предусматривает, что заработная плата выплачивается не реже чем каждые

---

[31] Данные предоставлены прокуратурой Хабаровского края (инф. письмо от 22.01.2016 № 7/1-10-2016).

[32] Статья 130 Трудового кодекса Российской Федерации.

полмесяца в день, установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором, трудовым договором.

К сожалению, до настоящего времени многие работодатели недостаточно серьезно относятся к правилам, установленным статьей 136 Трудового кодекса Российской Федерации.

В апреле 2015 года в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Л. (дело от 02.04.2015 № 479) о нарушении работодателем – ООО «ЖКХ Многовершинный» её трудовых прав.

В результате проверки, проведенной с привлечением Николаевской-на-Амуре городской прокуратуры, было установлено, что всем работникам ООО «ЖКХ Многовершинный», в том числе заявительнице – гражданке Л., не выплачена заработная плата за январь – март 2015 года. В связи с чем, в отношении должностного лица – генерального директора прокурором было возбуждено дело по части 1 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, на основании которого генеральный директор был привлечен к административному штрафу 5 000 руб.

В результате принятых мер, работники предприятия смогли получить заработную плату в полном объеме.

В мае 2015 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение работников дизельной электростанции МУП ЭС в селе Верхняя Манома (дело от 20.05.2015 № 686), в котором они просили оказать помощь в восстановлении их права на оплату труда. В частности, заявители сообщали, что работодателем не выплачена заработная плата за апрель и первую декаду мая 2015 года.

В целях проведения оперативной проверки по обращению работников дизельной электростанции была привлечена прокуратура Нанайского района Хабаровского края.

В ходе проведенной проверки факт невыплаты заработной платы подтвердился. В целях устранения указанного нарушения прокуратурой района директору МУП ЭС внесено представление об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о труде.

Вместе с тем, нарушение права в области оплаты труда является не просто нарушением конституционного права гражданина. Работодатель, путем невыплаты заработной платы, оставляет человека без средств к существованию, совершая, тем самым, преступление против человека как личности.

Проведенный анализ обращений о нарушении права на получение оплаты труда за 2013 – 2015 годы позволяет сделать вывод, что особенно часто случаи невыплаты заработной платы наблюдаются в коммерческих

организациях и со стороны индивидуальных предпринимателей. Данное обстоятельство нередко они связывают с решением текущих финансовых проблем за счет зарплаты работников, а также стремлением получить прибыль от временного вложения денежных средств.

Осознавая факт того, что нарушения законодательства об оплате труда порождают социальную напряженность в обществе, а равно могут стать причиной массовых актов протестов, забастовок, голодовок, что имело место в 90-х годах, и отрицательно сказывается на развитии экономики страны в целом, в России с марта 1999 года была введена уголовная ответственность за невыплату заработной платы.

Федеральным законом от 15.03.1999 № 48-ФЗ Уголовный кодекс Российской Федерации был дополнен статьей 145.1, предусматривающей ответственность руководителя предприятия, учреждения, организации независимо от формы собственности за невыплату свыше двух месяцев заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных установленных законом выплат из корыстной или иной личной заинтересованности.

Введение данной нормы права преследовало цель усиления ответственности за нарушения социальных прав человека и гражданина. Вместе с тем, при сохраняющейся и сегодня просроченной задолженности по оплате труда число зарегистрированных преступлений по ст. 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в целом по Хабаровскому краю не велико. Так, в 2013 году — 5, в 2014 году — 8. В 2015 году число зарегистрированных преступлений данного вида составило 7. Из них передано в суд в 2013 году – 1 дело, в 2014 году – 4, в 2015 году дела в суд не передавались.

Причиной столь низкого количества дел, возбуждаемых по данной статье, по мнению Уполномоченного, является сложность доказывания обязательных признаков, содержащихся в диспозиции статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, а именно корыстного мотива и личной заинтересованности, без которых возбуждение уголовного дела в отношении работодателя по указанной статье невозможно. А доказать эту корыстную заинтересованность на практике крайне сложно.

Вместе с тем, сам факт возбуждения подобных дел носит в себе «стимулирующий» характер для работодателей. Нередко они после получения разъяснений о возможных мерах ответственности рассчитываются с работниками до возбуждения уголовного дела.

К сожалению меры, принимаемые правоохранительными органами, не всегда приводят к восстановлению нарушенных прав работников на своевременное вознаграждение за труд. В особенности это относится

к ситуации, когда работодатель – организация находится в стадии банкротства.

В конце 2006 года Уполномоченный впервые столкнулся с такой категорией заявлений. Первый опыт работы показал, что гражданин остается в полном одиночестве при решении этой проблемы. Отраслевые министерства, главы муниципальных образований края, прокуратура, судебные приставы занимают позицию сторонних наблюдателей. А ответы на запросы Уполномоченного сводятся только к констатации факта нарушения трудовых прав граждан, отсутствия компетенции по влиянию на данные процессы и возложению всей ответственности на конкурсного управляющего и Федеральный закон от 26.10.2002 № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Однако Уполномоченный считает, что подобный подход к решению вопросов граждан не соответствует основной сути государственных органов, которые призваны технически обеспечивать выполнение государством его функций и полномочий, в том числе по защите и восстановлению нарушенных прав граждан. Для этого необходимо лишь уделить проблеме должное внимание и тогда выход будет найден.

В 2006 годы выход был найден посредством принятия Губернатором Хабаровского края Постановления от 24.11.2006 № 188 «О межведомственной комиссии по проблемам несостоятельности (банкротства) на территории Хабаровского края». Комиссия, на тот период, стала главным координирующим органом, обеспечивающим согласованные действия органов исполнительной власти края, территориальных федеральных структур, а также органов местного самоуправления по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве).

Вместе с тем, создание межведомственной комиссии не решает проблему как таковую. По этой причине, порядок и условия проведения процедур банкротства до настоящего времени вызывают правомерное возмущение граждан. По сути, возможность работника получить долг с работодателя полностью зависит от конкурсного управляющего, так как исполнительные документы по взысканию задолженности направляются ему для исполнения.

Так, согласно статье 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в первую очередь удовлетворяются требования по текущим платежам, связанным с судебными расходами по делу о банкротстве, выплатой вознаграждения арбитражному управляющему. И лишь во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда работников.

Более того, как показывает практика, у арбитражных управляющих нет заинтересованности в решении проблем предприятия. Арбитражный управляющий получает денежное вознаграждение вне зависимости от результатов своего труда. **В связи с чем, по мнению Уполномоченного, было бы целесообразным законодательно установить зависимость заработной платы управляющего от его вклада в оздоровление предприятия. В том числе, внеся изменения в очередность удовлетворения требований кредиторов.**

Кроме того, внесение изменений в очередность удовлетворения требований кредиторов всецело соответствовало бы положениям статьи 37 Конституции Российской Федерации устанавливающим, в том числе, право граждан на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации. К сожалению сегодня, установленная статьей 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» очередность погашения долгов при ликвидации предприятия противоречит указанному конституционному праву. В частности, как уже было отмечено ранее, положения статьи 134 устанавливают первоочередное удовлетворение требований связанных с судебными расходами по делу о банкротстве, с выплатой вознаграждения арбитражному управляющему, а не отдают предпочтение выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору.

Расчеты по выплате выходных пособий и оплате труда лиц, работавших по трудовому договору, удовлетворяются во вторую очередь. В свою очередь, после расчетов с кредиторами первой очереди конкурсной массы для производства расчетов с работниками предприятий-банкротов, как правило, не хватает, и получить заработанные денежные средства, даже имея на руках решение суда о взыскании задолженности по заработной плате, становится практически невозможно.

Кроме определения очередности выплаты задолженности по заработной плате, важное значение для граждан имеет возможность получения компенсации за неиспользованный отпуск.

В свою очередь, Законом о банкротстве текущая компенсация за неиспользованный отпуск выплачивается отдельно от текущей оплаты труда и выходного пособия, в последнюю очередь. Это связано с тем, что выплата компенсации за неиспользованный отпуск, возникшая до принятия заявления о признании должника банкротом, законом о несостоятельности (банкротстве) не предусмотрена.

Так, согласно положениям пункт 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» во вторую очередь удовлетворяются

требования об оплате труда лиц, работающих или работавших (после даты принятия заявления о признании должника банкротом) по трудовому договору, требования о выплате выходных пособий.

Перечень выходных пособий определяется в главе 27 Трудового кодекса Российской Федерации, и он не предусматривает выплаты компенсации увольняемому работнику за неиспользованный отпуск. Компенсация за неиспользованный отпуск рассматривается статьей 127 Трудового кодекса Российской Федерации как компенсационная выплата, не имеющая отношения к оплате за труд и выходным пособиям.

Следовательно, на сегодняшний день, существует противоречие между положениями трудового законодательства, предусматривающего право на получение компенсации за неиспользованный отпуск уволенным работникам и законодательства о банкротстве.

Уполномоченный считает, что для решения проблемы выплаты компенсации за неиспользованный отпуск необходимо абзац 3 пункта 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» изложить в следующей редакции: «во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда лиц, работающих или работавших (после даты принятия заявления о признании должника банкротом) по трудовому договору, требования о выплате выходных пособий и других компенсационных выплат, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации».

Пункт 1 статьи 136 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» также необходимо дополнить словами «компенсационных выплат, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации».

В новой редакции пункт 1 статьи 136 Закона о банкротстве должен быть изложен следующим образом: «При определении размера требований о выплате выходных пособий, о компенсационных выплат, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации и об оплате труда лиц, работающих или работавших по трудовому договору, о выплате вознаграждений авторам результатов интеллектуальной деятельности принимается во внимание непогашенная задолженность, образовавшаяся на дату принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом, а также проценты за нарушение установленного срока выплаты заработной платы, оплаты отпуска, выплат при увольнении и других причитающихся работнику выплат в размере и в порядке, которые устанавливаются в соответствии с трудовым законодательством».

Принятие предлагаемых дополнений позволит гарантировать получение работниками причитающихся им выплат в случае признания работодателя банкротом.

К серьезным нарушениям трудовых прав граждан, до настоящего времени сохраняющимся на территории Хабаровского края, относится выплата работникам «серой» заработной платы – заработной платы, не обозначенной в условиях трудового договора, выведенной работодателем из-под налогообложения и получаемой работником неофициально.

Как правило, работодателя и работника устраивают такие схемы оплаты труда. Работодатель экономит на страховых и налоговых платежах, работник взамен получает более высокое денежное содержание, при этом ему абсолютно не важно, каким образом оно выплачивается и в какой ведомости за него нужно расписываться или не расписываться вовсе.

К сожалению экономическая ситуация в стране такова, что даже если сегодня предложить работнику выплачивать официальную заработную плату в том же размере, но при этом удерживать с неё налоги в бюджет, то не каждый согласится лишаться даже незначительной её части, необходимой на выплату налогов государству. Работнику важно получать достойное вознаграждение за труд здесь и сейчас, самостоятельно обеспечивая себя и свою семью социальными благами, при этом, не задумываясь о возможных последствиях такого «союза».

Осознание того, что такой «союз» с работодателем не обеспечивает возможности защитить свои трудовые права приходит значительно позже, в случае возникновения конфликта с руководством, в случае необходимости оплаты отпуска, в том числе и декретного, или больничного.

На личный прием к Уполномоченному обратился гражданин П, который рассказал, что после увольнения не получил положенную ему сумму средств. Большую часть заработка, в период осуществления трудовой деятельности, он получал «в конверте». Теперь у него возник вопрос: каким образом заставить бывшего работодателя выплатить положенное при увольнении?

К сожалению, это далеко не единичный пример. На личный прием к специалистам аппарата Уполномоченного обратилась гражданка М, которая работает в компании, где 50% заработной платы перечисляется на банковскую карту, а 50% выплачивается наличными (неофициально). Компания по неофициальной заработной плате задолжала ей за 3 месяца. Заявительница просила оказать помощь в составлении искового заявления в суд о взыскании с работодателя неполученной неофициальной заработной платы.

Оказать помощь такому гражданину во взыскании неофициальной заработной платы, даже путем составления искового заявления в суд, в настоящее время достаточно проблематично, поскольку законом юридическое значение придается только официальной заработной плате. По этой причине, даже при установлении достаточных данных о выплате иного размера заработной платы, не подтвержденного официальными документами, это не будет являться основанием для взыскания таких сумм в качестве оплаты труда работника. Примером этому является судебная практика, сложившаяся в различных регионах Российской Федерации.[33]

В ряде случаев суд принимал решение об отказе во взыскании неофициальной заработной платы на том основании, что иной ее размер, нежели предусмотрено договором, не доказан.[34]

Как указывалось Уполномоченным в предыдущих докладах без принятия серьезных всесторонних мер по выведению заработных плат из «тени» будет достаточно сложно изменить текущую ситуацию. Приведенные примеры показывают, что судебная практика уже определила правовую судьбу неофициальных («серых») заработных плат, и она складывается не в пользу работника. Задача государственных органов и правозащитных структур донести эту информацию до граждан. Поскольку во многом именно спрос с их стороны порождает подобные предложения со стороны недобросовестных работодателей.

Наше государство, вот уже на протяжении несколько лет, ведет борьбу как с «серыми» зарплатами, так и с «нетрудоустроенными» работниками. Об этом свидетельствуют изменения и дополнения, вносимые в различные нормативные акты, устанавливающие, в том числе, для работодателей практику неформальных трудовых отношений и выплату зарплаты в конверте, меры ответственности.

Так, в частности ответственность за неуплату налогов с серых зарплат предусмотрена статьей 122 Налогового кодекса (штраф в размере от 20 до 40% от неуплаченной суммы, а также пени за просрочку). Также работодатель может быть привлечен и к уголовной ответственности в соответствии со статьей 198 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Сегодня многие субъекты, обладающие правом законодательной инициативы предлагают внести изменения в законодательные акты, устанавливающие ответственность за выплату работникам неофициальной

---

[33] Апелляционное определение Свердловского областного суда от 14.05.2014 по делу № 33-6210/2014, апелляционное определение Санкт-Петербургского городского суда от 02.12.2014 по делу № 33-18576/2014.

[34] Апелляционное определение Красноярского краевого суда от 13.08.2014 по делу № 33-7787, апелляционное определение Омского областного суда от 10.12.2014 по делу № 33-8117/2014.

(«серой») заработной платы в части ужесточения имеющихся мер ответственности.

Однако, по мнению Уполномоченного, ужесточение, равно как и расширение, административно-фискальных методов, скорее всего, не даст ощутимых результатов.

Решение о переходе на официальную форму оплаты труда работодатель примет лишь в том случае, если ему будет выгодно не платить заработную плату, используя серые схемы. А это возможно лишь при снижении налоговой нагрузки для предпринимателей. Если государством будут созданы оптимальные условия для предпринимателей, то увеличатся не только поступления в бюджет, но и количество рабочих мест. Более того, чем выше будет заработная плата, тем больше работник будет инвестировать в экономику, что, в свою очередь, обеспечит рост покупательного спроса и развитие бизнеса в регионе.

Положительным факиром в борьбе с «серыми» зарплатами и «нетрудоустроенными» работниками будет разработка и принятие нормативной базы, направленной на поддержку социально ответственных работодателей.

Рассматривая вопрос вознаграждения за труд нельзя обойти стороной вопрос минимального размера заработной платы и его соотношения с прожиточным минимумом.

Труд необходим для удовлетворения человеком своих потребностей посредством получения заработной платы или иного вознаграждения. Часть 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации устанавливает, что каждый имеет право на вознаграждение за труд. При этом, согласно положениям части 1 статьи 133 Трудового кодекса Российской Федерации, минимальная заработная плата не может быть ниже величины прожиточного минимума. Другими словами, минимальная заработная плата выступает для работающего гражданина в качестве социальной гарантии, в которой закреплена обязанность работодателя по установлению минимально допустимого уровня заработной платы. Сегодня существует проблема реализации требования указанного в части 1 статьи 33 Трудового кодекса Российской Федерации.

Кроме проблемы реализации норм трудового законодательства, существует и другая проблема – проблема в возможности обеспечения достойного уровня жизни. Так, Всеобщая декларация прав человека, а равно Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах определяют необходимые элементы для реализации права человека

на достаточный жизненный уровень – достаточное питание, одежду, жилье и непрерывное улучшение условий жизни. Часть 1 статьи 7 Конституции Российской Федерации провозглашает Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Вместе с тем, установленный сегодня минимальный размер оплаты труда не только не гарантирует достойного уровня жизни, но и не обеспечивает возможности поддержания минимального качества жизни, не говоря уже о свободном развитии человека.

Обозначенная проблема, по мнению Уполномоченного, сложилась по причине того, что Конституция Российской Федерации, декларируемое право гражданина на вознаграждение за труд, не предусмотрела его «привязки» к прожиточному минимуму.

Уполномоченный полагает, что социальная политика края, не должна ожидать закрепления в основном законе страны права на вознаграждение за труд, которое бы обеспечивало существование человека, а должна стремиться к тому, чтобы минимальная заработная плата в крае соответствовала установленной величине месячного прожиточного минимума жителя края. Это позволит приблизить дальневосточников к достойному уровню жизни и получению достойного вознаграждения за труд, а также улучшит социально-экономическую ситуацию в регионе.

Рассматривая данную проблему, также необходимо обратить внимание на то, что величина прожиточного минимума в Хабаровском крае, как и в России, устанавливается исходя из стоимости потребительской корзины, рассчитанной исходя из средних цен, отраженных в статистических данных об уровне потребительских цен[35]. В свою очередь, цены как на продукты питания, так и на непродовольственные товары и услуги в муниципальных районах края различаются и, порою, очень значительно. Другими словами, минимальная заработная плата, вычисленная на основании подобных значений, не может одновременно соответствовать условиям проживания в южных и северных районах Хабаровского края.

По мнению Уполномоченного, для установления реального размера минимального размера прожиточного минимума необходимо применять дифференцированный подход к его подсчету для каждого муниципального образования.

---

[35] Статья 5 Закона Хабаровского края от 07.05.2013 № 282 «О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Хабаровском крае»

Оставляя данный вопрос без рассмотрения, органы государственной власти не учитывают тот факт, что низкая минимальная заработная плата приводит к обесцениванию рабочей силы. В свою очередь, дешевая рабочая сила не способствует повышению эффективности труда и, как следствие, развитию производства в регионе, и в стране в целом.

Продолжая тему реализации гражданами права на труд, нельзя обойти стороной одну из составных частей данного права, а именно права на защиту от безработицы.

Поиск работы для людей является жизненной необходимостью, чтобы прокормить себя и свою семью. Но, к сожалению, самостоятельные попытки трудоустройства не всегда приводят к положительному результату. Поэтому в почте Уполномоченного и на личных приемах граждане обращаются за оказанием содействия в трудоустройстве, обосновывая свои просьбы отсутствием рабочих мест, достойной заработной платы, отсутствием социальных гарантий.

Особенно остро данная проблема перед жителями Хабаровского края стояла в 2007 – 2013 годах. В свою очередь, именно нехватка рабочих мест, во многом, являлась предпосылкой того, что человек осознанно шел на ограничение своих трудовых прав, проявляя готовность работать без надлежащего оформления трудовых отношений, получать «неофициальную» заработную плату, отказаться от своего права на отдых и права на безопасные условия труда.

Безработица означает потерю постоянно и регулярно получаемого дохода. Российская Федерация, провозгласившая себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, не может и не должна оставлять таких людей на произвол судьбы. В силу этого одной из важнейших задач Российской Федерации является создание правового механизма гарантирующего данной категории граждан материальную поддержку.

К сожалению и сегодня безработица остается неотъемлемым компонентом жизни жителей как нашего края, так и страны в целом. Вместе с тем, кроме снижения уровня жизни населения, безработица ведет к увеличению психологической напряженности населения и, как следствие, к политической неустойчивости общества, недовольству властью, росту криминала.

Для борьбы с безработицей должны быть сформированы программы по возрождению экономики страны.

Необходимо отметить, что в Хабаровском крае для решения проблем занятости населения предпринимаются различные меры, это и трудоустройство через создание новых рабочих мест, и создание развития само занятости населения посредством создания условий для развития малого и среднего бизнеса, и использование гибких форм трудоустройства, и организации работы по подготовке и переподготовке кадров в рамках служб занятости населения, и информирование о возможности трудоустройства. Безусловно, благодаря грамотной политике исполнительных органов края, направленных на борьбу с безработицей, удалось добиться её снижения. Вместе с тем, несмотря на значительное сокращение количества безработных, её уровень по-прежнему достаточно велик. В свою очередь, за общими цифрами всегда стоит трагедия конкретного человека, который не смог реализовать свои трудовые возможности, получить законный источник существования, а также обеспечить себя и свою семью. И при решении вопросов регулирования занятости населения важно помнить об этом факте.

К числу трудовых прав примыкает право на отдых, выражающееся в разумном ограничении рабочего времени. До 2013 года граждане не ставили перед Уполномоченным вопрос о юридической природе ненормированного рабочего дня, а также использование его работодателем в качестве механизма сокрытия случаев сверхурочной работы и лишения, таким образом, работников справедливых условий труда.

В 2015 году данная проблема хотя и осталась в разряде «существующих», однако стала менее злободневна (3 обращения).

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

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

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

Вместе с тем, введение ненормированного рабочего дня для работников не означает, что на них не должны распространяться правила, определяющие время начала и окончания работы, порядок учета рабочего времени и т.д. Более того, привлечение работников к работе за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени не должно носить систематического характера, а должно происходить время от времени (эпизодически) и в определенных случаях.

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

В данной ситуации в целях соблюдения права каждого работника на ежедневный отдых установленной продолжительности представляется необходимым внесение дополнений в статью 101 Трудового кодекса Российской Федерации, предусматривающих установление максимально допустимого количества дней привлечения работника к выполнению своих трудовых обязанностей за пределами установленной для них продолжительности рабочего времени в течение месяца. Данное дополнение, по мнению Уполномоченного, позволит исключить превышение полномочий со стороны недобросовестных работодателей.

В завершение темы защиты трудовых прав граждан следует отметить, что широкое распространение нарушений норм трудового законодательства связано не только с несовершенством законодательства, недостаточным контролем за его исполнением со стороны государственных органов, определенной заинтересованностью работодателей, но и с правовым нигилизмом граждан, выражающимся в незнании своих прав и обязанностей, неверием в силу закона и, как следствие, в возможность использования установленных средств правовой защиты. *Следовательно,* **для снижения**

количества возможных нарушений в области трудовых прав необходимо, в первую очередь, повышать правовой уровень граждан. Также необходимо направить все силы на совершенствование законодательства, регулирующего трудовые правоотношения, и усиление роли института защиты трудовых прав работников, на усиление государственного и общественного контроля в области трудовых правоотношений.

Как уже было отмечено в начале настоящего раздела к числу экономических прав граждан, кроме права на свободное использование свих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом деятельности, а также права на труд, относится право на владение, пользование и распоряжение имуществом – частная собственность.

В частности, Конституция Российской Федерации установила, что «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».

Весьма примечательно и то, что Конституция Российской Федерации наряду с признанием права частной собственности, установила гарантии реализации данного права.

Так, согласно части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Более того, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только на основании закона при условии предварительного и равноценного возмещения.

За 2013 – 2015 годы в адрес государственного правозащитного института поступило 108 обращений граждан, связанных с вопросами защиты права частной собственности[36]. Большую часть обращений данной категории (90,8%) составили обращения о защите права частной собственности
на землю.

Анализ поступивших обращений позволил выявить основные проблемы, с которыми жители края сталкивались, реализуя право частной собственности на землю, среди них:

- обжалование решений органов местного самоуправления об отказе в предоставлении земельного участка в собственность;

- получение разъяснения о порядке признания права собственности на земельный участок;

[36] 2013 год – 34 обращения, 2014 год – 37 обращений и 2015 год – 37 обращений

- получение разъяснения о порядке предоставлении в собственность земельного участка на безвозмездной основе;

- оказание содействия в оформлении земельного участка в собственность;

- оказание содействия в установлении права пользования земельным участком;

- оказание содействия в истребовании земельного участка из чужого незаконного владения.

Одна из задач государственного института по правам человека – оказание правовой помощи и содействие в восстановлении нарушенных прав граждан.

Реализуя данную задачу, всем обратившимся была оказана необходимая юридическая помощь, в том числе, подготовлены разъяснения по интересующим вопросам в сфере реализации права частной собственности на землю. В ряде случаев гражданам подготовлены документы для защиты своих прав в судебном порядке.

Так, к примеру, гражданке В. (дело от 10.03.2015 № 341), в рамках рассмотрения её обращения об оказании содействия в защите права собственности на земельный участок, было подготовлено исковое заявление в суд о признании права собственности на земельный участок.

Основной причиной, по которой Уполномоченный посчитал наиболее целесообразно разрешение поставленного заявительницей вопроса через обращение в судебные органы, явилось отсутствие у неё правоустанавливающих документов на землю.

Как показывает приведенный выше анализ, основную массу обращений граждан о защите права частной собственности на землю составляют обращения консультационного характера относительно порядка совершения юридических действий.

Чтобы помочь гражданам, в защите прав в сфере земельных правоотношений было бы целесообразно, на уровне уполномоченных и контрольно-надзорных органов, разработать памятку, в которой описать наиболее распространенные нарушения прав граждан в данной сфере и способы их устранения, основания обращения граждан за защитой своих прав в судебном порядке, а также информацию о контактных данных контролирующих органов.

В качестве итога.

Экономические права граждан по своему содержанию представляют конституционные принципы, являющиеся составной частью основ конституционного строя Российской Федерации.

Приведенные, в рамках настоящего раздела, примеры позволяют сделать вывод, что нарушения экономических прав и свобод граждан могут быть вызваны не только действиями или бездействиями органов государственной власти и их должностными лицами, но и быть результатом несоответствия нормативных актов, регулирующих данную сферу основополагающим принципам. В связи с чем, главной задачей государства, на сегодняшнем этапе, является устранение данных несоответствий и противоречий, поскольку от возможности реализации гражданами экономических прав и свобод зависит как жизненный уровень и благосостояние каждого человека в отдельности, так и страны в целом.

РАЗДЕЛ IV
РЕАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКИХ (ЛИЧНЫХ) ПРАВ ГРАЖДАН

Права человека – это неотъемлемый элемент человеческой личности. Поэтому Конституция Российской Федерации наделяет человека и гражданина в Российской Федерации всем комплексом прав, предусмотренных Всеобщей декларацией прав и свобод человека, Международным пактом о гражданских и политических правах, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод.

Личные права и свободы закреплены в статьях 20 – 27 Конституции Российской Федерации и включают в себя – право на жизнь, достоинство личности, на свободу и личную неприкосновенность, на частную жизнь и неприкосновенность жилища, национальную принадлежность и свободу передвижения.

Среди положений Конституции Российской Федерации, которые закрепляют личные права и свободы, статья 20 занимает особое место, поскольку она защищает право на жизнь – «Каждый имеет право на жизнь». Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод человека. Весь остальной комплекс прав – социальных, экономических, политических и культурных – утрачивают всяческий смысл при лишении человека жизни.

Провозглашение в Конституции права на жизнь требует от государства создание действенного механизма как ее охраны, так и защиты. Одним из элементов такого механизма является закрепление в отраслевом законодательстве ответственности за нарушение данного права. К примеру, Уголовный кодекс Российской Федерации содержит ряд норм, направленных на охрану жизни человека, в частности, установлена уголовная ответственность за убийство, доведение до самоубийства, оставление в опасности и многие другие.

Также, в качестве элемента указанного механизма выступают правоохранительные органы, первостепенной задачей которых является защита прав человека от противоправных посягательств, а также восстановление нарушенных прав, профилактика правонарушений и привлечение правонарушителей к установленной законом ответственности.

Необходимо отметить, что вопросы взаимодействия граждан с правоохранительными органами занимают одно из ведущих мест среди обращений граждан о защите гражданских (личных) прав, поступающих в адрес Уполномоченного.

К примеру, за период действия государственного правозащитного института в Хабаровском крае в его адрес поступило 2465 обращений

граждан, связанных с деятельностью правоохранительных органов, что составляет 28,7% от общего количества обращений о защите гражданских (личных) прав. Непосредственно в 2015 году поступило 259 подобных обращений или 25,5% от общего количества обращений о защите гражданских (личных) прав.

Одно из центральных мест в системе правоохранительных органов Российской Федерации занимают органы внутренних дел, которые непосредственно обеспечивают значительный объем работы по охране общественного порядка, укреплению законности, защите прав и свобод человека, по борьбе с преступностью и иными правонарушениями.

За последнее десятилетие, период, когда в крае был создан и начал осуществлять свою деятельность один из важных институтов защиты прав человека – институт уполномоченного по правам человека, система органов внутренних дел претерпела несколько существенных изменений.

В марте 2011 года, с подписанием Президентом России Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», в Российской Федерации началось реформирование органов внутренних дел, в частности, милиция была переименована в полицию. Более того, в данной государственной структуре произошли глубокие преобразования, касающиеся сущности и деятельности полиции, обновления содержания ее работы. Во главу угла были возведены права и свободы граждан, а их защита и соблюдение стали основной целью полиции.

Систему правоохранительных органов составляют также следственные подразделения, задачами которых являются быстрое и полное раскрытие преступлений, обеспечение правильного применения закона с тем, чтобы каждый совершивший преступление был подвергнут справедливому наказанию и ни один невиновный не был привлечен к уголовной ответственности и осужден, способствование укреплению законности и правопорядка. Кроме Министерства внутренних дел Российской Федерации, Федеральной службы безопасности и Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков, до 2007 года дела расследовал Следственный комитет при прокуратуре Российской Федерации. В 2007 году были приняты Федеральные законы от 05.06.2007 № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» и от 06.06.2007 № 90-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации», которые исключили из компетенции прокурора полномочия по процессуальному руководству следствием.

В настоящее время Следственный комитет Российской Федерации является самостоятельным федеральным государственным органом не входящим ни в одну из структур какого-либо органа государственной власти, ни в какую-либо из ветвей государственной власти.

Несмотря на произошедшие структурные изменения, переименования и кадровые перестановки, тематика обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного по вопросам деятельности правоохранительных органов, не претерпела кардинальных изменений.

Чаще всего заявители обращались и продолжают обращаться к Уполномоченному в связи с уголовным преследованием, с применением в отношении них (их близких) психологического либо физического давления в ходе предварительного расследования.

По-прежнему встречаются случаи длительного рассмотрения сообщений о преступлениях, результатом которых в некоторых случаях, является отказ в возбуждении уголовного дела либо его прекращение. Особенно наглядным в этой связи является следующий пример.

Так, на рассмотрение в аппарат Уполномоченного поступило обращение гражданки Л. (дело от 16.12.2015 № 1650), о неоказании медицинской помощи фельдшером скорой помощи, повлекшем за собой смерть её сына.

Из текста обращения заявителя и приложенных к нему документов следовало, что сын гражданки Л. скончался 29.05.2015, возвращаясь из служебной командировки, несмотря на медицинскую помощь, оказанную ему прибывшим по вызову фельдшером районной больницы.

Полагая, что наступление летального исхода было вызвано неквалифицированными действиями медицинского работника и отказом с его стороны госпитализировать сына, заявительница обратилась в следственный отдел по Нанайскому району Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю с заявлением о привлечении к уголовной ответственности, которое в соответствии с постановлением руководителя следственного органа было направлено по подследственности в Отдел Министерства внутренних дел Российской Федерации по Нанайскому району.

По результатам проверки, проведённой по инициативе Уполномоченного прокуратурой Нанайского района, установлено, что 11.09.2015 в ОМВД России по Нанайскому району зарегистрирован материал проверки по факту обращения заявительницы.

21.09.2015 следователем следственного отдела ОМВД России по Нанайскому району принято решение об отказе в возбуждении уголовного

дела по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 124 («Неоказание помощи больному») Уголовного кодекса Российской Федерации на основании пункта 2 части 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (отсутствие в деянии состава преступления).

Между тем, изучение материала проверки надзорным ведомством показало, что постановление об отказе в возбуждении уголовного дела является незаконным, необоснованным и немотивированным, а проверка проведена не в полном объёме.

Исходя из этого, 21.09.2015 данное процессуальное решение отменено прокуратурой района, а материал проверки возвращён в ОМВД России по Нанайскому району для проведения дополнительной проверки.

В последующем 23.11.2015 и 23.12.2015 следователем также выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, которые были отменены начальником следственного отдела (далее – СО) ОМВД России по Нанайскому району.

Прокурорской проверкой установлено, что в нарушение требований уголовно-процессуального закона следователем СО ОМВД России по Нанайскому району по материалу проверки допущена волокита, в связи с чем, 28.12.2015 прокуратурой района в адрес начальника СО ОМВД России по Нанайскому району внесено требование об устранении выявленных нарушений, которое в настоящее время находится на рассмотрении.

По мнению большинства специалистов, предупреждение преступности более эффективно, чем другие методы борьбы с преступностью. Ущерб, наносимый преступностью обществу, огромен. На «чёрном счету» преступности не только материальные потери, но и человеческие жизни, искалеченные судьбы. Чем выше уровень преступности, тем выше и связанные с ней косвенные затраты, связанные с обеспечением деятельности правоохранительных органов, выключением значительной части населения из процесса общественного воспроизводства.

По этой причине в последние годы Уполномоченный планомерно смещает вектор своей деятельности именно в пользу развития системы предупреждения преступлений и профилактики правонарушений. Однако успешное движение в этом направлении невозможно без привлечения к нему заинтересованных ведомств, в связи с чем, Уполномоченный активно использует в своей практике различные формы сотрудничества с правоохранительными органами края.

Так, 15.04.2015 между Уполномоченным и руководителем

Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю подписан совместный приказ о создании межведомственной рабочей группы по изучению состояния соблюдения прав и свобод человека в сфере уголовного судопроизводства на досудебной стадии.

Рабочая группа создана для изучения и обобщения вопросов, связанных с соблюдением прав и свобод человека, проведения мониторинга рассмотрения и разрешения жалоб граждан о нарушениях их прав и свобод в рамках уголовного судопроизводства на досудебной стадии; внесения предложений о принятии необходимых мер по устранению выявленных фактов нарушений законодательства в области прав и свобод человека; подготовки предложений по совершенствованию законодательства, регулирующего уголовно-правовые отношения.

Созданная межведомственная рабочая группа не является закрытым формированием, она наделена правом рассмотрения предложений органов государственной власти и местного самоуправления, а также иных заинтересованных лиц, касающихся вопросов соблюдения прав и свобод человека в сфере уголовного судопроизводства на досудебной стадии.

Более того, в зависимости от обсуждаемого вопроса к участию в заседаниях группы возможно привлечение работников других органов государственной власти, государственного контроля и надзора.

В текущем году в рамках работы межведомственной рабочей группы была разработана и, в последующем, представлена Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой система исправления и ресоциализации осужденных, внедрение которой позволит не только обеспечить безопасность населения, но и укрепить законность и правопорядок.

Некоторые корректировки в работу межведомственной группы внесла трагедия, произошедшая на трассе «Хабаровск – Комсомольск-на-Амуре» и унёсшая жизни полтора десятка человек, а также дорожно-транспортное происшествие на трассе «Амурск – Мылки», в результате которого восемнадцать детей получили отравление выхлопными газами. В частности, Уполномоченным и сотрудниками Следственного управления, был проведен анализ требований законодательства, подлежащих исполнению при организации и осуществлении пассажирских перевозок автомобильным транспортом. Результатом этой работы стало направление в адрес Законодательной Думы Хабаровского края, Губернатора Хабаровского края предложений о необходимости принятии конкретных мер, направленных на активизацию работы в данной сфере правоотношений и обеспечение

принципа неотвратимости наказания за допущенные нарушения. А именно, было предложено:

- внести поправки в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за перевозку пассажиров по несуществующему (неоткрытому в установленном порядке и не имеющему паспорта) и невнесённому в реестр, ведущийся Министерством транспорта Российской Федерации, межрегиональному маршруту, а также поправки в Кодексе Хабаровского края об административных правонарушениях за аналогичное правонарушение, совершённое в пределах Хабаровского края;

- внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, согласно которым факт совершения административного правонарушения водителем пассажирского автомобильного транспорта, оборудованного для перевозки более чем 8 человек, при назначении административного наказания будет учитываться в качестве обстоятельства, отягчающего вину правонарушителя;

- предоставить уполномоченному органу исполнительной власти полномочия по осуществлению мониторинга данных аппаратуры спутниковой навигации для контроля соблюдения скоростного режима пассажирским автомобильным транспортом.

Уполномоченный выражает надежду, что предложения межведомственной рабочей группы преобразуются в соответствующие нормативные правовые акты.

В свою очередь, одно из обращений, поступивших в адрес государственного правозащитного института, определило направление дальнейших исследований в формате межведомственной рабочей группы в следующем 2016 году.

Так, гражданин Ч. (дело от 01.09.2015 № 1177) сообщил Уполномоченному о совершении преступления в отношении его доверителя – гражданина КНР Ш., содержащегося в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю, сокамерниками последнего.

В ходе проверки, проведённой сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с представителями прокуратуры края, доводы заявителя подтвердились. В связи с чем, заместителем прокурора края было вынесено постановление о направлении материалов проверки в ОП № 10 УМВД России по г. Хабаровску для решения вопроса об уголовном преследовании по статье 112 («Умышленное причинение средней тяжести

вреда здоровью») Уголовного кодекса Российской Федерации. Также копия обращения заявителя направлена в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю для проверки и принятия решений в рамках своей компетенции.

В результате 08.10.2015 отделом дознания ОП № 10 УМВД России по г. Хабаровску возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 112 Уголовного кодекса Российской Федерации по факту причинения телесных повреждений доверителю гражданина Ч. Кроме того, Северным межрайонным следственным отделом Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю проводится до следственная проверка на предмет наличия (отсутствия) в действиях лиц, содержащихся в следственном изоляторе и должностных лиц учреждения, признаков преступлений, подследственных Следственному комитету Российской Федерации.

Таким образом, по итогам разбирательства по описанным событиям в план работы межведомственной рабочей группы на 2016 год включены предложения по проработке вопросов о внесении изменений в статью 33 («Раздельное размещение в камерах») Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в части дополнения её требованием об отдельном содержании иностранных граждан и лиц без гражданства, в целях профилактики преступлений, совершаемых в отношении последних, в условиях учреждений уголовно-исполнительной системы Российской Федерации, а также о профилактике преступлений, совершаемых иностранными гражданами в Российской Федерации.

Говоря о работе по предупреждению (профилактике) преступности (правонарушений) нельзя оставить без внимания новые методы работы, апробируемые органами внутренних дел края в данной области.

Так, статья 12 Федерального закона «О полиции» обязывает полицию выявлять причины преступлений и административных правонарушений, а также условия, способствующие их совершению и принимать в пределах своих полномочий меры по их устранению; выявлять лиц, имеющих намерение совершить преступление, и проводить с ними индивидуальную профилактическую работу; участвовать в профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних; участвовать в пропаганде правовых знаний.

Кроме того, ряд дополнительных обязанностей возложен на органы внутренних дел при осуществлении ими в порядке, установленном

Федеральным законом от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы». В частности, обязанности по административному надзору в отношении лиц, освобождаемых или освобождённых из мест лишения свободы и имеющих непогашенную либо неснятую судимость, за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления, преступления при рецидиве преступлений и (или) умышленного преступления в отношении несовершеннолетнего.

Однако нередко с указанной категорией граждан у стражей правопорядка возникало ряд трудностей. В этой связи по инициативе руководства УМВД России по Хабаровскому краю с недавнего времени в крае проводится профилактическое мероприятие – «День поднадзорного лица». Его целью является снижение повторной преступности лицами, в отношении которых судом установлен административный надзор на основании положений названного выше Федерального закона, а также социальная поддержка и информирование лиц данной категории граждан.

Кроме руководителей отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних УМВД России по Хабаровскому краю в мероприятии принимают участие представители других заинтересованных, в том числе краевых, структур.

Первое мероприятие подобного формата состоялось в Индустриальном районе г. Хабаровска.

В конце декабря в Центральном районе краевого центра состоялась вторая встреча полицейских, сотрудников прокуратуры и других профильных структур, в рамках которой лица, находящиеся под административным надзором, получили квалифицированную консультацию по интересующим вопросам.

В мероприятии приняли участие: начальник отдела организации деятельности участковых уполномоченных полиции и подразделений по делам несовершеннолетних УМВД России по Хабаровскому краю, руководство УМВД России по г. Хабаровску, прокурор Центрального района г. Хабаровска, а также представители УФМС России по Хабаровскому краю, Министерства здравоохранения Хабаровского края, Центра занятости населения г. Хабаровска, отдела социальной поддержки населения по Центральному району г. Хабаровска, сотрудники Краевой клинической психиатрической больницы и общественной благотворительной организации «Возрождение».

В ходе мероприятия, освободившиеся из мест лишения свободы лица, смогли получить со стороны государственных органов необходимую помощь

как материальную и врачебную, так и помощь по трудоустройству, восстановлению документов и оформлению субсидий.

Более того, всем обратившимся были выданы памятки и буклеты с необходимой для них информацией и контактными телефонами органов, осуществляющих помощь данной категории граждан.

Уполномоченный приветствует проведение подобных профилактических мероприятий, направленных на ресоциализацию лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Более того, с 2016 года Уполномоченный и сотрудники его аппарата также будут принимать участие в подобных мероприятиях.

Важным направлением деятельности правоохранительных органов в вопросе предотвращения преступлений и профилактики правонарушений является взаимодействие с общественными формированиями правоохранительной направленности.

Необходимо отметить, что до распада СССР подобное взаимодействие правоохранительных органов и общества происходило достаточно активно. Однако после распада Советского Союза, в силу финансового кризиса, реформирования законодательства и органов внутренних дел, данное взаимодействие прекратилось.

В настоящее время развитие сферы взаимодействия общества и правоохранительных органов идет очень активно. В 2014 году принят Федеральный закона № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка», вступивший в силу 02.07.2014, вернувший в правовое поле такие понятия как: «народный дружинник, народная дружина, общественное объединение правоохранительной направленности, участие граждан в охране общественного порядка».

По мнению Уполномоченного, принятие Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» свидетельствует о систематизации данной сферы жизни общества, которая, в свою очередь, является первой ступенью к дальнейшему развитию института взаимодействия общества и правоохранительных органов.

Более того, осознавая важность процессов, происходящих в данной сфере правоотношений, в 2014 году Уполномоченным при участии сотрудников УМВД России по Хабаровскому краю был разработан проект методических рекомендаций по организации деятельности на территории Хабаровского края общественных формирований правоохранительной направленности и их взаимодействию с органами внутренних дел, определяющих:

- 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.

В 2015 году проект методических рекомендаций успешно прошёл согласование в Главном управлении по вопросам безопасности Губернатора и Правительства края и с незначительными поправками был утверждён всеми участвующими в его создании сторонами. В последующем он был направлен для работы в территориальные органы внутренних дел края[37].

Сегодня, наиболее актуальной, распространённой и активно развивающей формой участия граждан в охране общественного порядка в Хабаровском крае являются добровольные народные дружины. И это не удивительно, поскольку развитию данного института гражданского общества в крае придаётся немалое значение на уровне региональных органов исполнительной власти.

Так, в июне 2015 года в п. Переяславка муниципального района им. Лазо состоялся специализированный семинар добровольных объединений по охране правопорядка, организованный Главным управлением по вопросам безопасности Губернатора и Правительства края совместно с краевым управлением МВД России. Участниками семинара стали порядка 80 народных дружинников из краевого центра, Бикинского, Вяземского, им. Лазо и Хабаровского муниципальных районов, а также главы некоторых поселений.

В ходе мероприятия сотрудники полиции продемонстрировали его участникам основы самообороны, а специально приглашённые работники здравоохранения рассказали об оказании первой медицинской помощи в сложных ситуациях. Кроме того, полицейские постарались достаточно полно довести информацию о правовом регламентировании деятельности дружинников. Семинар такого масштаба был организован в крае впервые.

Также в рамках мероприятия прошла презентация совместного проекта Правительства края и УМВД России по Хабаровскому краю – журнала «Территория без опасности», на страницах которого читатели дальневосточного региона смогут найти ответы на будничные вопросы, связанные с личной безопасностью, ознакомиться с новыми тенденциями в сфере охраны общественного порядка, узнать основные аспекты

[37] Текст методических рекомендаций размещён в открытом доступе на официальных сайтах УМВД России по Хабаровскому краю и Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

правоохранительной деятельности. Необходимо отметить, что Уполномоченный является одним из редакторов данного журнала, а также автором рубрики «Правовой компас».

В октябре 2015 года аналогичный обучающий семинар для народных дружинников прошёл уже в городе Комсомольске-на-Амуре. Данное мероприятие также не осталось без внимания Уполномоченного.

Анализируя итоги указанных мероприятий нельзя не отметить их главное преимущество – приобретение практических навыков, и, как следствие, повышение качественного уровня работы и профессионализма народных дружинников.

Безусловно, взаимодействие правоохранительных органов и общественных формирований в данном направлении необходимо продолжить.

Другой формой участия граждан в охране общественного порядка, согласно статье 9 Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка» является участие в поиске лиц пропавших без вести. И именно этой теме было посвящено очередное заседание Общественного совета при Следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю прошедшее в декабре 2015 года. **При обсуждении вопросов взаимодействия волонтерских движений и правоохранительных органов при осуществлении розыска без вести пропавших лиц Уполномоченный отметил о необходимости совершенствования данной работы, в том числе за счет:**

- создания системы профессиональной подготовки специалистов и организаторов добровольной работы по осуществлению розыска без вести пропавших лиц;

- создания и обеспечение системы поддержки и развития добровольчества в крае;

- создания финансовых условий развития добровольчества, включая привлечение внебюджетных источников и совершенствование бюджетного регулирования, позволяющих обеспечивать стабильное финансирование затрат, связанных с организацией и поддержкой создаваемой системы стимулирования добровольческой деятельности и добровольной работы;

- содействия информационного обеспечения добровольческой деятельности в средствах массовой информации в целях позитивного освещения добровольчества;

- развития системы грантов и поощрений для волонтеров;

- создания региональной и федеральной баз данных активных, квалифицированных и постоянных волонтеров для вызова их в случае экстренной необходимости;

- разработки системы страхования волонтеров с четкой регламентацией страховых случаев.

Работа над данными предложениями будет продолжена и 2016 году, в частности, им будет посвящено ближайшее заседание рабочей группы.

В завершении отметим, что институт государственной защиты является сложной постоянно изменяющейся системой, для нормального функционирования которой необходимо постоянное поддержание определенного баланса между интересами всех участников правоотношений, возникающих в сфере обеспечения и защиты субъективных прав и законных интересов граждан и организаций, а также общественных отношений, связанных с предупреждением и разрешением юридических конфликтов в процессе профессиональной правоохранительной деятельности. При этом, государство, как участник вышеуказанных правоотношений, с одной стороны, проявляется как противник гражданина, потенциальный нарушитель его прав и свобод, с другой стороны, именно на государство возлагается обязанность установления собственных ограничений своей правоохранительной деятельности, связанной с возможностью вторжения в сферу частных интересов.

Вместе с тем, целью государственной защиты всегда было и должно оставаться достижение такого результата, при котором, с одной стороны, обеспечивается выполнение требований законности гражданами и организациями, подпадающими под юрисдикцию государства, а с другой стороны, осуществляется контроль за деятельностью самого государства с тем, чтобы ограничить его стремление к вторжению в сферу частных интересов граждан.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

Свобода всегда являлась наивысшей ценностью общества, выступая важнейшей характеристикой как для всего человечества, так и для каждой личности. Вопросам свободы личности во все времена уделялось особое внимание.

В свою очередь, ограничение человеческой свободы либо лишение её вовсе способно причинить немалые нравственные и моральные страдания.

Известный итальянский мыслитель, правовед и общественный деятель Эпохи Просвещения Чезаре Беккариа Бонесано писал в своё время, что цель наказаний, по его мнению, заключается не в истязании и мучении человека и не в том, чтобы сделать несуществующим уже совершенное преступление, а только в том, чтобы воспрепятствовать виновному вновь нанести вред обществу и удержать других от совершения того же. Поэтому следует употреблять только такие наказания, которые при сохранении соразмерности с преступлениями производили 6ы наиболее сильное и наиболее длительное впечатление на душу людей и были бы наименее мучительными для тела преступника.

Среди различных видов уголовного наказания, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, лишение свободы занимает по своей значимости особое положение. Речь идет об изоляции человека от общества, лишении его свободы, ограничении определенных прав, применении принуждения от имени государства за совершенное преступление. Лишение свободы оказывает самое сильное воздействие на осужденного, особенно на лиц, впервые осужденных к лишению свободы, способствует восстановлению социальной справедливости, предупреждению совершения новых преступлений. Помимо этого лишение свободы обладает повышенной репрессивностью, так как сопряжено с возложением на виновного определенных и достаточно серьезных правоограничений: свободного передвижения, возможности выбора вида трудовой деятельности, времени отдыха, общения с близкими и родственниками и т.д. Такие ограничения актуальны и по отношению к лицам, находящимся под стражей.

Таким образом, при исполнении наказаний осужденным должны гарантироваться права и свободы граждан Российской Федерации с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации. Осужденные лишены свободы, но не своих прав. Именно из данной позиции исходит Уполномоченный при осуществлении своей деятельности по защите прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

По этой же причине Уполномоченный с начала становления краевого правозащитного института и до настоящего времени акцентирует особое внимание на соблюдении прав и свобод данной категории граждан.

В соответствии с действующим законодательством изоляция граждан от общества допускается как в административном порядке – в специальных приемниках для содержания лиц арестованных в административном порядке, так и в рамках уголовного судопроизводства – в изоляторах временного

содержания и следственных изоляторах (на стадии предварительного расследования) и исправительных учреждениях (на стадии исполнения приговора суда). Данные учреждения уже длительное время функционируют в системе органов и учреждений МВД России и ФСИН России.

В этой связи 10.07.2007 между Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по краю было заключено соглашение о сотрудничестве. Спустя год – 23.07.2008 аналогичное соглашение также было подписано и с краевым управлением МВД России.

Также важное значение в вопросах контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания Уполномоченный уделяет сотрудничеству с членами общественной наблюдательной комиссии Хабаровского края, состав которой обновился в 2014 году и был расширен в 2015 году, а члены комиссии периодически участвуют в совместных инспекционных проверочных мероприятиях по приглашению Уполномоченного.

За десятилетие своей деятельности Уполномоченным и сотрудниками его аппарата неоднократно инспектировались учреждения уголовно-исполнительной системы и МВД России. Более того, в адрес омбудсмана на регулярной основе поступают обращения от лиц, пребывающих в местах принудительного содержания, и их родных и близких. Таковых в почте Уполномоченного насчитывается в общей сложности 1348, из них 219 поступило в 2015 году.

Подводя итоги работы в данном направлении необходимо отметить, что за прошедшие годы пенитенциарная система в России в целом претерпела значительные изменения, направленные на расширение прав арестованных и осужденных, гуманизацию условий содержания под стражей и отбывания наказания.

Безусловно, время не стоит на месте, и первые видимые сдвиги в сторону улучшения жизни заключенных можно ощутить уже сейчас.

Так, на сегодняшний день можно с уверенностью констатировать, что решена глобальная задача по приведению численности спец контингента в учреждениях в соответствие с установленными лимитами наполняемости учреждений ФСИН России, а также по раздельному содержанию осужденных впервые от ранее отбывавших наказание.

Между тем, еще в 2007–2008 годах в результате длительного рассмотрения судами уголовных дел, неприменения иных мер пресечения при совершении гражданами незначительных преступлений и преступлений средней тяжести, содержания в СИЗО № 1 транзитно-пересыльных

осужденных, ожидающих отправки в исправительные учреждения, достаточно остро стояла проблема переполненности следственных изоляторов. При этом предпринимаемые УФСИН России по Хабаровскому краю попытки решить данную проблему посредством направления подозреваемых и обвиняемых для содержания в помещения, функционирующие в режиме следственного изолятора (ПФРСИ), созданные при исправительных колониях, не приносили особого эффекта.

Кроме того, рассмотрены вопросы по строительству новых учреждений, полному или частичному перепрофилированию уже существующих.

К примеру, в феврале 2015 года в поселке Эльбан Амурского района Хабаровского края, состоялось открытие нового 6 этажного следственного изолятора для содержания подозреваемых и обвиняемых.

Следственный изолятор, периметром протяженностью более 700 метров, построен с применением современных строительных материалов и новых технологий в охране и размещении заключенных. Изолятор оснащён интегрированной системой охраны и является одним из самых современных в Хабаровском крае. Все здания и помещения выполнены в соответствии с европейскими правилами и требованиями к содержанию специального контингента, где на каждого обвиняемого в камерах предусмотрено по 4 квадратных метра площади. В последующем часть здания планируется использовать под исправительное учреждение.

Двумя годами ранее, в сентябре 2013 года было завершено строительство изолятора временного содержания ОМВД России по району им. Лазо в поселке Переяславка. Новый изолятор рассчитан на 66 мест, а его возведение осуществлялось в строгом соответствии с требованиями действующего законодательства.

В активной стадии строительства находится ФКУ ИК-11 УФСИН России по Хабаровскому краю, которое в ближайшей перспективе может быть переформатировано в лечебно-профилактическое учреждение.

Остались в прошлом и угрожающие в прямом смысле слова жизни и здоровью граждан случаи выявления в учреждениях медицинских препаратов и сопутствующих принадлежностей с истекшим сроком годности, встречавшиеся повсеместно. В медико-санитарных частях учреждений УФСИН края осуществляется планомерное обновление медицинской техники, что можно заметить, например, посетив стоматологический кабинет.

Не приходится сталкиваться и со случаями неисполнения должностными лицами колоний требований статьи 173 Уголовно-

исполнительного кодекса Российской Федерации о документировании паспортами гражданина Российской Федерации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы.

Между тем, до полного совершенства пока далеко.

Пожалуй, наиболее очевидным нарушением, на котором Уполномоченному ежегодно приходится акцентировать внимание заинтересованных ведомств, является несоблюдение в местах принудительного содержания нормы площади в расчёте на одного человека.

В силу конструктивных особенностей эксплуатируемых зданий, подавляющее большинство из которых обустраивались ещё в эпоху существования Советского Союза, установленная действующим законодательством норма санитарной площади не всегда и не везде соблюдается. Это происходит в результате неправильного размещения спальных мест (применительно к жилым секциям в исправительных учреждения) либо наполнения камерных помещений без её учёта (применительно к следственным изоляторам и изоляторам временного содержания).

Еще одной болевой точкой применительно к уголовно-исполнительной системе остается вопрос с трудоустройством осужденных.

Никакая, даже самая лучшая организация свободного времени осужденных не может стать альтернативой трудовой деятельности, ибо только в труде человек совершенствуется, и возможность трудиться обеспечивает его успешную социальную адаптацию в обществе.

Более того, в силу части 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. Администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест.

Между тем, с развалом в постперестроечный период производственного сектора в местах лишения свободы исправительные учреждения фактически лишились одного из основных средств исправления. Посещение исправительных колоний показало, что значительную часть осужденных администрации учреждений (более 70%) не могут трудоустроить.

Несмотря на меры, предпринимаемые Управлением ФСИН России по краю и администрациями исправительных учреждений, на сегодняшний день своими силами решить эту проблему они не в состоянии. Организация

рабочих мест необходима не только для того, чтобы занять людей, предотвратить процесс их трудовой деградации и ресоциализации, но и для того, чтобы предоставить им возможность выплачивать ущерб по многочисленным судебным искам, исполнять алиментные обязательства по содержанию своих детей, приобретать необходимое в магазине учреждения, а также по возможности накопить денег на первое время после освобождения.

К сожалению, представители бизнеса пока не видят предпринимательскую перспективу в данной сфере. Поэтому **Уполномоченный считает, что государство обязано взять на себя роль «локомотива» по инвестированию и модернизации производства в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Ведь ни для кого не секрет, что бизнес охотнее вкладывает деньги туда, где имеются финансовая заинтересованность и гарантии государства.**

По этой причине Уполномоченный посчитал необходимым ответить согласием на предложение Главного управления Министерства юстиции по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области принять участие в рабочей группе по разработке нормативно-правовых актов, которые в дальнейшем позволят регулировать порядок предоставления налоговых и иных преференций предприятиям, использующим труд осужденных.

Одной из возможных тем для совместной работы созданной группы может стать следующее направление.

29.12.2014 принят Федеральный закон от № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации». Закон направлен на создание правовых основ государственной поддержки регионов Дальневосточного федерального округа, а также отдельных субъектов Российской Федерации.

Закон предусматривает, что государственная поддержка осуществляется путём создания ТОСЭР и устанавливает особый правовой режим осуществления предпринимательской и иной деятельности на таких территориях, в том числе посредством изъятия из общих правил регулирования в сфере земельных отношений, предпринимательской, инвестиционной деятельности, налоговых, таможенных режимов и т.д.

Постановлениями Правительства Российской Федерации от 25.06.2015 №№ 628 и 630 в крае созданы территории опережающего социально-экономического развития «Хабаровск» и «Комсомольск».

С учётом этого, полагаем, что на сегодняшний день является целесообразным изучение вопроса о возможности существования учреждений УИС края, дислоцирующихся в пределах указанных

территорий опережающего социально-экономического развития, как в качестве их резидентов, так и промышленных площадок для развития отдельных отраслей производства.

Новым горизонтом в рассматриваемом направлении деятельности Уполномоченного стали специальные учреждения для временного содержания иностранных граждан.

Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» предусматривает содержание иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии в соответствующих специальных учреждениях ФМС России.

Единственное на территории края учреждение аналогичного типа с 01.10.2012 официально действует в городе Хабаровске.

Между тем, волна массовых нарушений режима пребывания содержащихся в них лиц, прокатившаяся по ряду субъектов Российской Федерации побудила Уполномоченного к необходимости посещения указанного учреждения на предмет соблюдения прав и законных интересов содержащихся в нём лиц, соответствия условий их содержания требованиям действующего законодательства, а также выявлении нерешённых вопросов в обеспечении надлежащих условий содержания иностранных граждан и лиц без гражданства и сроков исполнения соответствующих решений.

В процессе обхода камерных помещений и беседы с лицами в них содержавшимися нарушений действующего законодательства зафиксировано не было. Наряду с этим, Уполномоченным выявлено несколько проблемных вопросов, решение которых требовало бы внесения поправок в ряд федеральных законов, акты Правительства Российской Федерации и нормативные документы федеральных ведомств.

Так, условия и порядок содержания (пребывания), в том числе вопросы первичного медико-санитарного обеспечения, в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или её территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии определены Правилами содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или её территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы

Российской Федерации, депортации или реадмиссии, утверждёнными Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 (далее – Правила).

Пунктом 45 Правил запрещаются приём иностранными гражданами, содержащимися в специальных учреждениях, и передача им предметов, веществ и продуктов питания, которые представляют опасность для жизни и здоровья людей или могут быть использованы в качестве орудия преступления.

Передаваемые иностранным гражданам, содержащимся в специальных учреждениях, продукты питания, предметы первой необходимости, одежда, обувь и другие промышленные товары проверяются, принимаются должностным лицом специального учреждения и передаются иностранным гражданам в присутствии передающего.

Между тем, ни сам перечень таких предметов, веществ и продуктов питания, разрешённых к передаче, ни орган или должностное лицо, уполномоченные на его создание, Правилами не определены, в то время как отсутствие таковых, полагаем, может способствовать проявлениям коррупционной направленности и злоупотреблений со стороны администрации специальных учреждений.

Исходя из этого, полагаем, что в качестве приложения к Правилам необходимо определить перечень продуктов питания, предметов первой необходимости, одежды, обуви и других промышленных товаров, разрешённых получать иностранным гражданам (лицам без гражданства) в посылках и передачах, с возможностью ограничения перечня продуктов питания по предписанию санитарно-эпидемиологической службы.

Кроме того, Правилами не оговорён порядок получения и отправления иностранными гражданами и лицами без гражданства почтовой корреспонденции, а также порядок проведения свиданий с посетителями и круг лиц, на свидание с которыми иностранный гражданин и лицо без гражданства вправе рассчитывать.

Тем не менее, на практике подобные явления имеют место быть. При этом реализация перечисленных выше способов общения с окружающим миром фактически поставлена в зависимость от воли руководства специального учреждения.

Устранить существующий, по нашему мнению, пробел позволило бы внесение в пункт 40 Правил дополнений, закрепляющих за иностранными гражданами (лицами без гражданства) право на свидание с защитниками, родственниками (иными лицами

по согласованию с руководством специального учреждения) и отправление почтовой корреспонденции, а также дополнение Правил положениями, содержащими описание механизма их реализации.

Принятие таких поправок потребует внесение дополнений в Приказ Федеральной миграционной службы от 26.09.2014 № 534 «Об утверждении типовых требований к проектированию, техническому оснащению и оборудованию специальных учреждений Федеральной миграционной службы и её территориальных органов, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии» в части, регламентирующей организацию помещения для свиданий.

Ещё один акцент был сделан на удостоверении доверенностей директором (руководителем, начальником) специального учреждения.

Срок содержания иностранных граждан (лиц без гражданства) в специальном учреждении поставлен в зависимость от достижения конечного результата – их административного выдворения, депортации или реадмиссии, а, следовательно, фактически не ограничен временными рамками.

Вместе с тем, зачастую в жизни членов семьи (родственников) лиц, содержащихся в специальном учреждении, возникает необходимость совершения последним тех или иных юридически значимых действий в их интересах. Единственным выходом в этой ситуации остаётся возможность делегирования полномочий.

Исходя из этого, **представляется целесообразным рассмотрение вопроса о наделении директора (руководителя, начальника) специального учреждения полномочиями по удостоверению доверенностей от иностранных граждан (лиц без гражданства) посредством внесения дополнений в статью 185.1 Гражданского кодекса Российской Федерации и разработки ведомственной инструкции о порядке удостоверения доверенностей.**

Также на оставлен без внимания и вопрос о полномочиях уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации по отношению к указанным учреждениям.

Так, право посещения уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации специальных учреждений на законодательном уровне прямо не закреплено.

Наряду с этим, статьёй 32.1-1 Федерального закона от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской

Федерации» определены полномочия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Вместе с тем, распространение действия названной статьи Федерального закона на уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации позволило бы более эффективно следить за деятельностью специальных учреждений на местном уровне.

На основании изложенного, Уполномоченным были подготовлены обращения в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А., заместителя Председателя Правительства Хабаровского края по вопросам безопасности и председателя постоянного комитета Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности с предложением рассмотреть вопрос о внесении изменений (дополнений):

- в Гражданский кодекс Российской Федерации;
- в Федеральный закон от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»;
- в Постановление Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306 «Об утверждении Правил содержания (пребывания) в специальных учреждениях Федеральной миграционной службы или её территориального органа иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации в форме принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии»,
- в Приказ Федеральной миграционной службы от 26.09.2014 № 534 «Об утверждении типовых требований к проектированию, техническому оснащению и оборудованию специальных учреждений Федеральной миграционной службы и её территориальных органов, предназначенных для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации или реадмиссии».

Также в 2015 году Уполномоченному пришлось столкнуться с обращениями граждан, содержащихся под стражей, выражавших своё возмущение условиями содержания в судах общей юрисдикции, расположенных на территории краевого центра. В частности, заявители высказывали недовольство переполненностью камер, отсутствием места для приёма пищи, недостаточным освещением, ненадлежащими условиями для ознакомления с материалами дела. Данное обстоятельство послужило поводом для проведения по инициативе УМВД России по Хабаровскому краю комиссионного обследования технической укреплённости помещений

федеральных судов города Хабаровска, условий содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, поскольку конвоирование и охрана таких лиц возложена законодателем именно на правоохранительное ведомство.

Необходимо отметить, что требования к размещению, участкам, функциональным группам помещений, объёмно-планировочным решениям, защищённости, инженерному оборудованию и внутренней среде зданий судов общей юрисдикции установлены Сводом правил СП 152.13330.2012 «Здания судов общей юрисдикции. Правила проектирования», введённым в действие 07.01.2013 (далее – Свод правил).

Так, пунктами 8.6 и 8.14 Свода правил предусматривается наличие в здании судов общей юрисдикции помещения для общения с адвокатом и ознакомления с делом, специально оборудованного для этих целей.

Кроме того, в соответствии с пунктами 8.9 и 8.12 площадь, приходящаяся на одно место в камере, должна составлять не менее 4 кв.м. Каждая камера оборудуется электрическим освещением, приточно-вытяжной вентиляцией, отоплением, специальными металлическими дверями, скамьями, раскладным столом для принятия пищи.

Вместе с тем, итоги выездного мероприятия оказались неутешительными: далеко не во всех судах площадь камер (даже в расчёте на одного человека) и их освещённость соответствуют установленным нормативам, а вентиляция, столики для приёма пищи и помещения (комнаты) для общения с адвокатом и ознакомления с делом отсутствуют вовсе. Не является исключением даже Хабаровский краевой суд.

Несмотря на то, что действие Свода правил, в силу пункта 1.2, распространяется только на проектирование вновь строящихся и реконструируемых зданий судов общей юрисдикции (да и то по возможности), Уполномоченный намерен добиваться приведения конвойных помещений судов в нормативное состояние, в том числе обращения к руководству Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации и в органы прокуратуры.

Благодаря «бдительности» отдельных следственно-арестованных в 2015 году Уполномоченному удалось вскрыть ещё одну болевую точку – следственные комплексы при правоохранительных органах.

К Уполномоченному обратился гражданин С. (дела от 11.03.2015 № 343 и от 05.05.2015 № 639) о ненадлежащих условиях содержания в помещении Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю (г. Хабаровск, ул. Джамбула, д. 41).

По результатам выездной проверки условий содержания подозреваемых (обвиняемых) в помещении СУ СК России по Хабаровскому краю, проведённой прокуратурой Кировского района города Хабаровска по заданию прокуратуры края при непосредственном участии сотрудника аппарата Уполномоченного, выявлен ряд нарушений, включая несоответствие нормы площади в расчёте на одного человека.

Со своей стороны, Уполномоченный, ознакомившись с выводами прокуратуры края, обратил внимание надзорного ведомства на отсутствие в проинспектированном помещении естественного освещения, что также не соответствует требованиям санитарно-эпидемиологического законодательства.

В последующем аналогичные по содержанию обращения также поступили от граждан К. (дело от 28.05.2015 № 739) и З. (дело от 27.07.2015 № 1016) в отношении следственных комплексов в отделах полиции №№ 2 и 6 УМВД России по г. Хабаровску, в ходе инспектирования которых с привлечением специалистов ЦГСЭН ФКУЗ МСЧ МВД России по Хабаровскому краю отмечены несоответствие уровня освещённости предельно допустимым нормам, а также недостаток площади камер с сравнении с требованиями к норме санитарной площади в расчёте на одного человека, установленной статьёй 23 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Однако действие названного Федерального закона и вытекающих из него подзаконных актов, регламентирующих норму санитарной площади в камерах мест содержания под стражей и их оборудование, не распространяется на подобные следственные комплексы, в то время как иными нормативными правовыми актами их правовой статус не урегулирован. В связи с чем, считать нарушением несоответствие площади камер следственного комплекса утверждённым нормам и отсутствие места для приёма пищи не представляется возможным.

В условиях ограниченного помещения для проведения следственных действий в СИЗО № 1 и с точки зрения удобства следователя функционирование подобных следственных комплексов оправдано. Однако их существование не должно быть в ущерб правам и свободам лиц, для которых они предназначены.

Исходя из этого, **Уполномоченный выступил перед Министерством юстиции Российской Федерации с предложением рассмотреть вопрос о нормативном урегулировании правового статуса помещений для проведений следственных действий, аналогичных тем, которыми**

располагает Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю и Управление Министерства внутренних дел Российской Федерации по городу Хабаровску.

Надеемся, что данная инициатива краевого омбудсмана найдёт своё отражение в законотворческой работе федерального ведомства.

В отчётном году Уполномоченным была продолжена работа по изучению проблематики социальной реабилитации и адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

Так, по итогам своей работы в 2014 году Уполномоченный выступил перед Законодательной Думой Хабаровского края с предложением о принятии соответствующего закона, который бы определял основы механизма пост пенитенциарной адаптации граждан, в том числе посредством внедрения модели специализированных центров социальной адаптации, предназначенных для оказания комплекса социальных услуг, направленных на содействие в осуществлении мероприятий по социальной адаптации лиц, освобожденных 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 освобожденных из мест лишения свободы, не имеющим постоянного места жительства, утратившим полностью или частично социально полезные связи.

К сожалению, данная инициатива, принимая во внимание отрицательные отзывы органов исполнительной власти края, не нашла положительного отклика со стороны краевых парламентариев.

Тем не менее, подобный исход дела побудил к тому, чтобы посмотреть на перспективы развития системы ресоциализации бывших осужденных несколько глубже.

Так, в соответствии с Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утверждённой Распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, в рамках совершенствования уголовно-исполнительной политики предполагается решить проблемы альтернативных наказаний, эффективных методик работы исправительных учреждений, эффективности мер ресоциализации осужденных (в том числе посредством их пост пенитенциарной адаптации).

В прошедшем году стартовал эксперимент ФСИН России по созданию в исправительных учреждениях центров исправления осужденных.

В качестве площадки для апробации пилотного проекта выступили пять субъектов Российской Федерации. По итогам эксперимента был сделан

вывод об эффективности предложенной структуры исправительных учреждений.

В отчётном году указанная экспериментальная модель внедрена ещё в ряде регионов России, включая Хабаровский край (ФКУ ИК-13 УФСИН России по Хабаровскому краю).

Целями работы Центра являются:

- привитие осужденным навыков законопослушного поведения;
- снижение уровня преступлений и правонарушений среди осужденных;
- адресное исправительное воздействие на осужденных, индивидуализация их психологического сопровождения, оказание конкретной помощи в решении вопросов трудового, бытового устройства осужденных после освобождения, создание благоприятных условий для пост пенитенциарной реабилитации.

Со своей стороны, Уполномоченный пришел к заключению, что логическим дополнением (продолжением) продвигаемой ФСИН России модели могло бы послужить внедрение в исправительных учреждениях центров социально-психологической реабилитации осужденных и их подготовки к освобождению, что позволит свести к минимуму формальную сторону процесса ресоциализации осужденных, посредством адресного воздействия на личность осужденного и разрешение его частных проблем.

Подобные центры на данный момент действуют в трёх исправительных учреждениях края, а именно: ФКУ ИК-3 УФСИН России по Хабаровскому краю (г. Хабаровск), ФКУ ИК-5 УФСИН России по Хабаровскому краю (г. Советская Гавань, Советско-Гаванский муниципальный район) и ФКУ ИК-12 УФСИН России по Хабаровскому краю (с. Заозёрное, Хабаровский муниципальный район).

Основными задачами Центра являются:

- комплексная реализация различных форм и методов социальной, психологической и воспитательной работы с осужденными;
- сокращение рецидива преступлений, совершенных лицами, освободившимися из мест лишения свободы;
- обеспечение ресоциализации осужденных, освоение ими основных социальных функций;
- оказание осужденным всесторонней социальной помощи, содействие в восстановлении и укреплении социально-полезных связей, поддержании отношений с родственниками, трудовом и бытовом устройстве после освобождения;

- ориентация осужденных на подготовку к жизни на свободе, снятие тревожности и страха перед освобождением;

- привитие осужденным ценностных ориентаций, принятых в обществе, формирование положительного опыта общения и поведения;

- организация психологического сопровождения исправительного процесса.

Участие в психологической и воспитательной работе с осужденными в период их пребывания в центрах обеих моделей уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, членов общественных наблюдательных комиссий, а также представителей общественных и религиозных объединений позволило бы решить целый комплекс задач при подготовке к освобождению и интеграции освобождающихся в обществе.

Независимо от результатов проводимого ФСИН России эксперимента, центры социально-психологической реабилитации осужденных и их подготовки к освобождению, без сомнения, найдут своё место в уголовно-исполнительной системе. Однако нельзя исключать, что повсеместное распространение такой модели центра потребует внести некоторые коррективы в уже существующий регламент его деятельности.

Помимо пребывания осужденных в указанных выше центрах, дополнительным критерием оценки исправления и ресоциализации осужденных-женщин (в том числе при рассмотрении вопроса об условно-досрочном освобождении), дети которых содержатся в домах ребёнка при исправительных учреждениях, по нашему мнению, могло бы выступить их отношение к воспитанию собственных детей, уходу за ними и общению, поскольку проявление заботы о ребёнке может существенно повлиять на личность осужденной женщины в части формирования у неё стремления к законопослушному поведению в обществе.

Кроме того, одним из способов развития системы наказаний, альтернативных лишению свободы, предложенных Концепцией, является привлечение органов местного самоуправления, занятости населения, образования и здравоохранения, общественности, реабилитационных центров и иных организаций к процессу социальной адаптации и исправлению осужденных. Подобная задумка уже находит свой отклик в действующей в крае государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае, утверждённой Постановлением Правительства Хабаровского края от 31.12.2013 № 482-пр.

Нет сомнений в том, что внедрение вышеуказанного инструмента позволит продолжить процесс ресоциализации осужденных, уже освободившихся из мест лишения свободы, и двести его до логического завершения.

В этой связи, компромиссным путём решения указанной задачи, на наш взгляд, является создание на территории субъектов Российской Федерации системы профильных коллегиальных органов (комиссии), предполагающей формирование таковых на территории каждого муниципального образования (района, округа), включающих в свой состав представителей заинтересованных ведомств (организаций) и выполняющих комплекс задач, направленных на социальную адаптацию лиц, освободившихся из мест лишения свободы, при помощи механизма их реализации.

Важным элементом работы на данном этапе является реабилитационная карта гражданина, содержащая приоритетные направления работы с лицом, обратившимся за помощью, которую надлежало бы выдавать каждому, кто освобождается из мест лишения свободы

В свою очередь, деятельность по организации взаимодействия и помощи в социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, выработке практических рекомендаций для местных коллегиальных органов (комиссий) и совершенствованию правового регулирования деятельности в указанной сфере предстояло бы осуществлять коллегиальному органу (комиссии) субъекта Российской Федерации.

Мониторинг регионального законодательства показал, что в ряде субъектов Российской Федерации на уровне муниципальных районов уже сформированы и действуют аналогичные межведомственные комиссии.

Практическая реализация предложенной схемы, позволит объединить воедино разрозненные и несистематизированные попытки разрешения проблемы социальной адаптации лиц, отбывших наказание в виде лишения свободы, создаст целую систему исправления и ресоциализации осужденных, и, как следствие, сократить уровень рецидивной преступности.

Поскольку наиболее сложным в решении вопросом социальной адаптации лиц, освобождённых из мест лишения свободы, является их обеспечение жильём, то в предложенную систему как раз таки гармонично впишутся вновь создаваемые или уже действующие в субъектах Российской Федерации специализированные центры социальной адаптации.

Таким образом, описанный выше механизм образует целую систему исправления и ресоциализации осужденных, которую можно условно разделить на два уровня: федеральный (пенитенциарный) и региональный (пост пенитенциарный).

Однако деятельность как выше обозначенных центров, коллегиальных органов (комиссий), так и социальных учреждений в настоящий момент не имеет чёткой правовой регламентации, вследствие чего, усматривается потребность во внесении на федеральном уровне соответствующих изменений в ряд нормативных правовых актов.

До этого момента органами исполнительной власти Хабаровского края в сотрудничестве с заинтересованными ведомствами могут быть приняты меры, направленные на практическую реализацию описанной выше концепции на региональном уровне путём внедрения коллегиальных органов (комиссии) и специализированных центров социальной адаптации.

Так, обобщение ситуации свидетельствует, что коллегиальные органы (комиссии) в сфере пост пенитенциарной адаптации лиц в Хабаровском крае отсутствуют. Вместе с тем, в каждом муниципальном образовании действует комиссия по профилактике и предупреждению правонарушений и преступлений. Исходя из этого, полагаем, что такая работа возможна и в рамках указанных комиссий.

В свою очередь, в качестве коллегиального органа (комиссии) субъекта Российской Федерации может выступить межведомственная комиссия по организации взаимодействия и координации вопросов жизнедеятельности подразделений уголовно-исполнительной системы Хабаровского края, действующая на основании Постановления Губернатора края от 22.06.2006 № 126.

Что касается специализированных центров социальной адаптации, то следует признать, что их организация за счёт средств краевого бюджета в сложившейся экономической ситуации маловероятна.

Тем не менее, считаем, что эту работу необходимо продолжать.

Описанная система исправления и ресоциализации осужденных была представлена Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации Памфиловой Э.А. и нашла положительный отклик со стороны федерального омбудсмана.

Отрадно, что к концу года депутаты краевой думы вновь всерьез заинтересовались проблематикой социальной реабилитации бывших осужденных. В связи этим, надеемся, что наши совместные усилия в 2016 году примут силу юридического документа. Время покажет.

РАЗДЕЛ V
РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ

Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства. Реализация данного конституционного постулата является не только главным критерием развития общества, но показателем благополучия конкретного человека. Только действуя в рамках интересов людей, соблюдая конституционные и международные принципы, направленные на обеспечение граждан приемлемым уровнем жизни, работой, медицинской помощью, жильем, образованием, а также возможностью реализации их политических и личных прав, государство приобретает черты характеризующие его как правовое и демократическое. В свою очередь, оценка уровня развития демократии и состояния гражданского общества в любом государстве зависит от того, насколько полно и беспрепятственно реализуются его гражданами политические права, поскольку именно с их помощью обеспечивается участие граждан в политической жизни общества, а равно их влияние на формирование важнейших государственно-правовых институтов страны.

Конституция Российской Федерации включает в группу политических прав и свобод:

- право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (часть 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации);

- право на объединение (часть 1 статьи 30 Конституции Российской Федерации);

- право мирных собраний, без оружия, организации митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (статья 31 Конституции Российской Федерации);

- право на информацию (пункт 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации);

- право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Анализируя результаты деятельности государственного правозащитного института в крае можно с уверенностью говорить о том, что жители края оценивают ситуацию в сфере реализации своих политических прав и свобод как благоприятную. За 2013 – 20015 годы к Уполномоченному поступило 84 обращения, связанные с реализацией этих прав, при этом

прошедшие годы были весьма насыщенными политическими событиями. Важнейшими из них, несомненно, являлись выборы, в результате которых граждане Хабаровского края определяли своих представителей в государственной власти и органах местного самоуправления.

Выборы, по сути, представляют собой главную форму проявления суверенитета народа, его политической роли как источника власти, источника наделенного правом решать, кто будет управлять государством от их имени.

Значение выборов как формы реализации гражданами права на участие в управлении государством акцентируется в части 3 статьи 21 Всеобщей декларация прав человека, согласно которой «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования».

Самыми значимыми избирательными кампаниями для жителей края, за рассматриваемый период времени, безусловно, стали выборы Губернатора Хабаровского края, состоявшиеся в сентябре 2013 года, и выборы депутатов Законодательной Думы Хабаровского края (шестого созыва), состоявшиеся в сентябре 2014 года. Их результаты в целом показали стабильность политической системы, зрелость политических партий, их умение вести предвыборную борьбу на законной основе. Достаточно высокий уровень участия граждан в выборах свидетельствовал об интересе жителей края к политическим и социально-экономическим процессам, происходящим на его территории, желании реализовать свои конституционные права избирать и быть избранным, влиять на эти процессы.

Завершили череду избирательных кампаний выборы в органы местного самоуправления, состоявшиеся в апреле 2015 года.

Уполномоченный, исполняя возложенные на него функции, в рамках большинства избирательных кампаний, работая в тесном взаимодействии с избирательной комиссией Хабаровского края, обеспечивал соблюдение законодательных норм направленных на реализацию конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В рамках совместной работы государственного правозащитного института и избирательной комиссии осуществлялось не только обеспечение соблюдения норм избирательного законодательства всеми участниками избирательного процесса, но и разъяснение избирательных прав граждан,

и создание всех условий и возможностей для их реализации, обеспечение открытости и прозрачности работы избирательных комиссий всех уровней.

Так, к примеру, в рамках программы вышедшей 12.08.2014 на телекомпании «Губерния» под рубрикой «Территория права» Уполномоченный и председатель Избирательной комиссии Хабаровского края в прямом эфире вели разговор о выборах, которые должны были пройти в Хабаровском крае 14 сентября 2014 года[38].

Предметом обсуждения стали вопросы, касающиеся изменений, произошедших в порядке проведения выборов. В частности, на такое нововведение, как досрочное голосование по всей территории края, а также вопросы деятельности избирательной комиссии в выборный и межвыборный период. Председатель краевой комиссии заверил, что все потенциальные кандидаты проходят специальную проверку, и заявил о недопустимости нарушений и фальсификаций в процессе голосования ни со стороны членов избиркомов, ни со стороны других участников избирательного процесса.

Уполномоченный, в ходе программы, обратил внимание жителей края на проводимую работу по повышению политической и правовой культуры, в том числе на проводимые среди молодежи конкурсы, в игровой и творческой форме помогают им постигать основы избирательного процесса.

В рамках программы была организована «горячая телефонная линия», с помощью которой телезрители имели возможность напрямую обратиться к участникам телеэфира и задать интересующие вопросы.

Аналогичная передача состоялась годом ранее[39]. 29 июля 2013 года в прямом эфире телекомпании «Губерния» Уполномоченный и председатель Избирательной комиссии Хабаровского края вели разговор о предстоящих 8 сентября 2013 года выборах Губернатора Хабаровского края и выборах в органы местного самоуправления.

Также необходимо отметить, что особое внимание в ходе прошедших избирательных кампаний уделялось обеспечению избирательных прав жителей Хабаровского края с ограниченными возможностями здоровья.

Благодаря проделанной работе, за прошедшие годы у жителей Хабаровского края практически не возникало вопросов по реализации избирательных прав, об этом в частности свидетельствует минимальное количество обращений граждан[40], которые продолжают оставаться для Уполномоченного основным информационным источником о нарушениях

[38] http://www.pravo.khv.ru/node/1295 (ссылка на передачу «Территория права»).

[39] http://www.pravo.khv.ru/node/1193 (ссылка на передачу «Территория права»).

[40] 3 обращения о нарушении избирательных прав граждан, поступивших в адрес Уполномоченного за период с 2013 по 2015 годы.

прав граждан. Это, в свою очередь, позволяет сделать вывод о том, что население края дает позитивную оценку реализации указанного права.

Говоря о реализации гражданами права избирать и быть избранным, не следует забывать и о существующей обязанности граждан в данном процессе, а именно обязанности в обеспечении, посредством своего волеизъявления, формирования системы органов государственной власти и управления. То есть в установлении того лица, чьим решениям, в последующем, им (гражданам) придется подчиняться.

Акцент на вышеназванной обязанности сделан в связи с тем, что нередко жители края не торопятся её реализовать (особенно актуальна такая проблема для муниципальных выборов).

Причиной этому, по мнению Уполномоченного, зачастую является как низкий уровень избирательной и политической культуры, так и непонимание гражданами связи между собственным участием в политической жизни края и страны. Так, часть населения края по-прежнему придерживается позиции, что «от меня ничего не зависит» или «мой голос ничего не изменит» и поэтому не является на выборы. Такие люди, по сути, делегируют свои права другим. Хотя нередко, в последующем, не упускают возможности предъявить претензии к работе властей, участие в выборе которых они не желали принимать.

Необходимо сразу оговориться, что приведением подобных примеров Уполномоченный не настаивает на введении административной ответственности за игнорирование гражданами Российской Федерации своей конституционной обязанности по формированию системы органов государственной власти и управления. Вместе с тем, граждане должны осознать свою гражданскую ответственность и, в первую очередь перед собой. Поскольку именно своим бездействием он выказывает безразличие к стране, в которой он живет и, как следствие, к своей жизни в этой стране.

В любом случае, в связи с ростом политической индифферентности в обществе задачей всех государственных органов, по мнению Уполномоченного, должно стать изменение существующего стереотипа мышления граждан, согласно которому «все уже решено и от них ничего не зависит». Необходимо выходить на тот современный уровень развития, когда каждый гражданин будет знать, что власть принадлежит народу, власть зависит от того, как за нее голосует каждый человек и что именно с этой, избранной им властью ему придется жить и работать.

Предстоящий 2016 год будет значимым для населения России и жителей Хабаровского края в части политических событий. Главным

знаковым событием наступающего года являются, безусловно, предстоящие 18 сентября 2016 года выборы депутатов Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации VII созыва. Они пройдут по смешанной избирательной системе, из 450 депутатов 225 будут избраны по пропорциональной системе (по партийным спискам по единому федеральному округу), и еще столько же – по мажоритарной системе (по одномандатным округам).

Надеемся, что предстоящие выборы пройдут на высоком уровне и граждане проявят активность, отдавая голоса людям и политическим партиям, которым они доверяют. Со свой стороны, государственный правозащитный институт в предвыборный период вновь обратит особое внимание на соблюдение избирательных прав граждан. Всё будет сделано для того, чтобы выборы в крае прошли легитимно, и выбор каждого человека был защищен.

Важное место в системе политических прав граждан занимает право на объединение, предусматривающее гарантированную Конституцией Российской Федерации возможность граждан и иных лиц создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов, право вступать в уже существующие объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из объединений.

Так, по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, на территории региона зарегистрированы и действуют 918 общественных объединений, в том числе 57 политических партий, которые открыто пропагандируют свою идеологию и взгляды на политическое и экономическое устройство страны и края, 191 религиозная организация и 216 профессиональных союзов[41].

В свою очередь, право на объединение в общественные организации обеспечивает гражданам возможность совместной реализации культурных, экономических, политических и других интересов. Кроме того, право на объединение дает возможность гражданам совместно участвовать в государственной и общественной жизни посредством участия в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, а также участвовать

[41] Число общественных и религиозных организаций, учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов по Хабаровскому краю на 1 января 2015 года.

в выборах и референдумах, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

Безусловно, что право на объединение тесно взаимодействует с обозначенным выше правом на проведение мирных собраний, без оружия, организации митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также правом на свободу мысли и слова.

Реализация права граждан на проведение собраний, митингов, уличных шествий или демонстрации (как совместно, так и индивидуально) в Хабаровском крае осуществляется на основе федерального и регионального законодательства, в том числе на основе Закона Хабаровского края от 26.01.2005 № 258 «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий в Хабаровском крае» и Закона Хабаровского края от 30.03.2011 № 83 «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования». Ранее, правовую основу реализации гражданами указанного права составлял Закон Хабаровского края от 26.01.2005 № 258 «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий в Хабаровском крае». Необходимо отметить, что в декабре 2012 года в целях реализации права граждан на проведение собраний, митингов, уличных шествий или демонстрации, на которых граждане желают высказать свои позиции и взгляды на отдельные события, происходящие в стране и регионе, в Хабаровском крае было принято решение о смягчении правил проведения массовых акций. Так, Законом Хабаровского края от 26.12.2012 № 256 были внесены изменения в Закон Хабаровского края «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Хабаровского края» и в статью 2 Закона Хабаровского края «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования». В частности, с принятием указанных изменений отпала необходимость при проведении одиночного пикета и мероприятий с количеством участников до 100 человек в подаче уведомления в органы власти о проведении публичной акции.

По мнению Уполномоченного, принятые изменения благоприятно отразились на политической жизни региона, а также помогли гражданам в реализации их права на свободу слова. Лучшим доказательством этого является отсутствие заявлений и обращений граждан, общественных организаций, партий о воспрепятствовании органами государственной

власти, органами местного самоуправления или должностными лицами в реализации их права на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований. И это большое достижение, поскольку участие граждан в мирных собраниях и шествиях позволяет гражданам не только свободно выражать свои мнения, обозначать свою позицию по тому или иному злободневному вопросу, но и влиять на формирование мнений своих сограждан, выдвигать требования к органам государственной власти по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни края и страны в целом.

Говоря о выдвижении требований к органам государственной власти необходимо отметить особую роль некоммерческих организаций, которые сегодня являются основными институтами гражданского общества, выступающими в качестве непосредственного партнера органов государственной власти в решении стоящих перед обществом проблем. Некоммерческие организации, являясь формой самоорганизации граждан для реализации своих интересов, способны не только решать ряд актуальных для общества проблем, но и создавать систему социальной взаимопомощи, построенную на принципах солидарности и самостоятельности её участников.

Так, сегодня представители некоммерческих общественных объединений и организаций входят в различные консультативные и совещательные органы, созданные при органах государственной власти края. В рамках концепции развития некоммерческого сектора 19 июля 2007 года постановлением Губернатора края № 111 был создан Совет при Правительстве края по взаимодействию с некоммерческими организациями, а 13 июля 2009 года постановлением Губернатора края № 93 был создан совет при Губернаторе Хабаровского края по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

В июле 2013 года на смену указанным выше Советам пришел Общественный совет некоммерческих организаций при Губернаторе Хабаровского края.

Общественный совет был создан в рамках постановления Губернатора Хабаровского края от 05.07.2013 № 56 «Об общественном совете некоммерческих организаций при Губернаторе Хабаровского края» с целью повышения эффективности взаимодействия органов исполнительной власти края с некоммерческими организациями, совершенствования механизмов поддержки деятельности некоммерческих организаций, повышения гражданской активности населения края.

Состав Совета формируется из представителей органов государственной власти края и некоммерческих организаций, зарегистрированных на территории края. На сегодняшний день в состав Совета входят порядка 22 представителей некоммерческих организаций Хабаровского края.

Его основными задачами являются – обеспечение взаимодействия между органами исполнительной власти края и некоммерческими организациями при разработке и реализации общественно полезных программ (проектов); подготовка предложений и рекомендаций по вопросам взаимодействия органов исполнительной власти края и некоммерческих организаций; активизация деятельности некоммерческих организаций, развитие принципов социального партнерства.

Необходимо отметить, что развитие некоммерческого сектора способствует росту количества профессионально действующих НКО, которые создают рабочие места, привлекают инвестиции в социальную сферу. Другими словами, содействие развитию некоммерческого сектора в крае оказывает благоприятное влияние не только на некоммерческий сектор, но и на общую социально-экономическую ситуацию, создавая более благоприятные условия для реализации программ развития края, в том числе в рамках национальных проектов, межрегиональных программ и инвестиционных проектов.

К сожалению, не все официально зарегистрированные некоммерческие организации проводят столь нужную для края и его жителей реальную работу. Так, к примеру, в 2015 году в Хабаровске было зарегистрировано более 1,5 тысяч некоммерческих общественных организаций. Между тем, только 80 из них проводят реальную работу по реализации социальной миссии.

Возможной причиной этого является экономический аспект, а равно неумение переводить социальный проект в прибыльный проект. Возможной причиной этого также является и слабая заинтересованность государственных органов в привлечении НКО (СО НКО) в социальную сферу ввиду наличия ограниченного количества примеров положительного опыта социального предпринимательства.

Определение причины обозначенной выше ситуации выходит за рамки компетенции института уполномоченного по правам человека. Вместе с тем, социально ориентированные некоммерческие организации появились не случайно. Они являются естественным ответом на накопленные обществом социальные проблемы. Иными словами СО НКО, по сути, необходимо рассматривать в качестве одного из партнеров, по удовлетворению

социальных потребностей общества. В связи с чем, **по мнению Уполномоченного, государство должно показывать большую заинтересованность в развитии СО НКО, постепенно увеличивая количество выделяемых грантов, а также совершенствуя законодательство, регулирующее деятельность указанных некоммерческих организаций.**

Возвращаясь к теме формирования гражданских институтов необходимо отметить, что Уполномоченный подключился к этому процессу еще в 2007 году. В частности, в сентябре 2007 года был образован Общественный совет при Уполномоченном, в состав которого входят 9 представителей общественных объединений, основной задачей которых является деятельность по защите прав и законных интересов граждан. Первые заседания совета показали большую заинтересованность общественности в диалоге с государственными органами по вопросам соблюдения и защиты прав жителей региона, обозначилась потребность в обмене накопленным опытом. Поэтому в рамках деятельности Общественного совета регулярно проводятся обучающие семинары под общей темой: «Механизмы защиты прав человека». Такая совместная деятельность государственных органов, Уполномоченного и некоммерческих организаций позволяет гражданам доводить до властных структур свои мнения по наиболее важным проблемам развития края, обозначать болевые вопросы по развитию институтов гражданского общества, участвовать в управлении делами государства.

Более того, в 2011 году, при непосредственном участии членов Общественного совета при Уполномоченном была разработана Концепция правового просвещения на период до 2020 года. Концепция включает в себя цели, принципы, задачи и основные направления правовой просветительской деятельности в Хабаровском крае на период до 2020 года, а также механизмы её реализации.

К сожалению, в силу различных причин эта программа не нашла надлежащего отклика, хотя некоторые её части, в той или иной степени, реализуются.

Уполномоченный полагал бы необходимым предложить вернуться к её комплексному рассмотрению всеми заинтересованными структурами, начиная с Правительства и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края.

В свою очередь, проводимая институтом уполномоченного по правам человека как самостоятельно, так и при содействии членов Общественного совета, просветительская деятельность является одним из звеньев в цепочке

реализации права граждан на информацию, установленных положениями Конституции Российской Федерации.

Так, согласно части 4 статьи 29 Конституции Российской Федерации – каждый имеет право свободно искать, получать, передавать и распространять информацию любым законным способом. Более того, в силу части 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации каждый обладает правом на доступ к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц.

В продолжение указанных конституционных норм Президентом Российской Федерации был подписан Указ от 31.12.1993 № 2334 «О дополнительных гарантиях прав граждан на информацию», который стал первым актом главы Российского государства, посвященным реализации конституционного права граждан на информацию. В частности, Указом определено, что деятельность государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц осуществляется на принципах информационной открытости, что выражается:

- в доступности для граждан информации, представляющей общественный интерес или затрагивающей личные интересы граждан;

- в систематическом информировании граждан о предполагаемых или принятых решениях;

- в осуществлении гражданами контроля за деятельностью государственных органов, организаций и предприятий, общественных объединений, должностных лиц и принимаемыми ими решениями, связанными с соблюдением, охраной и защитой прав и законных интересов граждан;

- в создании условий для обеспечения граждан Российской Федерации зарубежными информационными продуктами и оказания им информационных услуг, имеющих зарубежное происхождение.

В настоящее время в Хабаровском крае доступ к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления обеспечиваться различными способами:

1) путем обнародования (опубликования) государственными органами и органами местного самоуправления информации о своей деятельности в СМИ;

2) с помощью размещения такой информации в сети Интернет, в помещениях, занимаемых указанными органами, и в иных отведенных для этих целей местах;

3) через библиотечные и архивные фонды;

4) возможностью непосредственного присутствия граждан на заседаниях коллегиальных органов власти;

5) предоставлением соответствующих сведений по запросу.

Анализ поступивших в адрес государственного правозащитного института обращений граждан показывает, что конституционные права граждан на доступ к информации о деятельности органов власти и местного самоуправления сегодня в крае в основном соблюдаются.

Так, в последнее время все чаще органы власти и органы местного самоуправления стали выносит на общественные (публичные) слушания результаты своей деятельности, а равно проекты документов (законов, программ и т.п.) направленных на развитие как края в целом, так и муниципального образования и его инфраструктуры в частности.

К примеру, в феврале 2015 года в поселке Переяславка района имени Лазо с участием представителей предприятий, предпринимателей, жителей района, глав сельских и городских поселений прошли общественные слушания государственных программ. В ходе обсуждения государственных программ, были рассмотрены вопросы снижения напряженности на рынке труда и развития системы образования в крае и муниципальном районе.

Организаторами слушаний выступило главное управление реализации общественно-государственного сотрудничества и социальных инициатив Губернатора и Правительства края, министерство образования и науки края, комитет по труду и занятости населения региона, администрация района имени Лазо.

Сегодня законодательство, регулирующее вопросы предоставления гражданам информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, содержит четко определенные требования к объему, содержанию и форме предоставляемой информации.

Как правило, подобная информация размещается на официальных сайтах государственных органов. Проведенное выборочное изучение официальных сайтов государственных органов и муниципальных образования Хабаровского края показывает, что в большинстве своем они в полной мере обеспечивают доступ граждан к информации. Вместе с тем, имели место случаи, когда на официальных сайтах органов местного самоуправления не размещалась информация о его деятельности, тем самым нарушался принцип открытости, достоверности и своевременности предоставления информации.

Встречались факты, когда размещались утратившие силу нормативные правовые акты и указывались устаревшие сведения о полномочиях органов

власти, что, по мнению Уполномоченного, могло ввести граждан в заблуждение.

Иногда нормативные правовые акты и иные документы размещались на сайтах только в виде документов в электронной форме или архивированных файлов формата «zip» и «rar», для просмотра которых требовалась установка специального программного обеспечения.

Вместе с тем, необходимо отметить, что для устранения указанных нарушений Уполномоченному не требовалось привлечение надзорных органов, обладающих богатым арсеналом правовых средств (правом приносить протесты, вносить представления, инициировать привлечение виновных лиц к дисциплинарной и административной ответственности и др.), было достаточно обращений Уполномоченного направленных в адрес государственного органа или органа местного самоуправления о необходимости устранения того или иного нарушения права граждан на получение информации.

Подобные нарушения, по мнению Уполномоченного, стали возможны в силу нескольких причин. Во-первых, это не всегда надлежащее исполнение своих обязанностей должностными лицами ответственными за размещение и обновление данных, что отчасти обусловлено отсутствием контроля со стороны руководства. А, во-вторых, это отсутствие ведомственных правовых актов содержащих нормы, фиксирующие актуальные требования к инструментам обеспечения доступности информации и к ее содержанию.

Исключить подобные факты возможно посредством принятия своевременных мер к повышению уровня соответствующей профессиональной квалификации государственных и муниципальных служащих органов власти, а равно предупреждению последних о существующих мерах ответственности, в том числе через ознакомление их с результатами прокурорских проверок в указанной сфере.

В числе политических прав граждан следует также указать и право на обращение. Суть этого права усматривается в возможности граждан России обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные послания в государственные органы и органы местного самоуправления. Это право предусматривает возможность обращаться с просьбой, жалобой или предложением в любой орган и к любому должностному лицу, и обязанность должностного лица дать ответ на это обращение. Обращение может содержать как личные вопросы, так и общественные. Реализация данного

права предполагает развитие личной инициативы и личной заинтересованности граждан при решении вопросов государственного, общественного и личного характера.

Как уже было отмечено ранее, за 2013 – 2015 годы правом на обращение к Уполномоченному воспользовались 9413 граждан, из них более 90% – жители Хабаровского края и 10% – граждане, проживающие на территории других субъектов Российской Федерации и других стран.

Тематика обращений разнообразна. Жителей края, прежде всего, волнуют вопросы реализации социально-экономических и личных (гражданских) прав. Начиная с 2013 года вопросы общественно-политической жизни стабильно держат пятую позицию со средним процентом равным 0,8 (в 2013 году – 0,6%, 2014 году – 1,0%, 2015 году – 0,8%).

Главным образом, обращения данной категории касались вопросов усовершенствования деятельности государственных и муниципальных служащих и отдельных должностных лиц, вопросов присвоения почетных званий, совершенствования действующего законодательства.

Так, к примеру, в ноябре 2013 года в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки М., в котором она предлагала Уполномоченному при осуществлении им своей деятельности использовать резолюцию международной научно-практической конференции, посвященной вопросам реализации конституционной концепции непосредственного управления гражданами государством. Аналогичное предложение поступило от гражданки О.

Как уже было отмечено ранее, в разделе, посвященном защите прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь, жительница г. Хабаровска (дело от 13.03.2013 № 321) обратилась в адрес Уполномоченного с просьбой выйти с законодательной инициативой по внесению изменений в федеральное законодательство, регламентирующее вопросы распространения туберкулеза в Российской Федерации, в части включения в него положения о запрете туберкулезным больным покидать лечебное учреждение (противотуберкулезный диспансер).

Представленные результаты деятельности позволяют говорить, что в Хабаровском крае признаются гарантированные международными нормами, Конституцией Российской Федерации, Уставом Хабаровского края политические права и свободы граждан, а также созданы достойные условия для их реализации.

В заключение настоящего раздела Уполномоченный считает необходимым вернуться к вопросу предстоящих выборов и обратиться не

столько к органам власти края, сколько к его жителям: «Исполните свой гражданский долг, придите на выборы! Более того, станьте для Уполномоченного источником информации о состоянии избирательной кампании. Только совместными усилиями мы сможем обеспечить гражданский контроль над выборным процессом и делегировать свои голоса тем людям, которые обладают доверием большинства и, тем самым, обеспечим им право представлять жителей Хабаровского края в законодательном органе страны».

РАЗДЕЛ VI
РЕАЛИЗАЦИЯ КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ И СВОБОД

Культурные права и свободы органично входят в систему прав человека — политических, гражданских, экономических и социальных.

Культурные права гарантируют духовное развитие человека и призваны формировать нравственность, стандарты поведения, утверждающие достоинство личности, сплоченность общества. Именно поэтому в настоящее время культурные права и свободы получили всеобщее признание, в том числе на международном уровне. Они нашли свое отражение во Всеобщей декларации прав человека, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах. В нашей стране культурные права и свободы также являются важнейшим элементом конституционно-правового статуса (положения) человека и гражданина.

Конституция Российской Федерации относит к числу культурных прав и свобод, способствующих свободному развитию человека и граждан:

– право на образование, общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях (части 1 и 2 статья 43 Конституции Российской Федерации);

– свобода литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, преподавания (часть 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации);

– право на охрану интеллектуальной собственности (часть 1 статьи 44 Конституции Российской Федерации);

– право на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям (часть 2 статьи 44 Конституции Российской Федерации).

По мнению Уполномоченного, конституционное закрепление права каждого на образование, а равно гарантированность государством общедоступности и бесплатности дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях имеет огромное значение, поскольку лишь посредством образования каждого индивида возможно формирование организованного общества.

Сегодня государство обеспечивает гражданам право на образование путем создания системы образования. В частности, для реализации

образовательных программ дошкольного образования в Российской Федерации функционируют дошкольные образовательные учреждения.

В 2015 году Хабаровский край завершил федеральную программу по строительству и реконструкции дошкольных образовательных учреждений (далее – детский сад, дошкольное учреждение). За прошедший год новые детские сады появились в населенных пунктах Горин и Дуки Солнечного муниципального района, селах Краснореченское и Восточное Хабаровского муниципального района, городах Вяземский и Бикин, поселке Тахта Ульчского муниципального района.

В общей сложности за 5 лет в крае построен 21 детский сад на 2,5 тысячи мест. Всего же за счет реконструкции и капремонта, а также открытия частных детских садов в регионе дополнительно появилось около 8,5 тысяч мест в дошкольных образовательных учреждениях. Сегодня, с уверенностью можно сказать, что жители Хабаровского края в возрасте от 3 до 7 лет имеют реальную возможность реализовать свое право на получение дошкольного образования.

Однако до настоящего времени существуют некоторые проблемы с реализацией данного права среди жителей края не достигших 3-хлетнего возраста. В частности, в адрес государственного правозащитного института продолжают поступать обращения, в которых заявители указывают, что не в силах реализовать право на получение их несовершеннолетними детьми, в возрасте от 1,5 до 3-х лет, дошкольного образования, поскольку государственные и муниципальные образовательные учреждения, а равно органы управления образованием, отказывают им в этом.

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».

В июле 2015 года в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Б., в котором заявительница выражала обеспокоенность нехваткой мест в детских дошкольных образовательных учреждениях и просила оказать содействие в устройстве её сына, достигшего возраста 1,7 лет, в детский сад.

Всего за 2013 – 2015 годы в адрес Уполномоченному поступило 49 подобных обращений (в 2013 году – 16, в 2014 году – 18, в 2015 году - 11).

Необходимо отметить, что по сравнению с прошедшими годами в 2015 году подобных обращений адресованных институту уполномоченного по правам человека стало меньше. Возможно, это связано это с тем, что, как было отмечено ранее, на территории края построено больше дошкольных учреждений, в которых формируются группы, в том числе для детей достигших двухлетнего возраста. Однако делать какие-либо выводы, не обладая статистикой обращений по данному вопросу адресованных Уполномоченному по правам ребенка в Хабаровском крае, было бы ошибкой.

Вместе с тем, анализ имеющихся в наличии Уполномоченного статистических данных позволяет сказать, что проблема реализации ребенком, достигшим возраста 1,5 лет, права на посещение дошкольного учреждения на сегодняшний день сохраняется и игнорирование её было бы неправильно, поскольку реализация данного права тесно связана с возможностью реализации родителем (законным представителем) данного ребенка конституционного права на труд, а равно исполнением им законодательно закрепленной обязанности по содержанию ребенка.

Безусловно, с указанной проблемой сталкивается не каждая семья. Особенно остро она стоит для неполных семей, поскольку после достижения ребенком 1,5 лет заканчивается выплата соответствующего пособия. Таким образом, семья фактически лишается материальных условий жизни.

Справедливым решением сложившейся проблемы для подобных семей стало бы принятие нормативного правового акта, устанавливающего компенсацию за не предоставление ребенку места в детском дошкольном образовательном учреждении после достижения им возраста 1,5 лет (об этом в частности уже отмечалось Уполномоченным в Докладе за 2014 год).

Компенсация 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 Российской Федерации 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 и 2) Конституции Российской Федерации, гарантирующей право на дошкольное образование, находятся во взаимосвязи с положениями ее статьи 38, согласно которым материнство и детство, семья находятся под защитой государства (часть 1), а забота о детях, их воспитание – равное право и обязанность родителей (часть 2). 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 Конституции Российской Федерации)».

Продолжая тему образования, необходимо отметить, что гражданам Российской Федерации гарантируется возможность получения образования независимо от пола, расы, национальности, языка, возраста, состояния здоровья.

Гарантированная Конституцией Российской Федерации возможность получения образования всеми детьми, независимо от состояния их здоровья, получила свое дальнейшее законодательное закрепление в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации». Согласно данному 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, что предполагает создание специальных условий для их обучения, коррекции нарушений развития, социальной адаптации с использованием профессиональных педагогических подходов и методик, подходящих конкретному ученику.

Необходимо отметить, что проблема развития инклюзивного образования находится в Хабаровском крае, как и в Росси в целом, на этапе развития. В частности, в крае сформирована и реализуется программа «Доступная среда», в рамках которой министерством образования и науки Хабаровского края проводится работа по формированию образовательных учреждений, обеспечивающих совместное обучение детей-инвалидов со здоровыми детьми.

В 2015 году мероприятия по созданию универсальной без барьерной 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, по состоянию на 01.01.2016, в Хабаровском крае в 124 образовательных организации создана без барьерная среда, из них:

- 115 школ, в которых обучаются 2943 ребенка с ограниченными возможностями здоровья и 544 ребенка-инвалида;

- 9 техникумов, в которых обучаются 608 человек с ограниченными возможностями здоровья[42].

Вместе с тем, система инклюзивного образования подразумевает не только создание без барьерной среды, но и наличие специально подготовленных педагогов, адаптивных программ, разработанных в соответствии со стандартом государственного образования, а также работу с родителями «особенных» детей.

Другими словами, пока в общеобразовательных школах не появятся квалифицированные специалисты, владеющие навыками обучения как обычных детей, так и детей с особыми образовательными потребностями, вопрос инклюзивного образования будет оставаться открытым.

По мнению Уполномоченного, решение указанного вопроса, на сегодняшний день, невозможно без установления взаимодействия между педагогами общего образования со специалистами в области коррекционной педагогики, специальной и педагогической психологии. Именно указанное взаимодействие должно обеспечить преемственность принципов и технологий преподавания, обучающих и развивающих программ, предназначенных как для обычных детей, так и для детей с особыми образовательными потребностями между всеми участниками инклюзивного образования.

И, конечно же, как уже было отмечено ранее, решение проблем детей с особыми образовательными потребностями невозможно без участия объединений родителей «особенных» детей и общественных организаций инвалидов.

В Хабаровском крае примером такого объединения может служить общественная организация родителей, имеющих детей с нарушением слуха (АРИДОНС), которая несколько лет подряд занимается ранней подготовкой к школе детей, у которых оба родителя глухие.

---

[42] Информация министерства образования и науки Хабаровского края (письмо от 20.01.2016 № 08.1-25-386).

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, в социализации и адаптации детей с особенностями развития в обществе, в их подготовке к поступлению в ВУЗ, получению профессии и работы в этом обществе, а главное в возможности быть независимым, Уполномоченный считает необходимым рекомендовать отраслевым государственным органам изучить эту проблему, а также опыт работы общественной организации, и перевести его на государственную основу.

Безусловно, говоря об инклюзивном образовании нельзя исключать необходимость существования и коррекционных школ, поскольку, по мнению Уполномоченного, для каждого ребенка должна быть подобрана та среда, в которой он максимально сможет развиваться.

Нельзя необдуманно следуя букве закона либо веянью «моды» взять любого ребенка с ограниченными возможностями и отправить в любое общеобразовательное учреждение, так как это может обернуться для него еще большими проблемами, чем были раньше. Соответственно, то учебное учреждение и тот коллектив, в котором он будет проходить обучение (класс), должны подходить такому ребенку.

Так, к примеру, дети с тяжелой умственной отсталостью нуждаются в специализированном коррекционном подходе в специальных реабилитационных учреждениях, которые помогли бы им адаптироваться.

Реализация как у нас в крае, так и в России в целом, без барьерной среды очень важна, поскольку она, во-первых, позволяет расширить сознание общества и заложить в него традиции принятия людей не похожих на большинство других, а во-вторых, позволяет изменить жизненные условия «особенных» людей, предоставляя им возможность жить и реализовывать себя и свои права.

Ограничивает возможности человека не инвалидность, а именно окружающая среда, и если окружающая среда, а это не только школа, но и все места общего пользования, здания и сооружения, будет абсолютно доступна для инвалида, он станет равноправным участником всех сфер жизнедеятельности общества.

Изменить среду, сделать ее более комфортной и доступной вполне в наших силах и для этого необходимо не только создание безбарьерного пространства, о проблемах с созданием которого речь идет в разделе II настоящего Доклада, но и пробудить общество и сформировать установки на понимание проблем инвалидности.

Вместе с тем, возвращаясь к вопросу инклюзивного образования, справедливости ради нужно отметить, что создавая комфортные условия для «особенных» детей, нельзя забывать о создании таких же комфортных условий и для «обычных» детей. **В связи с чем, по мнению Уполномоченного, необходимо проводить психологическую подготовку детей, обучающихся в общеобразовательных школах к тому, что они будут учиться в одном классе с «особенными» детьми, к тому, что на их плечи ляжет обязанность в оказании помощи таким детям, а также к тому, что они должны быть терпимее по отношению к ним. Более того, не только дети, но и общество в целом сегодня нуждается в подготовке к социальной инклюзии. В связи с чем необходимо создание системы пропаганды ценностного отношения к любому гражданину Российской Федерации.**

Большое значение для реализации гражданами Российской Федерации культурных прав и свобод имеет конституционное закрепление свободы литературного, художественного, научного, технического и других видов творчества, а равно возможность защиты интеллектуальной собственности. Необходимо отметить, что за 2013 – 2015 годы в адрес государственного правозащитного института не поступали обращения о нарушении указанных прав и свобод.

Также, граждане, находящиеся на территории Хабаровского края не обращались в адрес Уполномоченного с жалобами о нарушении их прав на участие в культурной жизни края, пользовании учреждениями культуры и доступ к культурным ценностям.

Безусловно, состояние культурных прав и свобод человека в Хабаровском крае может быть охарактеризовано не только количеством обращений поступивших в адрес государственного правозащитного, института, касающихся данной сферы, но и характеризуется следующими данными[43]:

- за период с 2013 года произошло незначительное, но увеличение числа профессиональных театров (в 2013 году – 4 театра, на начало 2015 года – 6 театров);

- в муниципальных образованиях края не было закрыто ни одного учреждения культурно-досугового типа (2013 год – 271 культурное заведение, на начало 2015 года – 271 культурное заведение);

- библиотечный фонд общедоступных библиотек пополнился на 157,7 тыс. экземпляров (с 8678 тыс. экземпляров в 2010 году до 8837,5 тыс.

[43] Статистические данные приведены с учетом информации, размещенной на сайте территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю.

экземпляров на начало 2015 года). Объём собственных электронных баз данных библиотек края увеличился на 13,5% (в том числе электронных каталогов) и составил 2 млн. 418,2 тысяч записей. Более того, 254 библиотеки Хабаровского края подключены к сети Интернет.

Увеличилось количество музеев и число их посещений (с 2010 году – 17 музеев и 446,7 тыс. посетителей, на начало 2015 года – 20 музеев и 476,9 тыс. посетителей).

К сожалению, не все учреждения культуры, находящиеся на территории муниципальных образований Хабаровского края, оборудованы согласно последним техническим достижениям. Также нельзя не говорить о существующей диспропорции в обеспечении населения услугами организаций культуры (высокая концентрация в административных центрах и дефицит в малых городских и сельских поселениях). Однако не будет ошибкой признание того, что и имеющиеся на сегодняшний день учреждения культуры с достоинством выполняют возложенную на них миссию по удовлетворению потребностей различных слоев населения в реализации их культурных прав.

Безусловно, в целях наиболее полного удовлетворения растущих и изменяющихся культурных запросов и нужд населения края, необходимо не останавливаться на достигнутых результатах, а продолжать развитие сферы культуры, в том числе:

- развитие библиотек и модификации их в информационные и образовательные центры, на базе которых будут проводиться мероприятия, направленные на правовое просвещение, патриотическое воспитание, профилактику межэтнической, межконфессиональной напряженности, пропаганды здорового образа жизни, популяризацию книг и чтения;

- развитие новых форм клубных формирований, создание условий для привлечения к занятиям детей и молодежи, создание оптимальных условий для работы культурно-досуговых учреждений с детским зрителем, участниками клубных формирований;

- сохранение сети учреждений искусства, создание новых спектаклей и концертных программ с учетом интересов зрителей, необходимых условий для развития гастрольной и фестивальной деятельности, популяризация среди населения края достижений в сфере театрального и музыкального искусства.

Хабаровский край – одна из самых многонациональных территорий России. Здесь проживают русские, украинцы, татары, белорусы, евреи, мордва, немцы, чуваши, якуты, казахи и многие другие. Всего 131

национальность. Кроме того, Хабаровский край является одним из немногих субъектов федерации, где исторически компактно проживают представители восьми этносов Севера, отличающиеся самобытностью культур. Это относится к семи тунгусо-маньчжурским этносам: нанайцам (более 10 тыс. чел.), эвенкам (более 3,5 тыс. чел.), ульчам (более 2,7 тыс. чел.), эвенам (более 1,2 тыс. чел.), удэгейцам (более 670 чел.), орочам (около 600 чел.), негидальцам (более 490 чел.) и нивхам (более 2,3 тыс. чел.) – народу изоляту, условно причисляемому к палеоазиатам. И для этих граждан Российской Федерации реализация культурных прав неразрывно связана с возможностью сохранения и развития их национальной самобытности.

Осознавая необходимость сохранения национальных традиций, которые непосредственно связаны с поддержанием национальной идентичности каждого народа и сохранением устойчивого ценностного ядра культуры этого народа, в Хабаровском крае всячески поддерживаются движения, направленные на создание культурных центров, одной из основных задач которых является возрождение национальной культуры.

Сегодня, на территории Хабаровского края осуществляют свою деятельность порядка 37 национально-культурных центров и общественных национальных организаций. Так, к примеру, на территории г. Хабаровска действует 17 подобных культурных центров и общественных национальных организаций, в том числе: Краевой культурно-просветительный центр коренных малочисленных народов Севера «Бачин», Якутский национально-культурный центр, Ассоциация коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края, Дальневосточная ассоциация корейских общественных организаций Дальнего Востока и Сибири.

На территории Амурского муниципального района действует 3 национальных культурных центра, также 3 центра действует на территории Солнечного муниципального района, по 1-му центру действует на территории Ванинского, Верхнебуреинского, Комсомольского, Нанайского, Охотского, Советско-Гаванского, Ульчского, Хабаровского муниципальных районов, г. Комсомольска-на-Амуре, а также на территории муниципальных районов им. Лазо и им. Полины Осипенко.

Особого внимания заслуживает деятельность Хабаровской краевой общественной организации «Ассамблея народов Хабаровского края», сплотившая под своей эгидой 22 общественных национальных объединения, в том числе: Еврейская национально-культурная автономия, Хабаровская городская национально-культурная автономия татар «Хабар», некоммерческая автономная организация «Белорусское землячество», «Хабаровский краевой центр немецкой культуры «Корн», региональное

отделение «Союз армян России», Хабаровская краевая общественная организация «Ватан», Ассоциация коренных малочисленных народов севера Хабаровского края, Хабаровское региональное отделение Общероссийской общественной организации «Всероссийский Азербайджанский Конгресс», Постоянное представительство Республики САХА (Якутия) по ДФО в г. Хабаровске, Хабаровская краевая общественная организация по защите прав и свобод «Союз Узбекистана», Ассоциация корейских организаций Сибири и Дальнего востока, два украинских землячества - Общественная организация «Общество украинской культуры Хабаровского края «Зеленый клин» и Общественная организация Хабаровского края «Украинское землячество «Криниця» и многие другие.

Желание столь большого количества организаций заниматься своей работой в составе большого межнационального объединения является одним из лучших подтверждений востребованности выполняемой ими миссии по укреплению дружбы, мира и согласия между народами Хабаровского края.

2015 год в России был объявлен «Годом литературы». В связи с чем, национальными организациями Хабаровского края было проведено большое количество различных мероприятий, на которых освещались достижения литературы разных народов, а это, в свою очередь, позволяет открыть окружающим культурные особенности и ценности определенной национальности.

Большое внимание в 2015 году уделялось развитию молодежного крыла Ассамблеи, что очень значимо и необходимо, поскольку подрастающее поколение – это будущее нашей страны.

Необходимо отметить, что одна из задач Ассамблеи на предстоящий 2016 год – это необходимость уделить как можно больше внимания проблемам эмигрантов и переселенцев. Для этого создан Центр по работе с мигрантами и переселенцами[44].

По мнению Уполномоченного, важно, чтобы подобная работа национально-культурных центров и общественных национальных организаций находила живую поддержку со стороны органов государственной власти, поскольку она способствует не только культурной консолидации этнических групп, но и формированию благоприятного климата межнационального общения в крае.

Как и при реализации других прав и свобод человека и гражданина (гражданских, социальных, экономических, политических), реализация

[44] «Главная цель – услышать каждого и каждому помочь», С.Н. Скоринов, председатель Совета Хабаровской краевой общественной организации «Ассамблея народов Хабаровского края»/ Информационно-публицистический журнал «Ассамблея народов Хабаровского края»/ декабрь 2015 года.

культурных прав и свобод неразрывно связана с правом на информацию. Важно отметить, что в данном случае речь идет о получении качественной информации через средства массовой информации.

За период с 2013 по 2015 год в адрес государственного правозащитного института поступило 172 обращения граждан о защите культурных прав и свобод. В число данных обращений вошли вопросы жителей Хабаровского края, касающиеся работы средств массовой информации и их руководителей.

Так, к примеру, к Уполномоченному обратился житель г. Советская Гавань (дело от 05.05.2015 № 631) с просьбой запретить распространение в сети Интернет фото, стихов и рассказов эротического характера.

Другой, житель г. Хабаровска на личном приеме, проводимом Уполномоченным, настаивал на необходимости введения запрета на демонстрацию на телевидении и в кино сцен насилия, вне зависимости от времени их показа, поскольку, по его мнению, такие сцены способствуют новым виткам насилия.

К сожалению, сегодня на формирование индивидуальной культуры человека в первую очередь влияет информация, размещаемая в СМИ. Если раньше, нравственные традиции и ценности передавались от человека к человеку, от поколения к поколению в процессе непосредственного общения, то сегодня этот механизм заменили средства массовой информации через различные телекоммуникационные сети и системы. Другими словами, сегодняшние средства массовой информации, в особенности телевидение и коммуникационное интернет-пространство, являются главными субъектами формирования личности человека, его правосознания и культурного уровня.

СМИ, как проводники массовой культуры, стали определяющим образом влиять на формирование ценностных установок, стиля и образа жизни населения, особенно молодежи.

Поэтому, по мнению Уполномоченного, необходимо создание здоровой информационной среды, в которой СМИ являлись бы не просто распространителями информации, но и распространителями действительных ценностей человеческой культуры и морали, закладывающими в умы молодого поколения стремление к позитивному действию и адекватному формированию понятий добра и зла.

Решение проблемы нашего общества в части защиты детей от информации, которая несет угрозу эмоционально-психологическому состоянию ребенка и безопасности его здоровья и жизни в целом, было положено в 2010 году с принятием Федерального закона от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию». Указанный закон сформулировал основные

понятия информационной безопасности детей, конкретизировал виды информации, причиняющей вред здоровью и (или) развитию детей, изложил порядок классификации информационной продукции, а также определил государственные органы и общественные объединения, полномочные осуществлять надзор и контроль за соблюдением положений данного закона.

Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, работа в данном направлении должна быть продолжена, поскольку нормы указанного выше Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию», к сожалению, не создали действительно эффективных механизмов, позволяющих оградить молодое поколение от вредоносной информации.

Полагаем, что назрела необходимость создания системы общественно-государственного надзора за детской продукцией (мультфильмов, фильмов, передач, компьютерных игр), который смог бы блокировать вредоносную пропаганду еще до выхода указанной продукции в свет. Общественная экспертиза, по мнению Уполномоченного, могла бы стать неотъемлемой частью этой системы.

Необходимо помнить, что сегодняшние дети - это завтрашнее общество, в котором придется жить и нам, сегодняшним взрослым, и именно от того, насколько государство выполнит возложенную на него воспитательную, культурно-патриотическую функцию, а также функцию по обеспечению информационной безопасности личности, будет зависеть сохранение культурной идентичности нашей страны.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2015 году

Со дня образования краевого правозащитного института к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае поступило более 29 тысяч обращений.

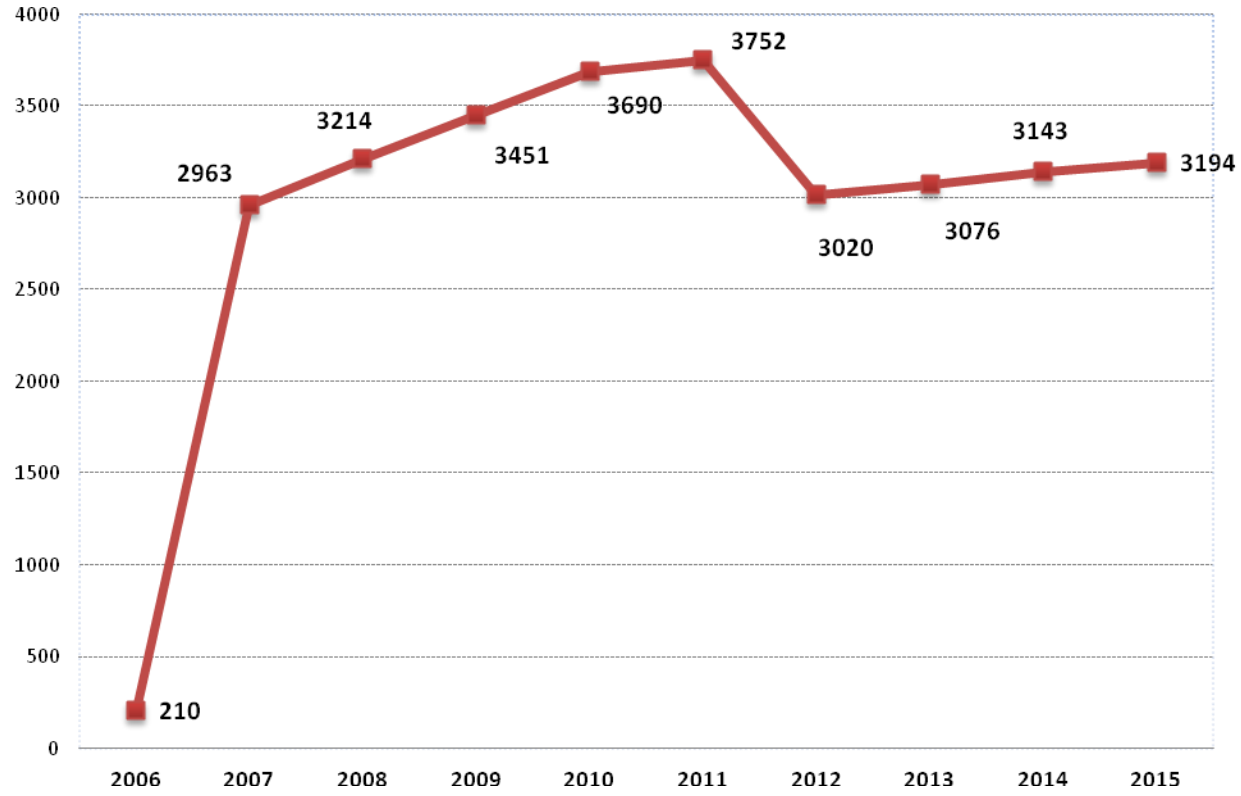

Диаграмма 1 – Общие данные о количестве обращений, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае, в период с IV квартала 2006 года по 2015 год

За 2015 год к Уполномоченному поступило 3194 обращения граждан. В том числе – 1694 обращения в письменной форме и форме электронного документа, 1500 обращений в устной форме.

Общее количество обращений, поступивших в 2015 году, выросло по сравнению с 2014 годом на 1,6%.

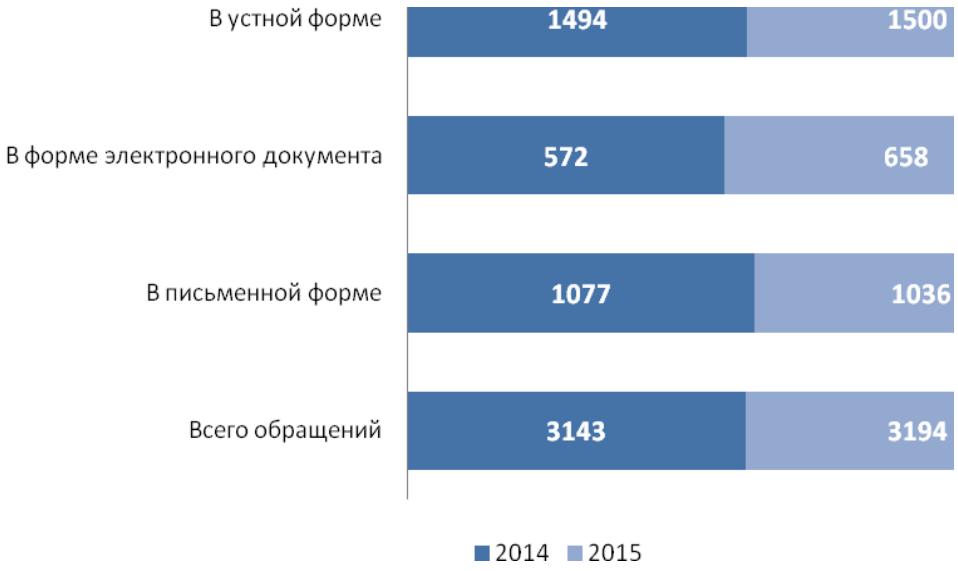

Диаграмма 2 – Количество обращений, поступивших в письменной форме (в том числе в форме электронного документа) и в устной форме в 2014 и 2015 годах

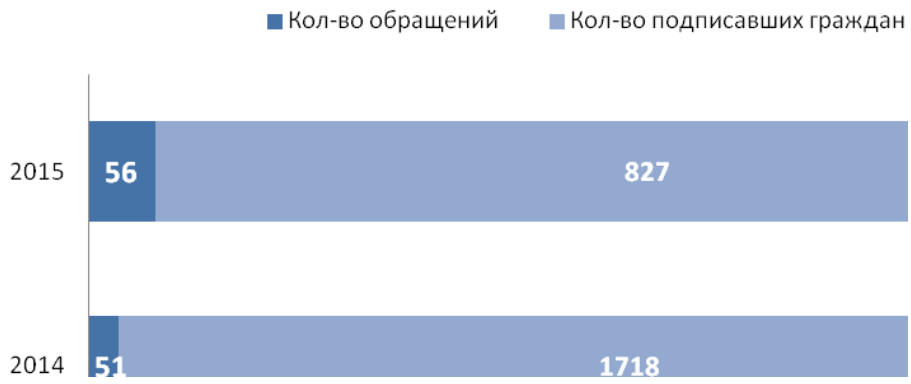

Диаграмма 3 – Соотношение количества поступивших коллективных обращений с количеством граждан их подписавших в 2014 и 2015 годах

Таблица 1 – Количество обращений, поступивших в 2015 году с распределением по месту жительства, пребывания или нахождения авторов – муниципальный район Хабаровского края, с распределением обращений по формам поступления – в письменной форме и в устной форме, с определением количества вопросов, содержащихся в обращениях

Муниципальное образование	Количество обращений по формам поступления		Количество обращений	Количество вопросов в обращениях
	в устной форме	в письменной форме		
г. Хабаровск	1016	897	**1913**	3060
г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	162	175	**337**	502
Амурский муниципальный район	0	55	**55**	59
Аяно-Майский муниципальный район	2	3	**5**	5
Бикинский муниципальный район	5	13	**18**	34
Ванинский муниципальный район	5	55	**60**	91
Верхнебуреинский муниципальный район	2	19	**21**	34
Вяземский муниципальный район	6	18	**24**	40
Нанайский муниципальный район	19	14	**33**	49
Николаевский муниципальный район	13	35	**48**	62
Охотский муниципальный район	10	4	**14**	18
Район имени Лазо	29	38	**67**	113
Район имени Полины Осипенко	4	4	**8**	10
Советско-Гаванский муниципальный район	5	61	**66**	92
Солнечный муниципальный район	1	23	**24**	28
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	1	1	**2**	2
Ульчский муниципальный район	3	30	**33**	41
Хабаровский муниципальный район	184	124	**308**	431
Общее количество	1467	1569	**3036**	4671

Соотношение количества обращений с общим количеством рассмотренных вопросов свидетельствует о том, что на одно обращение, поступающее Уполномоченному, приходится в целом 1,5 вопроса.

Все поступающие к Уполномоченному обращения первоначально рассматриваются на предмет их приемлемости, определенной положениями Закона Хабаровского края от 31.07.2006 № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», а затем по существу.

По итогам рассмотрения 56,3% 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 6,7% 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 подход, в 2015 году Уполномоченному удалось оказать содействие в восстановлении прав граждан по 24,9% поступивших обращений. Это обусловлено тем, что акты реагирования Уполномоченного носят рекомендательный характер и, к сожалению, органы государственной власти, местного самоуправления не всегда прислушиваются к рекомендациям Уполномоченного.

Следует также учитывать, что в деятельности не редко практикуется направление гражданам разъяснений об иных правовых средствах защиты их прав и свобод. Недооценивать эти формы работы Уполномоченного, по нашему мнению, представляется неверным. Так, в рамках оказания юридической помощи заявителям, в отчетном году сотрудниками аппарата Уполномоченного подготовлено 80 процессуальных документов, среди них:

- исковые заявления о восстановлении жилищных прав; о признании нанимателем; о признании права пользования жилым помещением; компенсации морального вреда; о 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.

Таблица 2 – Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края в 2015 году в сравнении с 2014 годом

Муниципальное образование	**Устные обращения**		***Рост/ снижение (-) в %***	**Письменные обращения (вкл. в электронном виде)**		***Рост/ снижение (-)в %***
	2014	**2015**		**2014**	**2015**	
г. Хабаровск	938	1016	*8,3*	810	897	*10,7*
г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	83	162	*95,2*	191	175	*-8,4*
Амурский муниципальный район	60	0	*-100*	46	55	*19,6*
Аяно-Майский муниципальный район	2	2	=	1	3	*200,0*
Бикинский муниципальный район	4	5	*25,0*	27	13	*-51,9*
Ванинский муниципальный район	54	5	*-90,7*	88	55	*-37,5*
Верхнебуреинский муниципальный район	5	2	*-60,0*	21	19	*-9,5*
Вяземский муниципальный район	47	6	*-87,2*	14	18	*28,6*
Нанайский муниципальный район	22	19	*-13,6*	9	14	*55,6*
Николаевский муниципальный район	17	13	*-23,5*	30	35	*16,7*
Охотский муниципальный район	1	10	*900,0*	10	4	*-60,0*
Район имени Лазо	29	29	=	42	38	*-9,5*
Район имени П. Осипенко	1	4	*300,0*	4	4	=
Советско-Гаванский муниципальный район	72	5	*-93,1*	78	61	*-21,8*
Солнечный муниципальный район	5	1	*-80,0*	32	23	*-28,1*
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	1	1	=	2	1	*-50,0*
Ульчский муниципальный район	6	3	*-50,0*	36	30	*-16,7*
Хабаровский муниципальный район	118	184	*55,9*	108	124	*14,8*

Таблица 3 – Распределение обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов Хабаровского края в 2015 году

Муниципальное образование	Общее кол-во обраще-ний	Численность населения[45]	Кол-во обращений на 1 тыс. населения
г. Хабаровск	**1913**	*607216*	3,2
г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	**337**	*281648*	1,2
Амурский муниципальный район	**55**	*61864*	0,9
Аяно-Майский муниципальный район	**5**	*2009*	2,5
Бикинский муниципальный район	**18**	*22858*	0,8
Ванинский муниципальный район	**60**	*34873*	1,7
Верхнебуреинский муниципальный район	**21**	*25763*	0,8
Вяземский муниципальный район	**24**	*21583*	1,1
Нанайский муниципальный район	**33**	*16506*	2,0
Николаевский муниципальный район	**48**	*29326*	1,6
Охотский муниципальный район	**14**	*6988*	2,0
Район имени Лазо	**67**	*42929*	1,6
Район имени Полины Осипенко	**8**	*4682*	1,7
Советско-Гаванский муниципальный район	**66**	*40831*	1,6
Солнечный муниципальный район	**24**	*31238*	0,8
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	**2**	*2029*	1,0
Ульчский муниципальный район	**33**	*16583*	0,2
Хабаровский муниципальный район	**308**	*89379*	3,4
Всего обращений по муниципальным образованиям	**3036**	*1338305*	2,3

В 2015 году на 1 тысячу человек населения Хабаровского края в среднем приходилось 2,3 обращения, что соответствует показателю 2014 года[46].

[45] Численность населения Хабаровского края по муниципальным образованиям на 1 января 2015 года.

[46] Без учета снижения численности постоянного населения Хабаровского края в 2015 году по сравнению с 2014 годом.

Кроме граждан, проживающих на территории Хабаровского края, в 2015 году к Уполномоченному поступали обращения жителей других субъектов Российской Федерации и стран. Всего в отчетном периоде Уполномоченному поступило 158 обращений указанной категории, что составляет 4,9% от общего количества поступивших обращений. Для сравнения в 2014 году процент обращений данной категории составил 4,1.

Таблица 4 – Количество обращений, поступивших в письменной форме и в устной форме из субъектов Российской Федерации и иностранных государств в 2015 году

Количество обращений, поступивших в форме электронного документа и в письменной форме из субъектов Российской Федерации	123 (77,8%)
Количество обращений, поступивших в форме электронного документа и в письменной форме из стран СНГ	2 (1,3%)
Количество обращений граждан, в том числе иностранных, в устной форме, принятых на личном приёме	33 (20,9%)
Общее количество обращений, поступивших из субъектов Российской Федерации и стран СНГ	158 (100%)

Анализ социального статуса заявителей указывает на то, что наиболее часто за помощью к Уполномоченному обращаются социально уязвленные категории граждан.

Так, в 2015 году от пенсионеров, ветеранов труда и ветеранов Великой Отечественной войны поступило 677 обращений или 45,1% от общего количества обращений поступивших Уполномоченному в устной форме (в 2014 году – 38,6%), от неработающих граждан – 265 обращений или 17,7% (в 2014 году – 19,7%). Далее следуют рабочие и служащие, количество обращений которых составило – 184 или 12,3% (в 2014 году – 15,4%) и 218 или 14,5% (в 2014 году – 9,6%) соответственно.

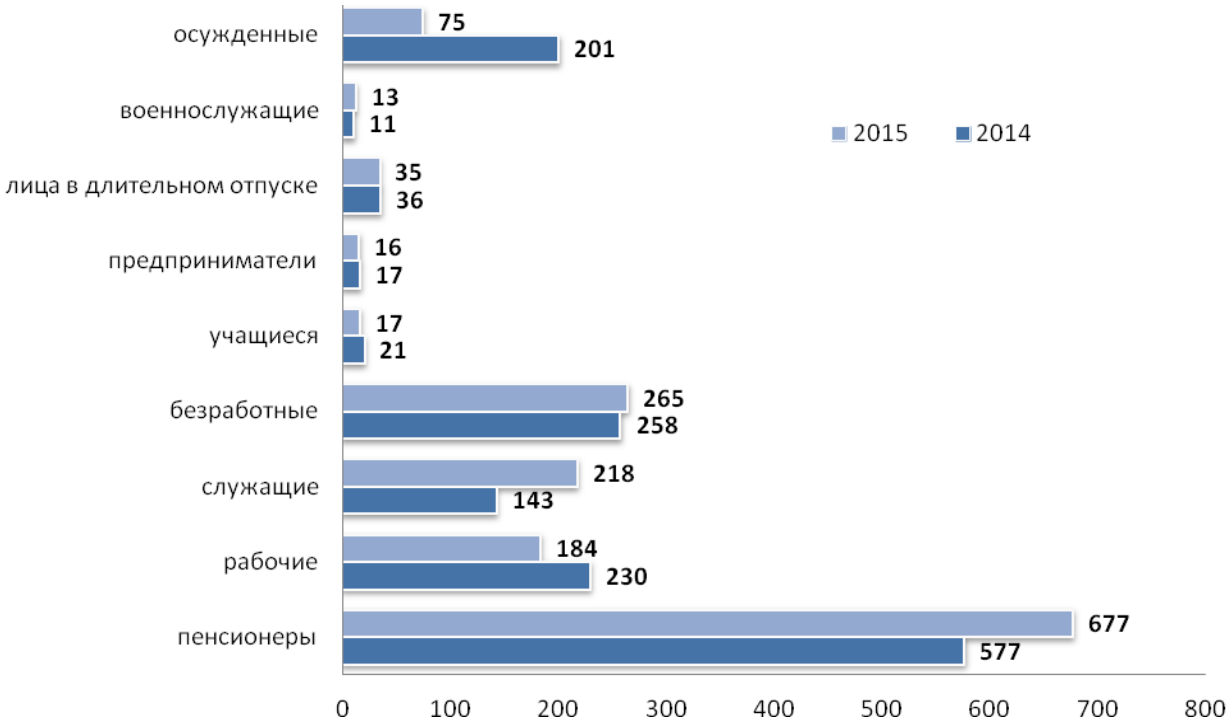

Диаграмма 4 – Социальное положение лиц, обратившихся к Уполномоченному в 2014 и 2015 годах (данные на основании устных обращений)

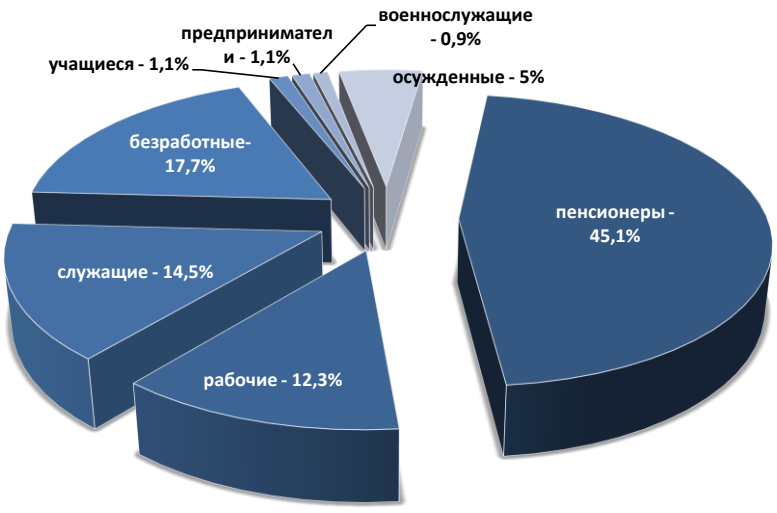

Диаграмма 5 – Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному в 2015 году (данные представлены на основе устных обращений)

Социальный статус заявителей влияет и на характер их обращений.

Анализ поступающих обращений свидетельствует о том, что круг проблем, с которыми граждане обращаются в адрес государственного правозащитного института, не претерпел значительных изменений в сравнении с 2014 годом.

Таблица 5 – Количество обращений, поступивших по группам прав в 2014 и 2015 годах, с разбивкой по группам тем и соотношением количества обращений в теме с общим количеством обращений в группе

Группа прав	Количество обращений		Тематика и группа тем	Доля в общем количестве обращений поступивших в рамках группы прав	
	2014	2015		2014	2015
Гражданские (личные) права	1224	1016	Всего обращений в группе	100%	100%
	56	44	Оборона (ВС РФ)	4,6%	4,3%
	433	403	Прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат	35,4%	39,7%
	303	259	Безопасность и охрана правопорядка	24,7%	25,5%
	259	219	Уголовное право, исполнение наказания	21,2%	21,5%
	66	15	Гражданская оборона	5,4%	1,5%
	107	76	Миграционная служба	8,7%	7,5%
Экономические права	415	463	Всего обращений в группе	100%	100%
	42	36	Промышленность	10,1%	7,8%
	200	258	Труд и занятость населения	48,2%	55,7%
	61	61	Агропромышленный комплекс (земля)	14,7%	13,2%
	16	23	Торговля. Защита прав потребителей	3,9%	5,0%
	67	62	Финансовые вопросы. Банковская система	16,1%	13,3%
	29	23	Вопросы экономической реформы	7,0%	5,0%

Группа прав	Количество обращений		Тематика и группа тем	Доля в общем количестве обращений поступивших в рамках группы прав	
	2014	2015		2014	2015
Социальные права	1096	1290	Всего обращений в группе	100%	100%
	106	77	Семья (защита материнства и детства)	9,7%	6,0%
	701	686	Обеспечение права на жилище. Жилищный фонд. Содержание и обеспечение коммунальными услугами жилого фонда. Работа управляющих организаций	63,9%	53,2%
	195	309	Социальное обеспечение и социальное страхование	17,8%	23,9%
	89	216	Здравоохранение	8,1%	16,7%
	5	2	Охрана окружающей природной среды	0,5%	0,2%
Политические права	33	27	Государство, общества и политика	100%	100%
Культурные права	39	83	Всего обращений в группе	100%	100%
	3	0	Наука и культура	7,7%	-
	36	83	Образование	92,3%	100%

Оценивая ситуацию с соблюдением прав человека в Хабаровском крае, можно сказать, что в 2015 году сохранился ряд тенденций, отмечавшихся в докладе Уполномоченного за 2014 год. По-прежнему наибольшее количество поступающих в адрес краевого правозащитного института обращений граждан связано с соблюдением социально-экономических прав, прежде всего в жилищной сфере. Высокой остается доля обращений, связанных с нарушениями прав граждан работниками различных правоохранительных органов.

Необходимо отметить, что всё чаще в своих обращениях, адресованных Уполномоченному, люди ставят вопрос не о формальной законности тех или иных действиях, решениях органов государственной власти, а о получении консультаций относительно порядка совершения юридических действий в конкретно взятой ситуации. Позволим охарактеризовать эту тенденцию как положительную, поскольку жители края стали более ответственно подходить к совершению юридически значимых действий, предпочитая сначала всесторонне изучить проблему, а потом действовать.