

## ВВЕДЕНИЕ

Создание института Уполномоченного по правам человека в субъектах Российской Федерации является одной из тенденций развития демократического правового государства. Этот государственный правозащитный институт является важнейшим публично-правовым установлением, представляющим собой дополнительный институт правовой защиты граждан, их прав и законных интересов. При этом актуальность учреждения института Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обусловлена тем, что именно на её территории происходит осуществление гражданами своих прав, их защита и восстановление в случае нарушения.

Итоговой формой реагирования Уполномоченного на выявленные нарушения прав и законных интересов человека является ежегодный доклад. Целью этого документа является информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и населения о проблемах по соблюдению прав и свобод человека и мерах, принимаемых Уполномоченным для обеспечения гарантий правовой защиты населения.

Направляя ежегодный доклад в органы государственной власти, Уполномоченный рассчитывает на понимание всех заинтересованных лиц специфики той информации, с которой ему приходится сталкиваться в процессе своей работы и его стремлении полностью исключить личностное отношение к тем или иным персоналиям или организациям. Для Уполномоченного, безусловно, важно, что проблемы, обозначенные в докладе, послужат для должностных лиц серьезным источником информации о проблемах, проистекающих из сложившихся противоречий между декларированными правами и формализованными инструкциями, между нормами закона и реальной правоприменительной практикой, между ожиданиями людей и отдельно взятого человека, в частности, и пренебрежением со стороны бюрократического аппарата. При этом Уполномоченный вправе надеяться на объективный анализ существующих недостатков, который позволит принять правильные и эффективные управленческие решения, направленные на усиление механизмов государственной защиты прав и свобод человека.

Это уже четвертый ежегодный доклад о соблюдении прав и сво-

---

бод 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».

Доклад является аналитическим документом, в основу которого положены события и факты, имевшие место на территории края в 2010 году, которые стали известны Уполномоченному из поступивших к нему обращений граждан, результатов личного приёма, целевых выездов Уполномоченного и сотрудников его аппарата, сведений, получаемых при посещении предприятий, организаций и учреждений. Кроме того, в нем использованы официальные данные органов государственной власти и органов местного самоуправления, статистические данные, сообщения средств массовой информации, результаты социологических опросов, аналитические материалы конференций и семинаров, проведенных в 2010 году Уполномоченным или с его участием.

Доклад состоит из четырех основных разделов. Первый посвящен информации о деятельности Уполномоченного по рассмотрению обращений граждан за 2010 год. Во втором дается оценка соблюдению прав и свобод человека в крае, в десяти главах этого раздела раскрываются основные проблемы, возникающие при реализации гражданами своих прав. В третьем раскрываются основные направления деятельности Уполномоченного, в том числе организация работы по правовому просвещению населения, взаимодействию с активистами Молодежного парламентского центра правовой помощи, средствами массовой информации. Четвертый раздел определяет основные задачи Уполномоченного и его аппарата на 2011 год.

В соответствии с Законом Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» доклад направлен Губернатору Хабаровского края и в Законодательную Думу. В электронном виде доклад будет размещен на официальном сайте Уполномоченного ([www.pravo.khv.ru](http://www.pravo.khv.ru)).

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам и организациям, оказавшим ему содействие в подготовке настоящего доклада, и надеется на продолжение конструктивного сотрудничества во благо общественных интересов.

## **РАЗДЕЛ I. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ ПО РАССМОТРЕНИЮ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В 2010 ГОДУ**

В соответствии со статьей 2 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» одной из основных задач Уполномоченного является оказание содействия восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина на территории края.

Работа с обращениями и заявлениями жителей края является по сути центральным звеном во всей деятельности Уполномоченного и его аппарата. Именно в процессе этой работы можно помочь конкретным людям. При этом данное направление наиболее трудоемкое в повседневной деятельности, поскольку требует приложения значительных усилий воли и затрат времени, чтобы убедить государственный орган, орган местного самоуправления, конкретное должностное лицо в необходимости эффективных действий в интересах человека. В свою очередь, обращения граждан являются источниками информации о социально-экономическом положении различных групп населения, об их настроениях и потребностях. Своевременное и качественное разрешение проблем, содержащихся в обращениях, в значительной мере способствует удовлетворению нужд и запросов граждан, снятию напряженности в обществе.

Со дня становления краевого правозащитного института к Уполномоченному обратились более двадцати тысяч граждан. Ежегодно количество обращений имеет тенденцию к росту. Вместе с тем, это вполне объяснимо. Уже более четырех лет прошло со дня назначения на должность первого Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. За это время жители края вполне приняли этот новый государственный правозащитный институт и всё чаще прибегают к его помощи в случае необходимости. В свою очередь, данный факт, безусловно, говорит о востребованности и доверии населения к его деятельности.

Общие данные о количестве обращений и заявителей приводятся в таблице:

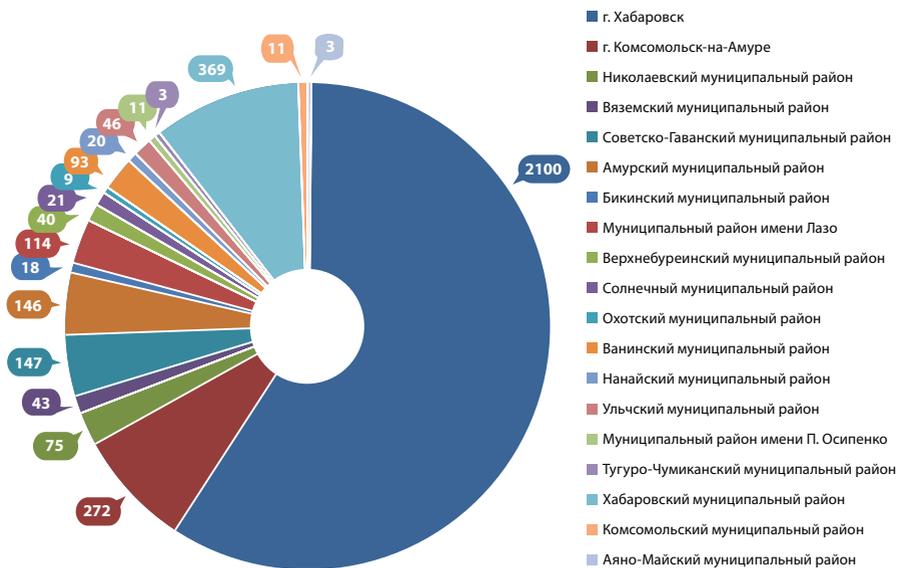
Период обращений	Количество обращений, поступивших к Уполномоченному		Количество человек, обратившихся к Уполномоченному (с учетом коллективных заявлений граждан)
	Всего	В том числе коллективных обращений	
IV квартал 2006 года	210	12	640
2007 год	2963	93	4413
2008 год	3214	97	4802
2009 год	3451	104	6127
<b>2010 год</b>	<b>3690</b>	<b>72</b>	<b>5468</b>
Итого	13528	378	21450

В 2010 году в приемной граждан Уполномоченного был принят 1951 человек (в 2007 году – 1583, в 2008 году – 1761, в 2009 году – 1895), 1801 гражданину сотрудниками аппарата Уполномоченного оказаны правовые консультации о способах и методах защиты их прав и законных интересов, даны разъяснения положений действующего федерального и краевого законодательства, 150 гражданам оказана помощь по оформлению письменных заявлений для их дальнейшего рассмотрения.

Из 3690 обращений граждан к Уполномоченному в минувшем году 1589 (в 2007 году – 1380, в 2008 – 1453, в 2009 – 1556) составили письменные заявления и жалобы, связанные с нарушением прав и законных интересов граждан, 281 из них поступили в электронном виде, в том числе на официальный сайт Уполномоченного – 248 обращений, который с каждым годом все более популярен у населения.

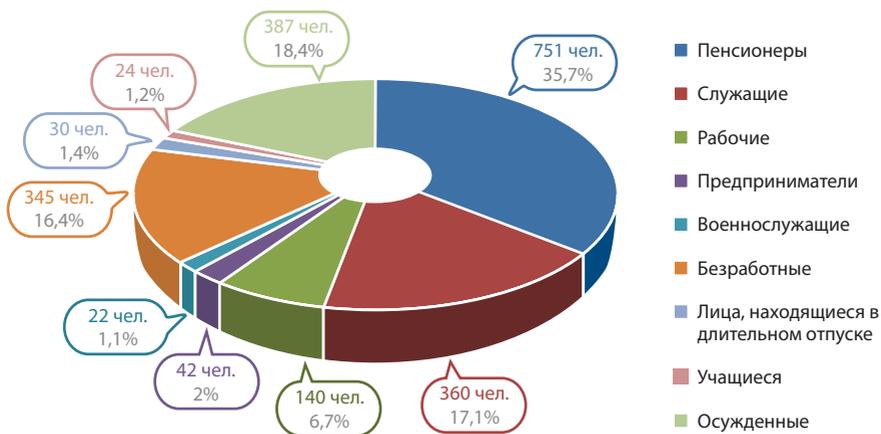
Обращения граждан поступили из всех 19 муниципальных районов Хабаровского края. Как и прежде, основное их количество поступило от жителей краевого центра г. Хабаровска – 2100 заявлений, что составляет 56,9 процента от общего количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного (в 2007 году – 2112, в 2008 – 1738, в 2009 – 1965). Вторую позицию занимает Хабаровский муниципальный район – 369 обращений, что составляет 10 процентов от общего числа обращений. Третья позиция принадлежит г. Комсомольску-на-Амуре – 272

жалобы граждан (7,4 процента). Четвертую позицию делят Советско-Гаванский (147 обращений – 3,98 процента) и Амурский (146 обращений – 3,95 процента) муниципальных районов. На диаграмме 1 приводится полная информация о количестве обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края:



**Диаграмма 1.**  
Количество обращений граждан, поступивших из городских округов и муниципальных районов края

Социальный состав граждан, обратившихся к Уполномоченному, традиционно не изменился. Как и в прошлые годы, его основу составляют пенсионеры, служащие и рабочие, безработные, учащиеся и студенты, частные предприниматели, а также лица, находящиеся в местах принудительного содержания. Социальный портрет авторов обращений приводится на диаграмме 2 (данные представлены на основе устных обращений граждан):



**Диаграмма 2.**  
**Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному**  
**(данные представлены на основе устных обращений)**

В обращениях граждан отражается практически весь спектр проблем современной жизни общества, существующие нарушения прав и законных интересов людей. Вместе с тем, тематический анализ обращений граждан показывает, что проблемы в области нарушений социально-экономических и личных прав граждан, безусловно, доминируют в почте Уполномоченного. На протяжении четырёх лет лидирующее положение занимают обращения по нарушениям жилищных прав граждан, а также прав в области жилищно-коммунального хозяйства. В 2010 году таких обращений было – 890 (в 2007 году – 1130, в 2008 году – 1252, в 2009 году – 1020). В свою очередь, второй год подряд на вторую позицию вышли заявления и жалобы граждан на действия (бездействие) судебных органов, прокуратуры и органов юстиции – 603 обращения. Не уменьшилось число жалоб и на действия (бездействие) органов внутренних дел – 289 обращений. Необходимо отметить снижение количества жалоб по нарушениям трудовых прав граждан (в 2007 году – 303, в 2008 – 326, в 2009 – 349, в 2010 году – 285 обращений), что свидетельствует об эффективности мер, предпринятых федеральными и краевыми органами власти при обеспечении трудовых прав трудящихся. Подобная положительная динамика отмечается по вопросам социальной защиты, пенсионного обеспечения и льгот (в 2007 году – 368, в 2008 – 237, в 2009 – 177, в 2010 году – 179 обращений). В свою очередь,

вызывает беспокойство значительный рост в 2010 году обращений по нарушениям прав граждан в области охраны здоровья – 214 обращений (в 2007 году – 118, в 2008 – 145, в 2009 – 168).

Основная тематика обращений граждан приводится на диаграмме 3.

890 обр.	24,1 %	Жалобы на нарушения жилищных прав и прав в области жилищно-коммунального хозяйства
603 обр.	16,3 %	Жалобы на действия (бездействие) судебных органов, прокуратуры и органов юстиции
289 обр.	7,8 %	Жалобы на действия (бездействие) органов внутренних дел
285 обр.	7,7 %	Жалобы на нарушения трудовых прав граждан
214 обр.	5,8 %	Жалобы на нарушения прав граждан в области охраны здоровья
179 обр.	4,9%	Жалобы по вопросам социальной защиты, пенсионного обеспечения и льгот
78 обр.	2,1 %	Жалобы на нарушения прав в области образования
65 обр.	1,8 %	Жалобы на нарушения прав в области земельных правоотношений
46 обр.	1,3 %	Жалобы по вопросам начисления налогов, сборов, субсидий, выплат компенсаций и других финансовых вопросов
32 обр.	0,9 %	Вопросы организации деятельности органов власти и местного самоуправления
26 обр.	0,7 %	Жалобы на нарушения прав граждан в Вооруженных Силах
23 обр.	0,6 %	Жалобы на нарушения в области прав потребителей
15 обр.	0,4 %	Жалобы на нарушения в области промышленности, транспорта и связи
945 обр.	25,6 %	Другие

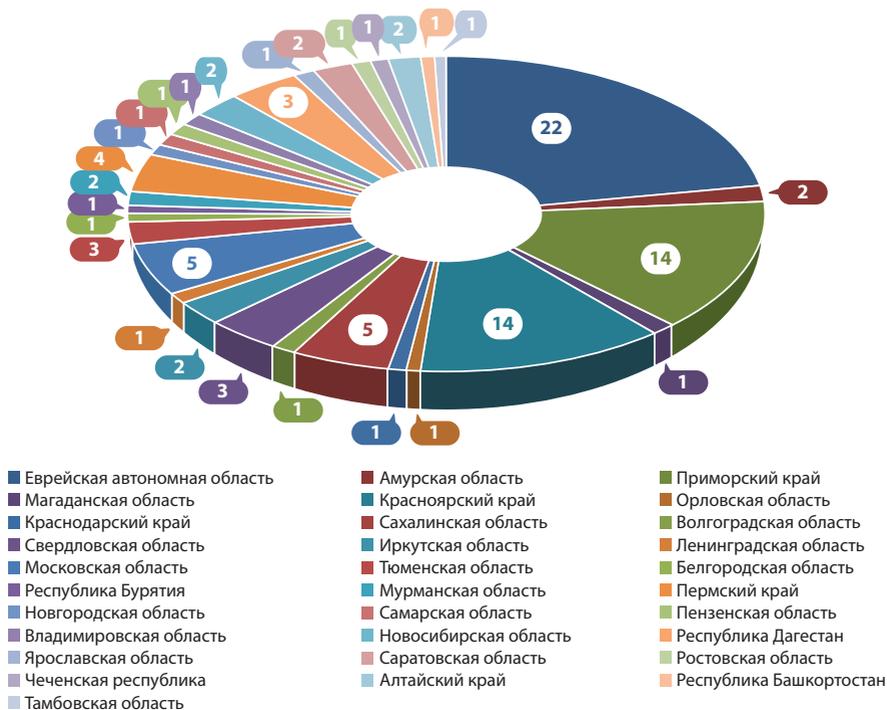
**Диаграмма 3.**

**Тематическая направленность обращений к Уполномоченному в 2010 году**

В соответствии со статьей 10 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» Уполномоченный принимает к рассмотрению только жалобы граждан Российской Федерации, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, права и свободы которых, по их мнению, нарушены на территории края.

Жалобы подаются на решения или действия (бездействие) органов государственной власти края, иных государственных органов, органов местного самоуправления, коммерческих организаций, должностных лиц при условии, что ранее заявитель обжаловал эти решения или действия (бездействие) в судебном или административном порядке, но не согласен с решениями, принятыми по его жалобе. Вместе с тем, в адрес Уполномоченного продолжают поступать жалобы и заявления из других субъектов Российской Федерации. Всего в 2010 году было зарегистрировано 102 таких письменных заявлений из 31 субъекта Российской Федерации. Кроме того, два обращения поступили из Федеративной Республики Германия, два из Государства Израиль и одно из Республики Корея. 65 обращений были приняты к рассмотрению, а по остальным даны разъяснения и юридические консультации.

Количество письменных обращений граждан, поступивших из других субъектов Российской Федерации, приводится на диаграмме 4.



**Диаграмма 4.**  
Количество обращений граждан, поступивших из других регионов РФ

Помимо работы с письменными обращениями граждан, в течение года проведены 32 личных приема Уполномоченного и сотрудников аппарата. Были приняты 184 человек. При этом 27,7 процента граждан, пришедших на личные приемы, являются хабаровчанами, 72,2 процента – граждане из других населенных пунктов края. Личные приемы граждан Уполномоченным или сотрудниками его аппарата были организованы в г. Комсомольске-на-Амуре, г. Николаевске-на-Амуре, в г. Советская-Гавань, р.п. Ванино, г. Вяземский, п. Чегдомын и п. Переяславка. В свою очередь, на личный прием к Уполномоченному по правам ребенка обратились 33 человека.

Подобная практика, безусловно, необходима, так как личные встречи с гражданами более информативны с точки зрения изложения проблемы. Как правило, в письменной жалобе может не хватать каких-то документов, которые, конечно, могут быть досланы, но процедура займет много времени. Кроме того, сама жалоба зачастую формулируется не ясно, соответственно у сотрудников аппарата Уполномоченного не будет четкого понимания ситуации, что опять же порождает переписку. А самое главное, значительное число обращений, поступивших на таких приемах, решаются на местах, тем самым исключая вышеперечисленные проблемы. Поэтому эта работа будет продолжена и в последующем.

Реализуются совместные действия Уполномоченного с краевым Советом ветеранов. Аппаратом Уполномоченного осуществляется юридическое сопровождение пожилых людей, обратившихся за помощью в Совет ветеранов. Организованы информационно-консультативные встречи в Николаевском, Советско-Гаванском и Ванинском муниципальных районах.

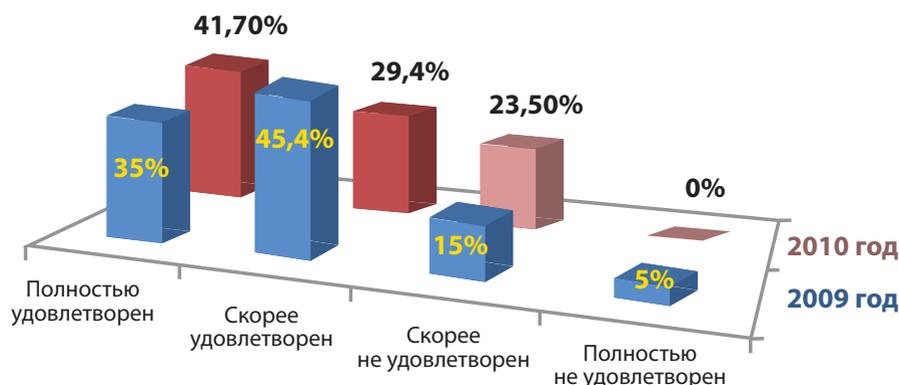
Наибольший эффект при рассмотрении обращений граждан приносят выездные проверки. В 2010 году аппаратом Уполномоченного осуществлены выезды по 73 заявлениям граждан. При необходимости к проверкам привлекались представители заинтересованных министерств и ведомств, органов местного самоуправления, контрольных и надзорных органов, наделенных законодательством правом выносить властные предписания, обязательные для исполнения.

Положительное решение проблем граждан, указанных в обращениях, составило 32,7 процента, по 61,2 процентам обращений даны письменные юридические консультации и ответы, направлены по принадлежности 6,1 процента жалоб.

Уполномоченный по правам человека является одной из последних государственных инстанций, обращаясь в которую гражданин надеется, что в решении его проблемы государственная система будет исходить из его интересов, учитывать его точку зрения и окажет ему квалифицированную юридическую помощь. Поэтому весьма полезно получить обратную информацию от граждан – насколько они удовлетворены результатами работы государственного правозащитного института, соответствуют ли они их ожиданиям. Эти данные помогают совершенствовать работу, оптимально выстраивать стратегию и тактику действий Уполномоченного и его аппарата в будущем.

Проводимый второй год подряд Дальневосточной академией государственной службы социологический опрос жителей Хабаровского края показывает, что подавляющее большинство граждан, обращающихся к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае, удовлетворены результатами рассмотрения их обращений.

На вопрос: «Удовлетворены ли Вы результатом Вашего обращения к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае?» получен следующий результат (диаграмма 5):



**Диаграмма 5.**  
Оценка жителями края результатов рассмотрения обращений к Уполномоченному (в процентах от числа опрошенных)

Довольно высокая оценка населением результатов работы Уполномоченного и его аппарата возлагает огромную ответственность, так как помогать людям защищать свои права и свободы, быть посредником между гражданами и властью очень непросто. Однако другая часть

диаграммы свидетельствует – оснований для самоуспокоения нет. Безусловно, граждане могут заблуждаться в своих оценках, так как нельзя требовать от каждого досконального знания нюансов законодательства и отказ в решении наболевшей проблемы, даже на основании закона, всегда будет восприниматься болезненно. Поэтому качеству рассмотрения обращений граждан, его постоянному повышению в аппарате Уполномоченного уделяется особое внимание, так как именно от этого зависит авторитет государственного правозащитного института. Равнодушие к проблемам жителей края здесь недопустимы.

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

### **Глава I. Общая оценка соблюдения прав и свобод человека в Хабаровском крае**

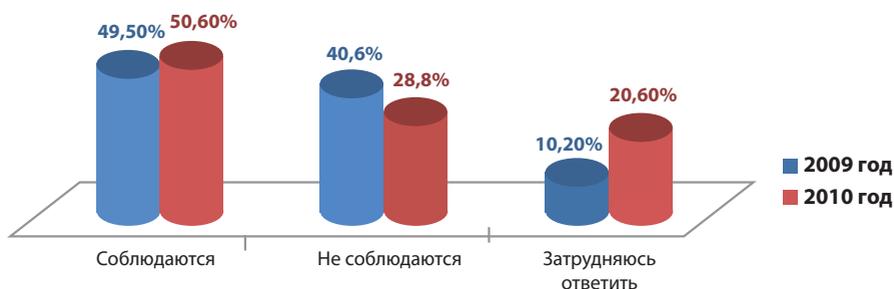
Права человека – это не только законы и их исполнение. Это также этическая категория, имеющая нравственное значение. Поэтому проблемы прав человека интенсивно обсуждаются в обществе с самых различных позиций. Безусловно, важность и актуальность темы не нужно доказывать, поскольку права человека являются органическим компонентом демократического пространства, инструментом гуманизации общественных отношений, формирования свободной и творческой личности.

Каждое человеческое право выражает насущные потребности индивидуума и общества в целом. При этом проблема прав и свобод человека не сводится только к личным интересам и потребностям людей, а охватывает ещё общественный и государственный строй, институты власти, все социально-экономическое, политическое и духовное развитие общества. Состояние с правами и свободами человека, степень их реализации, соблюдение баланса интересов всех участников общественных процессов, уважительное отношение к правам каждого человека или пренебрежение ими лежат в основе социального климата в государстве, его стабильности либо нестабильности.

Таким образом, создание условий, при которых каждый может пользоваться своими правами – одна из ключевых задач государства. Только действуя в рамках интересов людей, соблюдая конституционные

и международные принципы обеспечения прав и свобод человека, государство может приобрести черты, которые будут характеризовать его как демократическое и правовое.

Определенное представление о соблюдении прав и свобод человека и гражданина дают результаты социологических опросов. Несмотря на определенные погрешности, они служат индикатором настроений в обществе. Так, в ходе исследований, проводившихся по инициативе Уполномоченного в 2009 и 2010 годах, жителям Хабаровска, Комсомольска-на-Амуре и четырех муниципальных районов был задан вопрос: «Как Вы считаете, на сколько в целом в Хабаровском крае соблюдаются права граждан?». Ответы респондентов распределились следующим образом (диаграмма 6):



**Диаграмма 6.**

**Динамика мнений граждан о соблюдении их прав и свобод на территории края (в процентном отношении от числа опрошенных)**

Как следует из диаграммы, процентное соотношение граждан, считающих, что их права в Хабаровском крае в той или иной мере соблюдаются, практически не изменилось. Что, по мнению Уполномоченного, напрямую связано с политической и социально-экономической стабильностью края. Положительным можно было бы считать тот факт, что в 2010 году почти на 1/3 снизилось число респондентов, считающих, что их права не соблюдаются. Однако это изменение произошло не за счет улучшения мнения респондентов о соблюдении прав гражданина, а за счет увеличения числа тех, кто затруднился с ответом. Это обусловлено как недостаточной информированностью граждан по вопросам соблюдения прав человека в крае, так и правовым нигилизмом, низкой субъектной активностью населения. Поэтому соблюдение прав и свобод человека и гражданина должно находиться под пристальным

вниманием общества, органов государственной власти края и органов местного самоуправления.

Исходя из анализа обращений граждан к Уполномоченному за прошедшие годы, для жителей края ситуация в сфере реализации политических прав и свобод вполне благоприятная и не является актуальной. Не стал исключением и 2010 год. При этом для Хабаровского края год был весьма насыщен политическими событиями. Центральным, несомненно, являются прошедшие в марте выборы депутатов Законодательной Думы Хабаровского края пятого созыва. Кроме того, в единый день голосования в восьми районах края проведено 14 избирательных кампаний по выборам в органы местного самоуправления. В свою очередь, в октябре выборы в органы местного самоуправления состоялись ещё в девяти муниципальных районах края. Их результаты в целом показали стабильность политической системы, зрелость политических партий, их умение вести предвыборную борьбу на законной основе. Они открыто пропагандировали свои взгляды на политическое, экономическое и социальное устройство страны, в общем, и края, в частности, что свидетельствует о свободе идеологического многообразия. В ходе выборов не допущены значительные нарушения избирательных прав граждан, которые могли бы повлиять на ход голосования и явку населения на избирательные участки.

При этом необходимо отметить достаточно высокий уровень участия граждан в выборах, что свидетельствует об интересе активной части 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.

Несомненно, права на участие в политической жизни и объединения – одни из самых всеобъемлющих политических прав граждан, затрагивающие основные аспекты политической жизни страны. Их цель состоит в том, чтобы обеспечить возможность участия каждого гражданина в политической и общественной жизни, а также юридически установить создание разного рода общественных объединений.

Некоммерческие организации являются основными институтами гражданского общества, которые выступают основными партнерами органов государственной власти в решении проблем. Являясь формой самоорганизации граждан для реализации своих интересов, они способны не только решать актуальные для общества вопросы, но и соз-

давать систему социальной взаимопомощи, построенную на принципах солидарности и самостоятельности её участников.

В нашем крае зарегистрировано более двух тысяч некоммерческих организаций, из которых более тысячи – общественные. Их представители входят в различные консультативные и совещательные органы, созданные при органах государственной власти края. Содействие развитию некоммерческого сектора способствует благоприятному влиянию не только на некоммерческий сектор, но и на социально-экономическую ситуацию в крае.

К числу базовых личных прав и свобод граждан относятся права человека на свободу совести, религии, мысли и убеждений. В последнее время гражданским обществом этим конституционным правам уделяется приоритетное внимание.

Необходимо отметить, что за период деятельности Уполномоченного в его адрес не поступили обращения о необоснованном ограничении деятельности религиозных организаций, а также фактов проявления религиозной ненависти. Вместе с тем, вызывает беспокойство рост числа молодежных националистических группировок. По сообщению пресс-службы УВД по Хабаровскому краю, на территории края действуют шесть групп радикальной направленности. Мнение Уполномоченного однозначно – проявление националистических идей и расовой ксенофобии недопустимы. Население нашего края исторически складывалось как многонациональное и соблюдение принципа расового и национального равенства принципиально важно для всех проживающих в крае. Поэтому необходимы оперативные и достаточно жесткие меры, в рамках правового поля, по пресечению деятельности подобных объединений.

Развитие институтов гражданского общества, соблюдение политических прав граждан, безусловно, всегда будет востребовано в демократическом обществе. И все же наиболее важными конституционными правами и свободами большинство жителей края считают социально-экономические права. Поэтому в крае продолжается последовательное осуществление приоритетных национальных проектов, что позволяет решать проблемы в области здравоохранения, образования, обеспечения жильем и работой.

Однако о благополучии в этих сферах говорить рано. К сожалению, нерешенных вопросов ещё много. В адрес Уполномоченного еже-

дневно поступают заявления и обращения, прежде всего, малоимущих граждан, инвалидов, бывших работников предприятий-банкротов, военнослужащих, о нарушениях их прав в областях жилищного, пенсионного, трудового законодательства, законодательства об охране здоровья граждан.

Реализация права на жилище является, безусловно, самой проблемной на территории края. К сожалению, вопрос доступности жилья в ближайшей перспективе для многих граждан выглядит неосуществимым. Ощутимо сократить число очередников по улучшению жилищных условий и сроки ожидания квартир пока не удастся. В муниципальных образованиях по-прежнему не предпринимаются меры по строительству жилья для малообеспеченных групп населения. В итоге закрепленное в статье 40 Конституции Российской Федерации право на жилище остается пока нереализованным, вызывая у людей сомнения в эффективности властных структур.

Особую тревогу вызывает состояние жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определенных в государственные учреждения. Зачастую они вынуждены возвращаться в жилые помещения, не отвечающие санитарным и техническим требованиям. Однако органы местного самоуправления не уделяют этой проблеме должного внимания. Недопустимо затягивается процесс передачи документов в министерство жилищно-коммунального хозяйства края по учетным лицам из числа этой категории, не имеющих закрепленного жилого помещения и вставших на учет в администрации поселения до 1 марта 2005 года. Тем самым нарушается их право на своевременное включение в очередь на получение жилого помещения из жилого фонда края. Вместе с тем, и в вопросах по предоставлению жилья бывшим воспитанникам детских домов и школ-интернатов пока не всё благополучно.

Сложно в крае идет реформа жилищно-коммунального хозяйства. Многочисленные заявления, поступающие в адрес Уполномоченного, свидетельствуют о том, что кардинальных изменений в этой отрасли не произошло. Люди продолжают жаловаться на низкое качество коммунальных услуг, безответственную работу управляющих компаний, на создание администрациями муниципальных образований искусственных препятствий по признанию жилых помещений аварийными и непригодными для проживания.

К сожалению, качество содержания жилищного фонда и предоставляемых коммунальных услуг находится на уровне, не соответствующем не только потребностям и ожиданиям населения, но и общему объему финансовых средств, направляемых в отрасль.

Вновь приходится отмечать, что в районах края еще недостаточно внимания уделяется вопросам создания безбарьерной среды жизнедеятельности для инвалидов. Большинство объектов социальной инфраструктуры не приспособлены для беспрепятственного доступа инвалидов. Отсутствие пандусов, поручней и аппарелей не позволяет им на равных со здоровыми гражданами вести активный образ жизни, обучаться в общеобразовательных учреждениях, самореализоваться. Остается сложной доступность общественного транспорта. Эти проблемы касаются не только инвалидов, но и пожилых людей.

Российская Федерация провозглашена социальным государством, что предполагает проведение политики, направленной на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь граждан, а также заботу о тех членах общества, которые в силу ограниченных возможностей, вызванных различными жизненными ситуациями, оказываются не способными самостоятельно обеспечить достойный уровень жизни. Поэтому вопросы пенсионного обеспечения и социальных выплат, создания безбарьерной среды жизнедеятельности для инвалидов, оказания медицинской помощи и лекарственного обеспечения должны оставаться предметом самого пристального внимания и повседневной работы органов государственной власти и местного самоуправления.

Несмотря на предпринимаемые государством усилия по увеличению размера пенсий, коэффициент замещения утраченного заработка достигает немногим более 30%. При этом регулярный рост пенсий поглощается ростом цен на продукты питания и жилищно-коммунальные услуги. Тем самым материальное положение граждан при выходе на пенсию ухудшается.

Одной из болевых точек социальной напряженности в современной системе здравоохранения для значительной части населения является состояние лекарственного обеспечения. Безусловно, органами государственной власти края и, в частности, министерством здравоохранения, этой проблеме уделяется особое внимание. Вместе с тем, в схеме обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами имеются недостатки.

Рост заболеваемости, старение населения закономерно ведут к увеличению потребности населения не только в дорогостоящих лекарственных средствах, но в высокотехнологических видах помощи. Однако при значительных затратах государства в этой сфере здравоохранения говорить об их доступности пока не приходится.

В поле зрения Уполномоченного постоянно находятся обращения граждан о нарушении их трудовых прав. При рассмотрении таких запросов порой кажется, что для отдельных руководителей имеется иной правовой режим регулирования трудовых отношений, отличный от официального трудового законодательства. Обязанность своевременно и в полном объеме выплачивать заработную плату их не касается. Серьезное влияние на несоблюдение трудовых прав жителей края оказывает практика привлечения граждан к работе в сети мелких фирм и индивидуальных предпринимателей, которые зачастую не считают нужным оформить документально трудовые отношения. В последствии люди просто не знают, с кого требовать заработанное. При этом обращения граждан к Уполномоченному свидетельствуют, что люди страдают из-за своей юридической беспомощности и правовой незащищенности. Потому не верят в силу закона. Причинами таких ситуаций являются недостаточный уровень правовой культуры, незнание элементарных требований и предписаний закона как должностными лицами, так и самими гражданами.

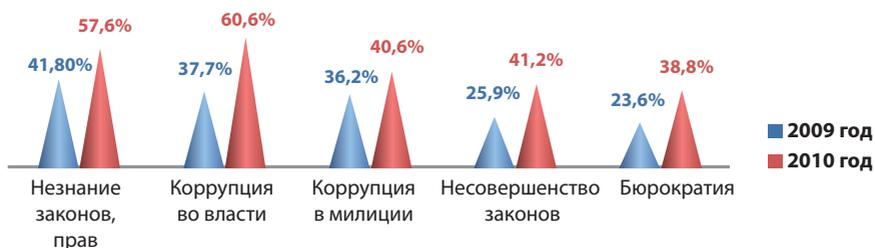
Безусловно, дети – это самый ценный «капитал» каждого государства. Заботе о будущих поколениях всегда уделялось и уделяется особое внимание. Однако нарушения прав и законных интересов детей наблюдаются во многих сферах. Отсутствие мест в детских садах ведет к нарушению права ребенка на получение дошкольного образования. В свою очередь, Уполномоченному приходится отмечать, что и с доступностью общеобразовательных услуг у нас пока не все в порядке. К сожалению, не изжито в нашем обществе такое негативное явление, как жестокое отношение к детям, в том числе и со стороны родителей. Поэтому у государства и общества нет более важной задачи, чем забота о детях и защита их интересов, поддержка материнства и семьи. Конечно, предстоит еще много сделать по обеспечению и защите прав детей, и для этого есть все предпосылки. В последнее время государство демонстрирует серьезную политическую волю в решении проблем в этой сфере.

Человек, его права и свободы должны защищаться государством с помощью разнообразных норм материального и процессуального права. В связи с этим высокую роль при обеспечении и восстановлении прав граждан должна играть эффективная судебная система.

Повседневная деятельность Уполномоченного, мониторинг обращаемости жителей нашего края в судебные инстанции свидетельствуют о востребованности суда как инструмента восстановления прав граждан. Вместе с тем, число жалоб и заявлений граждан к Уполномоченному о нарушении их прав на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство не уменьшается. Граждане не удовлетворены деятельностью судов, качеством выносимых решений, излишней закрытостью судебной системы. Всё это существенно сказывается на авторитете судебной власти.

Не лучше складывается ситуация с деятельностью правоохранительных органов. В адрес Уполномоченного поступают жалобы о нарушении конституционного права граждан на достоинство. В жалобах и личных обращениях приводятся факты незаконного задержания граждан сотрудниками милиции, превышения ими должностных полномочий. Многочисленны заявления о бездействии правоохранительных органов, о незаконном отказе в возбуждении уголовного дела, волоките при расследовании и проведении проверок. При этом зачастую в оценках людей содержатся обвинения в коррупции правоохранителей.

К сожалению, 2010 год оказался достаточно «богатым» на коррупционные скандалы, аресты и отстранения от должностей в системе управления внутренних дел края, управления Федеральной службы исполнения наказаний, органов местного самоуправления. Поэтому именно коррупцию во властных структурах многие жители края ставят на первое место среди причин нарушения их прав. На диаграмме 7 приводятся данные социологических исследований (за 2009 и 2010 годы) об основных причинах несоблюдения прав и свобод граждан (сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответов):



**Диаграмма 7.**  
**Динамика оценок населением основных причин несоблюдения прав и свобод граждан**

И это не может не беспокоить Уполномоченного, так как от уровня коррупции во властных структурах напрямую зависят соблюдение и эффективная реализация прав и свобод человека и гражданина, а также степень доверия населения всем ветвям власти. Безусловно, коррупция это не региональная проблема, а общегосударственная. Поэтому необходима консолидация усилий всех органов государственной власти, органов местного самоуправления и общества в целом по противодействию этому явлению. Уполномоченный убежден – чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, правоохранительных структур, судов и органов судейского сообщества.

Выступая с ежегодным Посланием Федеральному Собранию в ноябре 2010 года, Президент Российской Федерации Д. А. Медведев отметил: «Деятельность всех должностных лиц не должна дискредитировать государство. Их главная задача – улучшать условия жизни людей». Несомненно, от эффективной деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, их способности решать социальные и экономические проблемы зависит отношение людей к своему краю и стране. Жизнь человека, его благосостояние и достоинство должны оставаться главными политическими и экономическими целями государства и общества, поскольку Конституция Российской Федерации требует уважать и соблюдать права человека и его основные свободы, заботиться о создании благоприятных условий для жизни, труда и полноценного отдыха.

В условиях актуализации правозащитной проблематики вполне закономерно открытая дискуссия о причинах, способствующих нарушениям прав и законных интересов граждан. Поэтому Уполномоченному меньше всего хотелось бы натолкнуться на формализованную реакцию на поставленные в настоящем докладе вопросы, поскольку пренебрежение ими может поставить под сомнение авторитет власти.

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

Соблюдение социально-экономических прав граждан требует от государства осуществления целого комплекса мер, создания системы правовых и материальных гарантий. Эти задачи относятся и к праву граждан на жилище как к одному из социально-экономических прав граждан России, важной составляющей их правового статуса в целом.

Жилище для человека – необходимое условие его существования наряду с продуктами питания и одеждой. Это не только место его пребывания, но и основа его постоянной жизнедеятельности. Поэтому закрепление в Конституции Российской Федерации права на жилище имеет большое значение, поскольку означает право каждого иметь жилище, иметь возможность обеспеченным жилищем и не опасаться того, что гражданин может быть произвольно лишен своего жилища или кто-то проникнет в жилище вопреки воле проживающих в нем лиц.

Несомненно, практическая реализация нормы о праве каждого на жилище, закрепленной в статье 40 Конституции Российской Федерации, тесно связана с экономическими возможностями государства, политической и правовой ситуацией в стране. Тем не менее, это право является подлинным, а не правовым стандартом, к которому должно стремиться государство. Речь может идти лишь о достижении разумного баланса между экономическими возможностями государства и объемом, формами реализации права граждан на жилище.

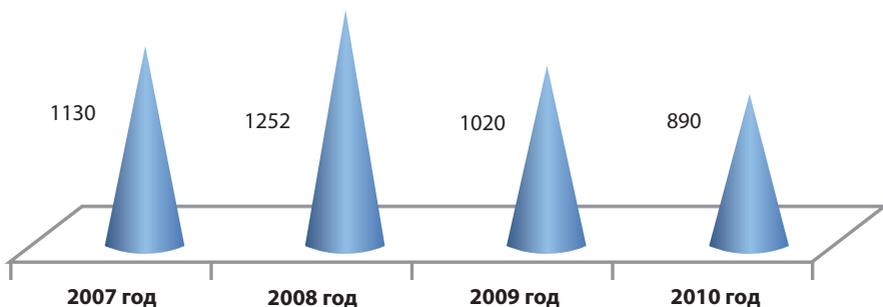
Действенным инструментом в реализации конституционных обязательств государства является приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», значение которого трудно переоценить. Активная деятельность органов государственной власти края позволила обеспечить выполнение всех целевых

показателей по реализации приоритетного национального проекта. При этом в целях увеличения объемов строительства и повышения доступности жилья была реализована краевая целевая программа «Жилище» на 2007-2010 годы, мероприятия которой предусматривали меры государственной поддержки различным группам населения.

Более 3700 семей улучшили свои жилищные условия в рамках реализации государственной поддержки строительства жилья на условиях ипотеки.

В рамках подпрограммы «Обеспечение жильем молодых семей» построено 11 молодежных жилищных комплексов, из них 8 – в краевом центре и 3 – в Комсомольске-на-Амуре. В муниципальных образованиях края, участвующих в реализации подпрограммы, более 650 молодых семей получили социальные выплаты на приобретение и строительство жилья. Всего за годы реализации подпрограммы возможность приобрести собственное жилье на льготных условиях получили 2284 молодые семьи.

Вместе тем, проблема реализации жилищных прав граждан является одной из самых актуальных как на территории Российской Федерации в целом, так и в Хабаровском крае, в частности. Подтверждением тому является значительное число обращений, ежегодно поступающих в адрес Уполномоченного (диаграмма 8). Поэтому с первых дней работы Уполномоченный уделяет особое значение предотвращению нарушений жилищных прав жителей края и содействию по их восстановлению. Обращения касаются практически всего спектра жилищных правоотношений. При этом основными вопросами остаются: предоставление жилья по договорам социального найма, невыполнение органами местного самоуправления решений судов о предоставлении жилого помещения, признание жилья аварийным и непригодным для проживания, ненадлежащее исполнение управляющими компаниями и органами местного самоуправления возложенных на них обязанностей в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг и содержания муниципального жилищного фонда.



**Диаграмма 8.**  
**Статистика обращений к Уполномоченному  
 о нарушениях прав граждан на жильё**

Необходимо признать, что проблема получения жилья еще долго не потеряет своей остроты. Согласно данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, в начале 2010 года более 16 тысяч семей состояли в очереди на получение жилья по городам и районам Хабаровского края. К сожалению, Жилищный кодекс Российской Федерации, с учетом внесенных в него поправок, не разрешил основных проблем в данной сфере. И это при том, что нормативная база для предоставления жилья по договорам социального найма разработана достаточно четко. Порядок постановки на учет, методика принятия решения по предоставлению социального жилья готовы к использованию на практике. Но это не добавляет оптимизма гражданам, которые, в лучшем случае, знают о своих правах и терпеливо ожидают возможности вселения в обещанное жильё.

При рассмотрении жалоб граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, Уполномоченный убеждается, что нарушения являются, зачастую, следствием ненадлежащего исполнения отдельными руководителями органов местного самоуправления требований статьи 14 Жилищного кодекса Российской Федерации, Закона Хабаровского края от 13.10.2005 № 304 «О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае». Для изучения этой проблемы осуществлялись выездные проверки в Николаевский, Советско-Гаванский, Ванинский, Вяземский муниципальные районы, а также в муниципальный район им. Лазо. В итоге получены следующие выводы:

- 1) население края слабо информировано о порядке и условиях

постановки на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и предоставлении жилых помещений по договору социального найма. Такое положение дел особенно характерно для сельских поселений и рабочих поселков;

2) во многих муниципальных образованиях учет граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях ведется с нарушениями требований жилищного законодательства. Учетные дела не сформированы должным образом, зачастую в них частично отсутствуют документы, являющиеся основаниями для принятия граждан на учет;

3) многие органы местного самоуправления нарушают положения части 2 статьи 12 Закона Хабаровского края от 13.10.2005 № 304 «О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае», включая граждан, имеющих право на внеочередное получение жилого помещения, в общий список. При этом, по мнению Уполномоченного, само по себе предоставление жилых помещений вне очереди не предполагает включение гражданина в какую либо очередь и не поставлено в зависимость от наличия или отсутствия иных лиц, также имеющих право на внеочередное получение жилого помещения;

4) недопустимо затягивается процесс передачи в министерство жилищно-коммунального хозяйства края учетных дел детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, не имеющих закрепленного жилого помещения и вставших на учет в администрации поселения до 1 марта 2005 года. При этом статьей 7 Закона Хабаровского края от 25.06.2008 № 198 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Хабаровского края» установлено, что органы местного самоуправления обязаны передать утвержденные списки и укомплектованные копии таких учетных дел в течение шести месяцев после вступления в силу настоящего закона.

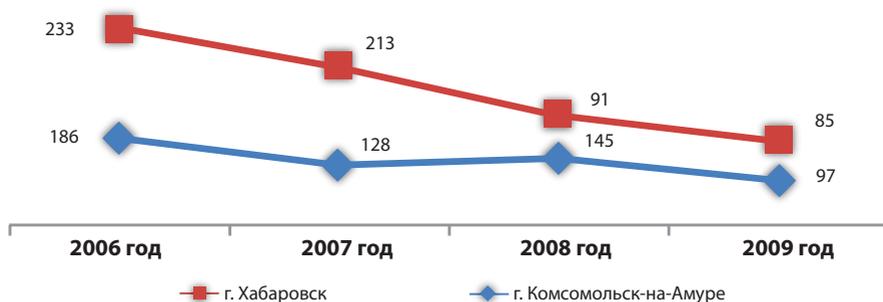
К сожалению, посещение поселений выявило довольно низкое знание положений жилищного законодательства специалистами органов местного самоуправления, а также отсутствие надлежащего контроля за их деятельностью со стороны глав поселений.

Вместе с тем, информация Уполномоченного по итогам проведенных проверок для многих администраций поселений послужила поводом для анализа состояния учетных дел граждан. В результате организована работа по устранению ошибок в делопроизводстве, значительная часть учетных дел была доукомплектована. Кроме того, в городском

поселении «Рабочий посёлок Заветы Ильича» Советско-Гаванского муниципального района межведомственной комиссией по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными (пригодными) для проживания обследовано пять домов, три из которых признаны непригодными к проживанию и подлежащими сносу. В свою очередь, при содействии Николаевской-на-Амуре городской прокуратуры в Красносельском сельском поселении Николаевского муниципального района на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях восстановлены шесть граждан.

Говоря о нарушениях прав граждан на улучшение жилищных условий, Уполномоченный констатирует, что на местах практически не реализуются полномочия по предоставлению жилья в порядке очередности малоимущим гражданам.

Основу этой проблемы составляет значительный недостаток социального жилья, так как органами местного самоуправления фактически не ведется строительство муниципального жилья для очередников. В ежегодных докладах Уполномоченный неоднократно отмечал, что, 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 (диаграмма 9), что неизбежно ведет к нарастанию социальной напряженности и подрыву авторитета власти.



**Диаграмма 9.**

**Число семей, получивших жилье на условиях социального найма и улучшивших свои жилищные условия в г. Хабаровске и г. Комсомольске-на-Амуре**

Уставшие от многолетнего ожидания улучшения жилищных условий и не имея возможностей в ближайшем будущем самостоятельно решить свои жилищные проблемы, прежде всего из-за недостаточного уровня доходов, граждане вынуждены обращаться в суд. Однако, как показывает практика, с вынесением положительного постановления суда проблемы не заканчиваются. Приведем один из примеров. В адрес Уполномоченного обратились сёстры Д. (дело от 25.10.2010 № 1236) с просьбой о содействии в предоставлении квартиры. В своём обращении они указали, что в июне Центральным районным судом краевого центра были удовлетворены иски прокурора Железнодорожного района города, заявленные в их интересах, о предоставлении (на состав семьи из двух человек) благоустроенного жилого помещения в границах г. Хабаровска. Однако о перспективе окончания исполнительного производства по этому решению не знают даже приставы.

В конце ноября 2010 года на исполнении в администрации города находилось 39 решений судов о предоставлении гражданам 48 благоустроенных жилых помещений. С 2008 по 2009 годы на исполнение решений судов было направлено всего 50 освободившихся благоустроенных квартир муниципального жилищного фонда, в 2010 году – 31 квартира.

К сожалению, органы местного самоуправления причину сложившейся ситуации видят только в том, что в связи с действием Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» благоустроенные квартиры в муниципальном жилищном фонде освобождаются редко.

Безусловно, бесплатная приватизация квартир повлияла на резкое сокращение жилых помещений государственного и муниципального жилищных фондов (диаграмма 10). По данным органов статистики, к концу 2009 года в крае в собственности граждан находилось 70,1% общей площади жилых помещений.



**Диаграмма 10.**  
Наличие жилищного фонда края  
(в конце года; общая площадь жилых помещений; тыс. кв. метров).

Поэтому Уполномоченный убежден, что надеяться на обеспечение очередников жильем за счет освобождающихся жилых помещений бесперспективно.

Негативно на сложившуюся ситуацию влияет и ухудшение состояния жилищного фонда. Согласно статистическим данным, если в 2006 году ветхий и аварийный жилищный фонд в крае составлял 607,5 тыс. кв. м общей площади, то в начале 2010 года этот показатель составил 661,3 тыс. кв. м. Постоянный прирост ветхого жилья, обусловленный длительным непроведением капитального ремонта жилых домов, приведет к увеличению числа граждан, претендующих на внеочередное предоставление жилого помещения.

Вместе с тем, большая часть ветхого и аварийного жилья не признана непригодной к проживанию. И главным «препятствием» в этом являются собственники жилищного фонда, так как статья 85 Жилищного кодекса Российской Федерации обязывает их незамедлительно выселить граждан из данного жилья с предоставлением другого благоустроенного жилого помещения по договору социального найма. Так, в адрес Уполномоченного в 2009 году (дело от 10.08.2009 № 995) и в минувшем году (дело от 16.08.2010 № 905) обращался житель города Хабаровска С. об аварийном состоянии жилого дома и непринятии мер администрацией города по расселению жильцов.

Напомним, что дом заявителя, расположенный по проспекту 60-лет Октября в краевом центре, стал известен горожанам после публикации статьи о проблемах его жителей в газете «Амурский меридиан». В 2009 году в результате проливных дождей и подъема грунтовых вод здание начало разрушаться. Однако администрация города меры по расселению жильцов из небезопасного дома не приняла.

После вмешательства Уполномоченного в адрес администрации города прокуратурой г. Хабаровска было внесено представление об устранении нарушений жилищных прав заявителя. Но прошел год, а проблема осталась. Уполномоченный инициировал повторную проверку по факту бездействия должностных лиц администрации города. В ходе этой проверки было установлено, что в течение года по решению городской межведомственной комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания проводились различного рода экспертизы и обследования. При этом, даже получив соответствующие заключения специализированных орга-

низаций, комиссия, в нарушение пунктов 42-53 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, так и не приняла необходимое решение и не издала распоряжение по итогам работы комиссии с указанием о дальнейшем использовании помещения.

В результате прокуратурой города в адрес мэра г. Хабаровска вновь внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства Российской Федерации. В ноябре заявителю (на состав семьи два человека) на основании договора найма жилого помещения маневренного жилого фонда предоставили квартиру.

Вместе с тем, проблема семьи С. свидетельствует не столько о ненадлежащей работе городской межведомственной комиссии по признанию жилых помещений муниципального жилищного фонда непригодными для проживания, сколько об отсутствии необходимого муниципального жилья для переселения жильцов из подобных аварийных домов. К сожалению, подобные примеры не единичны. Люди, попадая в ситуацию, создающую реальную угрозу для их жизни и здоровья, не чувствуют себя защищенными, вынуждены скитаться по съемным квартирам, ютиться во временном жилье маневренного фонда и опять годами ждать решения жилищного вопроса.

При этом довольно часто гражданам приходится отказываться от жилых помещений, которые им предлагаются органами местного самоуправления, так как они элементарно не соответствуют понятию благоустроенного жилья. Такое отношение к разрешению жилищной проблемы чрезвычайно болезненно воспринимается людьми, так как, по сути, они обмануты в своих ожиданиях. Как пример, приведем обращение к Уполномоченному многодетной матери С. (дело от 07.04.2010 № 363) об оказании содействия в предоставлении благоустроенного жилого помещения.

Заявительница сообщила, что семья проживает в двух комнатах, общей площадью 52,6 кв.м, в трехкомнатной коммунальной квартире. На основании постановления администрации г. Комсомольска-на-Амуре, в связи со сносом дома, им предложили переселиться в трехкомнатную отдельную квартиру. Однако осмотр предложенного жилого помещения показал, что в нем частично отсутствуют радиаторы системы отопле-

ния, нет холодного и горячего водоснабжения, а также канализации. Квартира требует проведения значительного ремонта. Кроме того, в ходе рассмотрения этого обращения выяснилось, что общая площадь предлагаемого жилья составляет 48,8 кв.м.

По мнению Уполномоченного, действия администрации города явно противоречили положениям статьи 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, из которых следует, что предоставляемое жилое помещение в связи с признанием дома подлежащим сносу должно быть благоустроенным применительно к условиям соответствующего населенного пункта, равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению, отвечать установленным требованиям и находиться в границах данного населенного пункта. В связи с чем в адрес главы городского округа «Город Комсомольск-на-Амуре» было направлено соответствующее обращение. В результате администрация города пообещала до конца года подобрать семье заявительницы жилое помещение в соответствии с требованиями Жилищного кодекса Российской Федерации.

Проблемы по реализации прав граждан на получение социального жилья, сложившиеся в крае, не терпят отлагательства. По этому вопросу органы местного самоуправления обязаны принимать активные действия, а не только ссылаться на плохое финансовое положение и отсутствие свободного муниципального жилья.

Жилищный кодекс Российской Федерации существенно изменил систему управления жилищным фондом в целом и многоквартирными домами, в частности. В соответствии с жилищным законодательством собственники помещений в многоквартирном доме обязаны выбрать способ управления своим домом. Тем самым именно собственники помещений в многоквартирном доме, исходя из принципа реализации прав собственности, уполномочены принимать решение по выбору способа управления домом, а не иные лица. Однако поступающие в адрес Уполномоченного обращения граждан свидетельствуют, что не во всех случаях органы местного самоуправления готовы соблюдать права собственников.

К Уполномоченному поступило обращение собственников многоквартирных жилых домов, расположенных в Хорском городском поселении муниципального района имени Лазо (дело от 24.02.2010 № 188), о нарушении их прав администрацией поселения при выборе управляющей компании по обслуживанию многоквартирных домов.

Заявители сообщили, что в августе-ноябре 2009 года собственники жилых помещений 59 многоквартирных жилых домов посёлка на общих собраниях собственников выбрали для управления их домами управляющую компанию ООО «УК Новатор». А в декабре 2010 года администрацией Хорского сельского поселения проведен открытый конкурс по отбору управляющей компании по управлению общим имуществом многоквартирных домов посёлка. При этом жители домов, ранее выбравших управляющую компанию, с удивлением обнаружили, что их дома также выставлены на конкурс. Несмотря на требования собственников об исключении из участия в конкурсе их домов, администрация поселения подвела итоги конкурса и признала победителем ООО «Смена».

Такие действия администрации городского поселения граждане посчитали нарушением их жилищных прав и присвоением органом местного самоуправления полномочий собственников многоквартирных жилых домов.

Уполномоченный поддержал доводы заявителей, так как в соответствии с частью 4 статьи 161 Жилищного кодекса Российской Федерации орган местного самоуправления в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, проводит открытый конкурс по отбору управляющей организации только в том случае, если в течение года до дня проведения указанного конкурса собственниками помещений в многоквартирном доме не выбран способ управления этим домом или если принятое решение о выборе способа управления этим домом не было реализовано. Поэтому для оказания содействия в восстановлении прав заявителей Уполномоченный обратился в управление Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю и прокуратуру района имени Лазо. В результате комиссия этого управления по рассмотрению дела о нарушении антимонопольного законодательства действия администрации Хорского городского поселения признала нарушением пункта 2 части 1 статьи 15 и частей 1 и 2 статьи 17 Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

Администрации Хорского городского поселения выдано предписание о прекращении нарушения антимонопольного законодательства, а материалы дела направлены для возбуждения дела об административном правонарушении, предусмотренном частью 1 статьи 14.9 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Ограничение конкуренции органами власти, органами местно-

го самоуправления»). В свою очередь, решением арбитражного суда Хабаровского края, вступившим в законную силу 03.08.2010, действия администрации поселения, выразившиеся в проведении конкурса в отношении многоквартирных домов, находящихся в управлении ООО «УК «Новатор», признаны незаконными, а договоры, заключенные администрацией с ООО «Смена», недействительными.

Несомненно, появление самостоятельных хозяйствующих субъектов (управляющих организаций) увеличило конкурентную борьбу на рынке жилищно-коммунальных услуг, что в итоге должно было бы привести к повышению качества выполняемых работ, но в реальности такое не происходит.

В 2010 году в почте Уполномоченного традиционно много было обращений граждан по содержанию жилищного фонда и некачественному предоставлению коммунальных услуг. Например, к Уполномоченному обратилась жительница г. Хабаровска, ветеран Великой Отечественной войны Ж. (дело от 08.07.2010 № 733) о бездействии управляющей компании по содержанию жилого дома.

Из обращения следовало, что заявительница проживает в пятиэтажном доме. У фасада здания, вплотную к стене квартиры Ж., пристроена кирпичная труба (со слов заявительницы, ранее она использовалась для нужд кочегарки), которая постепенно разрушается, в том числе из-за выросшей в кирпичной кладке растительности. Кроме того, в месте примыкания трубы к стене дома проложена водосточная труба. Из-за её ветхости атмосферные осадки стекают по стене дома, в связи с чем в квартире заявительницы постоянная сырость, а при наступлении холодов стена покрывается изморозью. В своё время управляющая компания ООО «РЭП» демонтировала защитный козырек над подъездом, что привело к разрушению крыльца и штукатурного слоя стен над ним. Заявительница, как и другие жители дома, многократно обращалась к руководству управляющей компании о необходимости принятия срочных мер по ремонту здания жилого дома. Однако реакции на эти заявления не последовало.

При совместном выезде на место сотрудников аппарата Уполномоченного и государственной жилищной инспекции Правительства края факты, изложенные в обращении Ж., подтвердились. В связи с чем инспекцией в адрес управляющей компании ООО «РЭП» внесено предписание по устранению нарушений и предупреждение о привлечении

к административной ответственности в случае его неисполнения.

Другой пример. В адрес Уполномоченного поступило заявление гражданки Л., проживающей в п. Переяславка муниципального района имени Лазо (дело от 25.08.2010 № 946), об оказании содействия в организации ремонта крыши многоквартирного двухэтажного дома.

Заявительница сообщила, что жилой дом, в котором она проживает, был сдан в эксплуатацию в 1992 году. По мере заселения дома жильцы обнаружили, что кровля на крыше протекает. По истечении некоторого времени вода стала проникать и в квартиры первого этажа. Обращаясь в различные инстанции, жители дома получали обнадеживающие ответы о том, что нужно немного потерпеть, ремонт будет проведен в ближайшее время. Однако за 18 лет капитальный ремонт дома так и не проводился. Потеряв надежду добиться правды на месте, Л. обратилась к Уполномоченному.

Для разрешения проблемы Уполномоченный обратился за содействием в Государственную жилищную инспекцию Правительства края. По итогам проверки, на основании выявленных нарушений, инспекцией в отношении управляющей компании ООО «Лестор» и его директора возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном статьей 7.22 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Нарушение правил содержания и ремонта жилых домов и (или) жилых помещений»). Кроме того, выдано предписание об устранении нарушений по содержанию и эксплуатации общего имущества.

В конце октября работы по ремонту кровли были выполнены. Вместе с тем, в связи с установлением устойчивых отрицательных температур наружного воздуха, инспекцией планируется проведение повторной проверки в апреле 2011 года.

К сожалению, большая изношенность инженерных коммуникаций, значительные долги в отрасли и низкая инвестиционная привлекательность не могут привести к кардинальным сдвигам в решении проблем жилищно-коммунального хозяйства. По сути, управляющим компаниям передаются дома, в которых десятки лет не проводился капитальный ремонт. Поэтому их деятельность напоминает работу авральской команды. Вместе с тем, статьей 165 Жилищного кодекса Российской Федерации предусмотрена возможность предоставления органами местного самоуправления управляющим организациям, товариществам собственников

жилья либо жилищным кооперативам или иным специализированным потребительским кооперативам бюджетных средств на капитальный ремонт многоквартирных домов. Кроме того, осуществлять капитальный ремонт в домах муниципального жилищного фонда за счет бюджетных источников – это прямая обязанность муниципалитетов. Однако органы местного самоуправления не стремятся исполнять положения жилищного законодательства, обосновывая свое бездействие финансовой несостоятельностью. В результате жители края продолжают жаловаться на текущие крыши, затопленные подвалы, отсутствие отопления и водоснабжения, непроведение ремонта в подъездах.

В соответствии с положением Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления, являясь наиболее приближенными из всех органов власти к населению, обязаны играть главную роль в обеспечении прав граждан. Поэтому Уполномоченный полагает, что, исходя из интересов жителей нашего края, органам местного самоуправления следует активизировать взаимодействие с управляющими компаниями в поиске реальных решений жилищно-коммунальных проблем населения, а не искать способы от них самоустраниться.

Конституция Российской Федерации провозгласила право на благоприятную среду обитания и право частной собственности. Реализация данных прав содержит потенциальный конфликт законных интересов в тех случаях, когда речь идет о размещении объектов предпринимательской деятельности в многоквартирных домах.

Обеспечение необходимыми объектами инфраструктуры мест проживания граждан, в том числе объектами торговли, бытового обслуживания, иными предприятиями по оказанию различных видов услуг в непосредственной близости от жилья, должно положительно влиять на удовлетворение потребностей граждан. Безусловно, это удобно, особенно для маломобильных категорий и пожилых граждан. К сожалению, в сложившихся жилых кварталах зачастую недостаточно отдельно стоящих зданий коммерческого назначения, поэтому предприниматели вынуждены рассматривать помещения жилых домов как объекты размещения своего бизнеса. Вместе с тем, в результате действий по размещению объектов предпринимательской деятельности изменяются факторы среды обитания для жителей многоквартирного жилого дома,

и, как правило, не в лучшую сторону, тем самым оказывая негативное воздействие на людей.

В свою очередь, в соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации вопрос о пользовании общим имуществом собственников помещений в многоквартирном жилом доме иными лицами, а также об определении лиц, которые от имени собственников уполномочены на заключение договоров об использовании общего имущества на определенных собственниками условиях, разрешается на общем собрании собственников помещений в жилом доме. Однако обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, свидетельствуют, что зачастую мнения людей попросту игнорируются при полном попустительстве и отсутствии контроля со стороны органов местного самоуправления.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Комсомольска-на-Амуре гражданка Б. (дело от 23.03.2010 № 292) о самовольном занятии помещений в доме коммерческими предприятиями и нарушении порядка проведения общего собрания собственников помещений в многоквартирном жилом доме. Заявительница сообщила, что коммерческим предприятием ООО «Компания «Резонанс» без законных оснований была занята часть подвального помещения, являющегося общим домовым имуществом собственников дома. При этом директор компании в обоснование своих действий ссылаясь на протокол, якобы, проведенного внеочередного собрания собственников. Администрация управляющей компании МУП «Служба заказчика № 1» по этому поводу не смогла дать гражданам вразумительного объяснения.

В свою очередь, в другом нежилом помещении дома, но уже принадлежащем на праве собственности администрации города, индивидуальным предпринимателем было организовано швейное производство с нарушением требований пожарной безопасности и санитарно-эпидемиологических норм. Однако собственник помещения, несмотря на жалобы жильцов дома, оперативных мер по устранению нарушений не принял.

В ходе проверки доводов заявителей, проведенной прокуратурой г. Комсомольска-на-Амуре по инициативе Уполномоченного, факты нарушений требований Жилищного кодекса Российской Федерации подтвердились. В результате управляющей компанией в адрес ООО «Компания «Резонанс» направлено уведомление об освобождении самовольно занятого помещения. В свою очередь, прокуратурой в адрес

директора предприятия внесено представление об устранении нарушений жилищного законодательства, а в адрес администрации города направлена информация для принятия мер по недопущению нарушений в сфере ЖКХ. Кроме того, в защиту интересов жителей дома прокуратурой в суд направлены иски о признании незаконным бездействие владельца швейного производства по выполнению требований пожарной безопасности и о признании незаконным размещение промышленного производства в подвале жилого дома. Администрации города предписано расторгнуть договор аренды.

Нередко жалобы граждан связаны с размещением во дворах многоквартирных жилых домов несанкционированных стоянок автотранспортных средств. С увеличением числа личного автотранспорта, особенно в городах, проблема его хранения обострилась. Иметь гараж в пределах пешеходной доступности для большинства граждан – за гранью возможного. При слаборазвитой сети официальных парковок, не удовлетворяющих нужды жителей города, автовладельцы вынуждены парковать машины прямо во дворах. Длительное непринятие органами местного самоуправления эффективных мер по разрешению этой проблемы на руку «теневым предпринимателям», которые самовольно занимают придомовые территории и оборудуют на них несанкционированные платные стоянки. При этом мнение жильцов дома никого не интересует.

Так, в адрес Уполномоченного из редакции радио «Восток России» поступило коллективное обращение жильцов многоквартирного жилого дома, расположенного в г. Хабаровске по ул. Большая (дело от 22.09.2010 № 1076), об оказании содействия по ликвидации несанкционированной автостоянки.

Из обращения следовало, что во дворе жилого дома заявителей неизвестными лицами была организована платная парковка. В результате придомовая территория круглосуточно заполнена машинами, из-за чего жильцам дома ограничен доступ к подъездам, в квартиры просачиваются выхлопные газы, а ночью в окна постоянно светит прожектор, установленный на будке охраны. Люди перестали выпускать во двор своих детей, так как опасаются за их жизнь и здоровье. Однако их прежние обращения в администрацию города, органы внутренних дел и прокуратуры оказались безрезультатны.

Факты, изложенные в обращении, стали предметом проверки с выездом на место специалистов аппарата Уполномоченного и прокуратуры Железнодорожного района г. Хабаровска с привлечением специалиста-эксперта управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю и сотрудников отдела милиции № 9 УВД по г. Хабаровску. В результате лица, организовавшие несанкционированную автостоянку, привлечены к административной ответственности по части 1 статьи 14.1 («Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)») и статье 7.1 («Самовольное занятие земельного участка») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Стоянка закрыта.

Конечно, право на жилище является многогранным и изложенные в этой главе проблемы не охватывают весь спектр деятельности Уполномоченного по содействию в обеспечении жилищных прав жителей края. При этом Уполномоченный не претендует на исчерпывающий анализ жилищных правоотношений, так как многие проблемы соблюдения жилищных прав граждан хорошо известны заинтересованным должностным лицам и обществу. Вместе с тем, Уполномоченный исходит из задачи подчеркивать проблемные ситуации, с которыми наиболее часто сталкиваются граждане, тем самым привлекая к ним повышенное внимание со стороны органов государственной власти и местного самоуправления.

Уполномоченный считает, что, несмотря на трудности, только последовательное создание эффективных условий для решения проблем, связанных с реализацией конституционного права жителей края на жилище, будет являться залогом успеха и основой для обеспечения достойной жизни и самореализации в обществе каждого человека. Безусловно, потенциал и возможности для этого в крае есть.

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

Основополагающее право, каковым является право на труд, провозглашено в Конституции Российской Федерации и признано в целом ряде международно-правовых актов. Право на труд имеет важнейшее значение для осуществления других прав человека и является неотъ-

емлемым компонентом человеческого достоинства. Каждый человек вправе иметь такую возможность трудиться, которая позволяет ему и его семье вести достойный образ жизни. Одновременно право на труд содействует развитию и признанию человека в рамках общества при условии, что вид трудовой деятельности был выбран свободно или на него было дано свободное согласие.

Однако недостаточно провозгласить какие-либо права и установить гарантии, нужно знать, как претворить их в жизнь. Главное в вопросах соблюдения права человека на труд сегодня – не теория, а практика, предполагающая создание необходимых условий, гарантий, механизмов реализации этого прав. Важно устранить прямые нарушения прав, причины, их порождающие, поставить заслоны на пути злоупотреблений и произвола в отношении прав граждан, упрочить их охрану и защиту со стороны государства.

Последствия экономического кризиса привели к нарушению баланса интересов участников трудовых отношений. Спад производства повлек задержку заработной платы, длительную приостановку работ и, как следствие, досрочное предоставление отпусков, в том числе без сохранения заработной платы, увольнения и другие нежелательные последствия для работающего населения.

Несомненно, одним из главных кризисных явлений стало сокращение рабочих мест. По данным управления государственной службы занятости населения края, в январе 2010 года численность граждан, обратившихся за содействием в поиске работы в учреждения службы занятости, составила 35351 человек, то есть 4 % от экономически активного населения края. Из них официальный статус безработного имели 30674 человека. При этом тенденция к постоянному увеличению граждан, оставшихся без работы, наблюдалась до апреля.

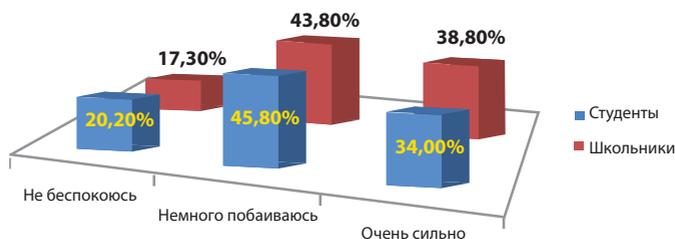
Не переступить опасный рубеж безработицы позволила планомерная работа государственных органов края по реализации краевой целевой программы содействия занятости населения Хабаровского края на 2009-2011 годы, утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 08.05.2009 № 159-пр. Только в июне 2010 года при содействии службы занятости края были трудоустроены 5998 человек, из них 2697 – имеющие статус безработного. Профессиональное обучение по направлению органов службы занятости получили 600 человек.

Уже в сентябре на учете состояли 26200 человек, из них статус безработного имели 23585 человек. Таким образом, уровень зарегистрированной безработицы стал ниже своего докризисного состояния (в январе 2009 года на учете в учреждениях службы занятости числились 27138 человек). При этом потребность в работниках, заявленная работодателями в службы занятости, составила 17044 вакансии (в январе 2009 года – 11937).

Следует понимать, что право на труд не абсолютное и безоговорочное право на получение работы. Однако потеря работы ведет к серьезным социально-психологическим последствиям, она опасна для личности, семьи и общества в целом. Многие безработные психологически подавлены, социально пассивны и равнодушны к своей дальнейшей судьбе.

В свою очередь, высокий уровень безработицы и отсутствие гарантий сохранения рабочих мест являются теми причинами, которые могут побудить население к поиску работы в неформальном секторе экономики, где они не имеют никаких социальных гарантий.

Угроза безработицы сегодня становится одним из серьезнейших факторов риска особенно для молодежи. Согласно социологическому опросу, проведенному по поручению Уполномоченного в декабре 2009 года, среди студентов и школьников в одинаковой степени достаточно велик удельный вес тех, кого страшит перспектива стать безработным (диаграмма 11):



**Диаграмма 11.**  
**Оценка молодежью возможности оказаться безработными**  
**(в процентах от числа опрошенных)**

Гражданам для того, чтобы быть уверенными в своем будущем, необходима внятная и долгосрочная политика властей в экономике и на рынке труда. Люди хотят видеть реальные достижения по развитию малого и среднего бизнеса, инвестированию производства, строительству новых предприятий, внедрению инновационных технологий. Оче-

видно, основная задача государства в этом направлении – создавать законодательные, административные и налоговые условия функционирования субъектов экономической деятельности, стимулируя заинтересованность работодателей в создании дополнительных рабочих мест и легальном оформлении трудовых отношений со своими работниками.

Каждому работодателю известно, что наемный работник имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда. А равно и то, что человеку, работающему по трудовому договору, гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск. Но, наверно, не найдется человек, за редким исключением, который бы в процессе своей трудовой деятельности не столкнулся с теми или иными нарушениями трудового законодательства. Причем, основными причинами ущемления трудовых прав работающего жители края называют: произвол начальства – 35,4%; несоответствие трудового законодательства условиям реальной жизни – 30,7%; незнание работниками трудового законодательства – 12,0%. В основном они проявляются в ситуациях, связанных с оплатой труда, режимом труда, получением отпуска, техникой безопасности и другими обстоятельствами (диаграмма 12). В целом эти субъективные мнения людей подтверждаются и данными органов официальной статистики, фиксирующими значительное число нарушений трудовых прав работников.



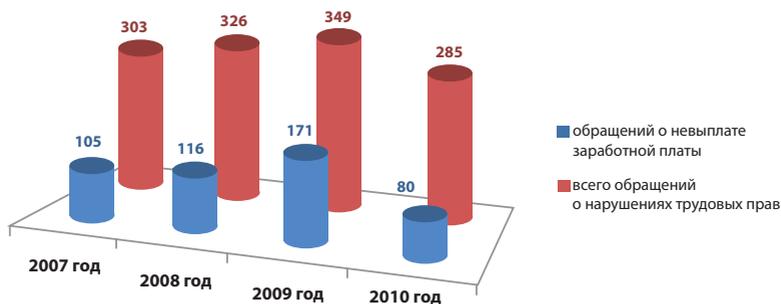
**Диаграмма 12.**

**Основные нарушения трудовых прав граждан, с которыми им приходилось сталкиваться (сумма ответов не равна 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов)**

Данные опроса граждан тревожны. К сожалению, несмотря на некоторое снижение показателей, они свидетельствуют, что нарушения работодателями трудовых прав граждан являются в крае довольно распространенным явлением. Поэтому содействие по защите прав работников – одна из основных задач Уполномоченного.

Конечно же, статистика обращений граждан к Уполномоченному не может претендовать на стопроцентное отражение положения дел в сфере трудовых отношений, однако вкупе с официальной статистикой и данными социологических опросов она дает более полную информацию о существующих тенденциях на рынке труда.

На протяжении всего периода работы института Уполномоченного число обращений по вопросам трудового законодательства (диаграмма 13) стабильно занимает одно из ведущих мест.



**Диаграмма 13.**  
Статистика обращений к Уполномоченному по нарушениям трудовых прав

Представленная диаграмма наглядно свидетельствует, что ежегодно в сфере трудовых отношений проблемные ситуации складываются в большей степени по вопросам оплаты труда. Около 30% обращений к Уполномоченному касаются именно этой темы. Не стал исключением и 2010 год.

При рассмотрении таких жалоб порой создается впечатление, что отдельные руководители пользуются иным правовым режимом регулирования трудовых отношений, отличным от официального трудового законодательства. Обязанность своевременно и в полном объеме выплачивать заработную плату их будто не касается. Причем, непринятие своевременных мер в отношении нерадивого начальника порождает чувство безнаказанности.

Так, в мае Уполномоченному поступило заявление работницы лесозаготовительного предприятия ООО «Кур» (дело от 17.05.2010 № 552) о содействии по выплате задолженности. В своем заявлении Б. сообщила, что с 01.01.2009 ей не выплачивается заработная плата. Последний раз деньги были выплачены 28.08.2009, но это была заработная плата только за декабрь 2008 года! При этом директор предприятия постоянно обещал погасить задолженность. Однако долги по заработной плате продолжают расти.

Удивил ответ Комсомольского-на-Амуре отдела государственной инспекции труда, куда заявительница обращалась за содействием по защите своих трудовых прав. Проверка по заявлению «проводилась» более двух месяцев (заявление поступило 15.02.2010, а ответ направлен 30.04.2010) и фактически свелась к вручению директору предприятия 06.04.2010 письменного запроса о предоставлении сведений о трудовой деятельности заявительницы и задолженности по заработной плате. Директор документы не представил, в связи с чем на него был составлен протокол об административном правонарушении по статье 19.7 («Непредставление или несвоевременное представление в государственный орган (должностному лицу) сведений (информации)») Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях. Заявительнице было рекомендовано самостоятельно запросить необходимые справки и обратиться в суд.

Можно представить, сколько сил и нервов потратила бы заявительница, получая необходимые сведения, если директор предприятия проигнорировал требования государственного органа, наделенного специальными полномочиями.

Уполномоченный с таким положением дел не согласился и обратился за содействием в Амурскую городскую прокуратуру. По фактам выявленных нарушений статей 4, 22 и части 6 статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации прокуратурой в отношении ООО «Кур» и директора этого предприятия были возбуждены административные производства по части 1 статьи 5.27 («Нарушение законодательства о труде и об охране труда») Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях. Кроме того, директору ООО «Кур» внесено представление об устранении нарушений закона и предостережение о возможном привлечении к уголовной ответственности за систематическую невыплату заработной платы.

Другой пример. Ещё в 2008 году к Уполномоченному неоднократно обращались жители Хабаровского края, работавшие вахтовым методом на строительстве аэродрома в г. Южно-Курильске Сахалинской области (аэропорт строится по федеральной программе), о невыплате заработной платы. На обращение Уполномоченного из прокуратуры г. Южно-Сахалинска сообщили, что в ходе проверки факты задолженности ООО «Тайгер Сахалин» перед строителями аэродрома подтвердились. В связи с этим прокуратурой в отношении директора предприятия и юридического лица ООО «Тайгер Сахалин» были возбуждены дела об административном правонарушении по пункту 1 статьи 5.27 («Нарушение законодательства о труде и об охране труда») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В адрес директора предприятия было внесено представление об устранении допущенных нарушений, а также объявлено предостережение. Кроме того, материалы по факту длительной невыплаты заработной платы были направлены в Следственный отдел по городу Южно-Сахалинску СУ СК при прокуратуре Российской Федерации по Сахалинской области для проведения дополнительной проверки. Дело находится на контроле прокуратуры.

Казалось бы, компетенция Уполномоченного на этом закончилась и в скором времени виновные будут наказаны. Однако Уполномоченному вновь пришлось вернуться к этой проблеме. В январе 2010 года в почту Уполномоченного поступило обращение бывшего строителя аэродрома в г. Южно-Курильске Сахалинской области (дело от 19.01.2010 № 53) об оказании содействия по получению заработной платы и привлечении виновных лиц к уголовной ответственности.

Гражданин Г. сообщил, что в ходе расследования уголовного дела в отношении генерального директора ООО «Тайгер Сахалин» было установлено, что граждане (жители Хабаровского края), осуществлявшие трудовую деятельность на строительстве аэродрома, фактически являлись работниками ООО «ТехИнвестПроект» и ещё ряда фирм, которые зарегистрированы в г. Комсомольске-на-Амуре. При этом директором этих фирм является одно и то же лицо. Задолженность перед рабочими только в рамках сводного исполнительного производства составила более одного миллиона семисот тысяч рублей. Однако ни вступившие в законную силу решения судов, ни работа судебных приставов-исполнителей не повлияли на разрешение ситуации.

Рассмотрев обращение, Уполномоченный счел необходимым обратиться в следственный отдел по г. Комсомольску-на-Амуре СУ СК при прокуратуре Российской Федерации по Хабаровскому краю для проведения проверки в порядке статей 144 и 145 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации. Потребовалось три месяца, в течение которых была проведена кропотливая проверка всех финансовых документов предприятия. В итоге было установлено, что директор предприятия имел реальную возможность выплатить заявителю, а также другим работникам заработную плату, но этого не сделал. По результатам проверки в отношении директора предприятия ООО «ТехИнвестПроект» было возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 145 («Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат») Уголовного кодекса Российской Федерации.

Следует отметить, что такая практика привлечения рабочей силы применяется всё чаще. Работники привлекаются на строительство объектов через сеть мелких фирм и индивидуальных предпринимателей, которые зачастую не считают нужным оформить необходимые документы и имеют незначительный уставной капитал. Поэтому при наступлении неблагоприятных последствий, в том числе и при несчастном случае на производстве, головное предприятие не несет перед работниками ответственности, а предприятие-наниматель может легко стать банкротом.

Такую практику необходимо пресечь на законодательном уровне. Кроме того, предприниматели, осуществляющие деятельность по предоставлению рабочей силы должны иметь достаточный капитал для покрытия возможных рисков, возникающих на рынке труда.

Вместе с тем, необходимо отметить, что для края пик просроченной задолженности по заработной плате остался в 2009 году. По данным территориального органа государственной статистики по Хабаровскому краю, еще в декабре 2009 года задолженность составляла 610,1 млн. рублей перед 12700 работниками, а уже в январе 2010 года эти показатели уменьшились более чем вдвое и на протяжении года не превышали этот рубеж. Свой вклад в решение этой проблемы вносит межведомственная комиссия по решению проблем просроченной задолженности по заработной плате и снижению напряженности на рынке труда, заседания которой проходят под председательством Губернатора Хабаровского края В. И. Шпорта.

Дебиторская задолженность, графики погашения задолженности не только по заработной плате, но и обязательных платежей в Пенсионный и другие фонды, проведение претензионной работы – неполный перечень вопросов, решаемых на заседаниях комиссии. В результате в октябре просроченная задолженность по заработной плате в крае сократилась до 125,7 млн. рублей. Около половины этой суммы приходится на предприятия-банкроты.

К сожалению, процедура банкротства, предусмотренная Федеральным законом «О несостоятельности (банкротстве)» не обеспечивает гарантий работникам предприятия в случае его неплатежеспособности и прекращения деятельности. Уполномоченный неоднократно указывал на длительность процедур конкурсного производства. Заведомо сложные и затянутые процедуры банкротства, непрофессионализм либо халатность конкурсных управляющих приводят к ситуациям, когда граждане, даже обратившись в суд с иском о взыскании заработной платы и добившиеся вынесения судебного решения в свою пользу, длительное время не могут получить заработанное.

Так, один из крупнейших должников – Николаевский-на-Амуре судостроительный завод – уж более двух лет находится в процедуре банкротства. Однако в связи с постоянной сменой арбитражных управляющих инвентаризация имущества не проводилась, конкурсная масса не формировалась и не оценивалась. Задолженность по заработной плате перед работниками завода по состоянию на 21.07.2010 оставалась без изменения и составляла 12,95 млн. рублей. Похожая ситуация сложилась и на Комсомольском-на-Амуре аккумуляторном заводе, только за тем исключением, что по истечении двух лет Арбитражным судом Хабаровского края утверждена начальная цена продажи имущества предприятия в сумме 149,6 млн. рублей. При этом долги по заработной плате у завода сохраняются на уровне 12,11 млн. рублей.

Проблема осложняется тем, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления законодательно лишены возможности осуществления полноценного государственного контроля за деятельностью конкурсных управляющих.

Также Уполномоченный неоднократно отмечал, что действующее законодательство о банкротстве изначально ставит работника в невыгодное положение, так как не предполагает обязанности в первоочередном порядке погашать требования по заработной плате и выходным

пособиям. При этом никоим образом не стимулируется стремление арбитражного управляющего в максимально короткие сроки рассчитываться с людьми. В связи с чем крайне нежелательно затягивать вопрос рассмотрения и принятия проектов федеральных законов «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О системе обязательного государственного гарантирования материальных прав работников».

Основной идеей законопроектов является обеспечение выплаты выходных пособий и оплаты труда лицам, перед которыми работодатель-должник, в отношении которого возбуждено дело о банкротстве, имеет задолженность по заработной плате. Проекты законов предусматривают создание системы государственного гарантирования материальных прав работников в случае возбуждения дела о банкротстве в отношении работодателя, а также совершенствование закона о несостоятельности в части защиты прав работников и направлены на реализацию положений Конституции Российской Федерации о социальных гарантиях, защите права на труд, охране труда, праве на вознаграждение за труд, защите от безработицы, защите права собственности.

В современных экономических условиях существенно изменились социально санкционированные мотивы трудовой деятельности. В связи с чем не менее важным для граждан является размер заработной платы, и любые попытки работодателя оптимизировать свои расходы за счет работников воспринимаются очень болезненно и вызывают протест. При этом, зачастую, работодатель принимает решения без учета действующего законодательства.

В марте к Уполномоченному обратился коллектив бригады монтажников участка № 7 ПМС № 313 Дальневосточной дирекции по ремонту пути (дело от 10.03.2010 № 242) об оказании содействия по защите их трудовых прав в части сохранения компенсаций как лицам, работающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Заявители сообщали, что проживают в Ванинском муниципальном районе, а работают уже не первый год в п. Маревый Тындинского муниципального района Амурской области. Местности их проживания и работы приравнены к районам Крайнего Севера. В процессе своей трудовой деятельности работники бригады претендовали на получение

максимального размера надбавки к заработной плате, устанавливаемой в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера. Однако, в связи с переходом работников ПМС на разъездной и подвижной характер работы, приказом начальника ПМС № 313 эта процентная надбавка с 50% была снижена до 30%. Потеряли работники и дополнительные дни отпуска. Вместе с тем, характер выполняемой работы и место проведения работ фактически не изменились.

Изучив факты и доводы, изложенные заявителями, Уполномоченный пришел к выводу, что имеются признаки нарушения трудового законодательства. Так, в соответствии со статьями 316 и 317 Трудового кодекса Российской Федерации, статьей 11 Закона Российской Федерации от 19.02.1993 № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», подпунктом «в» пункта 16 Инструкции о порядке предоставления социальных гарантий и компенсаций лицам, работающим в районах Крайнего Севера и в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, в соответствии с действующими нормативными актами, утвержденными приказом Минтруда РСФСР от 22.11.1990 № 2, в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, выплата надбавки осуществляется в размере 10% заработка по истечении первого года работы с увеличением на 10% за каждый последующий год работы. При этом максимальный размер надбавки не должен превышать 50% заработка.

Места проживания и работы заявителей являются местностями, приравненным к районам Крайнего Севера согласно Перечню районов Крайнего Севера и местностей, приравненных к районам Крайнего Севера, Указом Президиума Верховного Совета СССР от 10.02.1960 и от 26.09.1967 о льготах для лиц, работающих в этих районах и местностях, утвержденным постановлением Совмина СССР от 10.11.1967 № 1029.

Люди отработали на своих рабочих местах более пяти лет и по законодательству имеют право на 50% надбавку. Тем самым, размер надбавки заявителям был снижен неправомерно.

В соответствии со статьей 14 Трудового кодекса Российской Федерации продолжительность дополнительного отпуска за работу в местности, приравненной к районам Крайнего Севера, составляет 16 календарных дней. Кроме того, согласно положениям статьи 14 Закона Рос-

сийской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», кроме установленных законодательством дополнительных отпусков, предоставляемых на общих основаниях, лицам, работающим в приравненных к районам Крайнего Севера местностях, устанавливается также в качестве компенсации ежегодный дополнительный отпуск продолжительностью 16 календарных дней.

Однако в нарушение указанных норм заявителям в 2008-2009 годах предоставлено лишь по 8 календарных дней дополнительного отпуска. Компенсации за непредоставленные дни отпуска не выплачивались. В связи с этим Уполномоченный обратился за содействием по восстановлению трудовых прав заявителей в Дальневосточную транспортную прокуратуру. По результатам проверки факты нарушений трудового законодательства нашли свое подтверждение. В адрес начальника ПМС № 313 Дальневосточной дирекции по ремонту пути внесено представление об устранении нарушений. Кроме того, прокуратурой в интересах работников бригады поданы заявления в Центральный районный суд г. Хабаровска о взыскании с ОАО «РЖД» невыплаченных сумм процентной надбавки за работу в местности, приравненной к районам Крайнего Севера.

Статьей 193 Трудового кодекса Российской Федерации установлено, что за совершение дисциплинарного проступка, то есть неисполнение или ненадлежащее исполнение работником по его вине возложенных на него трудовых обязанностей, работодатель имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, увольнение по соответствующим основаниям. При этом не допускается применение дисциплинарных взысканий, не предусмотренных федеральными законами.

Однако на некоторых предприятиях, в основном в сфере торговли, как вид дисциплинарного взыскания вводится система штрафов. Размеры штрафов и их применение определяются работодателем.

В почту Уполномоченного поступило заявление гражданки П. (дело от 09.08.2010 № 882) об оказании содействия по выплате незаконно удержанного заработка. Заявительница сообщала, что была принята на работу в ООО «Фоланг» (г. Комсомольск-на-Амуре) продавцом-кассиром с испытательным сроком на три месяца. Но из-за систематического нарушения работодателем продолжительности рабочего вре-

мени она решила уволиться раньше окончания испытательного срока. При увольнении трудовая книжка П. своевременно выдана не была. Как и не была выдана заработная плата. При этом руководитель предприятия заявил, что выплачивать нечего, так как все заработанные деньги в виде штрафов пошли на покрытие недостатков, произошедших по вине заявительницы.

Такие действия работодателя Уполномоченный счел нарушением трудового законодательства. За содействием в проведении проверки он обратился в государственную инспекцию труда в Хабаровском крае.

По результатам проверки приказы работодателя, в части наказания П. в виде штрафов, были признаны незаконными и противоречащими статьям 22, 192 и 193 Трудового кодекса Российской Федерации. Директор предприятия привлечен к административной ответственности по части 1 статьи 5.27 («Нарушение законодательства о труде и об охране труда») Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях с одновременным вручением предписания, обязывающего отменить незаконно изданные приказы и произвести выплату удержанных сумм. Кроме того, предприятие должно выдать заявительнице не полученный заработок в результате незаконного лишения её возможности трудиться, выразившееся в задержке работодателем выдачи трудовой книжки в день увольнения.

Разрешение существующей проблемы, при которой работников фактически вынуждают безвозмездно кредитовать предприятие, в первую очередь, зависит от того, какую позицию занимают сами работники. Уполномоченный уверен, активно отстаивая свои интересы, в том числе в полной мере используя полномочия органов государственного надзора и контроля за соблюдением трудового законодательства, граждане способны заставить работодателей действовать в рамках закона.

Вместе с тем, необходима активная работа органов государственной власти, органов местного самоуправления по осуществлению мер по стабилизации экономики и формированию цивилизованного рынка труда.

В свою очередь, Уполномоченный и сотрудники его аппарата готовы всеми легальными способами содействовать восстановлению и защите прав и законных интересов работников.

## **Глава IV. Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь**

Право на охрану здоровья и медицинскую помощь является одним из основных конституционных прав человека и общепризнанной нормой международного права, закрепленной в статье 25 Всеобщей декларации прав человека и в статье 12 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

Содержание этого права предполагает значительные социальные, организационные, экономические, научно-медицинские, санитарно-эпидемиологические и профилактические меры, которые обязано проводить государство в интересах своих граждан. Кроме того, оно означает, что при заболевании, утрате трудоспособности и в иных случаях граждане имеют право на медико-социальную помощь, которая включает в себя лечебно-диагностическую, реабилитационную, протезно-ортопедическую помощь, а также меры социального характера по уходу за больными, нетрудоспособными и инвалидами и оплату пособия по временной нетрудоспособности.

Несомненно, эффективность системы здравоохранения является одним из определяющих факторов социально-экономического уровня развития любого государства. К тому же, нельзя не учитывать, что здоровье населения страны - важнейший элемент национальной безопасности государства, находящийся в прямой зависимости от деятельности, которую осуществляют органы государственной власти по реализации конституционных прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В последние годы здравоохранение стало основным приоритетом государственной социальной политики. За время реализации национального проекта «Здоровье» объем централизованных поставок оборудования в лечебные учреждения Хабаровского края составил 9 тысяч единиц на общую сумму 463 млн. рублей, что позволило значительно улучшить техническую оснащенность первичного звена отрасли. 2866 работников участковой службы, скорой медицинской помощи и фельдшерско-акушерских пунктов получают дополнительные денежные выплаты, ежемесячный размер которых составляет от 4 до 20 тысяч рублей.

С 2007 года краевые учреждения здравоохранения выполняют государственное задание на оказание высокотехнологичной помощи по нейрохирургии, онкологии, педиатрии, абдоминальной хирургии, травматологии и ортопедии. Количество квот, выделяемых краю за счет федерального бюджета, выросло с 200 в 2007 году до 1379 – в 2010 году, что позволило повысить удовлетворенность населения края в данном виде медицинской помощи и получить дополнительный источник финансирования заработной платы для специалистов, непосредственно участвующих в ее оказании. Необходимо признать, что активное участие органов государственной власти края в реализации национального проекта «Здоровье» позволяет ежегодно привлекать краю из федерального бюджета более одного миллиарда рублей.

В свою очередь, в крае приняты и успешно реализуются краевые целевые программы «Здоровое поколение», «Демографическое развитие Хабаровского края», «Предупреждение и борьба с социально-значимыми заболеваниями», «Комплексные меры противодействия распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков», «Пожарная безопасность», «Информатизация отрасли здравоохранения», предусматривающие бюджетные инвестиции в сферу здравоохранения. Общий бюджет краевых целевых программ на 2010 год составил 84,1 млн. рублей.

Активно развивается процесс информатизации здравоохранения. Последовательно реализуются мероприятия, направленные на создание единого информационного пространства, формируется единая краевая многоуровневая система сбора, обработки и хранения медико-статистической и экономической информации. Учреждения здравоохранения края оснащены современной компьютерной техникой с лицензионным программным обеспечением и выходом в сеть Интернет. Вводимые в строй новые или капитально отремонтированные учреждения здравоохранения обеспечены локальными сетями, многие подключены к высокоскоростным каналам связи.

В крае активно развивается телекоммуникационная инфраструктура единой дежурно-диспетчерской службы и единая мультисервисная телекоммуникационная сеть г. Хабаровска, реализуются проекты по комплексной информатизации ряда специализированных краевых учреждений министерства здравоохранения, ведется проектирование медицинских информационно-коммуникационных систем. Организова-

но регулярное проведение телеконференций, телемостов с ведущими федеральными учреждениями, муниципальными районами края по вопросам диагностики и лечения пациентов.

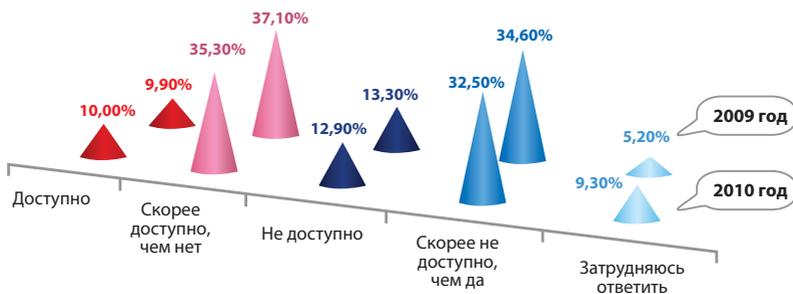
Для дальнейшего развития здравоохранения края распоряжением Губернатора от 12 февраля 2010 года № 49-р была утверждена концепция информатизации здравоохранения Хабаровского края на 2010-2017 годы.

Во исполнение постановления Правительства края от 10 августа 2010 года № 203-пр утверждена краевая целевая программа «Информатизация отрасли здравоохранения на 2011-2017 годы», с общим объемом финансирования 446,2 млн. рублей.

В 2010 году продолжалось дооснащение открытых в 2009 году медицинских учреждений в целях осуществления комплекса мер по формированию здорового образа жизни, включая сокращение потребления алкоголя и табака, появились 6 Центров здоровья, а также открыт и оборудован Центр здоровья для детей.

Кроме того, в 2010 году, в рамках совершенствования медицинской помощи пострадавшим при дорожно-транспортных происшествиях, созданы 4 травмоцентра в Вяземском, Бикинском муниципальных районах, муниципальном районе им. Лазо и в г. Хабаровске (на базе второй краевой клинической больницы).

И всё же нынешнюю систему здравоохранения пока трудно назвать достаточно развитой с позиции граждан, получателей медицинских услуг. В этой связи показателен результат опроса граждан, целью которого было получить оценку жителей края по доступности качественного медицинского обслуживания (диаграмма 14):



**Диаграмма 14.**  
Оценка доступности качества медицинского обслуживания для молодежи и взрослых, проживающих на территории края

Несомненно, оценивая эти данные необходимо учитывать, что понимание доступности и качества медицинских услуг у людей разное. Однако опрос проводился в разное время, независимо друг от друга, и поэтому с определенной долей критичности показывает наличие проблем в возможности получения медицинской помощи.

Основой для оказания медицинских услуг в крае служит сложившаяся за многие годы система здравоохранения. По данным министерства здравоохранения Хабаровского края, в 2010 году сеть лечебно-профилактических учреждений включала в себя 105 больниц, 219 амбулаторно-поликлинических учреждений и отделений, 193 фельдшерско-акушерских пункта, 45 станций и отделений скорой медицинской помощи.

Вместе с тем, по оценкам министерства, с учетом выполняемых объемов медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий, имеется существенный дисбаланс в кадровом обеспечении. Так, численность врачей по оказанию стационарной медицинской помощи по основным специальностям в целом превышает на 528 человек (30% от расчетной потребности) по 20 профилям, в том числе в терапии и педиатрии в 2 раза, акушерстве и гинекологии, хирургии и неврологии более чем на 80%. В то же время, в стационарах не хватает ревматологов, гастроэнтерологов, пульмонологов, фтизиатров. Дефицит обеспеченности врачебными кадрами в амбулаторной сети составляет 22% (793 чел.) по 21 специальности, в том числе врачей-терапевтов участковых – 162 человека, педиатров участковых – около 100 человек, в женских консультациях требуются 90 акушеров-гинекологов, более 50 хирургов, столько же кардиологов и неврологов. При этом уровень заработной платы медицинских работников, особенно врачебного персонала, является недостаточным

Кроме того, материально-техническая база здравоохранения, особенно муниципального звена, изношена. Почти половина зданий и сооружений лечебных учреждений требуют капитального ремонта или реконструкции. Значительная часть медицинского оборудования эксплуатируется более 10 лет. Величина тарифов за оказываемые медицинские услуги в системе обязательного медицинского страхования не покрывает всех затрат на оказание медицинской помощи в соответствии со стандартами, что не позволяет обеспечить необходимое качество лечения и равнодоступность. Действующий механизм финанси-

рования учреждений здравоохранения, являясь затратным, не создает стимулов к сокращению издержек, экономии бюджетных средств, повышению качества предоставляемых услуг.

Но не только состояние материальной базы учреждений и кадровый недостаток, в понимании граждан, является конфликтным фактором. Недоступность медицинских услуг в сознании людей прочно связано с качеством их оказания и организацией работы самих медицинских работников. Длительность ожидания приема к врачу-специалисту, невнимательность и грубость медицинского персонала, неточный диагноз и, как следствие, не вовремя оказанная медицинская помощь, нежелание признавать свои ошибки приводят к негативному восприятию всей системы здравоохранения. Со своей стороны, Уполномоченному приходится констатировать, что порой эти претензии справедливы.

Так, в приёмную Уполномоченного обратилась гражданка К. (дело от 30.06.2010 № 704/32) о непредоставлении своевременной медицинской помощи её дочери по вине врача. К. рассказала, что её дочь пожаловалась на плохое самочувствие. Участковый врач-педиатр признаков болезни не усмотрел и лечение не назначил. Однако состояние здоровья ребенка ухудшалось. Поэтому заявительница добилась осмотра у профильного специалиста. В итоге ребенок был госпитализирован.

К сожалению, предсказуемой была реакция руководства поликлиники. Главный врач, защищая «честь мундира», нарушений в действиях участкового врача-педиатра не усмотрел.

В ходе рассмотрения этого обращения, при содействии министерства здравоохранения края, была проведена экспертиза качества оказания первичной медицинской помощи дочери заявительницы. Согласно выводам экспертов, нарушения в действиях участкового врача-педиатра имелись.

Такого рода примеры негативно сказываются на имидже всего врачебного сообщества. Однако медицинские работники настаивают, что пациенты не профессионалы в области медицины и не могут давать оценку действиям врача по выбору диагностических и лечебных мероприятий. Поэтому он не обязан следовать их пожеланиям. По существу Уполномоченный согласен с этим подходом, однако считает необходимым подчеркнуть, что в этом случае действия врача при приеме, обследовании, назначении и проведении курса лечения больного должны исключать поводы для сомнения в его профессионализме и заинтере-

сованности в благоприятном исходе заболевания.

Что касается обращений к Уполномоченному, то их анализ также указывает на неудовлетворённость населения края работой здравоохранения, наличие серьезных системных проблем, осложняющих реализацию гражданами права на охрану здоровья и получение медицинских услуг (диаграмма 15).

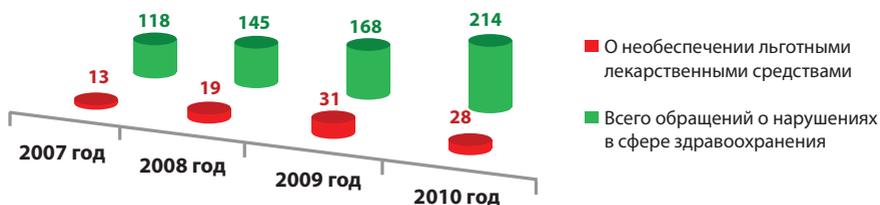


Диаграмма 15.  
Статистика обращений к Уполномоченному  
о нарушениях в сфере здравоохранения

Одной из наиболее болезненных проблем социальной напряженности в современной системе здравоохранения для значительной части населения является состояние лекарственного обеспечения. Неоправданный рост цен на лекарственные средства, их недоступность для определенных категорий граждан, проблемы качества и многие другие аспекты лекарственного обеспечения отражаются на состоянии общественного мнения.

Ситуацию в этой части характеризуют не только статистика обращений граждан по этому вопросу к Уполномоченному (диаграмма 15), но и социологические исследования. Каждый третий опрошенный житель края не удовлетворен лекарственным обеспечением, лишь одного из десяти оно полностью удовлетворяет.

Необходимо отметить, что органами государственной власти края и, в частности, министерством здравоохранения, этой проблеме уделяется особое внимание. В крае организован персонифицированный учет граждан, определен порядок экспертизы реестров рецептов на отпущенные лекарственные средства, организовано информационное взаимодействие между участниками процесса, сформированы справочные базы данных, организован мониторинг реализации программы льготного лекарственного обеспечения, работает телефонная «Горячая линия» при органах управления здравоохранением в муниципальных образованиях

края. Выделенные лимиты финансирования распределяются по муниципальным образованиям пропорционально количеству льготников.

В свою очередь, по характеру и содержанию обращений к Уполномоченному можно сделать вывод о недостатках в схеме обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами.

В июне Уполномоченному поступило обращение гражданки С. (дело от 15.06.2010 № 633) об оказании содействия в обеспечении льготным лекарственным препаратом. Заявительница сообщила, что два года назад ей был поставлен диагноз – сахарный диабет. Всё это время лекарственные препараты она покупала за собственные средства, так как ожидать завоза льготных лекарственных препаратов приходится очень долго. Но с увеличением стоимости лекарства и небольшим доходом такие расходы стали для С. накладными. Вместе с тем, ситуация с обеспечением препаратами, понижающими сахар, не изменилась. На все обращения заявительнице сообщалось, что нет средств на закупку этих лекарств.

В результате вмешательства Уполномоченного (при содействии министерства здравоохранения края) заявительница была обеспечена лекарственным препаратом «Амарил» в аптеке ХКГУП «Фармация» для необходимого очередного курса лечения. Здесь необходимо отметить, что дефицит льготных рецептов сложился из-за ограниченного количества заявленных препаратов в рамках выделенного лимита финансирования для обеспечения пациентов МУЗ «Городская поликлиника № 11».

Другой пример. К Уполномоченному обратилась с жалобой гражданка С. (дело от 28.07.2010 № 831). У заявительницы на иждивении двое несовершеннолетних детей. Младшей дочери необходим лекарственный препарат, который входит в перечень лекарственных средств, отпускаемых по рецепту врача (фельдшера) при оказании дополнительной бесплатной медицинской помощи отдельным категориям граждан, имеющим право на получение государственной социальной помощи. Однако в выписке льготного рецепта было отказано. В личной беседе лечащий врач-педиатр объяснила, что заявка на льготные лекарственные средства составляется один раз в год и корректируется не ранее чем через шесть месяцев. В направленной ранее заявке дочь С., конечно же, учтена не была. Подтвердила слова педиатра и провизор аптечного пункта. С её слов следовало, что заявка на необходимые заявительнице препараты не поступала, а значит, их в аптеке нет и в скором

времени не будет.

С таким равнодушием к проблеме ребенка Уполномоченный не мог согласиться. В ходе рассмотрения обращения С. было установлено, что необходимый лекарственный препарат имеется в других аптеках, осуществляющих обеспечение лекарственными средствами льготных категорий граждан. Лекарство было зарезервировано и предоставлено больному ребенку.

Но даже, если человек давно болеет и необходимые лекарственные препараты должны учитываться при формировании заявки, он не застрахован от длительного ожидания. Анализ обращений свидетельствует, что до сих пор существует проблема длительной отсрочки обеспечения льготных рецептов. Хотя пунктом 2.7 приказа Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 328 «Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» предусмотрено, что, в случае временного отсутствия лекарственных средств, изделий медицинского назначения и специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов, аптечное учреждение организует в течение 10 рабочих дней с даты обращения его отсроченное обслуживание или осуществляет отпуск аналогичного лекарственного средства, предусмотренного Перечнем лекарственных средств, взамен выписанного или иного лекарственного средства по вновь выписанному рецепту.

Так, в почту Уполномоченного поступило обращение участника Великой Отечественной войны Д. (дело от 30.06.2010 № 703) о длительном необеспечении льготы на получение необходимого лекарственного средства. Из обращения следовало, что заявитель нуждается в постоянном приеме лекарственного препарата «Омник». С апреля его льготные рецепты обеспечивались с отсрочкой в 10-15 дней. Однако, когда рецепт, выданный в мае, пролежал в аптеке более двадцати дней и вразумительного ответа о сроках выдачи необходимого препарата заявитель не получил, он решил обратиться за помощью к Уполномоченному.

И вновь при активном участии министерства здравоохранения края проблема заслуженного человека была решена – жизненно необходимый лекарственный препарат был им получен.

Итак, Уполномоченный вновь обращает внимание, что долгосрочное планирование потребности в лекарственных препаратах и при этом

некачественное формирование заявок на уровне муниципальных образований влечет нарушения прав граждан на качественное оказание медицинской помощи. Прежде всего, это сказывается на возможности лечащего врача изменять схему лекарственной терапии при неэффективности ранее назначенной, так как необходимого бесплатного препарата просто не будет в аптеке из-за отсутствия его в заявке. Такая же ситуация складывается и при выявлении вновь заболевших граждан.

Кроме того, Уполномоченный не раз отмечал значительный дисбаланс между фактическими расходами на обеспечение льготных рецептов и подушевого финансирования расходов на эти цели. В 2010 году федеральным законодательством такой норматив был предусмотрен в 531 рубль на каждого льготника. Хотя ни для кого не секрет, что для многих эта сумма покрывает только часть расходов на необходимые лекарства. По оценкам первого полугодия 2010 года, средняя стоимость одного рецепта по краю составляла 705 рублей. Из чего следует, что льготники всё же бесплатно обеспечиваются необходимыми лекарственными препаратами. Но при жестком лимите средств это приводит к постоянному дефициту льготных лекарств в аптеках. К сожалению, эту проблему можно спроецировать и на региональных льготников.

Рост заболеваемости, старение населения закономерно ведут к увеличению потребности населения в медицинской помощи, в том числе высокотехнологичных видов. Сегодня значительная часть средств здравоохранения тратится на дорогостоящие виды стационарной помощи. Однако при многомиллионных затратах государства говорить о их доступности населению пока не приходится, в том числе и для дальневосточников. Поэтому ежегодно почта Уполномоченного пополняется обращениями по этой проблеме.

Так, поступило обращение инвалида II группы С. (дело от 6.08.2010 № 871) об оказании содействия в скорейшем проведении льготной операции по протезированию тазобедренного сустава. Перенесенная операция и лечение на протяжении восьми лет положительного результата не принесли. Поэтому С. было рекомендовано эндопротезирование. Она обратилась в региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации. Однако там её расстроило неприятное известие – ожидание льготной операции может затянуться не на один год.

Но что делать немолодой одиноко проживающей женщине, оставшейся без поддержки родных (муж умер в 2006 году), когда постоянные боли не дают нормально передвигаться по квартире, не говоря уже об улице? А ведь хочется ещё поработать, почувствовать свою необходимость обществу!

Вместе с тем, по информации Хабаровского отделения социально-го страхования Российской Федерации - в пределах выделенных ассигнований на обеспечение инвалидов (ветеранов), проживающих в крае, техническими средствами реабилитации и протезно-ортопедическими изделиями на 2010 год, было закуплено 10 эндопротезов крупных суставов. При этом, по состоянию на 19.08.2010, очередь на эндопротезирование составила 1034 человека!

Уполномоченному при активной поддержке министерства здравоохранения края удалось решить проблему заявительницы. В начале сентября С. была госпитализирована в ГУЗ «Краевая клиническая больница № 2», где ей провели операцию эндопротезирования сустава за счет средств, выделенных Хабаровскому краю по государственному заданию на оказание высокотехнологической медицинской помощи в 2010 году.

Но, если на территории края можно найти выход из сложившейся ситуации, то при необходимости оперативного лечения в другом регионе Российской Федерации проблема становится практически неразрешимой. К Уполномоченному обратился гражданин К. (дело от 1.02.2010 № 87) об оказании содействия в проведении операции по установке ИКД (имплантируемый кардиовертер-дефибриллятор).

С 2003 года у заявителя начались проблемы с сердечно-сосудистой системой. В 2008 году попытка провести операцию не увенчалась успехом - из-за возникшего приступа оперативное вмешательство было остановлено. Состояние здоровья ухудшилось, что привело к инвалидности. Однако шанс вернуться к нормальной жизни, закончить высшее учебное заведение и реализовать себя в выбранной профессии у него остался. Для этого необходима установка ИКД в ФГУ «Новосибирский научно-исследовательский институт патологии кровообращения имени академика Е.Н. Мешалкина». Но оплатить эту операцию семья заявителя не в состоянии из-за её очень высокой стоимости, а сроки льготной операции ему пролонгируются на неопределенное время.

При рассмотрении этого обращения выяснилось, что более трех-

сот человек в схожей с заявителем ситуации – в ожидании льготной операции в Новосибирском НИИ. Поэтому, к сожалению, оказать содействие в скорейшем проведении операции К. не представилось возможным.

Вместе с тем, существенно должна увеличиться доступность высокотехнологичной кардиохирургической помощи жителям края с вводом в эксплуатацию Федерального центра сердечно-сосудистой хирургии. Плановая мощность учреждения – 4,5-5,0 тысяч операций в год, в том числе операций на «сухом сердце» в условиях аппарата искусственного кровообращения, эндоваскулярных операций на крупных коронарных сосудах и операций при нарушениях ритма. При этом Уполномоченный считает необходимым отметить, что из 3,3 млрд. рублей стоимости объекта средства краевого бюджета составили 1,032 млрд. рублей.

Уполномоченный убежден, что к решению каждой проблемы необходимо подходить индивидуально. Во главе должен стоять человек, его судьба и судьба его семьи. Поэтому необходимо изыскивать все возможности для оказания помощи человеку, чтобы стоимость лечения не становилась непреодолимым препятствием. На это направлены действующие целевые программы и национальные проекты в области здравоохранения.

На сайт Уполномоченного поступило обращение гражданки Н. (дело от 15.02.2010 № 150) об оказании содействия в проведении льготного лечения. Из обращения следовало, что четыре года назад у заявительницы было диагностировано тяжелое инфекционное заболевание. Необходимое лечение требует значительных финансовых затрат – порядка 800 тысяч рублей. Таких средств Н. не имеет, а в льготном лечении ей отказали. Однако длительное неполучение необходимого лечения пагубно сказывалось на её здоровье.

Н. всего 23 года и у неё на руках трехлетний ребенок. Перспектива оставить ребенка без матери побудила её обратиться за помощью к Уполномоченному. В результате рассмотрения этого обращения Уполномоченным (совместно с министерством здравоохранения края) заявительнице было назначено дополнительное медицинское обследование, по результатам которого определен курс противовирусной терапии в рамках национального приоритетного проекта «Здоровье».

Другой проблемой, которую Уполномоченный вновь не может обойти вниманием, является доступность медицинской помощи в специализированных отделениях краевых государственных учреждений

для граждан, проживающих в отдаленных и труднодоступных районах края. Как правило, они из социально незащищенной категории и оплата дороги до места лечения и обратно ложится на них непомерным бременем. Вместе с тем, на основании территориальной программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации в Хабаровском крае бесплатной медицинской помощи органами местного самоуправления в соответствующих нормативных правовых актах предусмотрены расходы на эти цели за счет средств муниципальных бюджетов. Но получить такую компенсацию затруднительно.

Например, по электронной почте к Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Тель-Авив государства Израиль в интересах её отца, проживающего в п. Маго Николаевского района (дело от 12.05.2010 № 535) об оказании содействия в компенсации ему проезда до мест лечения и обратно.

Л. сообщила, что по имеющемуся у отца заболеванию ему приходится проходить лечение в краевом центре. В связи с тем, что транспортные расходы очень значительны для него, он обратился в администрацию района для получения компенсации. Однако компенсация ему длительное время не выплачивалась, что затрудняло ему вновь пройти лечение, так как средств на дорогу у него практически не было. Попытки выяснить в администрации района причины задержки выплаты результата не принесли. Поэтому заявительница попросила помощи Уполномоченного.

О несоблюдении гарантий оказания медицинской помощи Уполномоченный уведомил главу Николаевского муниципального района. В результате компенсация её отцу была выплачена в полном объеме.

Зачастую граждане просто не проинформированы о возможности реализации льгот, не знают порядка обращения за компенсацией проезда. В свою очередь, недоступность квалифицированной информации от должностных лиц вызывает конфликт. Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение Д. (дело от 17.06.2010 № 643) об оказании содействия в направлении её отца на лечение из р.п. Охотск в г. Хабаровск.

Заявительница сообщила, что в апреле 2010 года её отец обратился в Охотскую Центральную районную больницу в связи с сильными болями в ноге. Однако, со слов Д., врачи больницы не произвели надлежащего обследования больного и не оказали необходимую медицинскую помощь. В результате состояние отца ухудшилось, и он в мае был

определен в больницу, где лечащим врачом ему было рекомендовано лечение в г. Хабаровске. Но оформлять документы на лечение в краевом центре в больнице не стали, а средств самостоятельно выехать у него нет.

Вместе с тем, при рассмотрении этого обращения выяснилось, что в соответствии с действующим порядком компенсации расходов на проезд к месту лечения и обратно в Охотском муниципальном районе оплата проезда производится по заключению территориального органа социальной поддержки населения. Об этом заявители были уведомлены Уполномоченным. Отец заявительницы не стал оформлять документы и выехал в г. Хабаровск за собственные средства. В свою очередь, обследование в краевой клинической больнице № 1, где он прошел дополнительное обследование, показаний для оперативного вмешательства не выявило. Ему даны рекомендации для дальнейшего амбулаторного лечения.

Уполномоченный считает, что органам местного самоуправления необходимо наладить информирование население о мерах по охране здоровья, медицинских услугах и льготах, предоставляемых населению. Тем более, что с 2011 года функционирование системы здравоохранения в Хабаровском крае, как и по всей России, будет осуществляться в совершенно новых экономических условиях. Председатель Правительства России В. В. Путин заявил о широкомасштабной реформе системы здравоохранения, рассчитанной на ближайшие два года. Российское здравоохранение выходит на качественно новый уровень государственного финансирования. При этом реформирование будет происходить на фоне изменения Основ законодательства об охране здоровья граждан в Российской Федерации.

Фактически данный законопроект предусматривает переход от системы здравоохранения, направленной преимущественно на лечение заболеваний, к системе охраны здоровья граждан, основанной на приоритете здорового образа жизни, повышении функциональных возможностей организма и профилактике заболеваний.

Кардинальным является перераспределение полномочий в сфере здравоохранения, в частности – возложение обязанностей по организации оказания медицинской помощи гражданам в соответствии с территориальной программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи и по развитию

сети медицинских организаций на органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Вследствие этого ранее возложенные на органы местного самоуправления полномочия по организации оказания первичной медико-санитарной помощи и скорой медицинской помощи передаются Правительству Хабаровского края. Уполномоченный убежден, что поставленные задачи для края выполнимы.

## **Глава V. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение**

Развитие демократического общества и рыночной экономики предоставляет возможности каждому человеку обеспечить свой жизненный уровень, исходя из своих потребностей, знаний и предприимчивости. Но в любом обществе живут люди, которые от рождения, в силу болезни или возраста не в состоянии собственными силами обеспечить себе достойный уровень жизни. Пожилые люди, инвалиды, многодетные граждане, одинокие матери нуждаются во внимании и поддержке общества и государства. При наступлении нетрудоспособности им требуется уход, лечение и другая социальная помощь. Общество не может оставить таких людей на произвол судьбы, а потому, проявляя человеческую солидарность и гуманизм, создает и развивает государственную систему поддержки малообеспеченных граждан страны.

Право на социальное обеспечение является одним из основных конституционных прав в России, которое выражается в последовательной социальной политике государства, направленной на материальное обеспечение определённых категорий граждан за счет средств государственного бюджета и специальных внебюджетных фондов в случае наступления событий, признаваемых социально значимыми, а также в содействии социальной интеграции лиц с пониженной трудоспособностью в общественную жизнь, их участию в делах общества.

В Хабаровском крае социальная поддержка является приоритетным направлением в региональной политике и воплощена в региональных нормативных правовых актах, в функционирующей системе социальной поддержки, а также в комплексе ежедневно реализуемых мер.

Ежегодно краевой бюджет сохраняет свою социальную направленность. Даже в кризисные годы Правительство и Законодательная

Дума Хабаровского края сохранили все социальные обязательства перед жителями края. Статьи расходов краевого бюджета на социальную политику ежегодно имеют стойкую тенденцию к увеличению.

Примером является бюджет краевой целевой программы «Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан на 2010 год», который составил 1 миллиард 143 миллиона рублей. По сравнению с 2009 годом финансирование программы увеличилось на 35 миллионов. Именно с помощью этой программы обеспечивается предоставление мер социальной поддержки отдельным категориям граждан, осуществляется их интеграция в общественную жизнь. В рамках программы предусмотрены бесплатное санаторно-курортное лечение, бесплатное обеспечение протезами, средствами реабилитации граждан пожилого возраста, льготный проезд на общественном транспорте федеральным и региональным льготникам и другие виды поддержки.

Для повышения эффективности управления социальными службами, качества предоставления государственных услуг по социальной поддержке и обслуживанию отдельных категорий граждан в рамках реализации распоряжения Правительства Хабаровского края от 06.05.2009 № 218-пр «О создании единой государственной системы социальной защиты населения Хабаровского края» в городских округах и муниципальных районах созданы и работают краевые центры социальной поддержки населения, а также комплексные центры социального обслуживания.

О востребованности услуг центров социального обслуживания свидетельствует то, что число лиц, фактически принятых центрами на начало 2010 года увеличилось до 33,2 тысячи человек. Это на 17,7% больше, чем в начале 2009 года.

В продолжение унификации системы организации предоставления мер социальной поддержки и оказания государственной социальной помощи населению постановлением Правительства Хабаровского края от 15.04.2010 № 98-пр утвержден Порядок реализации на территории Хабаровского края краевого законодательства о мерах социальной поддержки граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда, лиц, проработавших в тылу в период Великой Отечественной войны, жертв политических репрессий, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан. Основная цель этого документа – определение ме-

ханизма реализации краевого законодательства о мерах социальной поддержки отдельных категорий граждан, установленных законами Хабаровского края.

О качестве управления социальной сферой в крае говорит тот факт, что, вопреки ожиданиям, общее количество жалоб, поступающих ежегодно к Уполномоченному по различным вопросам социального обеспечения, не возрастает. Однако, как и в любой сфере, в социальном обеспечении неизбежно возникают проблемы, которые беспокоят граждан. По результатам опроса жителей края, проведенного по заданию Уполномоченного, у 39,2% от числа опрошенных проблемы социального и пенсионного обеспечения вызывают тревогу. Поэтому одной из основных задач Уполномоченного является информирование органов государственной власти, органов местного самоуправления и иных заинтересованных структур о проблемах по реализации жителями края прав и законных интересов, в том числе в сфере социального обеспечения.

Так, несмотря на законодательное обеспечение большинства вопросов в сфере пенсионного обеспечения, граждане ежегодно сообщают Уполномоченному о нарушении их пенсионных прав. При этом значительного уменьшения таких обращений не наблюдается (диаграмма 16).

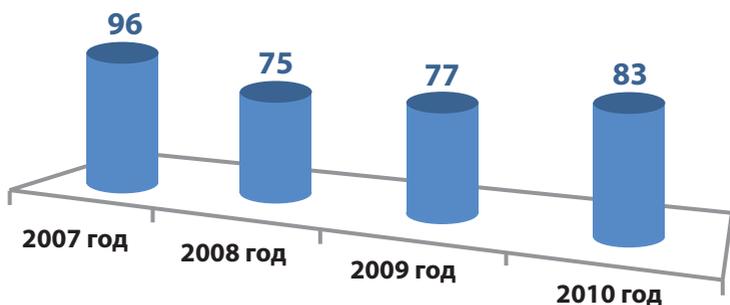


Диаграмма 16.  
Статистика обращений к Уполномоченному о нарушениях пенсионных прав

Это объясняется тем, что пенсионное обеспечение граждан является одной из важнейших социальных гарантий государства, представляющей собой материальную защиту от особого вида социального риска – утраты заработка или другого постоянного дохода. Этот риск может возникнуть вследствие потери трудоспособности при наступлении старости и инвалидности, смерти кормильца, а для отдельных катего-

рий граждан – при длительном выполнении определенной профессиональной деятельности.

В январе 2010 года в Хабаровском крае на учете в системе Пенсионного фонда Российской Федерации состояли 375,9 тысячи человек, что составляет более четверти населения края. Из них получали трудовую пенсию 92,9% граждан и 7,1% - пенсии по государственному пенсионному обеспечению, различающиеся основаниями назначения и порядком определения размера пенсий.

По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, на начало года средний размер назначенных месячных пенсий составил 7239,7 рублей, тем самым перешагнув черту прожиточного минимума для этой социально-демографической группы. Прежде всего, этот результат был достигнут благодаря целенаправленной работе государства, изыскивающего резервы для повышения пенсий, а также в процессе реализации положений Федерального закона от 24 июля 2009 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования», которым введена социальная доплата, позволившая поднять уровень пенсионного обеспечения определенной категории граждан до прожиточного минимума пенсионера.

Вместе с тем, несмотря на предпринимаемые государством усилия, пенсионная система в настоящее время не обеспечивает реальную финансовую устойчивость (то есть финансирование в полном объеме выплаты текущих пенсий в долгосрочном периоде) и выполняет свои обязанности только с помощью федерального бюджета. Вследствие чего наблюдается низкий уровень трудовых пенсий и коэффициент замещения пенсией утраченного заработка (немногим более 30%), дефицит собственных средств Пенсионного фонда Российской Федерации на выплату пенсий.

Таким образом, материальное положение пенсионеров при выходе на пенсию ухудшается, что приводит к изменению их статуса и вызы-

вает риск, в течение некоторого времени оказаться в разряде бедных. Особенно это относится к одиноким пенсионерам и пенсионерам, имеющим иждивенцев (по статистике около 11% пенсионеров в крае имеют на своем обеспечении иждивенцев). Поэтому многие вынуждены искать дополнительные источники дохода. Более 150 тысяч пенсионеров трудятся в различных сферах экономики края.

В свою очередь, проблемы системы пенсионного обеспечения связаны не только с недостаточным уровнем пенсий. Зачастую жалобы в адрес Уполномоченного вызваны безответственным отношением к своим обязанностям должностных лиц, отсутствием их заинтересованности в решении проблем граждан. Так, в почту Уполномоченного поступило обращение пенсионера Л. (дело от 09.03.2010 № 226) об оказании содействия по перерасчету трудовой пенсии на основании архивных справок.

Из обращения следовало, что заявителю в 2007 году была назначена трудовая пенсия по старости, но в стаж работы не включен период его работы на военном заводе с апреля 1944 года по август 1947 года. При этом Л. указал, что им была представлена архивная справка о наличии сведений о нем в актах на вручение медалей «За доблестный труд в Великой Отечественной войне 1941-1945г.г.» трудящимся этого военного завода в 1946 году, а также архивная справка, выданная производственным объединением, которое является правопреемником военного завода, о том, что по частично сохранившимся после пожара документам можно установить факт работы заявителя на военном заводе в указанный период.

В соответствии с частью 1 статьи 13 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» при подсчете страхового стажа периоды работы и (или) иной деятельности подтверждаются документами, выдаваемыми в установленном порядке работодателями или соответствующими государственными (муниципальными) органами. Поэтому, рассмотрев представленные документы, Уполномоченный посчитал, что архивной справки, выданной правопреемником завода, вполне достаточно для решения проблемы заявителя, и обратился за содействием в восстановлении прав Л. в отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю. В результате принятых мер, размер страховой части трудовой пенсии по старости заявителя пересмотрен с учетом работы на военном заводе со дня назначения пенсии, а также произведена выплата

недополученной пенсии.

Другой пример. В адрес Уполномоченного обратился гражданин Д. (дело от 12.05.2010 № 531) об оказании содействия по перерасчету размера трудовой пенсии. В конце марта 2010 года он обратился в отделение Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Хабаровске и Хабаровском районе с заявлением об установлении повышенного фиксированного базового размера трудовой пенсии с учетом нахождения у него на иждивении супруги. Однако прошел месяц, а перерасчет произведен не был. Позвонив специалисту отделения, Д. выяснил, что он должен заменить одну из справок. Что он и сделал на следующий день. Прошло ещё двадцать дней, и по телефону у заявителя затребовали справку о заработной плате за март 2010 года (к сожалению, в 73 года Д. приходится подрабатывать, получая хоть и небольшую, но добавку к пенсии). Но эта справка уже прилагалась к заявлению в марте! Не вытерпев такого отношения, Д. обратился к Уполномоченному.

Рассматривая обращение, Уполномоченный пришел к выводу, что в отношении заявителя затянуты сроки рассмотрения его заявления, так как в соответствии с нормами пенсионного законодательства заявление пенсионера о перерасчете размера трудовой пенсии рассматривается не позднее чем через пять дней со дня приема указанного заявления. Тем самым права заявителя были нарушены.

Аналогичные выводы были сделаны по результатам служебной проверки, проведенной отделением Пенсионного фонда России по Хабаровскому краю, куда Уполномоченный обратился за содействием в восстановлении прав заявителя. В ходе проверки установлено, что перерасчет пенсии был необоснованно затянут, так как специалистом клиентской службы при приеме документов проведена их некачественная оценка. В связи с этим к специалисту были приняты меры дисциплинарного воздействия. Кроме того, заявителю принесли извинения и произвели необходимый перерасчет пенсии.

Конечно же, изменения в пенсионной системе не закончены, предстоит еще много работы в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года. Главное, чтобы за решением текущих задач не была утеряно понимание – ради кого всё это делается.

Федеральным законодательством о социальном обслуживании населения предусмотрено право граждан, частично или полностью

утративших способность к самообслуживанию и нуждающихся в постоянном постороннем уходе, на социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания. В связи с этим в крае сформирована сеть таких социальных учреждений: 2 дома-интерната для умственно-отсталых детей, 12 домов-интернатов для пенсионеров и инвалидов и 4 психоневрологических интерната.

Однако при достаточно развитой системе стационарных учреждений социального обслуживания Уполномоченному ежегодно приходится отмечать, что воспользоваться правом на получение места в этих учреждениях граждане не могут из-за сохраняющейся очереди. На начало года очередность (в учреждения для взрослых) составила 669 человек, при этом в стационарных учреждениях размещались граждане с превышением предусмотренного количества мест.

Вместе с тем, необходимо отметить, что формирование сети социальных учреждений в крае продолжается. Для сокращения очередности инвалидов с психическими расстройствами введен в эксплуатацию новый корпус на 100 мест в Хабаровском психоневрологическом интернате.

Другой проблемой подобных учреждений является нехватка медицинских кадров, укомплектованность врачебными должностями, должностями среднего и младшего медицинского персонала составляет 69,2% – 80,6 % от потребности. Основной причиной является небольшой заработок в этих учреждениях.

В этой связи хотелось бы отметить положение лиц, осуществляющих уход за нетрудоспособными гражданами. Нередко, в силу различных обстоятельств, человеку приходится отказываться от карьеры, неплохого заработка и добровольно посвятить себя уходу за родственником, которому нужен постоянный уход. В свою очередь, государство, осуществляя свои социальные функции, предусматривает для таких лиц ежемесячную компенсационную выплату (постановление Правительства Российской Федерации от 04.06.2008 № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами»). Однако в этой выплате во многом и кроется проблема. Размер данной выплаты составляет 1200 рублей в месяц. Что может компенсировать эта сумма? Часть утраченного заработка либо чего-то иного? Понятно одно, что данная выплата ничтожно мала, значительно меньше прожиточного минимума, установленного в крае. С учетом не са-

мого высокого размера пенсии нетрудоспособного лица два человека фактически переходят в разряд малоимущих.

Уполномоченный уверен, что такое положение дел недопустимо. Человек, зачастую в ущерб своим интересам и желаниям осуществляющий уход за инвалидом или иным лицом, по каким-либо причинам, ставшим нетрудоспособным, взявший на себя часть социальных функций государства, как минимум, нуждается в соответствующем денежном поощрении.

По-прежнему одной из наиболее социально уязвимых групп населения остаются инвалиды. В начале года по краю были зарегистрированы 88635 инвалидов.

Согласно федеральному законодательству, категория «инвалиды» включена в федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи за счет средств федерального бюджета. Вместе с тем, в крае немало делается для того, чтобы люди с ограниченными возможностями чувствовали себя достойно и комфортно. Прежде всего, это предоставление мер социальной поддержки и социальной помощи за счет средств краевого бюджета. Всего на предоставление мер социальной поддержки, социальных услуг, государственной социальной помощи инвалидам в 2010 году было предусмотрено 3393,0 млн. рублей, в том числе 342,7 млн. рублей – за счет краевого бюджета.

В рамках ежегодной краевой целевой программы «Социальная поддержка граждан пожилого возраста, инвалидов, семей с детьми, малоимущих и других категорий граждан» за счет краевого бюджета малоимущим гражданам с ограниченными возможностями производится оплата обучения в учреждениях профессионального образования края и компенсация расходов по проезду к месту обучения, инвалиды имеют возможность приобрести льготные проездные билеты на городской и пригородный автомобильный транспорт, воспользоваться бесплатным проездом на автомобильном междугороднем транспорте по социальным нуждам, получить средства реабилитации, не вошедшие в Федеральный перечень. Для малоимущих разработана система адресных выплат и бесплатных социальных услуг.

С целью более полного удовлетворения инвалидов в технических средствах реабилитации за счет средств краевого бюджета выдано 4,6 тысячи наименований изделий на сумму 2,8 млн. рублей. Дополни-

но к этому произведена закупка средств реабилитации на сумму 2,2 млн. рублей.

Около 2 тысяч инвалидов ежегодно получают услуги по комплексной реабилитации в краевом государственном учреждении «Хабаровский центр социальной реабилитации инвалидов». Такое учреждение пока единственное в Дальневосточном федеральном округе. Опыт работы центра показывает высокую эффективность комплексной реабилитации. В 90% случаев оценка качества предоставляемых услуг указывает на повышение качества жизни инвалидов, стабилизацию общего состояния здоровья.

Вместе с тем, это не снимает проблемы доступности для значительной части инвалидов реабилитационных мероприятий в виде санаторно-курортного лечения. В первую очередь, из-за отсутствия на территории Дальневосточного федерального округа санаторно-курортных учреждений для лечения инвалидов с нарушениями опорно-двигательного аппарата и зрения. При этом воспользоваться услугами подобных учреждений в других регионах нашей страны эта категория жителей Дальнего Востока практически не может.

К сожалению, Уполномоченному ежегодно приходится отмечать, что основной причиной является отсутствие бесплатного проезда инвалидам с тяжелыми заболеваниями и ограничением жизнедеятельности, их сопровождающим воздушным транспортом к месту лечения и обратно.

Как известно, оплата расходов за счет федерального бюджета производится только для железнодорожного транспорта. Однако этот вид транспорта является одним из самых неудобных для инвалидов. Хотя, по справедливости необходимо отметить, что Дальневосточная железная дорога имеет в наличии специальные вагоны для перевозки инвалидов-колясочников, однако о комфортности длительного путешествия в них говорить не приходится. Кроме того, существенным препятствием является процесс посадки и выгрузки инвалидов. Железнодорожные станции городов, не говоря уже о небольших населенных пунктах, фактически не приспособлены к беспрепятственному доступу к вагонам гражданам с ограниченными возможностями. О проблеме отсутствия высоких платформ с пандусами или подъемниками на железнодорожных вокзалах говорится уже давно, но её решение с «мертвой точки» пока не сдвинулось. На сегодняшний день, чтобы инвалиды в г. Хабаровске оказали помощь при посадке в поезд, в справочной

службе железной дороги предлагается почти за двое суток до отправления уведомить об этом руководство железнодорожного вокзала.

Безусловно, определенные изменения по этой проблеме есть. Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.09.2010 № 676 «О внесении изменения в пункт 11 Правил финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг» предусмотрена возможность проезда авиационным транспортом к месту лечения и обратно инвалидам, в том числе детям-инвалидам, имеющим заболевания или травмы спинного мозга. Однако эта категория граждан, при наличии, пожалуй, одного из самых тяжелых заболеваний, не единственная, которая нуждается в такой форме социальной услуги. Для инвалидов, в том числе детей-инвалидов, с психоневрологическими заболеваниями, церебральным параличом, болезнями костно-мышечной системы и другими тяжелыми формами заболеваний длительность пути по железной дороге, при не комфортных для этих людей условиях, также является серьезным препятствием получить лечение в здравницах других регионов России. Поэтому Уполномоченный считает, что окончательное решение о виде транспорта, которым инвалид воспользуется при поездке на санаторно-курортное лечение, должно приниматься медицинскими экспертами, независимо от вида заболевания.

В продолжение обозначенной проблемы нельзя вновь не обратиться к вопросу обеспечения безбарьерной среды жизнедеятельности инвалидов. К сожалению, доступность социальной инфраструктуры для инвалидов пока не стала нормой для городов и поселений края. Конечно, основой является проблема старой застройки. В свое время здания, в том числе жилые и административные, возводились без учета потребностей граждан с ограничениями в передвижении, и их переоборудование потребует больших физических и материальных затрат. Вместе с тем, действующее законодательство возлагает обязанность на органы местного самоуправления и организации (независимо от организационно-правовых форм) создавать условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры.

Однако посещение Уполномоченным и сотрудниками его аппарата городов и поселков края, а также анализ правоприменительной практики убеждают, что порой обустройство инфраструктуры (оснащение административных зданий, жилых домов, поликлиник, торговых центров

и других социально-значимых объектов пандусами, а также съездов с тротуаров в местах перехода проезжей части дорог) носит исключительно формальное выполнение требований закона без затруднений и риска для здоровья не дает возможностей воспользоваться этими «сооружениями».

Подтверждением тому послужила акция, проведенная в сентябре инвалидами-колясочниками в г. Хабаровске. Целью было привлечение внимания общественности к трудностям, возникающим у этой категории инвалидов при передвижении по городу. Показателен тот факт, что даже при наличии достаточно удобного пандуса инвалид на коляске не смог попасть без посторонней помощи в необходимое помещение! А причины либо в слишком узком дверном проеме, либо в высоком пороге на входе.

Для создания безбарьерной среды Правительством края разработан проект программы «Доступная среда для инвалидов и других маломобильных групп населения на 2010-2015 годы», который направлен в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации для включения в проект одноименной государственной программы. Планируемые расходы краевого бюджета составят 682 млн. рублей.

Уполномоченный считает необходимым отметить, что только при активной политике краевых органов власти без столь же активной поддержки (не на словах, а на деле) органов местного самоуправления, предпринимателей серьезный прорыв в этой области социальной защиты инвалидов в крае будет затруднителен. Тем более, что разрабатываемая концепция федеральной целевой программы по созданию доступной среды предполагает переместить центр тяжести по её реализации в регионы и муниципалитеты.

В рамках решения вопроса о создании безбарьерной среды следует рассматривать и другие проблемы инвалидов. Так, если будут созданы условия, когда все образовательные учреждения и, в частности, профессионального образования, а также предприятия будут в физической доступности для инвалидов, когда каждый из них сможет реализовать свой потенциал, то вопрос трудоустройства инвалидов не будет столь социально острым.

Необходимо признать, что предусмотренное законодательством квотирование рабочих мест для инвалидов не приносит желаемого ре-

зультата. Ответственность работодателей за непредоставление квоты номинальная, мотивации по вложению средств на создание специальных рабочих мест для инвалидов нет. Поэтому значительным прогрессом в решении этого вопроса стало постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2009 № 1011 «О предоставлении в 2010 и 2011 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию дополнительных мероприятий, направленных на снижение напряженности на рынке труда субъектов Российской Федерации». В рамках реализации этого постановления в крае разработан порядок и условия предоставления средств (2,8 млн. рублей) на создание 93 специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

И все же это пока временные меры. По мнению Уполномоченного, от государства требуется концептуально новый подход к обеспечению равенства граждан с ограниченными возможностями на рынке труда. Необходима долгосрочная программа помощи инвалидам, включающая в себя и профессиональное обучение профессиям, котирующимся на рынке труда, стимулирование работодателей, активно участвующих в создании рабочих мест для инвалидов, и в тоже время повышение их ответственности за немотивированный отказ инвалиду в приеме на работу, обеспечение реального приоритета для предприятий, использующих труд инвалидов, при размещении государственных заказов.

Очень важно довести до общественного сознания реальные потребности и проблемы людей, чьи физические возможности ограничены. Человек с ограниченными возможностями должен иметь право на все то, на что имеют право люди без инвалидности. Каждому члену общества необходимо осознать, что эти люди не требуют сожаления, им просто необходима помощь и поддержка, а желания и мотивации для достижения успеха в преодолении барьеров в жизни у них предостаточно.

В настоящее время процесс старения населения Хабаровского края протекает не столь интенсивно. Однако сохраняющаяся тенденция обостряет проблемы финансирования пенсионного обеспечения, системы здравоохранения, служб социальной помощи. Причиной демографического старения служат длительные изменения в характере воспроизводства населения.

Столь нерадостная ситуация складывалась не один год. Для того,

чтобы ее переломить, нужны были кардинальные меры. Зачастую работающие женщины стоят перед выбором: или ребенок, или работа. И что бы женщина ни выбрала, она всегда что-то теряет. Однако такого выбора быть не должно. Поэтому в последние годы принят ряд экономических мер, стимулирующих рождаемость. В частности, как дополнительная мера государственной поддержки семье, принявшей решение родить второго ребенка, предоставляется материнский капитал. Также произошло увеличение пособия при рождении ребенка и пособие по уходу за детьми до полутора лет.

Оценивая ход реализации мер по увеличению рождаемости, хотелось бы отметить, что меры, предложенные государством, конкретны. Однако приходится отмечать, что не всегда матери в полном объеме могут воспользоваться этими мерами поддержки. Нерадивость некоторых работодателей, а попросту халатность и нежелание заботиться о своих работниках, приводят к нарушениям их прав. Поэтому каждый такой случай Уполномоченный берет под особый контроль и принимает меры по разрешению проблем.

Например, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки П. (дело от 16.03.2010 № 261) о неправомерных действиях работодателя в части задержки выплаты пособия по беременности и родам и ежемесячного пособия по уходу за ребенком.

Заявительница сообщила, что она многодетная мать и на момент обращения находится в отпуске по уходу за ребенком. Однако получить оплату за больничный лист по беременности и родам, а также ежемесячное пособие по уходу за ребенком до полутора лет она своевременно не может. Обращения в администрацию детского сада № 21, расположенного в г. Амурске, вызывают только раздражение и неопределенные обещания. Жалобы в вышестоящие инстанции также не принесли результата. Поэтому П. решила обратиться за помощью к Уполномоченному.

Рассмотрев обращение, Уполномоченный счел действия администрации детского сада необоснованными и противоречащими действующему законодательству. Так, на основании статьи 15 Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством» страхователь назначает пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам, ежемесячное пособие по уходу за ребенком в течение 10 календарных дней со дня обращения застрахованного

лица за его получением с необходимыми документами. Выплата пособий осуществляется страхователем в ближайший после назначения пособий день, установленный для выплаты заработной платы.

Кроме того, согласно статье 14 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющих детей», ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается со дня предоставления отпуска по уходу за ребенком до достижения ребенком возраста полутора лет.

Пунктом 47 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2006 № 865, предусмотрено, что ежемесячное пособие выплачивается в сроки, установленные для выплаты заработной платы, выдачи денежного довольствия, стипендии.

В свою очередь, статьей 136 Трудового кодекса Российской Федерации определено, что заработная плата выплачивается не реже чем каждые полмесяца в день установленный правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным договором или трудовым договором. Поэтому Уполномоченный обратился в Амурскую городскую прокуратуру. По итогам проверки заведующей детским садом внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства. Выплата пособий была взята на контроль прокуратуры.

О степени развития государства, его социальном характере можно судить по отношению гражданского общества, властных структур к проблемам социально незащищенных граждан. Каждому человеку необходимо осознать, что при наступлении обстоятельств, ограничивающих его трудоспособность, он и его семья не останется социально незащищенной. Поэтому государству предстоит достаточно большая и кропотливая работа по совершенствованию системы социального обеспечения.

## **Глава VI. Реализация прав и законных интересов детей**

В 2010 году исполнилось 20 лет с момента присоединения нашей страны к Конвенции о правах ребенка, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 20 ноября 1989 года. Значение этого международно-правового документа неопределимо, так как он в значительной степени обращен

не столько на настоящее, сколько в будущее. Центральной идеей Конвенции выступает требование по наилучшему обеспечению интересов ребенка, и все ее положения сводятся к детализации индивидуальных прав юных жителей стран–участниц в возрасте от рождения до 18 лет на полное развитие своих возможностей в условиях, свободных от голода и нужды, жестокости, эксплуатации и других форм злоупотреблений

Безусловно, дети – это самый ценный «капитал» каждого государства. Поэтому Конституция Российской Федерации подчеркивает приоритет материнства, детства и семьи и указывает на обязательность их защиты государством.

В свою очередь, выступая с ежегодным Посланием Федеральному Собранию в ноябре 2010 года, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил: «Забота о будущих поколениях – это самые надёжные, умные и благородные инвестиции. Общество, в котором на деле защищают права ребенка и уважают его личное достоинство, не только добрее и человечнее, это общество быстрее и лучше развивается, имеет благоприятную, предсказуемую перспективу».

Можно с уверенностью сказать, что, по сути, Послание – план активных действий по защите детей. Президентом России совершенно обоснованно дана оценка главной национальной угрозе, надвигающейся на Россию в ближайшие 15 лет – это последствия «демографического спада» 90-х и снижение числа женщин детородного возраста. По самым оптимистичным прогнозам, каждый год число детей будет снижаться на 250-300 тысяч. К 2025 году в России будет лишь 22 млн. детей, сейчас численность детского населения составляет 26 млн. Если не взяться за активное решение этой проблемы, детей может остаться и того меньше – 18 млн.

Необходимо признать, что столь подробного документа, который охватывает основные аспекты защиты семьи и детей в России, не издавалось много лет. Последний Национальный План действий в защиту детей был принят в 1995 году.

В Послании Президента названы абсолютно конкретные и выполнимые задачи по улучшению демографической ситуации, расширению мер социальной поддержки семей, повышению доступности и качества медицинской помощи, технологической модернизации детских поликлиник и больниц, поддержке молодых и многодетных семей, радикальному увеличению количества семей с тремя и более детьми.

По мнению Уполномоченного, решение этих задач по силам нашему краю. Защита материнства, детства и семьи всегда была и остаётся приоритетным направлением в региональной политике Хабаровского края. Даже в кризисные годы Правительством и Законодательной Думой Хабаровского края было сделано практически все возможное для выполнения в полном объеме социальных обязательств в отношении несовершеннолетних граждан, проживающих на территории края. Ни одна мера социальной поддержки семей с детьми не исключалась из краевых целевых программ, как и не уменьшалось финансирование из краевого бюджета на их реализацию.

В свою очередь, задачи, поставленные Президентом нашей страны, в полной мере согласуются с положениями Концепции реализации семейной политики в Хабаровском крае на период до 2015 года, утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края 13.05.2009 № 160-пр. Этот документ направлен на повышение уровня благосостояния, улучшение жилищных условий семей и, в первую очередь, молодых семей, имеющих детей, совершенствование и развитие системы охраны здоровья человека, повышение воспитательного и образовательного потенциала, профилактику семейного неблагополучия и социального сиротства, предупреждение насилия в семье, а также создание условий для реализации права ребенка на воспитание в семье. При этом Концепция не просто декларативный документ, в ней определены правовые, финансовые, материально-технические, социально-экономические, информационно-пропагандистские и иные механизмы, которые позволят выполнить поставленные задачи.

Несомненно, защита прав ребенка в современной России относится к числу актуальных проблем, поэтому в стране не только совершенствуется законодательство в этой сфере, но и создаются независимые правовые институты для помощи детям и семьям в реализации и защите их прав, для контроля за действиями государства. Примером тому является Указ Президента Российской Федерации от 01.09.2009 № 986 «Об Уполномоченном при Президенте Российской Федерации по правам ребенка», который, не только сформировал федеральный независимый институт по защите прав детей, но и рекомендовал субъектам Российской Федерации учредить региональные должности уполномоченных по правам ребенка. Сегодня детские защитники работают уже в 58 субъектах Российской Федерации!

Появился детский правозащитник и в нашем крае. Решением депутатов Законодательной Думы Хабаровского края в феврале минувшего года Закон Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» дополнен новой главой IV.1, в соответствии с которой деятельность по обеспечению и защите прав и интересов ребенка в крае осуществляет заместитель Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае-уполномоченный по правам ребенка. 5 апреля 2010 года к исполнению своих обязанностей приступила С.Л. Жукова – первый Уполномоченный по правам ребенка на территории Хабаровского края.

Обращения, касающиеся нарушений прав, свобод и законных интересов ребенка, могут быть поданы Уполномоченному по правам ребенка без их предварительного судебного или административного обжалования. Обращение может быть подано любым лицом, в том числе не достигшим возраста восемнадцати лет.

Приоритетным направлением деятельности Уполномоченного по правам ребенка является защита прав, свобод и законных интересов детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

До введения этой должности вопросы защиты прав детей рассматривал Уполномоченный по правам человека, но появились и новые задачи. Кстати пришелся сентябрьский визит Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам детей П.А. Астахова в Хабаровский край. Он и его помощники посетили различные детские учреждения: центр психолого-педагогической реабилитации, Хорский социально-реабилитационный центр для несовершеннолетних, краевой центр внешкольной работы «Созвездие», дом матери и ребенка при исправительной колонии, КГОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ГУЗ «Перинатальный центр» и другие.

По итогам визита команды «детского спецназа» в Хабаровский край П.А. Астахов отметил достаточно высокий уровень организации работы по защите прав и законных интересов несовершеннолетних. Но хватает и недостатков. В частности, высокий процент числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в сравнении со средними показателями по России. Гости из Москвы обратили внимание и на другие недостатки, которые надо исправлять.

Категория детей-сирот и детей, оставшихся без попечения роди-

телей, проживающих в детских домах и школах-интернатах, находится под особым вниманием краевого правозащитного института со дня его становления. Ежегодно Уполномоченный и сотрудники его аппарата посещают такие учреждения, расположенные на территории края. Не стал исключением и 2010 год. Так, в течение минувшего года посетили детские дома, школы-интернаты, дома ребенка и другие детские социальные учреждения в Ванинском, Советско-Гаванском, Николаевском, Вяземском муниципальных районах и муниципальном районе имени Лазо.

Итоги выездных мероприятий убедили в том, что в детских домах и школах-интернатах немало проблем, типичных для других подобных учреждений в крае.

Зачастую дети размещаются в спальнях помещениях с нарушением норм наполняемости. К примеру, в МС(К)ОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, для детей с отклонениями в развитии, детском доме № 2 г. Николаевска-на-Амуре в спальнях комнатах размещались от 13 до 20 детей! А в МОУ специальная (коррекционная) школа-интернат 8 вида городского поселения «Рабочий поселок Ванино» из-за отсутствия в спальнях комнатах свободных мест две девочки спали в игровой комнате, что, кроме прочего, свидетельствует о несоблюдении функциональности помещений.

Отдельно по этой проблеме необходимо выделить ситуацию, сложившуюся в детском отделении № 2 (палата для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) МУЗ ЦРБ Ванинского муниципального района. 15 совсем маленьких детей стали заложниками отсутствия необходимого здания и вынуждены ютиться в небольшом приспособленном помещении. При этом совсем недалеко, в расформированном военном городке, постепенно ветшают помещения бывшего ведомственного детского сада, вполне пригодные для этих целей. Однако вопрос о его передаче органам местного самоуправления непросто затянется.

В свою очередь, Уполномоченному вновь приходится говорить о недостаточности внимания руководителей учреждений комплектованию помещений мягким инвентарем и мебелью, их своевременной замене либо ремонту. В детском доме № 24 в г. Николаевске-на-Амуре значительной части шкафов, тумбочек и кроватей требуются замена и ремонт. Посещение школы-интерната №1 г. Советская-Гавань выявило отсутствие в комнатах проживания детей прикроватных тумбочек,

шкафов и стульев. Мальчики и девочки хранят свои вещи и переодеваются в одном помещении. Уполномоченный убежден, что такое состояние дел недопустимо и нарушает права воспитанников на достойные условия проживания.

Охрана и укрепление здоровья детей, формирование навыков здорового образа жизни, а также соблюдение детьми режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований являются одними из приоритетных задач, возложенных государством на учреждения, в которых воспитываются дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей. Однако сотрудникам аппарата Уполномоченного вновь приходится фиксировать нарушения в этой сфере. Так, более месяца находились на отсроченном исполнении рецепты на препарат «Аминозин» для тяжелобольных детей, находящихся в детском отделении для умственно-отсталых детей ГУ «Николаевский-на-Амуре психоневрологический интернат», а на препарат «Аминотриптилин» рецепты вообще не выписывались. Затруднения по лекарственному обеспечению были выявлены и в школе-интернате 8 вида № 9 р.п. Переяславка. Кроме того, в этом учреждении была не замещена вакансия врача. В свою очередь, в МОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Детский дом г. Советская Гавань» медицинский изолятор не соответствует санитарным нормам и правилам и находится в непосредственной близости к складу бытовой химии. В аптечке, расположенной в пищеблоке, хранились лекарственные средства с истекшим сроком годности.

Особую тревогу вызывает состояние жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, определенных в государственные учреждения. Практика посещения муниципальных районов показывает, что наличие закрепленной жилой площади у будущих выпускников детских государственных учреждений не всегда решает их жилищный вопрос, так как возврат в ранее сохраненные за ними жилые помещения не способствует их дальнейшей нормальной жизни. Зачастую они вынуждены возвращаться в жилые помещения, не отвечающие санитарным и техническим требованиям. Однако органы местного самоуправления не уделяют этой проблеме должного внимания. Так, в ходе ознакомления с этим вопросом в г. Николаевске-на-Амуре установлено, что у семи воспитанников детского дома № 2 закрепленные жилые по-

мещения не сохранены (дома разрушены либо сгорели), из них за тремя воспитанниками закреплялось жилое помещение, которое было не пригодно для проживания (разрушено), у четверых воспитанников жилье отнесено к ветхому жилищному фонду.

Например, закрепленная жилая площадь за воспитанником И., расположенная по адресу: г. Николаевск-на-Амуре, Ключевой переулок, не существует, что подтверждается актом обследования помещения от 23.10.2007 № 45.

В детском доме № 24 у пяти воспитанников жилье разрушено после закрепления, у двенадцати детей жилье отнесено к ветхому фонду, у восьми детей вопрос по закреплению жилья не решен, так как эти помещения находятся в аварийном состоянии и проживать в них невозможно.

Уполномоченный неоднократно обращал внимание, что поселения, как собственники жилых помещений муниципального жилищного фонда, в силу статьи 210 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации несут бремя содержания этого имущества и обязаны поддерживать его в надлежащем состоянии, не допуская бесхозяйного обращения с ним. Это мнение Уполномоченного нашло подтверждение в судебной практике (см. официальный сайт Хабаровского краевого суда, кассационное определение (дело от 06.08.2010 № 33-5208)).

К сожалению, непринятие своевременных мер ведет к росту числа лиц, утрачивающих постоянное место жительства, занимающихся бродяжничеством, попрошайничеством и совершением правонарушений.

В этой связи одна из самых болевших проблем – нарушения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, на внеочередное предоставление жилья.

В крае на 2010 год на приобретение квартир для детей-сирот были запланированы около 68 миллионов рублей. Основная часть этих средств выделена из краевого бюджета. 48 очередников получили необходимое жилье. В свою очередь, в рамках разработанной в минувшем году подпрограммы краевой целевой программы «Жилище» по обеспечению жильем детей-сирот на 2011-2015 годы, уже в 2011 году детям данной категории будет выделено 100 квартир. Однако, к сожалению, и этого недостаточно, поскольку проблема накапливалась не один день. По данным министерства жилищно-коммунального хозяйства, по состо-

янию на 31.12.2010 в очереди на жильё состояли 3124 человека из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. При этом ежегодно из государственных образовательных учреждений и учреждений социальной защиты в крае выпускается не одна сотня сирот, не имеющих жилья. Тем самым они будут пополнять уже имеющуюся очередь. Безусловно, препятствием к кардинальным изменениям являются только наши финансовые возможности, а не отсутствие нормативной базы или желания региональной власти поддержать эту категорию жителей нашего края.

Вместе с тем, в практике работы Уполномоченного имеются примеры иного рода нарушений жилищных прав лиц из числа воспитанников детских домов и школ-интернатов, для восстановления которых потребовалось его вмешательство. Приведем пример. В адрес Уполномоченного поступило заявление гражданки Н. (дело от 18.06.2010 № 647) об оказании содействия по обеспечению её жилым помещением как лица, оставшегося без попечения родителей.

Из заявления следовало, что заявительница является воспитанницей детского дома № 2 муниципального района имени Лазо и заканчивает обучение в государственном образовательном учреждении г. Хабаровска. В 2005 году распоряжением главы городского поселения «Рабочий поселок Мухен» Н. поставлена на учет в качестве нуждающейся в жилом помещении во внеочередном порядке. Однако в феврале 2010 года она узнала, что в 2008 году её сняли с этого учета в связи с тем, что Жилищным кодексом Российской Федерации Н. отнесена к категории лиц, которым жилое помещений предоставляется из государственного жилищного фонда Хабаровского края. При этом уполномоченный орган (министерство жилищно-коммунального хозяйства края) уведомил заявительницу, что необходимые для постановки на учет документы в отношении неё из поселения не поступали.

Рассматривая это заявление, Уполномоченный усмотрел в действиях (бездействии) должностных лиц поселения нарушение статьи 56 Жилищного кодекса Российской Федерации в части неуведомления Н. (её законного представителя), а равно уполномоченного органа о принятом решении. Вследствие этого допущено нарушение права заявительницы на своевременное включение в очередь на получение жилого помещения из жилого фонда края.

Доводы Уполномоченного подтвердились в ходе проверки, про-

веденной по его инициативе прокуратурой района имени Лазо. В итоге администрацией городского поселения заявительнице была предложена однокомнатная квартира в благоустроенном жилом фонде муниципального образования.

Другой проблемой является невыполнение алиментных обязательств в отношении детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в воспитательных учреждениях. К сожалению, Уполномоченному приходится констатировать, что только незначительная часть родителей регулярно выплачивают алименты. В г. Николаевске-на-Амуре в детском доме № 24 из 74 родителей, лишенных родительских прав и обязанных выплачивать алименты, платят только 25. В МУЗ «Специализированный дом ребенка» Николаевского муниципального района, в котором 24 ребенка, алименты не поступают семерым. Из 60 родителей обязанных платить алименты воспитанникам МОУ для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, «Детский дом г. Советская Гавань» только 5 человек выплачивают их своевременно!

При этом за уклонение от уплаты алиментов в Николаевском муниципальном районе привлечены к уголовной ответственности всего 13 человек, а в Советско-Гаванском муниципальном районе – 17. Всё это говорит о недостаточности принимаемых мер заинтересованными органами и низком качестве такой работы.

Несомненно, одной из причин, снижающих эффективность работы с такими родителями, является их низкая мотивация на изменение образа жизни: нежелание лечиться от алкогольной и наркотической зависимости, нежелание работать. О моральных и материальных обязательствах перед собственным ребёнком и государством они не помнят.

Вместе с тем, есть и вопрос правового характера, который имеет значение по разрешению проблемы выплат алиментов не только детям вышеуказанной категории, но и детям, проживающим в неполных семьях из-за развода родителей. Уполномоченный неоднократно выражал своё мнение, что санкции, предусмотренные статьёй 157 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающие ответственность за злостное уклонение от выплат алиментов, имеют, скорее, характер административного наказания. Кроме того, действующее законодательство не позволяет привлечь к уголовной ответственности неплательщика, в случае, если он частично оплатил долг. При этом размер погашенной суммы долга не имеет значения.

С такой ситуацией столкнулась и гражданка Ф. (дело от 23.04.2010 № 448), которая больше года пыталась взыскать в интересах ребенка алименты с его отца. Однако привлечь к ответственности нерадивого родителя, в рамках рассмотрения этого обращения, не представилось возможным, так как он всё же часть денег выплатил. Но эта сумма не составила и одной десятой от суммы общего долга.

Согласно данным управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю в конце ноября 2010 года, из более чем 20 тысяч неоконченных исполнительных производств о взыскании алиментных платежей только по 1260 исполнительным документам должники выплачивают алименты в добровольном порядке.

Уполномоченный вновь заявляет, что законодательные меры, направленные на повышение ответственности родителей, уклоняющихся от содержания своих детей, должны быть ужесточены. Интересы ребёнка в этом случае однозначно должны превалировать над интересами безответственных взрослых. В свою очередь, Уполномоченный поддерживает инициативу Общественной палаты Российской Федерации о создании государственного алиментного фонда, из которого женщины с детьми, оставшиеся после развода без финансовой поддержки, будут получать выплаты. Зато отцам придется держать ответ уже перед государством.

Обеспечение прав ребенка в рамках защиты прав человека имеет во всем мире определенные особенности, а в современной России приобретает ещё и особую остроту в связи с наличием социального сиротства, углублением социального расслоения общества.

Поэтому в краевом правозащитном институте с особым вниманием относятся к жалобам, касающимся нарушений прав детей. Такое повышенное внимание связано со специфическим статусом ребенка, ведь он не имеет возможности самостоятельно отстаивать свои права. Следовательно, авторами большинства поступающих Уполномоченному по правам человека и Уполномоченному по правам ребенка обращений являются взрослые (поэтому, к сожалению, основная масса нарушений прав детей остается латентной).

Нарушения прав и законных интересов детей наблюдаются во многих сферах. Подтверждением являются 347 письменных и устных обращений в интересах детей, поступивших в 2010 году.

Меры государственной политики по стимулированию рождаемо-

сти сработали, но экономические условия, в которых живет большинство семей, не позволяют пока матерям целиком посвятить себя воспитанию детей.

Законом Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» предусмотрено, что для воспитания детей дошкольного возраста, охраны и укрепления их физического и психического здоровья, развития индивидуальных способностей и необходимой коррекции нарушений развития этих детей в помощь семье действует сеть дошкольных образовательных учреждений. При этом дошкольное образование является одним из видов общеобразовательных программ, общедоступность которого гарантируется государством в соответствии со статьей 43 Конституции Российской Федерации.

Однако буквально с первых дней работы Уполномоченному по правам ребенка пришлось столкнуться с фактами нарушений прав детей, не имеющих возможность посещать дошкольные образовательные учреждения, нарушением одного из основных прав человека – на труд, которое женщина не может реализовать, так как ребенка не с кем оставить. Как пример – обращение гражданки Б. (дело от 29.07.2010 № 838/53) об оказании содействия в предоставлении её ребенку места в муниципальном детском дошкольном учреждении с. Некрасовка Хабаровского муниципального района.

Из обращения следовало, что заявительница, будучи беременной, встала на очередь в детский сад. Ребенок родился в феврале 2007 года. Но прошло более трех лет, а место так и не предоставили. Это при том, что Б. относится к льготной категории – она одинокая мать. Из-за невозможности устроить ребенка в детский сад заявительница не может трудоустроиться, и вынуждена находиться на иждивении матери, заработная плата которой чуть больше семи тысяч рублей. При этом местные власти не спешат реагировать на её обращения.

Вмешательство Уполномоченного по правам ребенка привело к положительному решению проблемы Б. Однако остается вопрос: чем руководствовались должностные лица органов местного самоуправления, длительное время отказывая заявительнице в предоставлении места в детском саду?

Несомненно, дефицит мест в дошкольных образовательных учреждениях не выдерживает критики, особенно в краевом центре. Родители стремятся встать в очередь на место в детском саду сразу после

рождения ребенка, а порой и во время беременности. Но и это не разрешает их проблему. Ответ один – места заняты льготниками, обратитесь в частные детские сады. Однако, согласно информации министерства образования Хабаровского края, на 01.06.2010 в крае таких учреждений насчитывалось только 19 (из них в г. Хабаровске – 12) и кардинально изменить ситуацию они не могут. Да и содержание в них детей обходится в сумму, непосильную для многих родителей.

Вместе с тем, вопрос в другом. Неужели в городе из 20 тысяч детей, посещающих муниципальные детские сады, все отнесены к льготной категории? Невозможность проконтролировать движение очереди справедливо вызывает недовольство и нарекания граждан. Уполномоченный по правам ребенка считает, что для снятия напряженности крайне важно сделать как можно более открытой систему распределения мест в муниципальные дошкольные учреждения. Например, в виде электронной очереди. Тогда любой сможет посмотреть своё место в списке и получить необходимую информацию. Но пока состояние дел таково, что электронная очередь появится не ранее 2014 года. Поэтому почта Уполномоченного пополняется обращениями граждан о нарушениях в этой сфере.

Так, в адрес Уполномоченного поступило заявление С. (дело от 16.07.2010 № 773) о нарушении прав его ребенка на дошкольное образование. Заявитель сообщил, что в июне 2008 года зарегистрировал своего ребенка (которому было 23 дня от рождения) в очереди для получения путёвки в муниципальное детское дошкольное учреждение в г. Хабаровске. Специалистом управления образования администрации города ему было выдано уведомление, в котором значилось, что запись о регистрации внесена под № 696 и ему необходимо явиться для сверки очередности в апреле 2010 года.

В апреле заявителю было предложено явиться в августе для получения путевки. Казалось бы, маме ребенка можно готовиться выходить на работу. Однако С. случайно узнал, что путевки в детский сад, на место в котором претендовала его семья, начали выдавать в июне. Но самым большим потрясением стало известие, что его ребенка вообще нет в списке очередников. Под номером 696 в журнале регистрации значилась фамилия другого ребенка. При этом специалиста управления образования эта ситуация не удивила: «...не переживайте Вы так, такое бывает, сейчас я сделаю запись в журнале регистрации». Не внес яс-

ность в сложившуюся ситуацию и ответ начальника управления образования, к которому заявитель обжаловал действия специалиста управления. Оказалось ребенок С. зарегистрирован в очереди под № 969! Кроме того, так как они не относятся к льготной категории, надеяться в обозримом будущем на место в муниципальном учреждении им не приходится. Ответ один – обратитесь в коммерческий садик.

Руководствуясь пунктом 5.1 статьи 12 и статьей 21.5 Закона Хабаровского края «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», в соответствии с которым Уполномоченный по правам ребенка вправе самостоятельно проводить проверки деятельности органов местного самоуправления и их должностных лиц в части соблюдения прав и свобод ребенка, с этой ситуацией стали разбираться сотрудники аппарата Уполномоченного.

В ходе выездной проверки факты несоблюдения специалистами управления образования администрации г. Хабаровска порядка регистрации заявления С., а также постановки на учет и выдачи уведомления о регистрации ребенка в журнале подтвердились. В связи с чем в адрес прокуратуры города Хабаровска Уполномоченный по правам ребенка направила обращение о принятии мер прокурорского реагирования. В результате в адрес начальника управления образования администрации города внесено представление об устранении требований действующего законодательства.

Вместе с тем, даже получив столь долгожданное место в детском дошкольном учреждении, наши дети не застрахованы от различного рода нарушений. Так, в адрес Уполномоченного поступила коллективная жалоба родителей детей, посещающих ДООУ № 209 в г. Хабаровске (дело от 07.05.2010 № 505). Заявители сообщали, что они неоднократно обращали внимание руководства ДООУ на несоответствие наполняемости групп установленным нормам, ненадлежащей работе кухни (нарушении санитарных норм и правил, необоснованной смене блюд в меню) и других нарушениях по обеспечению необходимых условий пребывания детей в дошкольном образовательном учреждении. Однако изменений в лучшую сторону не происходило.

В ходе рассмотрения этого обращения Уполномоченный обратился за содействием в управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Хабаровскому краю. В результате проверки доводы заявителей частично

подтвердились. Установлены нарушения по использованию в работе пищеблока не подлежащего применению инвентаря и содержанию емкостей для отходов. Кроме того, в помещении пищеблока своевременно не проводилась влажная уборка. Нашло подтверждение превышение наполняемости учреждения. При санитарных нормах наполняемости в 219 детей фактически по списку посещения ДОО значились 300.

За нарушения должностные лица привлечены к административной ответственности. В адрес учреждения управлением выдано предписание с перечнем мероприятий, подлежащих исполнению. Кроме того, информация о результатах проверки направлена в адрес прокуратуры и управления образования администрации г. Хабаровска.

Не меньшего внимания требуют проблемы соблюдения прав детей в сфере школьного образования. Безопасность условий, в которых учатся дети, доступность образовательных услуг и их качество – это только часть вопросов, волнующих родителей. При этом им, с точки зрения потребителей государственных услуг, очень важно, чтобы их мнения были услышаны теми, кто принимает управленческие решения.

Анализируя обращения граждан, Уполномоченный по правам ребенка, к сожалению, отмечает, что с доступностью образовательных услуг у нас пока не все в порядке. И разновидностей нарушений в этой области достаточно много. Так, в адрес Уполномоченного по правам ребенка обратилась гражданка Г. (дело от 03.09.2010 № 1008) об оказании содействия в домашнем обучении её дочери.

Заявительница сообщила, что её дочь, ученица 9 класса (школу мы не указываем из этических соображений), стала мамой. По этой причине она не могла посещать школу. Однако просьба Г. об организации обучения на дому не нашла поддержки ни в школе, ни у врачей. «Ваша дочь по состоянию здоровья не нуждается в домашнем обучении» – таков вердикт взрослых. Но заявительница с таким решением не согласилась и обратилась к детскому правозащитнику. Вмешательство Уполномоченного по правам ребенка позволило ребенку продолжить обучение на дому.

Неприемлемой, по мнению Уполномоченного по правам ребенка, является и ситуация, когда директор школы единолично решает вопрос о праве ученика продолжить образование в этом же образовательном учреждении после окончания 9-го класса. Например, Уполномоченному по правам ребенка поступило заявление родителей Л. (дело

от 01.07.2010 № 707) о неправомерном отказе в продолжении обучения ученика в МОУ лицей «Ступени».

Заявители сообщали, что их сын, по окончании 9-го класса лицея, успешно прошел итоговую государственную аттестацию. Однако в приеме заявления на продолжение обучения в этом же образовательном учреждении было отказано, так как, якобы, имелись препятствия, обусловленные положениями устава учреждения. Правда, ознакомить с ними родителей отказались.

На следующий день, после настоятельных требований отца ребенка, заявление все-таки приняли. Вместе с тем, в личной беседе директор школы объяснила, что это ничего не меняет, им будет отказано. Но причина уже была другая. Классы набраны!

Чиновники управления образования администрации города нарушений в действиях директора не усмотрели, а, возможно, просто не стали вникать в ситуацию. Однако Уполномоченный по правам ребенка по этому вопросу имеет иное мнение. Статья 16 Закона Российской Федерации «Об образовании» устанавливает, что Правила приема граждан в образовательное учреждение определяется учредителем образовательного учреждения в соответствии с законодательством Российской Федерации и закрепляется в уставе образовательного учреждения.

Согласно пункту 25 Типового положения об общеобразовательном учреждении, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 19.03.2001 № 196, количество классов в общеобразовательном учреждении определяется в зависимости от числа поданных заявлений граждан и условий, созданных для осуществления образовательного процесса, и с учетом санитарных норм и контрольных нормативов, указанных в лицензии.

В свою очередь, в соответствии с пунктом 46 данного Типового положения Правила приема в государственные и муниципальные общеобразовательные учреждения на ступени начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования должны обеспечивать прием всех граждан, которые проживают на определенной территории и имеют право на получение образования соответствующего уровня. Не проживающим на данной территории может быть отказано в приеме только из-за отсутствия свободных мест в учреждении.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой Центрального района г. Хабаровска, было установлено, что в Уставе МОУ лицей «Ступени»

закреплены аналогичные требования. Семья заявителей проживает на территории района, относящегося к этому учебному учреждению. Кроме того, ребенок проходил обучение и закончил 9 классов именно в данном лицее. Руководством лицея допущены нарушения законодательства об образовании, которые существенно ущемляют права несовершеннолетнего и его родителей на реализацию права выбора учебного учреждения. В связи с чем прокуратурой на имя директора лицея и начальника управления образования администрации города внесены представления о принятии мер по устранению выявленных нарушений.

Содержание школьного образования нельзя сводить лишь к содержанию школьных дисциплин. Освоение социального опыта за годы учебы в школе происходит не только на уроках, но и в процессе внеклассной и внешкольной деятельности. Давно известно, что сам уклад жизни школы, существующая в школе система межличностных отношений являются весьма важными факторами освоения социального опыта, нередко не менее важными, чем изучение материала школьных предметов. В тоже время школа – это время взросления и становления ребенка как личности, он начинает по-своему оценивать окружающих его людей и ситуации. При этом начинают назревать и первые конфликты между учеником и учителем, когда у ребенка обостряется чувство справедливости. В большинстве таких конфликтов, как полагает Уполномоченный, виновными оказываются обе стороны, но, как ни странно, учителям осознать не всегда верную линию своего поведения бывает сложнее, чем ученику.

В адрес Уполномоченного по электронной почте поступило обращение гражданки Р. (дело от 19.02.2010 № 167) о неправомерных действиях администрации школы в отношении её дочери.

Из обращения следовало, что в МОУ СОШ № 30, в которой проходит обучение ребенок заявительницы, практикуется привлечение детей к уборке помещений школы и, в частности, мытье пола как в классных помещениях, так и общих коридорах. Со слов Р., отказ детей от этой «общественной работы», воспринимается со стороны педагогов как нарушение дисциплины и влечет большие неприятности для «ослушника». Что в принципе и произошло с её ребенком. Ситуация осложнилась настолько, что ребенок попросил маму перевести её в другую школу. Стремясь урегулировать конфликт, заявительница обратилась к директору, но в ответ услышала: «Ребенок живет в коллективе и обязан, как

все, мыть пол не только в классе, но и в коридоре!». После такого ответа дальнейшее общение бессмысленно.

С такой позицией директора школы не мог согласиться Уполномоченный. Согласно положениям пункта 14 статьи 50 Закона Российской Федерации от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», привлечение обучающихся, воспитанников гражданских образовательных учреждений без согласия обучающихся, воспитанников и их родителей (законных представителей) к труду, не предусмотренному образовательной программой, запрещается. Вместе с тем, для установления фактических обстоятельств дела по поручению Уполномоченного сотрудники его аппарата с привлечением специалистов управления образования администрации г. Хабаровска провели выездную проверку. Факты, изложенные в обращении, подтвердились. В связи с чем приказом начальника управления образования директор школы был привлечен к дисциплинарной ответственности. Кроме того, данный вопрос стал предметом рассмотрения на совещании руководителей общеобразовательных учреждений города.

Охрана здоровья матери и ребенка остается первоочередной задачей социальной политики в России, и, конечно же, в Хабаровском крае. В последние годы, благодаря целенаправленной работе Правительства края, направленной на развитие первичной медико-санитарной помощи населению, в том числе амбулаторно-поликлинической, улучшилась оснащенность диагностическим оборудованием детских поликлиник и стационарных учреждений. Ведь ни для кого не секрет, что ранняя диагностика ведет к снижению заболеваемости и детской инвалидности.

Однако говорить о благополучном состоянии детского здравоохранения пока рано. Граждане продолжают сигнализировать о проблемах в этой сфере. Поэтому для Уполномоченных качественное оказание медицинских услуг детям, обеспечение их лекарственными препаратами и необходимыми средствами реабилитации являются одними из важнейших вопросов.

К Уполномоченному по правам ребенка обратилась гражданка К. (дело от 30.06.2010 № 704/32) о несвоевременном диагностировании заболевания у её ребенка. Из заявления следовало, что в ночь с 25 на 26 апреля заявительница обнаружила, что её дочь плохо дышит. Утром ребёнок плохо себя чувствовал и жаловался на заложенность в носу. Однако участковый врач признаков заболевания не усмотрел и лечение

не назначил. При повторном обращении через три дня, так как состояние ребенка не улучшилось, девочку вообще обвинили в симуляции. В свою очередь, отказался осмотреть ребенка без направления участкового педиатра и врач-лор.

Только 6 мая профильный специалист всё же принял девочку. В итоге диагноз – острый синусит и направление на госпитализацию из-за несвоевременно принятых мер. В связи с этим заявительница обратилась с жалобой на имя главного врача детской поликлиники о некачественной диагностике заболевания участковым терапевтом. Но, к сожалению, «честь мундира» оказалась дороже истины. По итогам служебной проверки нарушений не установлено.

В свою очередь, проверка, проведенная министерством здравоохранения края по инициативе Уполномоченного по правам ребенка, нарушения при оказании медицинской помощи девочке врачом-педиатром выявила. В результате на участкового врача было наложено дисциплинарное взыскание, а руководству поликлиники указано на некачественный разбор жалобы. Кроме того, по заявлению К. ребенка перевели под наблюдение другого врача.

Значительное число жалоб поступает и по неудовлетворительному лекарственному обеспечению детей. О проблемах в этой сфере подробно изложено в главе IV настоящего доклада и они идентичны как для взрослых, так и для детей.

Нельзя не затронуть вопрос обеспечения детей-инвалидов средствами реабилитации. В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств и услуг, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств федерального бюджета. Однако Уполномоченный неоднократно отмечал, что несовершенство механизма их предоставления, в том числе необходимость соблюдения длительных процедур, предусмотренных законодательством о проведении конкурсов на поставку, в том числе и средств реабилитации, стали значительным препятствием в реализации государственных гарантий инвалидами и может привести к снижению эффективности реабилитационных мероприятий. Поэтому семьи, в которых есть дети-инвалиды, обращаются к Уполномоченным

с просьбами ускорить процесс предоставления средств реабилитации, так необходимых больному ребенку.

К Уполномоченному по правам ребенка обратилась гражданка Ю. (дело от 15.09.2010 №1054/79) об оказании содействия в приобретении средств реабилитации для её сына в Хабаровском отделении Фонда социального страхования Российской Федерации. Ребёнку заявительницы за время болезни пришлось лечиться в четырех медицинских учреждениях страны. Наконец, в августе ему провели сложнейшую хирургическую операцию на позвоночнике. Но для дальнейшего восстановления необходимы технические средства реабилитации (два вида корсетов, тьюторы на ноги, кресло-коляска и другие).

На обращение Уполномоченного по правам ребенка из ГУ Хабаровское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации сообщили, что часть технических средств реабилитации ребенку-инвалиду выдана (на что понадобилось 2 месяца). Остальными же средствами реабилитации он будет обеспечен по мере поступления средств федерального бюджета и проведения процедуры закупок, но не ранее четвертого квартала 2010 года.

В свою очередь, заявителям было предложено самостоятельно приобрести необходимое с последующей компенсацией понесенных расходов. Что заявительнице и пришлось сделать.

Конечно, это определенный выход из проблемы. Но, что делать тем, у кого просто нет на это средств? Пока, к сожалению, остается только ждать и надеяться, что за это время состояние ребенка не ухудшится.

Жестокое отношение к детям со стороны взрослых является одним из вызовов времени. Несмотря на гуманизацию различных сфер жизни и общекультурный прогресс, это негативное явление продолжает сохраняться. Дети уязвимы и зависимы от мира взрослых и в силу своих возрастных особенностей в большинстве случаев не могут противостоять нарушениям своих прав. Поэтому каждый случай жестокого обращения с ребенком заслуживает особого внимания и разбирательства независимо от источника поступления информации.

Стоит только произнести слово «Учитель», как мы представляем всё самое прекрасное и доброе, что может быть в человеке. Люди этой важнейшей профессии на земле, не жалея себя, делают всё возможное, чтобы их подопечные стали образованными, грамотными людьми в будущем.

Учитель должен быть и мягким, и строгим. Но не жестоким! Позорная информация прозвучала на страничке одного электронного СМИ: в общеобразовательной школе села имени Полины Осипенко учитель технологии В. избил 14 шестиклассников.

Этот случай привлек внимание Уполномоченных по правам человека и по правам ребенка. На их запрос ответил прокурор района им. П. Осипенко. Он сообщил, что факт подтвердился. Поэтому в отношении педагога В. возбуждено уголовное дело. По информации прокуратуры, учитель технологии, недовольный отсутствием дисциплины на уроке, «нанес множество ударов руками 14 несовершеннолетним». Кроме того, проверкой установлено, что факт применения насилия в отношении учащихся со стороны данного преподавателя является не единственным. Из школы учителя уволили за применение методов воспитания, связанных с физическим насилием над обучающимися.

Установлено также, что директор школы Г. знала о незаконных действиях В., но никаких мер по их пресечению не приняла. Поэтому прокуратурой района было внесено соответствующее представление главе муниципального района. По его результатам руководитель привлечена к дисциплинарной ответственности. Хотя, по мнению Уполномоченного, её бездействие не слишком отличается от проступка уволенного учителя.

Зачастую факты неисполнения или ненадлежащего исполнения обязанностей по воспитанию несовершеннолетних в семье не считаются жестоким обращением к ребенку и заслуживающими особого внимания общественности. Между тем, это является наиболее распространенным правонарушением в отношении детей. Как правило, судьба детей, родители которых страдают алкоголизмом, наркоманией или психическими заболеваниями, складывается весьма трагически, если вовремя не вмешаться. Поэтому необходимо выразить особую благодарность тем людям, гражданская позиция которых не позволяет оставаться равнодушными к проблемам таких детей. В прошедшем году граждане не раз информировали Уполномоченных о нарушениях в отношении несовершеннолетних в семье. Сегодня это можно сделать по телефону: (4212) 302-301. Сообщение примет сотрудник аппарата Уполномоченного либо его можно продиктовать на автоответчик.

Так, в октябре от гражданки К. (дело от 25.10.2010 № 1239/9) была принята телефонограмма о нарушении прав несовершеннолетнего ре-

бенка в семье, проживающего в её доме. Со слов заявительницы следовало, что ребенок проживает с родителями и в последнее время с их стороны к нему применяется физическая сила. Кроме того, за ребенком не осуществляется должный уход, он часто остается голодным.

К сожалению, доказать физическое насилие в семье достаточно сложно. По истечении некоторого времени следы применения физической силы (даже если они были) проходят, а ребенок зачастую не готов свидетельствовать против родителей. В данном случае так оно и получилось.

Вместе с тем, семья действительно оказалась из числа неблагополучных. Мать ребенка злоупотребляет алкогольными напитками, созданию условий для достойного развития ребенка внимания не уделяет. Он неоднократно оставался без надзора, а ведь ему всего 4 года! Поэтому этой семьей вплотную стали заниматься специалисты комиссии по делам несовершеннолетних и отдела опеки.

Через некоторое время пришло обнадеживающее известие, что в результате ряда профилактических мер, в том числе привлечения матери к административной ответственности по статье 5.35 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях («Неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по содержанию и воспитанию несовершеннолетних») обстановка в семье стабилизировалась. Мать достаточно длительное время не употребляет алкоголь, ребенок накормлен и ухожен. Оснований для изъятия ребенка из семьи пока нет.

Безусловно, только атмосфера нетерпимости к любым формам и проявлениям жестокости к детям, общественный и государственный контроль в местах потенциальной опасности для них, профилактика, в том числе через определенные формы принуждения неблагополучных семей, позволит значительно снизить риск причинения ребенку как физического, так и нравственного насилия.

Сегодня в нашем государстве четко обозначена политическая воля по активизации противостояния нарушениям прав и законных интересов детей. Проблема поднята на самый высокий государственный уровень. Конечно, нам всем предстоит еще многому научиться и ещё больше сделать, ежедневно доказывая подрастающему поколению состоятельность нашего гражданского общества.

## Глава VII. Реализация конституционных прав коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае

*«Каждый народ, даже самый маленький, –  
неповторимый узор на ковре человечества»  
/Ч. Айтматов/*

В силу исторического развития Хабаровский край – наиболее многонациональный субъект Российской Федерации. Согласно статистике, на территории края проживают представители 128 народов и этнических групп из 176, зарегистрированных в России.

Особое место занимают коренные малочисленные народы Севера, представленные 32 этносами численностью более 23 тыс. человек (1,6 % населения края). Для 8 этносов – нанайцев, ульчей, эвенков, нивхов, эвенов, удэгейцев, негидальцев и орочей – Хабаровский край является исторической родиной. Они составляют 97% от общей численности коренных народов. Наиболее многочисленны – нанайцы, эвенки и ульчи. Большинство коренных народов проживают в северных районах края и на берегах Амура в Нанайском, Ульчском, Амурском, Охотском и Тугуро-Чумиканском районах.

Преобразования 90-х годов прошлого века нарушили сложившиеся устои коренных народов. Разрушение колхозно-совхозной системы, значительное снижение объемов работы в леспромхозах (выполнявших градообразующие функции и в которых трудилась основная часть коренных народов), ликвидация централизованной высокодотационной системы закупок и реализации продукции промыслов и ремесел коренных народов, резкое сокращение государственной поддержки на федеральном уровне поставили коренные малочисленные народы в сложное положение. Поскольку они не были готовы жить за счет собственного труда, базирующегося на традиционной хозяйственной деятельности.

В этих условиях на законодательном и исполнительном уровнях была создана нормативная правовая база, определена политика содействия в реализации основных проблем, влияющих на жизнеобеспечение коренных народов, сохранение их национального уклада и культуры. На этих условиях предпринимаются меры по созданию условий для экономического, духовного, социально-культурного развития этносов.

Законы «Об уполномоченном представителе коренных малочисленных народов Севера в Хабаровском крае» и «О перечне территорий компактного проживания коренных малочисленных народов Хабаровского края» позволили активизировать участие коренных народов в общественно-политической жизни. Возросло число национальных и родовых сообществ, объединивших работоспособное население, повысилась роль краевой и районных ассоциаций, уполномоченных представителей коренных народов.

К сожалению, принятых мер оказалось недостаточно для того, чтобы обеспечить необходимую адаптацию коренных народов к изменившимся социально-экономическим условиям. Во многом это связано еще и с тем, что практически упразднена государственная поддержка коренных народов.

Правда, в последние годы определились важные события, предопределяющие положение малочисленных народов России. Главное, конечно, принятие 13 сентября 2007 года на 61-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (после 23-летней разработки) важнейшего документа – Декларации ООН о правах коренных народов. В этом документе отражены ключевые вопросы и чаяния всех коренных народов мира.

Второе важное событие: на российском уровне создан Национальный оргкомитет, который утвердил Комплекс первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия коренных народов мира (2005-2014 годы). Цель – дальнейшее укрепление международного сотрудничества в решении проблем, стоящих перед коренными народами в таких областях, как культура, образование, здравоохранение, права человека, окружающая среда, социальное и экономическое развитие, с помощью ориентированных на практические действия программ и конкретных проектов, увеличение технической помощи и соответствующей деятельности по установлению стандартов.

И, наконец, 4 февраля 2009 года распоряжением Председателя Правительства Российской Федерации была утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации.

В Хабаровском крае этому вопросу всегда уделяется должное внимание. В том числе создана нормативно-правовая база, предпринимаются практические меры. Немало делается для традиционного хо-

зяйствования и образа жизни коренных малочисленных народов Севера (КМНС). Выработана политика по содействию в решении основных проблемных вопросов, влияющих на жизнеобеспечение коренных народов, сохранение их традиционного уклада и национальной культуры.

Но по различным причинам комплекс практических мер пока не обеспечивает необходимую адаптацию КМНС к изменившимся социально-экономическим условиям. К примеру, из-за недостаточной государственной поддержки приходит в упадок оленеводство. По сравнению с 1991 годом численность оленей в крае сократилась с 42 до 8 тысяч голов (в 5,5 раза). Низкий уровень доходов коренных народов, высокая дотационность районов их проживания значительно обострили решение жилищных вопросов аборигенов. Родной язык изучают менее трети детей коренных народов, а учебные заведения края не ведут подготовку специалистов по национальной культуре, декоративно-прикладному и фольклорному искусству КМНС.

В то же время за последние годы из российского законодательства был изъят ряд норм, гарантирующих коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации особые права, как в сфере природопользования, так и в социальной сфере, что привело к неблагоприятным последствиям.

Так, из Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» были исключены нормы:

о совместном регулировании правового режима владения, пользования и распоряжения землями традиционного природопользования и землями историко-культурного назначения в местах проживания малочисленных народов;

о представительстве малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления.

Из Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» была исключена норма о налоговых льготах.

Из Земельного, Лесного и Водного Кодексов Российской Федерации изъятые нормы о бесплатном пользовании землями различных категорий для коренных народов.

Из Федерального закона «О рыболовстве и сохранении водных

биологических ресурсов» изъяты нормы о получении рыбопромысловых участков для традиционного рыболовства без проведения конкурса. В результате общины лишились права вылавливать рыбу на своих исконных землях, поскольку не смогли выиграть конкурс у коммерческих предприятий, предложивших наиболее выгодные для государства условия.

Произошли и другие изменения в худшую сторону в данной отрасли права. В результате российское законодательство стало во многом бессистемным, внутренне противоречивым. Отсутствие в федеральных законах норм, регламентирующих сроки их реализации, также приводит к негативным последствиям. Классический пример – федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». С 2001 года до настоящего времени единственный в России закон, содержащий реальный механизм защиты исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных народов, не работает. А сегодня еще пытаются данные территории из перечня особо охраняемых природных территорий исключить, а значит, исключить из согласительного процесса общины коренных малочисленных народов.

Таким образом, отменены обязательства власти по отношению к коренным народам. Данные ограничения привели лишь к тому, что положение коренных малочисленных народов в России значительно ухудшилось: по-прежнему не имеют юридических прав собственности, пользования или владения на земли и возобновляемые природные ресурсы, где они исконно живут, охотятся, рыбачат, пасут оленей.

Многие факторы жизни коренных северян обуславливают повышенные риски смертности в трудоспособном и молодом возрасте.

Особенно тревожны данные о росте суицидов и младенческой смертности, которые для всех коренных народов Севера намного выше среднероссийских и, конечно же, выше, чем у аборигенных народов других приполярных стран. Уровень материнской смертности в районах Крайнего Севера в 2-3 раза превышает среднероссийский показатель.

Продолжительность жизни народов Севера на 18-20 лет ниже, чем в среднем по России и на 30 лет, чем у аборигенов Аляски и севера Канады.

Но все же для большинства наших народов продолжает оставаться

ся характерным то, что рождаемость превышает смертность и имеется положительный прирост населения. Уменьшение численности или, как говорят специалисты, отрицательный прирост угрожает только небольшим народам. Но дело не только в уменьшении абсолютных показателей численности. Под депопуляцией следует понимать более сложное явление, которое включает и разрушение хозяйственной деятельности, и утрату культурной преемственности, и языковую ассимиляцию, и отчуждение от управления, и ощущение невозможности адаптироваться к новой агрессивной социальной среде и резкое снижение физического и духовного здоровья.

На эти, как и на другие цели восстановления и устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, нужны средства. К сожалению, в 2004-2008 годы происходило реформирование системы финансирования Федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера», а средства на её реализацию выделялись нерегулярно и недостаточно, поэтому и результатов практически не было видно. И только 10 марта 2009 года Правительство РФ утвердило правила распределения и предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов РФ на поддержку экономического и социального развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. Как они будут работать, покажет будущее.

Главные причины общего неблагополучия коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока состоят в том, что подорваны основы их хозяйственной, культурной и духовной жизни, нарушены среда обитания и основы традиционного питания. Освоение Севера неизбежно, и мы понимаем всю значимость и важность этой задачи. Но оно должно проводиться грамотно с учетом экологических требований, специфики и интересов проживающего там населения, с законодательным оформлением вопросов оценки и компенсации ущерба.

Напомним, что 4 февраля 2009 года распоряжением Правительства Российской Федерации N 132-р утверждена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. Концепция представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в отношении деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов

местного самоуправления в сфере обеспечения устойчивого развития малочисленных народов Севера. Реализацию этого документа предусматривается осуществить в 2009 – 2025 годах в три этапа.

Большую работу проводит краевое общественное национальное объединение. Ассоциация КМНС действует в тесном сотрудничестве с Правительством Хабаровского края, Советом уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при Губернаторе Хабаровского края, Консультативным Советом по делам коренных малочисленных народов Севера при полномочном представителе Президента РФ в Дальневосточном федеральном округе, Всероссийской общественной организацией «Ассоциация коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации», международными организациями – Постоянным Форумом коренных народов ООН, Секретариатом Арктического Совета (IPS), Рабочей группой по коренным народам (IWGIA), Посольством Канады в России. Осуществляется сотрудничество с научными и культурными учреждениями.

Такое сотрудничество позволило сформировать позитивную политику в отношении коренного населения. Благодаря этому Хабаровский край все чаще становится площадкой для проведения всероссийских и международных встреч коренных народов, в том числе с участием структур ООН, во время которых принимаются важные решения.

Для более эффективной работы Ассоциацией заключены соглашения о сотрудничестве с комитетом по инновационной политике Дальневосточной торгово-промышленной палаты, Хабаровским региональным отделением Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», Хабаровским региональным отделением партии «Единая Россия», Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае.

В свою очередь, Уполномоченный с каждым годом все больше уделяет внимания жизни коренных малочисленных народов Севера. К примеру, стало известно, что в 2010 году для традиционного рыболовства было выделено тихоокеанского лосося объемом около 2000 тонн для 19265 физических лиц, относящихся к коренным малочисленным народам и их 49 общинам. Всего выловлено более 1365 тонн тихоокеанского лосося. Частиковых и корюшковых видов рыб было выделено 657 тонн, из них выловлено 126 тонн. Причина неосвоения: перевылов промышленного объема корюшки малоротой, что привело к превышению

рекомендованного объема вылова в целом для всех пользователей.

Правительство края, учитывая интересы коренных жителей при организации зон свободного доступа с целью вылова водных-биологических ресурсов, ввело в 2010 году такую зону для населения с. Алеевка со стороны с. Нижние Пронге до с. Рождественское.

По информации министерства здравоохранения края, проводится работа по лечебно-консультативной помощи населению в местах компактного проживания коренных народов в форме медицинских осмотров выездными бригадами краевых лечебно-профилактических учреждений. Комплексные врачебные бригады проводят осмотры северян, в том числе из числа коренного населения, проводились мероприятия по лечению и реабилитации граждан, страдающих алкогольной и наркотической зависимостью.

Право на бесплатное лекарственное обеспечение имеют около 13000 человек из числа коренных народов (по предварительной заявке органов здравоохранения местного самоуправления) согласно Перечню лекарственных препаратов, утвержденных постановлением Правительства края от 25.12.2009 года № 388-пр «О территориальной программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации на территории Хабаровского края бесплатной медицинской помощи на 2010 год».

Одним из главных направлений организации медицинской и лекарственной помощи населению края является подготовка квалифицированных медицинских кадров. На подготовительном отделении народов Севера обучаются учащиеся из числа коренных народов (в 10-11 классах) с целью поступления в медицинский университет. Осуществляется также целевая подготовка студентов на базе высших и средних медицинских образовательных учреждений из числа коренных малочисленных народов Севера. Проходят обучение по программам высшего медицинского образования (ГОУ ВПО ДВГМУ) за счет средств федерального бюджета – 46 студентов, 3 человека – за счет личных средств, по программам среднего медицинского образования (ГОУ СПО ХГМК и его филиалы) за счет средств краевого бюджета – 96 студентов.

По заявкам органов управления здравоохранением муниципальных районов Хабаровского края в соответствующем институте здравоохранения осуществляется повышение квалификации и профессиональная переподготовка медицинских работников, которые ведут свою

деятельность в местах компактного проживания коренных народов.

Согласно ст. 30 Лесного Кодекса, граждане из числа коренных народов имеют право бесплатно заготавливать древесину, в соответствии с установленными нормативами, для собственных нужд. По обращениям граждан лесничества оформляют документы для лесорубочных билетов. В настоящее время по итогам лесного аукциона заключен договор аренды в целях осуществления заготовки пищевых лесных ресурсов на лесной участок с территориально-соседской общиной «Булава» Ульчского района.

В соответствии с законодательством на территории каждого муниципального района места общего охотпользования для ведения традиционной охоты должны составлять не менее 20 % от всех охотничьих угодий. До 01.07.2011 года действительны охотничьи билеты старого образца. На замену билетов краевым бюджетом предусмотрены 1900 тыс. рублей. Подписание охотхозяйственного соглашения с пользователем происходит по итогам аукциона. Общины, как и другие юридические лица, рассматриваются на общих основаниях аукционной комиссией на право заключения охотхозяйственного соглашения.

Утвержден План работы Совета уполномоченных представителей КМНС при Губернаторе края на 2011 год, где предусмотрены вопросы правового статуса коренных народов, взаимодействия Совета с молодыми лидерами. В составе Совета произошли изменения качественно-го характера, в большинстве муниципальных районов прошли выборы председателей районных советов, что положительно повлияло на его общественную активность.

В свое время были встречи Уполномоченного по правам человека с президентом Ассоциации КМНС края. Обсуждались основные вопросы, в решении которых Уполномоченный может оказать реальную помощь, в частности, по вопросам взаимодействия Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края и аппарата уполномоченного по правам человека в сфере защиты прав коренных малочисленных народов Севера.

Также было принято решение о подготовке соглашения о совместной деятельности в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Одним из первых шагов в этом направлении стали совместные выезды в отдаленные районы Хабаровского края, в места компактного проживания коренных народов. В частности, в 2010 году

мобильным группам удалось побывать в селах Ванинского, Советско-Гаванского, Ульчского, имени П. Осипенко районов.

Наряду с позитивными фактами, выявлено немало и негативных проявлений. Так, в селах Владимировка, Булава и других, где компактно проживают представители коренных народов, молодежь лишена возможностей для трудоустройства. В последнее время ежегодно фиксируются проблемы по квотам на вылов нормовой рыбы. Во многих селах есть вопросы по обеспечению КМНС жильем, по изучению родного языка, по медицинскому обслуживанию, по многим другим проблемам. О своих выводах по итогам поездок в национальные поселения Уполномоченный информировал соответствующие ведомства.

Кроме того, аппарат Уполномоченного по правам человека будет оказывать юридическую помощь Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края и Информационно-правовому центру коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края «Мэдэ-Центр».

В августе 2010 года состоялись мероприятия, посвященные 20-летию Ассоциации коренных малочисленных народов Севера Хабаровского края, Международному дню коренных малочисленных народов мира, прошел Второй международный фестиваль художественных ремесел коренных народов «Живая нить времен».

И в декабре в Хабаровске прошла целая череда событий, значимых для коренного населения. 6 декабря состоялась авторитетная конференция «Единой России», на которой коренные народы озвучили свои проблемы. 16-17 декабря в г. Амурске состоялось выездное заседание Совета представительных органов при Законодательной Думе Хабаровского края. Отдельным в повестке был вопрос «О роли представительных органов в реализации законодательства по коренным малочисленным народам Севера». С основными Докладами выступили президент Ассоциации КМНС Хабаровского края Л. Пассар и председатель Нанайского районного собрания депутатов И. Бельды. Заслушав информацию и ознакомившись с национальным селом Омми, где состоялась встреча с председателями общин, Совет принял решение провести депутатские слушания по проблемам коренных малочисленных народов Севера в первом полугодии 2011 года. Спикер Думы пообещал привлечь к слушаниям все заинтересованные федеральные структуры.

23 декабря в Хабаровске прошло мероприятие партии «Единая

Россия» по итогам конференции с Путиным, на которой присутствовали председатель Законодательной Думы, Губернатор, депутаты Думы, главы районов, общественность. Председатель краевой Думы С. Хохлов отметил, что, обсуждая в Москве результаты конференции, политики говорили, что это был «бенефис» коренных малочисленных народов Севера, о том, что были подняты реальные вопросы и что, особенно все отметили, быстрое реагирование на вопросы по общинам.

23 декабря краевая Дума провела «круглый стол» по теме «Национальная толерантность – залог крепкого государства». Там было отмечено, что в Хабаровском крае общество достаточно толерантно, но необходимо приложить дополнительные усилия к изучению и пониманию культур всех проживающих народов, создать структуру, которая координировала бы межнациональные отношения.

В этот же день, 23 декабря, состоялся новогодний прием Губернатором одаренных, талантливых детей, успешных студентов, новаторов и других. На приеме пятерым лучшим студентам из числа коренных народов были вручены свидетельства о Губернаторской стипендии.

Важные решения приняты на последнем в 2010 году заседании Совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера при губернаторе Хабаровского края. Многие из них поможет решить Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае (2012-2020 гг.). Проект разработан правительством края совместно с органами местного самоуправления и общественными организациями коренных малочисленных народов Севера и предложен для обсуждения в муниципальных образованиях. С учетом предложений с мест будет формироваться Программа.

Разработка Концепции вызвана необходимостью определения в крае долговременной политики в отношении коренных народов и в дальнейшем принятия на ее основе ряда краевых целевых программ комплексного решения вопросов социально-экономического, этно-культурного и духовного развития проживающих в крае этносов, призванных обеспечить достижение коренными народами достаточного уровня развития.

Проблемы сохранения природно-ресурсного потенциала и системы регулирования его использования, проблемы хозяйственного развития территорий проживания коренных народов, проблемы занятости и социального обустройства в сочетании с традиционным укладом со-

ставляют единый взаимоувязанный комплекс задач, которые успешно могут быть решены только на основе принципов программно-целевого метода.

Дальнейшее развитие коренных народов края невозможно без достаточной государственной поддержки. Многообразие и своеобразие проблемы требует согласованных действий и активного сотрудничества всех уровней власти с общественным активом коренных народов.

## **Глава VIII. Реализация конституционного права граждан на государственную защиту**

Человек, права и законные интересы которого нарушены имеет право обратиться к государству, в лице соответствующих органов, за защитой своих прав. А государство обязано обеспечить эффективность защиты и восстановления этих прав. Поэтому, исходя из положений Конституции Российской Федерации, одной из важнейших функций, осуществляемых российским государством, является защита прав и свобод человека: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства». Такая защита должна осуществляться эффективной работой правоохранительных институтов, призванных защищать человека от посягательств на его жизнь, достоинство и имущество, путем применения юридических мер воздействия в строгом соответствии с законом и при неуклонном соблюдении установленного им порядка.

Вместе с тем, одной из самых существенных трудностей, преодолеваемых современными демократическими государствами в правоохранительной сфере, является проблема социального доверия правоохранительным органам. Необходимость в нем очевидна, поскольку отсутствие такового означает, что силовые структуры – некий «аморфный» аппарат, приносящий лишь неудобства обществу, поскольку требует больших материальных ресурсов, обеспечивая потребности общества в защите от противоправных посягательств. Отношение населения к правоохранительным органам – это своеобразный индикатор отношения к власти вообще, причем весьма точный и чувствительный.

Следует признать, что проблема неэффективности правоохранительных органов стала ключевой для России в последние годы.

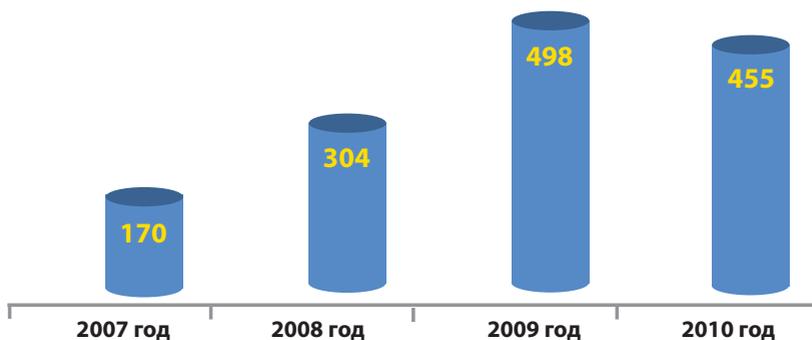
Проводимые в нашей стране реформы затронули все сферы жизни общества. Основной их целью является создание таких условий жизни граждан Российской Федерации, в которых каждый человек чувствовал бы себя защищенным и имел возможность реализовать принадлежащие ему права и свободы в любых не запрещенных законом формах. Именно этой идее подчинены все законодательные процессы. В свою очередь, в Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Д.А. Медведев отметил, что модернизация только тогда даст ожидаемый эффект, когда в обществе будут действовать справедливые законы, функционировать независимые уважаемые суды и органы правопорядка, которые пользуются настоящим доверием граждан. Наряду с развитием законодательства о судебной системе этому служат и внесенные Президентом нашей страны в Государственную Думу Российской Федерации законопроекты «О следственном комитете» и «О полиции».

Оценивая в целом реформы правоохранительных институтов, следует отметить их своевременность и востребованность обществом. Но, пожалуй, к самым знаковым событиям необходимо отнести реформу органов внутренних дел.

Несомненно, в деле защиты прав граждан особая ответственность лежит именно на органах внутренних дел, так как в повседневной жизни большинству граждан так или иначе приходится взаимодействовать с органами правопорядка. Никто не застрахован от того, что их помощь потребуется. Поэтому понятна реакция граждан, активно включившихся в минувшем году в обсуждение предложенного Президентом Российской Федерации проекта Федерального закона «О полиции».

Пожалуй, впервые обществу была предложена открытая дискуссия по формированию органов, наделенных огромным объемом полномочий принудительного характера. Необходимость такого обсуждения вытекает из основной цели, на достижение которой направлена реформа: изменение отношения граждан к органам правопорядка, укрепление доверия, сотрудничество органов внутренних дел с институтами гражданского общества. Новый закон призван четко регламентировать ответственность сотрудников полиции перед законом и обществом, установить требования к их профессиональным качествам, а также обеспечить необходимые правовые и социальные гарантии для граждан, проходящих службу в полиции.

Однако реалии нашей жизни убеждают, что о безусловном соблюдении и обеспечении защиты прав личности со стороны правоохранительных органов говорить пока рано. Согласно опросу жителей края, проведенному по поручению Уполномоченного, около 40 % респондентов не удовлетворены деятельностью милиции. В свою очередь, отдельные результаты работы правоохранительных органов, несоблюдение баланса между правами и свободами человека и использованием средств государственного принуждения находят отражение в жалобах, поступающих в адрес Уполномоченного (диаграмма 17).



**Диаграмма 17.**  
Статистика обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного, на действия (бездействие) органов внутренних дел, прокуратуры и органов юстиции

При этом за время, прошедшее со дня становления института Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, тематика обращений практически не претерпела изменений. По-прежнему жители края в письмах и при личных встречах с Уполномоченным и сотрудниками его аппарата сообщают о небрежном, халатном отношении некоторых сотрудников правоохранительных органов к исполнению служебных обязанностей, о превышении ими должностных полномочий.

К сожалению, нет позитивных изменений по соблюдению прав граждан со стороны органов дознания и следствия. Вместе с тем, эффективное предварительное расследование является необходимым условием реализации права граждан на доступ к правосудию и судебную защиту. Нередко неполная проверка сообщения о преступлении, неправильная оценка обстоятельств случившегося приводят к необоснованному возбуждению либо отказу в возбуждении уголовного дела,

приостановке дознания и следствия.

Так, в адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданки С. (дело от 24.05.2010 № 580) о бездействии органов дознания. Заявительница сообщила, что с 2008 года подразделением по дознанию отдела милиции № 7 УВД по г. Хабаровску ведется проверка по факту разрушения надгробного сооружения на могиле её родного брата. По данному делу неоднократно выносились постановления о приостановлении дознания, которые в последующем отменялись. Хотя по делу имелись свидетельские показания о лицах, осуществлявших незаконные работы на месте захоронения. Вместе с тем, с апреля 2009 года попытки С. узнать о ходе расследования оставались безрезультатны. Двухлетние бесплодные попытки заявительницы добиться справедливости вынудили её обратиться к Уполномоченному.

Рассмотрев обращение, Уполномоченный расценил действия органа дознания как нарушающие права и законные интересы заявительницы и родителей покойного. По его инициативе прокуратурой Железнодорожного района была проведена проверка по фактам, изложенным в письме. В результате прокуратурой было принято решение о полном удовлетворении жалобы. На имя начальника отдела милиции № 7 УВД по г. Хабаровску прокуратурой внесено представление об устранении нарушений Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и привлечении виновных лиц к ответственности. Материалы дела направлены на доследование.

Другой пример. К Уполномоченному обратилась гражданка Ч. (дело от 28.09.2010 № 1101). Из обращения следовало, что она является индивидуальным предпринимателем, и на основании договора аренды осуществляла торговлю продовольственными товарами на торговых площадях муниципального унитарного предприятия розничной торговли «Детский мир». В сентябре 2010 года срок действия договора аренды истек, однако арендодатель не возражал против продолжения договорных отношений. Вместе с тем, у заявительницы возникли финансовые трудности, из-за чего она не смогла оплатить арендную плату. Со своей стороны, арендодатель без всякого предупреждения и в отсутствие Ч. изъял принадлежащий ей товар, а также торговое оборудование. Продавцу пояснили, что изъятое погасит долг за аренду торговых площадей.

За объяснениями заявительница обратилась к руководству МУПРТ «Детский мир», но её запрос был проигнорирован. Обращение

в милицию о самоуправных действиях арендодателя также результата не принесло. Ответ один – оснований для возбуждения уголовного дела нет, имеете право обратиться в суд.

Ч. не согласилась с таким ответом милиции. Поддержал её и Уполномоченный. В соответствии с подпунктом 1 пункта 2 статьи 235 и пунктом 1 статьи 237 Гражданского кодекса Российской Федерации изъятие имущества путем обращения взыскания на него по обязательствам собственника производится на основании решения суда, если иной порядок обращения взыскания не предусмотрен договором. В связи с тем, что договором не было предусмотрено изъятие в счет долга имущества, принадлежащего заявительнице, то в действиях администрации МУПРТ «Детский мир» усматриваются признаки противоправного деяния, предусмотренного статьей 330 Уголовного кодекса Российской Федерации («Самоуправство»).

О своей позиции Уполномоченный сообщил в Николаевскую-на-Амуре городскую прокуратуру. В ходе проверки решения УУМ ИОБ ОВД по Николаевскому муниципальному району об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении администрации МУПРТ «Детский мир» прокуратура пришла к выводу, что сотрудниками милиции были нарушены требования части 2 статьи 21 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой в каждом случае обнаружения признаков преступления орган дознания и дознаватель принимают предусмотренные Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации меры по установлению события преступления, избличению лица или лиц, виновных в совершении преступления. В связи с чем постановление об отказе в возбуждении уголовного дела было отменено как незаконное. Материалы проверки направлены в ОВД по Николаевскому муниципальному району для организации проведения надлежащей проверки и устранения выявленных нарушений.

Стоит отметить, что Уполномоченный не наделен процессуальным правом самостоятельно проводить проверки органов дознания и следствия, поэтому основная часть подобных обращений направляется в компетентные органы, в частности, в прокуратуру, для проверки обстоятельств дела и принятия, при наличии достаточных оснований, мер, побуждающих исполнять закон, прекратить его нарушение и устранить негативные причины, влияющие на объективность следствия.

Случаи, когда по обращениям Уполномоченного надзирающими

организациями отменялись постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, нередки. Однако необходимо обратить внимание на то, что дополнительная проверка по сообщению о преступлении, возможность проведения которой предусмотрена частью 6 статьей 148 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, всё равно не гарантирует искомое торжество справедливости. Как правило, по итогам такой проверки правоохранными органами в очередной раз принимается решение об отказе в возбуждении уголовного дела. При этом действующее законодательство не предусматривает предельного количества возвращения материалов дела на дополнительную проверку, что в отдельных случаях порождает замкнутый круг, по которому заявление о преступлении кочует по инстанциям. В свою очередь, это практически не влечет никаких негативных последствий для сотрудников, проводящих эти проверки.

Волокита, непринятие действенных мер по раскрытию уголовного правонарушения становятся одними из главных факторов нарастания недовольства общества деятельностью правоохранных органов. Поэтому, ни в коей мере не вторгаясь в следственные действия и не оспаривая процессуальное право следователя оценивать полученные по делу доказательства, Уполномоченный считает, что любые принимаемые в ходе следствия решения должны быть досконально выверены и не вызывать сомнения в правомерности и обоснованности ни у контролирующих органов, ни у граждан.

В связи с этим необходимо привести ещё один пример. К Уполномоченному обратилась гражданка П. (дело от 20.07.2010 № 797) об оказании содействия в возобновлении расследования уголовного дела. Заявительница сообщала, что уже год, как длится следствие по уголовному делу о мошеннических действиях при продаже её квартиры. Все участники сделки известны, но следователь не усматривает лиц, которые должны быть привлечены к ответственности. В связи с чем расследование уголовного дела приостановлено.

К сожалению, ситуация довольно распространенная. При этом Уполномоченный не склонен делать выводы, что во всех случаях действия следователя не обоснованы. Однако по этому делу Уполномоченный имел основания усомниться. Причина в том, что уголовное дело было возбуждено в 2009 году по результатам проверки, проведенной по инициативе Уполномоченного прокуратурой г. Комсомольска-на-

Амуре, после полутора лет бесплодных обращений заявительницы к органам следствия (дело от 04.05.2009 № 563). Поэтому Уполномоченный вновь обратился за содействием к прокурору г. Комсомольска-на-Амуре. В итоге прокуратурой в адрес руководителя следственного органа направлено требование о возобновлении расследования.

Другой проблемой, вызывающей беспокойство Уполномоченного, являются жалобы на незаконное задержание, применение физического и психологического насилия со стороны сотрудников внутренних дел, а также необоснованное ограничение прав граждан при производстве процессуальных действий. Задачи борьбы с преступностью объективно предполагают вторжение в сферу личных прав человека и задержание, как меры процессуального принуждения, предусмотренной в законодательстве. При этом следует помнить, что процессуальные права задержанного должны неукоснительно соблюдаться. Однако стремление сотрудников правоохранительных органов любой ценой раскрыть преступление порождает неизбежные нарушения.

Так, в адрес Уполномоченного обратился гражданин Ш. (дело от 02.02.2010 № 94). Из жалобы следовало, что заявитель является студентом одного из высших учебных заведений, расположенного в г. Хабаровске, где он и был задержан сотрудниками отдела милиции № 6 УВД г. Хабаровска. При этом причину задержания до Ш. не довели, посадили в автомобиль без специальных опознавательных знаков и доставили в отделение.

В соответствии с пунктом 15 статьи 11 Закона Российской Федерации от 18.04.1991 № 1026-1 «О милиции» установлено, что фотографирование, звукозапись, кино и видеосъемка, дактилоскопирование производится в отношении лиц, подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, подвергнутых административному аресту, а также лиц, в отношении которых имеется повод к возбуждению дела об административном правонарушении, при невозможности установления их личности и иных лиц, в отношении которых в соответствии с федеральным законом предусмотрена обязательная дактилоскопическая регистрация.

Однако, прибыв на место, сотрудники милиции, ничего не объясняя и не спрашивая согласия задержанного, провели в отношении него процедуру дактилоскопирования и фотографирования. Хотя личность Ш. им была известна. Кроме того, у него при себе имелся студенческий билет.

Более трех часов с Ш. велась устная беседа об уголовном преступлении, к которому, с его слов, он никакого отношения не имел. Вместе с тем, на протяжении всего этого времени протокол задержания не составлялся, не были зафиксированы личный досмотр и изъятие для проверки сотового телефона заявителя, протокол допроса также не велся.

В свою очередь, родственникам Ш., которые разыскивая его, обратились к дежурному по отделу, было заявлено, что никто такого гражданина не задерживал. И только после их звонка на телефон доверия УВД края дежурный разыскал Ш. в кабинете следователя.

Обо всем случившемся заявитель указал в жалобе на имя начальника отделения, но опасаясь за объективность её рассмотрения, он решил обратиться к Уполномоченному с просьбой взять на контроль его жалобу.

Действуя в интересах заявителя, Уполномоченный обратился в прокуратуру Центрального района г. Хабаровска. По результатам проверки прокуратурой на имя начальника отдела милиции № 6 УВД г. Хабаровска внесено представление об устранении нарушений действующего законодательства, а также о привлечении виновных лиц к дисциплинарной ответственности.

Еще одним примером является ситуация, изложенная в обращении, направленном Уполномоченному гражданином Р. (дело от 18.01.2010 № 50). Заявитель сообщил, что является адвокатом и прибыл в отделение милиции Центрального района УВД по г. Хабаровску для оказания юридической помощи задержанному работнику своих доверителей. Однако, вопреки установленным требованиям закона, сотрудники отделения своими действиями препятствовали участию защитника в процессуальных действиях, тем самым грубо нарушая право подзащитного на квалифицированную юридическую помощь. При этом в отношении адвоката допускались высказывания оскорбительного характера, а также угрозы о применении физической силы. Попытка ограничить действия подчиненных с помощью руководства отделения результата не принесла. В результате ему пришлось покинуть помещение милиции.

По данному факту Уполномоченный обратился в УВД по Хабаровскому краю. По результатам проверки, проведенной управлением собственной безопасности УВД края, к дисциплинарной ответственности был привлечен только оперуполномоченный, производивший изъятие

вещественных доказательств, а руководству криминальной милиции УВД по г. Хабаровску указано на необходимость строгого соблюдения личным составом правил этического поведения, установленных Кодексом профессиональной этики сотрудников внутренних дел, утвержденным приказом МВД Российской Федерации от 24.12.2008 № 1138. В свою очередь, прокуратура Центрального района г. Хабаровска, куда также обратился Уполномоченный, в действиях сотрудников милиции нарушений не усмотрела.

К сожалению, правосознание некоторых сотрудников правоохранительных органов в процессе осуществления служебной деятельности деформируется. Подозреваемые и обвиняемые нередко рассматриваются ими как преступники, при этом как-то забывается, что их вина ещё должна быть доказана и установлена вступившим в силу приговором суда. Аналогичные жалобы убеждают, что такая практика становится обыденной и не воспринимается сотрудниками правоохранительных органов как чрезвычайное происшествие. Игнорирование подобных фактов вышестоящими надзорными инстанциями является сигналом рядовым исполнителям, что им дозволены такие методы работы. Это ведет к подрыву авторитета правоохранительных органов, а граждане не чувствуют себя полностью защищенными от произвола и не уверены в своей безопасности.

Кроме того, Уполномоченный не в первый раз отмечает, что к жалобам на органы внутренних дел, прокуратуру и иные правоохранительные органы приводят неполнота ответов либо направление ответов не по существу, поставленных в заявлении вопросов, отсутствие правовых мотивировок выводов, содержащихся в них. К примеру, в почту Уполномоченного поступило заявление жителя Еврейской автономной области гражданина Ж. (дело от 20.05.2010 № 566). Заявитель сообщил, что девятого мая вечером он с семьей на личном автомобиле возвращался из г. Хабаровска домой. Однако, подъехав к мосту через реку Амур, он попал в длинную очередь ожидающих проезда машин. Мост оказался закрыт. У сотрудников ГИБДД ответ один – у нас приказ, остальное не наше дело.

Через некоторое время проезд разрешили, но инспекторы, ранее не проявлявшие интереса к стоявшим в очереди автовладельцам, начали останавливать по несколько машин в целях проверки документов. Попал в их число и Ж. При этом по жестикуляции сотрудника ГИБДД

не сразу можно было понять его требования. Вместе с тем, заявитель благоразумно решил остановиться. Простояв несколько минут, так как инспектор не соизволил объяснить причину остановки, а сразу ушел разбираться с другим автовладельцем, Ж. вышел из машины и попросил ускорить процесс проверки документов, ведь в машине у него находился малолетний ребенок.

Документы проверили, можно ехать! Но тут заявитель допустил непростительную ошибку, сделав замечание на оскорбительное высказывание инспекторов в его сторону. Тут же последовал удар жезлом по руке и замечание – пристегнись! Ж. пристегнул ремень безопасности и, не ввязываясь в дальнейшие пререкания, поехал. Но в конце моста его догнала машина ГИБДД. Вышедший из неё инспектор заявил, что Ж. сбил сотрудника, поэтому он задержан. До двух ночи длилось оформленное ДТП. Инспекторы не стеснялись его присутствия, указывая понятным и свидетелям, что писать в протоколах и показаниях.

В письме к Уполномоченному заявитель отметил, что за нарушения правил дорожного движения он готов нести ответственность. Но кто ответит за нарушения его прав? Из управления ГИБДД УВД по Хабаровскому краю на своё заявление, в котором Ж. изложил свои доводы о нарушениях своих прав и законных интересов, он получил ответ, суть которого заключалась в том, что материалы дела по ДТП направлены в суд. Остальные вопросы остались без разъяснения.

Изучив данное заявление, Уполномоченный посчитал, что подобное рассмотрение свидетельствует о формальном подходе сотрудников УГИБДД к разрешению вопросов заявителей. О своей позиции Уполномоченный сообщил в письме прокурору Хабаровского края, который согласился с приведенными доводами. По результатам проверки начальнику УГИБДД УВД по Хабаровскому краю внесено представление с требованием привлечь к дисциплинарной ответственности должностных лиц, допустивших нарушение закона при рассмотрении обращения Ж.

К сожалению, приходится признать, что некоторые чиновники правоохранительных ведомств пытаются ограничить свое взаимодействие и с институтом Уполномоченного. «Факты, изложенные гражданином, не подтвердились» либо «Оснований для принятия мер реагирования не усматривается» - нередко эти фразы ложатся в основу ответов. При этом о мотивированной позиции по обозначенной гражданином проблеме говорить не приходится. Вместе с тем, заявитель, как правило, обра-

щение к Уполномоченному воспринимает как способ быть услышанным и получить от государственных компетентных органов вразумительные ответы на свои вопросы. Именно на понимании этого правоохранительным структурам необходимо строить отношения с Уполномоченным.

Ради объективности необходимо отметить, что сотрудники правоохранительных органов находятся на переднем крае борьбы с преступностью. Зачастую им приходится встречаться с самыми разнообразными формами проявления человеческой жестокости. При этом необходимо, не считаясь с личными чувствами и интересами, выполнить свой служебный долг.

– Большинство сотрудников органов внутренних дел – это честные и верные выбранной профессии граждане нашей страны. Защиту прав и свобод, конституционный порядок милиционеры порой обеспечивают ценой своей жизни. Уверен, что работники правоохранительных органов и в дальнейшем будут с честью и достоинством нести свою важную и почетную службу, – отметил Губернатор Хабаровского края В. И. Шпорт на торжественном приеме сотрудников органов внутренних дел, посвященном Дню российской милиции. Полностью присоединяясь к словам Губернатора, Уполномоченный убежден, что только профессионализм сотрудников правоохранительных органов, их желание, невзирая на обстоятельства, защищать людей от преступных посягательств, неукоснительно соблюдая требования законов, позволит им не потерять доверие общества.

Изложенные в настоящей главе факты проявлений недобросовестности некоторых сотрудников правоохранительных органов не преследуют целью поставить под сомнение работу всей правоохранительной системы. Статус института Уполномоченного по правам человека обязывает его выступать своеобразным посредником между государством и обществом. Поэтому, сигнализируя о выявленных негативных процессах и тенденциях, он побуждает руководство правоохранительных институтов принять все возможные меры по их устранению. Что, несомненно, в интересах не только населения, но и самих правоохранительных структур.

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

Право на судебную защиту – это один из важнейших государственных способов защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина, осуществляемых в форме правосудия и гарантированный государством.

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года предусматривает, что каждый человек имеет право на эффективное восстановление в правах компетентными национальными судами в случаях нарушения его основных прав, предоставленных ему Конституцией или законом. А также каждый человек, для определения его прав и обязанностей и для установления обоснованности предъявленного ему уголовного обвинения, имеет право на то, чтобы его дело было рассмотрено гласно и с соблюдением всех требований справедливости независимым и беспристрастным судом. Аналогичные нормы содержит и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод.

В свою очередь, требования международных соглашений и конвенций по обеспечению гарантии права человека на судебную защиту нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации.

Необходимо отметить, что особенность конституционных норм состоит в том, что обычно они реализуются в совокупности с другими, поэтому возникает сложное переплетение конституционных и иных правоотношений. Это относится и к нормам, закрепляющим конституционное право на судебную защиту, которое как субъективное право входит в состав комплекса сменяющих друг друга правоотношений. Соответственно, в целом конституционные положения о праве на судебную защиту конкретизируются, прежде всего, в нормах процессуального законодательства.

В связи с этим совершенствование процессуального законодательства, по-прежнему, является важнейшим направлением деятельности государства по созданию условий для доступности правосудия каждому человеку.

Таким знаковым изменением в 2010 году стало принятие Федерального закона от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», а также Федерального закона от

30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

В этих документах закрепляются гарантии по обеспечению гражданам Российской Федерации, иностранным гражданам, лицам без гражданства, российским, иностранным и международным организациям права на судопроизводство в разумный срок и права на исполнение судебного акта в разумный срок, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации.

Обратиться с заявлением о присуждении компенсации вправе заинтересованное лицо, претерпевшее неблагоприятные последствия в связи с допущенными нарушениями разумного срока судопроизводства или исполнения судебного акта. При этом понятие судопроизводства включает в себя не только продолжительность рассмотрения дела в суде, но и длительность досудебного производства по уголовному делу.

Однако при позитивной оценке движения законодательства к совершенствованию механизмов гарантий прав человека на судебную защиту необходимо обратиться к статистике работы судов общей юрисдикции в крае. Только за первые шесть месяцев 2010 года районными (городскими) судами было рассмотрено 5084 уголовных дела (из них 209 – в апелляционном порядке), 19413 гражданских дел (из них 1217 – в апелляционном порядке), а также 3797 дел об административных правонарушениях и по жалобам и протестам на постановления по делам об административных правонарушениях. При этом общее количество рассмотренных гражданских дел увеличилось на 12% по сравнению с аналогичным периодом 2009 года.

За этот же период мировыми судьями 75 судебных участков рассмотрено 3270 уголовных дел, 66704 – гражданских и 24708 – об административных правонарушениях. Каждый мировой судья рассмотрел в среднем более 200 дел в месяц! Даже для человека, не знакомого с судопроизводством, эти цифры свидетельствуют о перегруженности судей. Фактически мы оказываемся в ситуации, когда число судей остается неизменным, а нагрузка постоянно возрастает.

Для участников процесса авторитет суда, как инструмента восстановления их прав, складывается из достаточно большого количества

качественных оценок, в частности: возможность без проволочек подать иск, соблюдение их прав на равенство и состязательность сторон в процессе отправления правосудия, полнота, обоснованность и понятность судебных постановлений, а также их исполнение. И ожидания людей справедливы. Но реальность не всегда соответствует ожиданиям. Как следствие – негативное отношение к работе судебной системы. Чуть более 47 % (в 2009 – 46,1%) граждан определяют суд для себя как перво-степенный институт для защиты своих прав (согласно социологическому опросу жителей края). Основные субъективные причины, по которым многие граждане при нарушении их законных прав не готовы обратиться в суд за защитой, кроются, прежде всего, в неверии в его справедливость (50,2%), слабом уровне юридических знаний (45,8%) и отсутствии средств на судебные расходы и юридическую помощь (35,8%).

В попытке найти истину и довести сведения о неправомерных действиях судей и должностных лиц аппаратов судов граждане обращаются в различные органы государственной власти, органы судейского сообщества и, конечно же, к Уполномоченному.

Со дня становления института Уполномоченного по правам человека в крае почта Уполномоченного ежегодно пополняется значительным количеством писем жителей края, связанных с нарушением их конституционного права на судебную защиту (диаграмма 18).

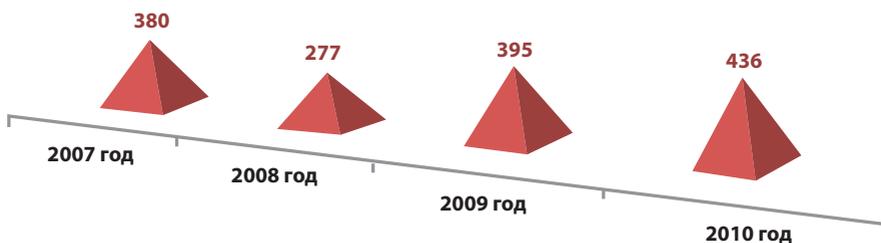


Диаграмма 18.  
Статистика обращений граждан к Уполномоченному,  
связанных с нарушением их конституционного права на судебную защиту

К сожалению, участие Уполномоченного в правоприменительной деятельности судов, как должностного лица или государственного органа, наделенного соответствующей компетенцией, действующим законодательством практически не оговаривается. Но, очевидно, что он не вправе оставлять без внимания сообщения о нарушениях прав людей со сто-

роны судов и в силу своего статуса не прореагировать на них. При этом естественно, что формы реагирования Уполномоченного на заявленные и предполагаемые нарушения судебного разбирательства допустимы при соблюдении конституционного принципа осуществления правосудия только судом. Однако, не вторгаясь в сущность рассматриваемого дела, и тем более в процесс оценки доказательств и иные вопросы, находящиеся в исключительной компетенции председательствующего по делу судьи, Уполномоченный, путем информирования руководства суда, вышестоящего суда, органов судейского сообщества и общественности о фактах нарушений прав граждан на доступ к правосудию и справедливое судопроизводство, реализует одну из форм контроля за деятельностью судебной власти, осуществляемого в интересах граждан.

Анализ значительного массива источников, в том числе в виде жалоб и обращений, позволяет Уполномоченному с высокой долей достоверности выделить ряд системных проблем при реализации права на доступ к правосудию и справедливое судебное разбирательство. К примеру, на доступность судебной защиты влияет организация работы конкретного суда по приему от граждан исковых заявлений, по информированию их о правилах обращения в суд, о порядке оформления необходимых для участия в судопроизводстве документов. Как известно, возникновение гражданских процессуальных правоотношений в силу принципа диспозитивности судопроизводства по гражданским делам зависит от волеизъявления лиц, заинтересованных в возбуждении дела.

Однако свобода волеизъявления этих лиц не означает возможность реализации права на судебную защиту исключительно по их произвольному усмотрению. Так как для возбуждения дела заинтересованное лицо обязано обратиться в компетентный суд с надлежаще оформленным заявлением, уплатить государственную пошлину, приложить к заявлению его копии по числу ответчиков и третьих лиц, а также другие документы, предусмотренные статьей 132 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. Вместе с тем, технические требования процессуального законодательства становятся порой непреодолимым препятствием для желающих участвовать в судопроизводстве. Причем, не только из-за правовой безграмотности граждан, но и нежелания судей квалифицированно их поправить и даже нарушений должностными лицами суда процессуального законодательства и ведомственных инструкций.

Так, к Уполномоченному поступила жалоба гражданки Т. (дело от 31.05.2010 № 589) на действия мирового судьи судебного участка № 24 Центрального района города Хабаровска. Заявительница сообщила, что работает врачом в военно-медицинском учреждении, расположенном в Советско-Гаванском муниципальном районе. В октябре 2009 года она, как и другие медицинские работники, обратилась с иском к управлению Федерального казначейства по Хабаровскому краю о взыскании компенсации льгот по жилищно-коммунальным услугам за последние три года. И с этого момента у заявительницы началась нескончаемая переписка с судьей.

Несмотря на то, что исковое заявление Д. дословно, за исключением паспортных данных и суммы иска, повторяло заявления её коллег, судья усмотрела именно в заявлении Д. нарушения и 3.11.2009 вынесла определение об оставлении его без движения и дала срок на исправление до 13.11.2009. С учетом времени прохождения корреспонденции из Хабаровска до места проживания заявительницы это условие оказалось практически невыполнимым. Определение заявительница получила только 14.11.2009.

На вновь поданный в декабре 2009 года иск Д. только в феврале 2010 года снова получает определение об оставлении его без движения, причем, дата принятия документа - 21.12.2009, а согласно штампу на конверте оно было отправлено 05.02.2010!

Буквально в тот же день иск с исправлениями заявительница отправила мировому судье. И опять ситуация повторяется: 21 апреля Д. получает на почте все документы с определением от 5 марта 2010 года, которое отправлено, согласно штампу 16.04.2010.

Сразу оговоримся, что при рассмотрении этой жалобы Уполномоченный не ставил цель проводить доскональный анализ вынесенных определений, так как проверка законности и обоснованности данных судебных актов должна осуществляться в специальных, установленных процессуальным законом процедурах, посредством рассмотрения дела судом апелляционной инстанции. Хотя качество и полнота этих процессуальных документов вызывала нарекание. Вместе с тем, в соответствии с частью 1 статьи 136 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации судья, установив, что исковое заявление подано в суд без соблюдения требований, установленных в статьях 131 и 132 настоящего Кодекса, выносит определение об оставлении заявления

без движения, о чем извещает лицо, подавшее заявление, и предоставляет ему разумный срок для исправления недостатков. Однако, по мнению Уполномоченного, действиями должностных лиц судебного участка № 24 Центрального района города Хабаровска принцип разумности предоставления сроков на исправление недостатков был нарушен, что можно расценить как нарушение права заявительницы на доступ к правосудию.

О своей позиции Уполномоченный уведомил председателя Центрального районного суда г. Хабаровска. В результате секретарю суда строго указано на недопустимость нарушений процессуальных сроков при направлении судебных постановлений, а мировому судье указано на необходимость контроля за исполнением обязанностей секретаря суда. В свою очередь, решением Центрального районного суда г. Хабаровска от 28.06.2010 частная жалоба Д. на определение мирового судьи судебного участка № 24 Центрального района города Хабаровска была удовлетворена, определение отменено.

В этой связи нельзя вновь не затронуть вопрос оказания квалифицированной юридической помощи гражданам. Получение такой помощи, в том числе бесплатно, является конституционно гарантированным правом каждого, кто в ней нуждается. Поэтому оказание квалифицированной юридической помощи в отношении социально уязвимых слоев населения – пенсионеров, инвалидов и других малообеспеченных граждан – не может быть по самой природе предпринимательской, направленной на извлечение прибыли.

Практика работы Уполномоченного и его аппарата убеждает, что в деле обеспечения доступности судебной защиты оказание гражданам бесплатной юридической помощи приобретает первостепенное значение. Ежегодно к Уполномоченному обращаются жители края с просьбами подготовить те или иные процессуальные документы для обращения в суд либо для обжалования уже состоявшегося судебного решения, а также взять под контроль прохождение дела в суде. Основными мотивами для таких обращений зачастую служит элементарное отсутствие средств на оплату услуг адвоката или юридической консультации. Кроме того, к сожалению, у населения пока достаточно низкий уровень доверия к адвокатам.

Поэтому в рамках содействия гражданам в защите и реализации их прав сотрудниками аппарата Уполномоченного проводится работа

по бесплатному консультированию граждан и оказанию правовой помощи при подготовке исковых заявлений, кассационных и надзорных жалоб. С 2007 года жителям края была оказана помощь по составлению 257 различных процессуальных документов, в том числе 41 – в 2010 году. Кроме того, по наиболее актуальным вопросам были подготовлены юридические консультации в виде памяток: «Порядок оформления и подачи искового заявления в суд», «Подготовка и подача кассационной жалобы в гражданском процессе», «Дела рассматриваемые мировым судьей», «Порядок назначения судебной экспертизы», «О порядке возмещения морального вреда», а также другие памятки, в которых затрагиваются вопросы обращения граждан в суд. Эта работа будет продолжена.

Вместе с тем, только силами аппарата Уполномоченного охватить всё население края невозможно, необходима действенная государственная поддержка по разрешению этой проблемы. В этой связи справедливо мнение Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о реализации прав граждан на оказание квалифицированной юридической помощи: «Мы должны создать эффективную систему на базе государственных и негосударственных структур, причем, оказание подобной юридической помощи в стране должно базироваться на единых стандартах. Нельзя допустить, чтобы где-то в стране помощь оказывалась бесплатно, а где-то за такую помощь люди должны выкладывать свои кровные».

Возвращаясь к вопросу соблюдения прав граждан в судах, необходимо отметить, что право на судебную защиту предполагает защиту от ошибочных решений самого суда, что обеспечивается возможностью пересмотра дела вышестоящим судом. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что отсутствие возможности пересмотра ошибочного судебного акта умаляет и ограничивает право человека на судебную защиту. Предметом пересмотра должны являться не только решения, но и определения суда, которыми преимущественно разрешаются вопросы о процессуальных правах и обязанностях участников судопроизводства. Однако обращения, поступающие к Уполномоченному, свидетельствуют об ином.

К Уполномоченному обратился гражданин К. (дело от 03.02.2010 № 99) о нарушении его права на обжалование судебного акта. Из обращения следовало, что заявитель на постановление Краснореченского гарнизонного военного суда по итогам предварительного слушания по

уголовному делу, по которому К. является обвиняемым, подал кассационную жалобу. Однако к рассмотрению она принята не была.

Прежде часть 7 статьи 236 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации содержала достаточно узкий круг позиций, позволяющих обжаловать судебное решение, принятое по результатам предварительного слушания. Имела место достаточно жесткая формулировка, предписывающая, что судебное решение, принятое по результатам предварительного слушания, обжалованию не подлежит, за исключением решения о прекращении уголовного дела и (или) о назначении судебного заседания в части разрешения вопроса о мере пресечения.

Однако с принятием Федерального закона от 30 октября 2009 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в статьи 236 и 246 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» на сегодняшний день исключение из права обжалования судебного решения, принятого по результатам предварительного слушания, составляют судебные решения о назначении судебного заседания в части разрешения вопросов, указанных в пунктах 1, 3-5 части 2 статьи 231 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации: о месте, дате и времени судебного заседания; о назначении защитника в случаях, предусмотренных пунктами 2-7 части 1 статьи 51 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; о вызове в судебное заседание лиц по спискам, представленным сторонами; о рассмотрении уголовного дела в закрытом судебном заседании в случаях, предусмотренных статьей 241 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

Все иные судебные решения, принятые по результатам предварительного слушания, могут быть обжалованы.

Изучив материалы дела и, в частности, копию кассационной жалобы заявителя, Уполномоченный пришел к выводу, что поскольку К. в своей жалобе не затрагивал вопросы, установленные в пунктах 1, 3-5 части 2 статьи 231 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, то эта кассационная жалоба подлежала рассмотрению. О своей позиции Уполномоченный уведомил председателя Краснояреченского гарнизонного военного суда. Но председатель суда не посчитал необходимым что-либо менять, сославшись на то, что в соответствии с пунктом 2 части 5 статьи 355 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации у заявителя нет препятствий по обжалованию и проверке в кассационном порядке принятых в ходе судебного разбирательства по

уголовному делу решений одновременно с проверкой законности и обоснованности приговора, равно как не исключает возможности повторного заявления подсудимого по ранее отклоненному судом ходатайства. В связи с чем, по его мнению, не подлежат отдельному обжалованию постановления, вынесенные в ходе судебного разбирательства.

Конечно же, дальнейшая переписка после такой позиции становится бессмысленной. Кроме того, срок на кассационное обжалование также прошел. Поэтому, действуя в рамках процессуального законодательства, Уполномоченный рекомендовал заявителю продолжить обжалование постановления Краснояреченского гарнизонного военного суда путем подачи надзорной жалобы в Дальневосточный окружной военный суд.

В связи с этим Уполномоченный полагает, что в кратчайшее время надлежит внести соответствующие изменения в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» в части разъяснения вопросов о применении части 7 статьи 236 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В свою очередь, к нарушению прав граждан на обжалование судебных актов приводит их неправильное информирование работниками судов, что практически не доказуемо, а также неоформление судебных актов должным образом. Так, в адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданина Г. (дело от 29.06.2010 № 693) об отказе в приеме апелляционной жалобы и неоформлении решения суда должным образом.

Заявитель сообщил, что после вынесения в отношении него приговора мировым судьей судебного участка № 22 Краснофлотского района г. Хабаровска ему была вручена копия решения суда, на которой имелась только подпись судьи. На документе не было печати, а листы его не прошиты.

На вопрос о причинах неоформления приговора надлежащим образом ему ответили, что приговор не вступил в законную силу, потому не может быть заверен. Не согласившись с приговором, заявитель подготовил апелляционную жалобу. Однако секретарь судебного участка пояснила, что, так как адвокат Г. уже подал жалобу, от него больше ничего не требуется и в принятии его апелляционной жалобы отказал. К сожалению, связаться со своим адвокатом он не смог. А когда выяснилось, что его попросту дезориентировали, то срок на подачу апелляционной жалобы был пропущен.

По мнению Уполномоченного, основным нарушением в данном случае являлось неисполнение пункта 7.8 приказа Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации от 29.04.2003 № 36 «Об утверждении Инструкции по судебному делопроизводству в районном суде», которым установлено, что с приговора, решения, определения или постановления, вынесенного по делу, снимаются копии, которые удостоверяются подписями судьи и секретаря суда с приложением гербовой печати суда и направляются по принадлежности. Если копия состоит из нескольких листов, они должны быть пронумерованы, прошнурованы и скреплены печатью.

Аналогичного мнения придерживался и председатель Краснофлотского районного суда. В связи с чем работникам судебного участка было указано на недопущение выявленных нарушений. Кроме того, на основании запроса мирового судьи уголовное дело истребовано из районного суда для решения вопроса о принятии апелляционной жалобы заявителя к производству.

Продолжают поступать в адрес Уполномоченного обращения об отказе судов в выдаче копий процессуальных документов из-за не оплаченных государственных пошлин. Но зачастую у людей просто нет денег, особо эта проблема касается осужденных. Вместе с тем, ещё в 2006 году Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении № 274-О постановил, что отсутствие у заинтересованного лица возможности – в силу его имущественного положения – исполнить обязанность по оплате установленных налогов и сборов, не должно препятствовать осуществлению им права на судебную защиту, поскольку иное вступило бы в противоречие с положениями Конституции Российской Федерации, гарантирующими государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод. Как правило, суды принимают доводы Уполномоченного, тем самым вопрос разрешается в пользу заявителя, но упущенного времени уже не вернёшь.

Отдельного внимания заслуживают нарушения прав участников уголовного процесса на ознакомление с протоколом судебного заседания. Зачастую, пользуясь некоторой неопределенностью формулировок в уголовно-процессуальном законодательстве, судьи по собственному усмотрению решают: на каком этапе судопроизводства может быть оформлен протокол судебного заседания и когда с ним могут ознакомиться участники процесса.

Приведем пример. В почту Уполномоченного поступило заявление военнослужащего Н. (дело от 4.03.2010 № 219) о нарушении его процессуальных прав судом при рассмотрении уголовного дела.

Заявитель сообщил, что по уголовному делу, в котором он участвовал в качестве обвиняемого, проведено несколько заседаний. Однако ему только единожды удалось получить протокол судебного заседания. Вместе с тем, по мнению заявителя, это нарушает его право на защиту. В ходе судебных заседаний фигурирует множество свидетелей, вносятся ходатайства, просматривается большой массив документов, фиксируются заявления сторон процесса. Поэтому протокол судебного заседания является одним из главных доказательств. Но судья предлагает получить протоколы только после вынесения приговора, мотивируя тем, что, согласно уголовно-процессуальному законодательству, только окончание слушания дела (окончание заседания) порождает правовые последствия для изготовления протокола судебного заседания.

С такой позицией суда Уполномоченный согласиться не мог. В своем обращении к председателю Краснореченского гарнизонного военного суда он указал, что частью 6 статьи 259 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации протокол судебного заседания может оформляться частями, которые, как и протокол в целом, подписываются председательствующим и секретарем. По ходатайству сторон им может быть предоставлена возможность ознакомиться с частями протокола по мере их изготовления. Таким образом, законодательно регулируется конституционное право граждан на судебную защиту и, по мнению Уполномоченного, отказ в ознакомлении с частями протокола нарушает данное конституционное право.

К сожалению, обратной реакции суда на письмо Уполномоченного не последовало. Остается надеяться, что к мнению Уполномоченного прислушались, заявитель по этому вопросу больше не обращался.

Доступность правосудия была бы иллюзорной, если бы сводилась только к праву инициировать судопроизводство, стать участником процесса и, в конечном счете, получить на руки соответствующее решение суда. Процессуальные средства защиты включают и процессуально-правовой механизм по принудительному исполнению судебных решений, связь которого с правосудием обусловлена общностью конечных целей – защита и восстановление действительно нарушенного или неправомерно оспариваемого права.

Неисполнение требований судебных актов является одним из острейших проблем современной правоприменительной практики в России. К сожалению, значительное число постановленных судом решений в добровольном порядке не исполняются. Поэтому ведущая роль в системе принудительного исполнения этих решений принадлежит соответствующей службе. О значительности работы Федеральной службы судебных приставов России по Хабаровскому краю можно судить по следующим данным: за девять месяцев 2010 года фактическим исполнением окончено 77,29% исполнительных производств (за этот же период 2009 года – 75,44%) и только 8,58% исполнительных документов возвращены в связи с невозможностью их исполнения. При этом судами края не было удовлетворено ни одного иска по оспариванию постановлений, действий (бездействия) должностных лиц службы.

Вместе с тем, проблемы по эффективности работы судебных приставов-исполнителей имели место и в прошедшем году. Именно поэтому жители края неоднократно обращались к Уполномоченному об оказании содействия в исполнении решений судов. Так, в почту Уполномоченного поступило обращение гражданина Д. (дело от 15.06.2010 № 628) о бездействии приставов-исполнителей по исполнению решений судов.

Заявитель сообщил, что в 2008 году им, по договору купли-продажи, передан покупателю номерной агрегат, о чем в договор была внесена соответствующая запись. Однако обязательства по оплате товара второй стороной длительное время не исполнялись. В связи с этим Д. обратился в суд. В феврале 2009 года Верхнебуреинский районный суд удовлетворил требования истца в полном объеме. Кроме того, решением мирового судьи с должника были взысканы проценты за пользование чужими денежными средствами.

Так как решение Верхнебуреинского суда вступило в силу только в апреле, то исполнительный лист поступил в отдел судебных приставов по Верхнебуреинскому району 6 мая. На следующий день судебным приставом-исполнителем было возбуждено исполнительное производство. Однако поинтересовавшись в июне о ходе исполнительного производства, заявитель был удивлен – действий по исполнению решений судов не было. Хотя, по сведениям Д., у ответчика имеется семь единиц техники, на которые можно было наложить арест в обеспечение исполнительного листа.

Вместе с тем, первый арест имущества в виде одного автотранспортного средства был произведен 29.07.2009, а на следующую единицу техники наложили арест только 26.04.2010. В связи с тем, что сумма долга значительна, и должник всячески уклоняется от её уплаты, а действия приставов-исполнителей на протяжении полутора лет надежды на благоприятный исход дела не оставляют, заявитель решил обратиться за помощью к Уполномоченному.

О данном факте Уполномоченный уведомил руководителя управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю. В результате проверки в действиях судебного пристава-исполнителя установлены нарушения законодательства об исполнительном производстве в части несвоевременного принятия мер по проверке имущественного положения должника. По указанию управления работа по исполнительному производству была активизирована. В начале августа на счет заявителя поступила одна шестая часть суммы задолженности. Кроме того, произведена оценка арестованного имущества, и оно выставлено на продажу.

Необходимо отметить, что Управление Федеральной службы судебных приставов России по Хабаровскому краю активно откликается на обращения Уполномоченного, проводит проверки и принимает действенные меры по устранению выявленных нарушений. Для расширения сотрудничества в 2010 году состоялось подписание Соглашения о сотрудничестве Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае и Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю. Этот документ предусматривает усиление информационного взаимодействия сторон, разработку предложений по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в целях обеспечения прав, свобод и законных интересов граждан. Кроме того, сотрудниками аппарата Уполномоченного и Управления совместно будет вестись прием граждан. Такие методы работы позволят изучить мнение граждан и внести дополнительные коррективы в деятельность службы судебных приставов по Хабаровскому краю.

В заключение этой главы Уполномоченный вновь отмечает, что доступность правосудия предполагает понятный для заинтересованных лиц порядок устройства и функционирования судебной системы, исключая чрезмерные, необоснованные препятствия для граждан и организаций, желающих, чтобы их дело было рассмотрено и разре-

шено судом. При этом каждое заинтересованное лицо должно иметь реальную возможность приведения в действие всех предусмотренных законом средств судебной защиты нарушенных или оспариваемых прав для достижения общественно необходимого результата, ради которого существует правосудие как социальный институт.

## **Глава X. Соблюдение прав человека в местах принудительного содержания**

В Российской Федерации признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина, соответствующие общепринятым принципам и нормам международного права и Конституции. Неотчуждаемость прав и свобод человека предполагает строгую их охрану всей системой норм внутреннего (национального) и международного права. Соблюдение прав, свобод и законных интересов осужденных означает, что права и свободы граждан могут быть ограничены лишь приговором суда и только в той мере, в какой это предусмотрено уголовным и уголовно-исполнительным законодательством.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации достоинство личности охраняется государством. Ничто не может быть основанием для его умаления. Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению или наказанию. Этот конституционный принцип вместе с рядом международных стандартов по вопросам соблюдения прав лиц, заключенных под стражу, положен в основу формирования уголовно-исполнительной политики в современной России. Поэтому в статье 7 Уголовного кодекса Российской Федерации отмечено, что наказание и иные меры уголовно-правового характера, применяемые к лицу, совершившему преступление, не могут иметь своей целью причинение физических страданий или унижение человеческого достоинства.

В свою очередь, статья 10 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерацией определяет, что Российская Федерация уважает и охраняет права, свободы и законные интересы осужденных, обеспечивает законность применения средств их исправления, их правовую защиту и личную безопасность при исполнении наказаний. Тем самым, несмотря на совершенные преступления, осужденные находятся под правовой и социальной защитой государства.

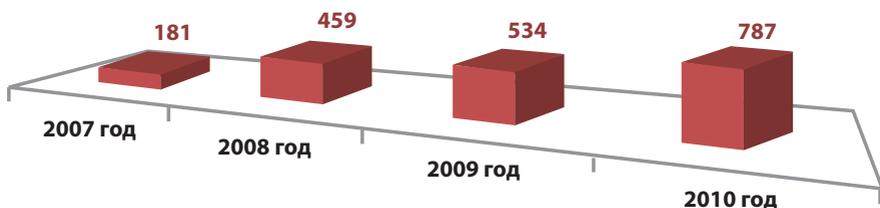
Безусловно, в последние годы пенитенциарная система в России претерпевает значительные изменения, направленные на расширение прав арестованных и осужденных, гуманизацию условий содержания под стражей и отбывания наказания. В идеале лишение свободы за противоправное деяние должно стать актом воспитания, служить поводом переосмысления поступков, приведших к конфликту с обществом. Исполнение наказания без цели социальной и психологической реабилитации заключенных под стражу, уважения прав личности, становится инструментом возмездия, подавления и устрашения, порождает злоупотребления и превышение власти со всеми вытекающими из этого разрушительными последствиями не только для осужденных, но и для сотрудников пенитенциарных учреждений и общества в целом. Именно эта принципиальная позиция положена в основу деятельности Уполномоченного по защите и содействию в восстановлении нарушенных прав и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания.

Со времени становления краевого правозащитного института между Уполномоченным и Управлением Федеральной службы исполнения наказания по Хабаровскому краю, а также органами прокуратуры, осуществляющими деятельность в области обеспечения прав и законных интересов следственно-арестованных и осужденных, сформировались деловые взаимоотношения. Это способствует конструктивному сотрудничеству по проблемам людей, заключенных под стражу, а также оперативному реагированию по нарушениям их прав.

Вместе с тем, опыт работы Уполномоченного с этой категорией граждан свидетельствует, что, несмотря на совершенствование российских и международных стандартов обеспечения прав арестованных и осужденных, их права и законные интересы соблюдаются не в полном объеме. К сожалению, сказывается неизжитый стереотип восприятия пенитенциарной системы как ориентированной, главным образом, на наказание, а не на исправление заключенных. Отсюда невнимание и равнодушие к их правам со стороны некоторых сотрудников исправительных учреждений. По-прежнему негативно влияет на состояние санитарно-бытовых условий, оказание медицинских услуг крайне недостаточное на протяжении десятилетий финансирование уголовно-исполнительной системы.

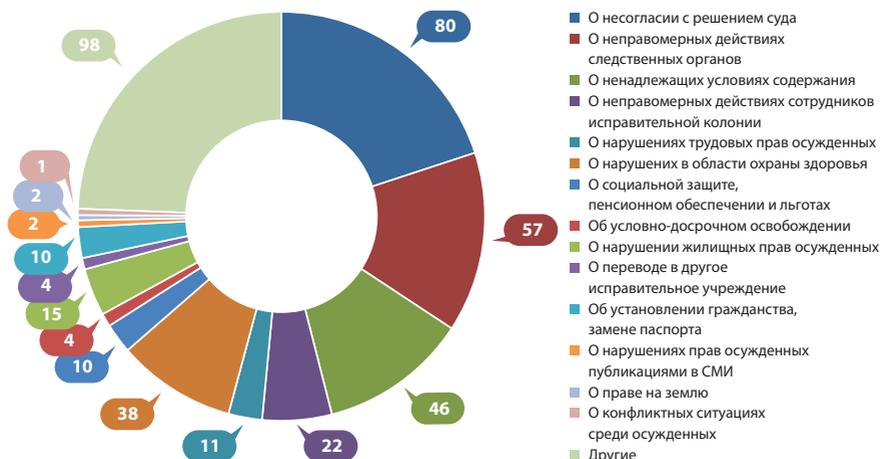
Несомненно, основным источником информации о проблемах

лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы, являются их обращения в адрес Уполномоченного. Ежегодно в краевой правозащитный институт поступает значительное число писем от этой категории граждан (диаграмма 19). В 2010 году правом на обращение к Уполномоченному воспользовались 787 человек, содержащихся в учреждениях исполнения наказания. На диаграмме 20 указана характеристика обращений.



**Диаграмма 19.**  
Статистика обращений к Уполномоченному лиц, находящихся в учреждениях пенитенциарной системы

Наметившаяся динамика увеличения числа обращений вызывает беспокойство Уполномоченного. Вместе с тем, он не склонен делать поспешные выводы. Так как, безусловно, такое количество обращений и жалоб в значительной степени свидетельствует о реализации руководством пенитенциарных учреждений прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных на подачу предложений, заявлений и ходатайств.



**Диаграмма 20.**  
Характер обращений от лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы

В свою очередь, в 2010 году по поручению Уполномоченного, в рамках реализации Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и управлением Федеральной службы исполнения наказания по Хабаровскому краю от 10 июля 2007 года, сотрудники его аппарата посетили 12 учреждений службы исполнения наказания, расположенных на территории края (8 исправительных колоний, 1 колонию-поселение и 3 следственных изолятора). Условия содержания заключенных, их медико-санитарное обслуживание и трудовая занятость – это только часть вопросов, интересовавших правозащитников. В целях контроля за соблюдением прав лиц, заключенных под стражу, посещались отрядные помещения, помещения ШИЗО, ДИЗО, карцеров, карантинные отделения, помещения бытового назначения. Кроме того, в учреждениях были организованы личные приемы, на которых заключенные могли высказать свои жалобы, заявления и предложения.

Итоги посещений и подробный анализ обращений, поступающих из мест лишения свободы, свидетельствуют, что многие проблемы уголовно-исполнительной системы, по-прежнему, актуальны и требуют своего разрешения.

Уполномоченный убежден, что относительно лиц, содержащихся под стражей, гуманизм проявляется, прежде всего, в условиях содержания. К сожалению, пенитенциарной системе России в этом вопросе ещё далеко до совершенства. Пожалуй, наиболее очевидным нарушением в этой области, на котором Уполномоченному ежегодно приходится акцентировать внимание, является превышение лимита наполнения следственных изоляторов и исправительных колоний заключенными. Так, на момент посещения СИЗО № 2 г. Комсомольска-на-Амуре там содержались 523 человека при лимите 499 мест. В ФБУ (Федеральное бюджетное учреждение) ИК № 13 при лимите 1147 мест в колонии находились 1418 осужденных. Превышение лимита содержащихся лиц сотрудники аппарата Уполномоченного зафиксировали и при посещении ФБУ ИК № 3, № 5, № 8 и № 12, а также ФБУ КП № 22, ПФРСИ (помещение функционирующее в режиме следственного изолятора) при ФБУ ИК № 1 и ПФРСИ при ФБУ ИК № 7.

В значительной степени это происходит из-за того, что лишение свободы в качестве вида наказания в России судами используется слишком широко, порой независимо от степени тяжести совершенно-

го правонарушения. Уполномоченный убежден, что для категории дел, связанных с совершением малозначительных преступлений и преступлений малой тяжести без насильственных действий, давно назрела необходимость применения альтернативных видов наказаний, таких как домашний арест, штрафы, залог и принудительные работы.

Конечно же, такая ситуация обусловлена и рядом организационных мероприятий, проводимых в рамках реформирования уголовно-исполнительной системы, в частности по выполнению требований статьи 80 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации о раздельном содержании лиц, впервые осужденных к лишению свободы, от осужденных, ранее отбывавших лишение свободы. Однако сложившаяся ещё в советские годы система пенитенциарных учреждений не способна оперативно удовлетворить потребности современного времени.

Руководство Управления Федеральной службы исполнения наказаний по краю признает, что действительно указанные выше учреждения переполнены, Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации в части соблюдения нормы жилой площади для осужденных нарушен. Исходя из сложившейся ситуации, Управлением принимаются меры по введению в эксплуатацию дополнительных площадей. Однако для того, чтобы окончательно решить проблему, нужны серьёзные финансовые и административные решения Федеральной службы исполнения наказания России.

Безусловно, реформирование пенитенциарной системы необходимо. Но, по мнению Уполномоченного, любые реформы, какие бы благие цели они не преследовали, никоим образом не должны проходить на фоне ущемления прав и законных интересов человека, каждое действие должно быть досконально выверено.

В связи с этим уместно вспомнить, что в последние годы значительно увеличилось количество постановлений Европейского Суда по правам человека об удовлетворении жалоб на несоответствующие условия содержания в исправительных колониях и следственных изоляторах России, в том числе связанных с их переполнением. При этом для Европейского Суда не имеют значения причины этого явления, поскольку на власти государства-ответчика возложена обязанность организовать функционирование уголовно-исполнительной системы таким образом, чтобы обеспечить уважение достоинства заключенных, неза-

висимо от финансовых и материальных трудностей государства.

В свою очередь, вызывает беспокойство, тот факт, что в 2010 году участились обоснованные обращения осужденных о пересмотре сроков исполнения наказания. Такая ситуация стала предметом рассмотрения Уполномоченным заявлением осужденного С. (дело от 24.02.2010 № 173). В ходатайстве он указал на ошибки, допущенные при вынесении приговора. По мнению заявителя, суд неверно зачел срок его содержания в следственном изоляторе до постановления приговора.

Проверив доводы С. и получив дополнительную информацию, Уполномоченный счел необходимым обратиться в интересах заявителя к председателю Железнодорожного суда г. Хабаровска. Из суда сообщили, что ходатайство осужденного назначено к рассмотрению.

Несомненно, основная проблема кроется в качестве судебных решений. Но, порой, и невнимательное отношение некоторых сотрудников исправительных колоний к обращениям осужденных приводит к нарушениям сроков освобождения из мест лишения свободы. Так, в адрес Уполномоченного поступила жалоба осужденного И. (от 08.02.2010 № 124) об определении окончания срока содержания под стражей и бездействии администраций ФБУ ИК № 3 и № 7. Заявитель сообщил, что в период с 2005 по 2006 годы был судим двумя районными судами г. Хабаровска. Срок отбытия наказания ему определен путем частичного сложения назначенных этими судами наказаний – 4 года 6 месяцев. Окончательный приговор оглашен 10.11.2006. При этом он уже более года находился под стражей (22.07.2005, ещё до вынесения первого приговора, его поместили в следственный изолятор).

Любой человек, лишенный свободы, с нетерпением ждет освобождения, считая не только дни, а часы до окончания срока наказания. Не был исключением в этом и заявитель. По его мнению, с учетом положений части 3 статьи 72 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствии с которой время содержания лица под стражей до судебного разбирательства засчитывается в сроки лишения свободы, в конце января 2010 года он уже должен быть дома. Однако на календаре 20 января, а об освобождении речи не было. Обратившись в дежурную часть ИК № 3, он был шокирован, окончание срока его наказания – 28.01.2011. Слушать доводы заявителя никто не стал. Через несколько дней И. этапировали в ИК № 7. Но и там сразу не стали вникать в неточности формулировок приговоров. Поэтому И. решил обратиться

к Уполномоченному.

Рассмотрев эту жалобу, Уполномоченный пришел к выводу, что заявитель находится в местах заключения сверх постановленного приговором. О чем незамедлительно (телефонограммой) была оповещена администрация исправительной колонии. Доводы Уполномоченного, послужившие основанием такому заключению, нашли подтверждение в постановлении суда, которое с пометкой «срочно» поступило в ФБУ ИК № 7.

В результате февральские праздники заявитель встречал уже дома. Проблема решена, но остался неприятный осадок. Почему вовремя не прислушались к человеку, не провели должную проверку и не запросили разъяснений в суде? Неужели для этого требуется вмешательство Уполномоченного? Ведь понадобилось чуть больше суток с момента направления начальником колонии ходатайства и вынесения постановления суда.

Право на охрану здоровья и на медицинскую помощь – одно из фундаментальных прав человека. Поэтому Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» налагают обязанность на администрации пенитенциарных учреждений по обеспечению охраны здоровья подозреваемых, обвиняемых и осужденных. К сожалению, жалобы и заявления, поступающие к Уполномоченному и сотрудникам его аппарата в ходе посещения учреждений исполнения наказания, свидетельствуют, что это право реализуется не в полном объеме.

Например, в день посещения СИЗО № 2 г. Комсомольска-на-Амуре в одной из камер содержались три человека, один из которых страдал открытой формой туберкулёза. Тем самым другие заключенные были подвергнуты серьёзной опасности заразиться этой тяжёлой болезнью. При этом пункт 2 статьи 33 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» предписывает, что больные инфекционными заболеваниями или нуждающиеся в особом медицинском уходе и наблюдении должны содержаться отдельно от других подозреваемых и обвиняемых.

В другой камере содержался следственно-арестованный, который не был осмотрен медицинским работником с момента прибытия в учреждение (более трех дней), что противоречит пункту 16 Правил внутрен-

него распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14.10.2005 № 189, в соответствии с которым обвиняемые и подозреваемые проходят первичный медицинский осмотр и санитарную обработку при поступлении в следственный изолятор.

Потребовалась помощь Уполномоченного в решении медицинских проблем и осужденной Т. (дело от 22.04.2010 № 440). Заявительница сообщала, что во время пребывания в СИЗО № 1 г. Хабаровска ей диагностировали тяжелое заболевание. Самочувствие её ухудшалось. При этом лечащий врач определил нуждаемость в помещении Т. для лечения в стационар. Однако ей в этом было отказано.

При активном содействии Управления ФСИН России по Хабаровскому краю эта проблема разрешилась. Заявительницу перевели в терапевтическое отделение медицинской части учреждения, а через месяц Т. направили для продолжения лечения в ФБУ КБ ГУФСИН России по Приморскому краю.

Продолжает оставаться на контроле Уполномоченного проблема по обеспечению подозреваемых, обвиняемых и осужденных лекарственными препаратами. Нарушения в этой сфере ещё имеются. Так, в медицинской части СИЗО № 3 хранились пять наименований лекарственных средств с просроченным сроком годности. Подобная ситуация повторилась при посещении ФБУ ИК № 1 и ФБУ КП № 22.

Уполномоченный не раз отмечал, что неисполнение медицинскими работниками своих обязанностей нарушает не только права подозреваемых, обвиняемых и осужденных на охрану здоровья, но и на социальное и пенсионное обеспечение. Так, в адрес Уполномоченного поступило письмо осужденного П. (от 26.08.2010 № 954) с жалобой на бездействие администрации ФБУ ИЗ 27/1.

Заявитель сообщал, что в своё время ему была установлена инвалидность. Находясь в следственном изоляторе, П. неоднократно обращался к сотрудникам администрации, в том числе в медицинскую часть, о проведении медицинских диагностических мероприятий и направлении на медико-социальную экспертизу, так как у него подходил срок переосвидетельствования. Однако его обращения остались без рассмотрения. Через некоторое время П. отправили в другое исправительное учреждение, а про экспертизу забыли.

В письме П. указал, что по вине работников СИЗО он на длитель-

ное время лишился права на пенсионное обеспечение и иные льготы, предоставленные инвалидам. При этом администрация учреждения не признает нарушения его прав.

В ходе проверки, проведенной прокуратурой Кировского района г. Хабаровска по инициативе Уполномоченного, доводы заявителя нашли свое подтверждение. Обращения П. были зафиксированы дважды в журнале амбулаторного приема поста № 3 ФБУ ИЗ 27/1. Тем самым в отношении него администрацией учреждения допущены нарушения положений статьи 24 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и пунктов 15,16 и 24 постановления Правительства Российской Федерации от 20.02.2006 № 95 «О порядке и условиях признания лица инвалидом». В связи с этим прокуратурой в адрес управления ФСИН по Хабаровскому краю внесено представление об устранении выявленных нарушений и рассмотрении вопроса о привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Другой пример. К Уполномоченному обратилась осужденная Ш. (дело от 13.08.2010 № 901) об оказании содействия в направлении на медико-социальную экспертизу. Из обращения следовало, что заявительница из-за врожденной патологии с детства является инвалидом. Прибыв для отбывания наказания в ФБУ ИК № 12, в феврале 2010 года она обратилась в медицинскую часть с просьбой провести обследование и направить на медико-социальную экспертизу. В обследовании ей не отказали, но прошло пять месяцев со дня обращения в медицинскую часть, а медико-социальная комиссия так и не проводилась.

Столь длительное непринятие мер по обращению осужденной Уполномоченный счел недопустимым и обратился в Хабаровскую прокуратуру по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях для принятия мер прокурорского реагирования.

Как установила прокуратура, только после обращения Ш. к Уполномоченному в отношении неё были активизированы действия по направлению на медико-социальную экспертизу. Прежде препятствий для этого ранее не имелось, что привело к ущемлению прав и законных интересов осужденной. На основании результатов проверки в адрес начальника учреждения прокуратурой внесено представление об устранении выявленных нарушений и привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

Во все времена система держалась на людях, являвших собой пример порядочности, профессионализма, уважительного и справедливого отношения к заключенным. Однако обобщение и анализ основных причин нарушений прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных, к сожалению, свидетельствует, что значительная их часть происходит из-за недостаточной профессиональной подготовки, а порой и просто халатного отношения к своим обязанностям некоторых сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы. В доказательство – ещё ряд примеров.

К Уполномоченному обратилась осужденная Б. (дело от 22.11.2010 № 1366) об оказании содействия в получении пенсионных выплат. До осуждения она проживала в г. Южно-Сахалинске. Там же оформила пенсию. В 2009 году заявительницу этапировали для отбывания наказания в ФБУ ИК № 12 Хабаровского края. После уведомления администрацией исправительного учреждения отделения Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Южно-Сахалинске о месте пребывания осужденной пенсионные выплаты прекратились. Более полутора лет Б. писала в различные инстанции Сахалинской области и Хабаровского края. При этом администрация колонии «оказывала ей содействие». Только в чем оно заключалось для Уполномоченного не понятно.

В соответствии с законодательством в области пенсионного обеспечения, выплата пенсии человеку, осужденному к лишению свободы, производится территориальным органом Пенсионного фонда Российской Федерации по месту нахождения исправительного учреждения. В свою очередь, согласно Порядку оформления документов для назначения и выплаты пенсий осужденным, содержащимся в исправительных учреждениях, утвержденному начальником ГУИН МВД Российской Федерации 4 ноября 1997 года, оформление и представление документов для назначения и выплаты пенсий осужденным, содержащимся в исправительных учреждениях (исправительные колонии, воспитательные колонии, тюрьмы, лечебные исправительные и лечебно - профилактические учреждения), осуществляется администрацией соответствующего учреждения.

Иных вариантов выплаты и доставки пенсий лицам, осужденным к лишению свободы, действующим законодательством не предусмотрено. И об этом, по мнению Уполномоченного, должны были знать ответственные сотрудники колонии. Однако на запрос Уполномоченного

о причинах сложившейся проблемы с выплатой пенсии Б. из отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю сообщили, что администрацией учреждения не представлялись документы для организации пенсионного обеспечения заявительницы, и она на учете в отделении не значится! В связи с чем отделением, на основании поступивших от Уполномоченного сведений, направлены соответствующие информационные письма в управление ФСИН по Хабаровскому краю и отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Сахалинской области.

Ещё один пример. В почту Уполномоченного поступило заявление осужденной Е. (дело от 12.07.2010 № 748) об оказании содействия в получении документов о смерти матери. С сентября 2009 года она безуспешно пыталась получить свидетельство о смерти матери, проживавшей в Еврейской автономной области. Она обращалась в различные компетентные органы, но к положительному решению вопроса это не привело. Поэтому обратилась за содействием к Уполномоченному.

В ходе рассмотрения этого обращения было установлено, что согласно журналу учета исходящей корреспонденции осужденных ФБУ ИК № 12, заявительница 07.09.2010 обратилась в органы ЗАГС города Биробиджана Еврейской автономной области. 01.10.2009 в исправительное учреждение поступило сообщение, что свидетельство о смерти поступило в отдел ЗАГС Хабаровского муниципального района и может быть выдано при оплате государственной пошлины и предъявлении правоустанавливающих документов осужденной. Однако во время личного приёма сотруднику аппарата Уполномоченного заявительница пояснила, что с этой информацией не ознакомлена и о месте нахождения необходимого документа не знает.

По мнению Уполномоченного, подобное в отношении осужденных недопустимо и ограничивает их права на своевременное получение ответов на обращения. Об этом было сообщено руководству управления ФСИН России по Хабаровскому краю. В итоге 30.07.2010 Е. вручено свидетельство о смерти матери.

Никакая, даже самая лучшая, организация свободного времени осужденных не может стать альтернативой трудовой деятельности, ибо только в труде человек совершенствуется и возможность трудиться обеспечивает успешную социальную адаптацию человека в обществе. Эта проблема и сегодня остается одной из самых актуальных.

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 не могут трудоустроить. Например, в ФБУ ИК № 13 из общего количества осужденных (1418 человек) трудоустроены в промышленной зоне только 268 человек и 108 человек привлечены к работам по хозяйственно-лагерному обслуживанию. В ФБУ ИК № 5 из 1576 осужденных трудоустроен всего 191 человек. Подобным образом обстоят дела и в других колониях, расположенных на территории края.

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 многочисленные судебные иски потерпевшим и государству, исполнить алиментные обязательства по содержанию своих детей, приобрести необходимое в магазине учреждения и при возможности накопить сбережения 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 имеется финансовая заинтересованность и гарантии государства.

В настоящее время предоставление работ становится практически поощрением. При этом, порой, администрации исправительных колоний нарушают трудовое законодательство в части оплаты и отдыха работающих осужденных.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба осужденной З. (дело от 28.04.2010 № 464). Со слов заявительницы, на швейном производстве учреждения, где она работает, зачастую нарушается режим рабочего времени. По требованию администрации колонии работникам приходится задерживаться на рабочем месте. Кроме того, им приходится работать в выходные дни. При этом табель учета рабочего времени

не ведется. Тем самым ущемляются права работающих осужденных на отдых и нормальную продолжительность рабочего времени.

В ходе проверки, проведенной по поручению Уполномоченного сотрудниками его аппарата совместно с Хабаровской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях и государственной инспекцией труда в Хабаровском крае, доводы осужденной З. в части работы в выходные дни подтвердились. В нарушение требований части 1 статьи 104 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статьи 100 Трудового кодекса Российской Федерации в день снятия остатков незавершенного производства, который в соответствии с установленным в учреждении режимом рабочего времени является нерабочим, осужденные привлекались к работам на производстве.

В свою очередь, в нарушение требований статей 111 и 153 Трудового кодекса Российской Федерации часть выходных дней, согласно табелям учета рабочего времени, являлись рабочими, однако приказы об объявлении их рабочими на момент проверки отсутствовали. В связи с нарушением трудового законодательства прокуратурой в адрес начальника ФБУ ИК № 12 внесено представление, в котором поставлен вопрос о привлечении виновных должностных лиц к дисциплинарной ответственности.

К сожалению, персонал исправительных учреждений в своем отношении к осужденным не свободен от влияния стереотипов и предрассудков. Однако избыток принудительного общения с осужденными приводит сотрудников к профессиональной деформации. Между тем, по мнению Уполномоченного, исправление немыслимо без того, чтобы сотрудники учреждений уголовно-исполнительной системы научились уважать права личности, видеть в каждом конкретном заключенном человека, временно выпавшего из человеческого общежития, и которому нужно помочь вернуться в общество.

Как и в прошлые годы, обращения подозреваемых, обвиняемых и осужденных не ограничивались только проблемами уголовно-исполнительной системы. Многие из заявителей нуждались в правовой консультации, разъяснении нормативных правовых актов о правах осужденных и их семей, процедуре обращения в Европейский Суд по правам человека, порядке подачи кассационной и надзорной жалоб на приговор, сохранении их прав на жилье, в котором они проживали

до постановления приговора. На каждое обращение были даны подробные разъяснения.

Не меньшее внимание Уполномоченный уделяет проблеме обеспечения прав и законных интересов лиц, находящихся в спецприёмниках для лиц, арестованных в административном порядке, и изоляторах временного содержания органов внутренних дел края. Обращений от этой категории граждан в почте Уполномоченного не много. Но они зачастую свидетельствуют о неудовлетворительных условиях содержания в подобных учреждениях. К Уполномоченному поступила жалоба гражданина Ч. (дело от 24.02.2010 № 184) о нарушении его прав и законных интересов. По решению суда ему было назначено трое суток административного ареста. В зале суда он был взят под стражу и направлен для отбывания наказания в специальный приёмник г. Комсомольска-на-Амуре.

В соответствии с пунктами 6 и 7 Положения о порядке отбывания административного ареста, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 02.10.2002 № 726, камеры специального приемника оборудуются в соответствии с требованиями, предъявляемыми к камерам изоляторов временного содержания органов внутренних дел, определяемыми нормативными документами Министерства внутренних дел Российской Федерации. В специальных приемниках арестованные обеспечиваются индивидуальными спальными местами и постельными принадлежностями (на время сна).

Согласно разделу 5 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, утвержденных приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 22.11.2005 № 950, для лиц, содержащихся под стражей, создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, пожарной безопасности и нормам санитарной площади в камере. Однако Ч. приходилось спать в одежде на голых нарах. Вместо санитарного узла (с соблюдением необходимой приватности) в углу камеры находилось ведро с хлорсодержащим веществом. Вытяжная вентиляция отсутствовала. В камере не было даже стола для приема пищи. Кроме того, со слов заявителя, температура воздуха в помещении не поднималась выше 11 градусов. По его мнению, отбывание наказания в таких условиях унижительно.

Уполномоченный, безусловно, согласился с доводами Ч. Уровень

суровости наказания в данном случае не выдерживает никакой критики, даже если длительность его составила трое суток. В связи с этим в адрес прокуратуры г. Комсомольска-на-Амуре было направлено обращение о принятии мер прокурорского реагирования. На основании материалов проверки, подтвердивших описанные заявителем факты, прокуратурой в адрес начальника УВД по г. Комсомольску-на-Амуре внесено представление. В ходе его рассмотрения начальник специального приемника провел необходимые расчеты финансовых затрат для приведения помещений для отбывания наказания в соответствие с требованиями законодательства. Но что мешало сделать это раньше?

В развитие Соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и Управлением внутренних дел Хабаровского края от 23 июля 2008 года в минувшем году были продолжены посещения ИВС, расположенных в муниципальных районах края. Сотрудники аппарата Уполномоченного посетили ИВС ОВД по ИВС ОВД по Аяно-Майскому и Ульчскому муниципальным районам.

К сожалению, по результатам посещения этих учреждений также можно сделать вывод о несоблюдении в них некоторых положений Федерального закона «О содержании под стражей обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений», Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, Наставления по служебной деятельности изоляторов, Инструкции о порядке медико-санитарного обеспечения лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания.

Так, ИВС ОВД по Ульчскому муниципальному району расположен в подвальном помещении. На день посещения оконные проемы камер были заложены подушками и ветошью, что препятствовало естественному освещению. Между тем, это является нарушением пункта 413 Наставления, согласно которому камеры должны иметь естественное освещение. Объяснение такому положению дел нашлось – в рамках оконных проемов не было стекал! А на дворе был конец сентября.

В камерах ИВС отсутствовали санитарные узлы с соблюдением необходимых требований приватности, что противоречит пункту 45 Правил внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Согласно пункту 9 Инструкции о порядке медико-санитарного

обеспечения лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел, утвержденной приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации № 1115 и Министерства здравоохранения Российской Федерации № 475 от 31.12.1999, в течение первых суток пребывания в ИВС проводится первичный медицинский осмотр всех вновь поступивших с целью выявления лиц с подозрением на инфекционные заболевания, представляющих опасность для окружающих, и больных, нуждающихся в неотложной медицинской помощи. Осмотр должен проводиться в медицинском кабинете. Однако в ИВС ОВД по Аяно-Майскому муниципальному району нет медицинского кабинета и изолятора. Кроме того, на день посещения вакансии медицинского работника была свободна.

К сожалению, сотрудники Уполномоченного обнаружили лекарственные препараты с истекшим сроком годности и в ИВС ОВД по Ульчскому муниципальному району, и в ИВС ОВД по Аяно-Майскому муниципальному району. Из чего следует, что руководство этих учреждений не в полной мере выполняет свои служебные обязанности по обеспечению охраны здоровья подозреваемых и обвиняемых.

В изоляторах отсутствуют санпропускники и дезинфекционные камеры. Все доставленные для содержания в ИВС лица обязаны пройти санитарную обработку в санпропускнике с камерной дезинфекцией вещей. В дальнейшем помывка содержащихся в ИВС лиц обеспечивается по графику, не реже одного раза в семь дней. Однако, если в ИВС ОВД по Аяно-Майскому району имелись договоры с учреждениями, оказывающими подобные услуги, то в ИВС ОВД по Ульчскому району такие документы на день посещения отсутствовали.

Безусловно, во многом проблемы изоляторов сложились из-за размещения их в нетиповых помещениях, конструктивные особенности которых привели к дефициту необходимых площадей. Кроме того, большинство зданий изоляторов введены в эксплуатацию в 70-90 годах прошлого века, поэтому необходимы значительные капиталовложения для приведения их в соответствие с требованиями законодательства. Однако эти обстоятельства не освобождают должностных лиц органов внутренних дел решать данную проблему.

По этим и другим нарушениям Уполномоченный направлял начальнику УВД края письма об устранении выявленных нарушений. Должностные лица органов внутренних дел, виновные в нарушении за-

конодательства, а также за ненадлежащее исполнение своих обязанностей, привлекались к дисциплинарной ответственности. Конечно, данные меры пока кардинально не повлияли на изменение ситуации с соблюдением прав и законных интересов подозреваемых и обвиняемых, содержащихся во многих изоляторах, но Уполномоченный продолжит свои усилия по обеспечению и защите прав данной категории граждан. Следует отметить, что в ноябре 2010 года из УВД по Хабаровскому краю в адрес Уполномоченного поступила информация о решении прекратить с 01.12.2010 эксплуатацию здания ОВД по Ульчскому муниципальному району, в котором дислоцируется ИВС.

«Права человека» – современный термин, но идея, которую он выражает, стара как мир и заключается в том, что наличие основных прав (на жизнь, здоровье) и свобод (свободу от пыток, жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения) является непреложным условием существования человека. Они не являются ни привилегиями, ни даром, полученным по прихоти кого-либо. И их нельзя лишить по произволу. В них нельзя отказать и нельзя отнять из-за того, что человек преступил закон. Если права человека являются неотъемлемыми, то ими должны пользоваться все без исключения. Делая исключения, мы ставим под угрозу саму человеческую природу. Поэтому Уполномоченным будет продолжена активная работа по защите людей, оказавшихся в местах лишения свободы.

### **РАЗДЕЛ III. СОТРУДНИЧЕСТВО УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ ПО ЗАЩИТЕ И ВОССТАНОВЛЕНИЮ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА**

#### **Глава I. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае со средствами массовой информации и правовое просвещение жителей края**

Одним из действенных механизмов защиты прав человека является взаимодействие Уполномоченного и средств массовой информации (СМИ). Поскольку они выполняют аналогичные функции, суть которых: поиск, обработка и распространение информации. Сила обоих институ-

тов – в общественном резонансе их выступлений.

В демократических обществах информация является эффективным способом воздействия на чиновников, ограничивающих реализацию гражданами своих прав. В некоторых странах заключение омбудсмана, обнародованное в СМИ, формирует недоверие к конкретному чиновнику и, как следствие, приводит к его отставке.

В России несколько иные критерии, но взаимодействие Уполномоченного со СМИ тоже имеет большое значение. Во-первых, оба субъекта являются источниками информации друг для друга. Например, СМИ регулярно обращаются к Уполномоченному с просьбой прокомментировать ту или иную проблему по правам человека. Уполномоченный, в свою очередь, нередко расследует нарушения, о которых сообщили СМИ. Во-вторых, освещение прессой деятельности института Уполномоченного способствует его популяризации и повышению авторитета, что важно для эффективности его деятельности, для обеспечения государственной гарантии прав человека.

Уполномоченный, безусловно, не может и не должен влиять на СМИ, но он может и обязан делать все, чтобы увеличить количество своих сторонников среди СМИ. Учитывая, что главным приоритетом для независимых СМИ является фактор их информационной и аналитической привлекательности как источника информации. Уполномоченные по правам человека на федеральном уровне и на уровне ее субъектов, просто обязаны быть не предвзятыми и квалифицированными источниками оценки происходящих в обществе социально-экономических и политико-правовых процессов с точки зрения действующих международных и российских норм о правах человека.

Свою деятельность по защите прав граждан, совершенствованию законодательства в этой сфере, правовому просвещению населения Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае ведет на принципах открытости и доступности, готовности к диалогу, взаимодействию с любыми структурами. А благодаря средствам массовой информации формируется общественное мнение, обеспечивается информационная поддержка при защите прав и свобод человека, активнее проводится работа по правовому просвещению дальневосточников.

Поддержка прессы помогает до самых отдаленных поселений донести информацию о том, что каждый, чьи права нарушены или ущемлены, может рассчитывать на помощь правозащитных структур и госу-

дарства. В 2010 году только печатные средства массовой информации, в том числе районные и городские газеты края, опубликовали более ста материалов о деятельности института Уполномоченного.

Как и в прежние годы, Уполномоченный по правам человека регулярно участвует в передачах телеканалов «Россия», ИТА «Губерния», ДВ ТРК «Дальневосточная», постоянно публикуются материалы о его работе на страницах «Тихоокеанской звезды», «Приамурских ведомостей», «Амурского меридиана», районных газет и других СМИ. Так, в начале 2010 года в России вновь горячо обсуждалась идея об увеличении пенсионного возраста. Женщинам предлагалось постепенно довести его до 60 лет, мужчинам – до 62. Под рубрикой «Об этом сейчас говорят» в «Тихоокеанской звезде» был опубликован материал «Пенсионный возраст повышаться не будет». Уполномоченный аргументированно отверг домыслы, считая, что пора прекратить будоражить общество несостоятельными идеями. Да, пенсионная система совершенствуется, но столь кардинальных перемен в ней не предполагается. Время убедило в правоте такого мнения – теперь в России эта тема не обсуждается.

Нередко поводами для конкретного реагирования Уполномоченного становятся телевизионные сюжеты. Так, в новостной программе Первого краевого телевидения (ИТА «Губерния») прозвучал сюжет о том, что в ходе Всероссийской переписи населения переписчик обнаружил в одной из квартир Хабарововска больную беспомощную женщину. Выяснилось, что ее недавно выписали из больницы, по месту жительства за ней практически никто не ухаживал. После того, как Уполномоченный обратился в соответствующие ведомства, незамедлительно были приняты меры, ей присвоена группа инвалидности.

Другой телевизионный сюжет тоже стал материалом для расследования Уполномоченного. В репортаже рассказывалось о четырехлетнем мальчике, на теле которого регулярно появлялись синяки и ссадины, когда он приходил в детский сад из дома. По свидетельству очевидцев, это продолжалось длительное время. Уполномоченный инициировал проверку факта. По ее итогам предприняты меры по исключению подобного негативного явления.

Таким образом, телекомпании и Уполномоченный вместе решают проблемы конкретных дальневосточников.

Еще одна эффективная форма взаимодействия – специальные выпуски «Права человека – реальная ценность» в газете «Тихоокеан-

ская звезда» На страницах популярного краевого издания рассказывается об основных направлениях деятельности Уполномоченного. Заголовки говорят сами за себя: «Основа деятельности – помощь людям», «Помощь людям – повседневная практика», «Милиция или полиция», «Ключ к защите прав», «Свободен от...зарплаты», «Признать живым», «Изгой в родной стране».

Также регулярно в эфире радиостанции «Восток России» размещается цикл просветительских программ «Наше право». В основном это интервью Уполномоченных по правам человека и правам ребенка в Хабаровском крае. Причем, каждая передача повторяется трижды. В них рассказывается об актуальных вопросах сегодняшней жизни.

Уполномоченный использует и возможности электронных СМИ. Информация размещается на различных сайтах и в печатных изданиях с помощью агентств «Восток-Медиа», «Интерфакс», «Новости» и других. А 5 марта на вопросы посетителей портала MoiGorod.Ru по теме «Соблюдение прав человека» отвечал Уполномоченный.

Интернет-конференции являются электронной проекцией обычных конференций. Но отличием является широта аудитории. MoiGorod.ru - портал о жизни Хабаровска и края. По статистике среднее число посетителей в месяц составляет более 80 тысяч человек. Каждый для себя находит много полезной информации. Один из разделов портала «Лицом к лицу» создан для того, чтобы посетители портала сами могли получить ответы на интересующие вопросы из первых рук. Общение происходит в реальном времени. Уполномоченный за час ответил почти на 20 вопросов. Они – о жилищных проблемах, о молодежной жилищной программе, о правах коренных малочисленных народов Севера, о судебных издержках, о здравоохранении.

И, как прогрессивная форма информационных технологий, создан и действует веб-сайт Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. Все актуальные новости оперативно размещаются в этом средстве массовой коммуникации. С каждым годом повышается число посетителей, пользующихся окном «Задай вопрос Уполномоченному». Оно работает с середины 2008 года. За первые полгода 16 человек обратились за помощью, используя такой вид связи. В 2009 году этой возможностью воспользовались более 120 человек. А в 2010 году уже было 248 обращений граждан, часть из них – коллективных. Всего же по электронной почте к Уполномоченному обратился 281 пользователь.

Большинство обратившихся – хабаровчане, а также жители Комсомольска-на-Амуре, Хабаровского, Совгаванского, Ванинского, Вяземского и других районов. Из 27 населенных пунктов края поступили электронные жалобы, запросы, предложения. Не редкость – обращения из Еврейской автономной области, Сахалина и Приморья. Немало вопросов задают жители западных регионов России. Окном сайта «Задай вопрос Уполномоченному» воспользовались заявители из 16 субъектов России, в том числе из Москвы, Краснодара, Волгограда, Нижнего Новгорода, Новосибирска, Старого Оскола, Североморска. Поступили запросы из Бонна (Германия) и Тель-Авива (Израиль). В целом же за минувший год в электронной почте Уполномоченного насчитывается 31 географический субъект.

По всем обращениям приняты меры для устранения нарушений прав граждан или даны юридические консультации. Как обычно, немало проблем по жилью (отсутствие такового, особенно для детей-сирот, сложности по ремонту квартир, непомерные тарифы на коммунальные услуги), по нарушениям трудовых прав, судопроизводства, по выплатам пенсий и алиментов. Часть вопросов – о правах военнослужащих и осужденных.

Таким образом, официальный сайт Уполномоченного стал дополнительным и оперативным средством для обеспечения возможности обращений граждан по защите своих прав. Интернет-сайт сегодня представляет собой некую виртуальную библиотеку и интерактивный информационно-консультативный центр, обращаясь куда, пользователи получают информацию по вопросам защиты своих прав и свобод. Одновременно портал позволяет получать дополнительную и оперативную информацию о том, что волнует жителей края, знать их точки зрения на происходящие события и оценку работы органов власти.

Большой интерес журналистов вызвало решение об учреждении в нашем крае должности Уполномоченного по правам ребенка. Депутаты Законодательной думы в феврале минувшего года приняли закон «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края». Изменения отражены в новой главе IV.1 закона «Об уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае». С 5 апреля Уполномоченный по правам ребенка рассматривает обращения, касающиеся фактов нарушений прав и интересов ребенка на территории края.

Эти сферы правовой защиты пресса активно освещает. Более

30 публикаций только в печатных изданиях были посвящены работе Уполномоченного по правам ребенка. Постоянными стали интервью теле- и радиоккомпаниям.

Не менее важной является одна из сопутствующих задач – правовое просвещение населения. Несмотря на активную деятельность государственных органов, общественных объединений, научных и образовательных учреждений края по пропаганде правовых знаний и правового воспитания, многие граждане страдают правовым нигилизмом, незнанием законов и способов защиты своих прав. Это характерно, в первую очередь, для подрастающего поколения.

Незнание своих прав и неисполнение своих обязанностей являются препятствиями на пути демократических преобразований. Построение правового государства и гражданского общества во многом зависит от уровня организации правового просвещения в области прав и свобод человека, форм и методов их защиты. Поэтому в июле 2009 года на заседании Общественного совета при Уполномоченном коллективным решением была организована рабочая группа для разработки краевой комплексной Программы по правовому просвещению населения. Такой документ в 2010 году был создан и направлен Губернатору края. В.И. Шпорт поручил соответствующим структурам разработку краевой Программы правового просвещения, в которой будут определены цели, принципы, задачи и основные направления правовой просветительской деятельности в Хабаровском крае на период до 2025 года.

В комплексе с публикациями в прессе, теле- радиопередачами, личными консультациями Уполномоченных и юристов аппарата, выездными приемами граждан, взаимодействием с правоохранительными органами и другими мерами правовое просвещение в нашем крае развивается и будет совершенствоваться.

Собственно, с начала своей деятельности Уполномоченный по правам человека уделяет внимание этому направлению. Кроме устных консультаций и разъяснений в прессе по проблемам граждан, продолжается издание и бесплатное распространение материалов по правовой тематике. В том числе: ежегодные доклады «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного», брошюры по итогам проведения семинаров, тематические издания. Так, изданы 8 выпусков информационных памяток. В каждом из них, как минимум, 8 юридических

консультаций по актуальным вопросам. Причем, в последнее время практикуется издание совместных тематических сборников. Один из них выпущен совместно с региональным Отделением Пенсионного фонда РФ, другой – с Министерством социальной защиты населения края, третий – с Комитетом по делам опеки и попечительства Правительства края.

Практика убеждает в том, что такая услуга востребована. Только в 2010 году общий тираж этих изданий составил более 20 тысяч экземпляров. Решено выпускать подобные юридические консультации и в дальнейшем.

В продолжение линии по просвещению в 2010 году был организован I краевой фестиваль защиты социальных проектов «Я – гражданин России» для учащихся начального и среднего профессионального образования. Он прошел на высоком уровне в краевом учреждении дополнительного образования детей «Созвездие». Учредителями фестиваля стали Министерство образования края, Уполномоченный по правам человека, Центр поддержки гражданских инициатив «ВИКТОРИЯ» и некоммерческое партнерство СИВИТАС Восточная Россия.

11 команд разработали и реализовали социальные проекты. В фестивале участвовали 10 учебных заведений. Хабаровск представляли ПУ № 4, Технологический колледж (отделение НПО), ПУ № 40, техникум водного транспорта, Технический колледж. Участниками фестиваля были также учащиеся ПУ № 34 п. Солнечного, ПУ № 14 и профессионального лицея №8 г. Комсомольска-на-Амуре, ПУ № 15 г. Амурска и Амурского политехнического колледжа.

Разнообразной оказалась тематика представленных проектов – очистка загрязненных рек, утилизация твердых бытовых отходов, благоустройство территории учебного заведения, борьба с вредными привычками, эстетическое развитие учащихся, отношение к службе в армии, установка светофора возле учебного заведения, проблема распространения ВИЧ-инфекции. Эти мероприятия оказались полезными для всех.

Как считает Уполномоченный, этой категории образовательного процесса меньше уделяется внимания, чем студентам и школьникам. Поэтому и решили вести правовое просвещение среди учащихся колледжей, училищ, техникумов. В минувшем году проведен краевой конкурс для этой категории на лучшую презентацию проекта «Я и мои права».



По его условиям ребята представили на дисках презентации по правам детей, военнослужащих, по правам граждан на благоприятную окружающую среду, в сфере ЖКХ и другие.

Более 30 работ оценивали члены комиссии. Порадовал творческий подход многих участников конкурса. По его итогам было решено учредить два первых места. Победителями стали Екатерина

Шмарловская (ПУ № 13 г. Советская Гавань) и Кирилл Бутов из Хабаровского автодорожного техникума. Второе место присуждено учащемуся Комсомольского-на-Амуре строительного колледжа Антону Котылеву. Третьим призером стала Елена Бондаренко из Хабаровского электротехнического лицея № 7.

Уполномоченный отметил также работы Виктории Невинской (Хабаровский судостроительный техникум) и Анны Шошиной (Николаевский-на-Амуре судостроительный техникум).

Для поощрения других активных конкурсантов свои специальные призы подготовили члены конкурсной комиссии – руководитель АНО «Центр поддержки гражданских инициатив «Виктория» Т.В. Солодкова, директор центра военно-патриотического воспитания «Взлет» Е.П. Ларионова и председатель краевого правозащитного центра П.Б. Шмаков. Они поощрили работы Алексея Вяткина (ПУ № 3 г. Хабаровска), Егора Самусенко (ПУ № 40 г. Хабаровска), Марины Андреевой (колледж банка России, г. Хабаровск), Олега Ткаченко (ПУ № 40 г. Хабаровска) и коллективную работу учащихся Вяземского лесхоз-техникума Максима Маслова, Ивана Смирнова, Андрея Бизяева.

А по итогам конкурса учащихся 4-6 классов школ края «В каждом рисунке право» первое место присуждено шестикласснице Анжелике Сусловой из с. Лермонтовка Бикинского района. На втором месте оказалась Алена Голубева (10 лет) из с. Мичуринское Хабаровского района. В связи с трудным выбором было принято решение учредить два третьих места. «Бронзовыми» призерами признаны пятиклассницы – Нина Мельникова из Комсомольска-на-Амуре и Маргарита Герасимова

из с. Булгин Охотского района.

Ряд авторов представлены к поощрению. Среди них: Василий Веселков (п. Тулучи Ванинского района, 6 класс), Виктория Егорова (г. Вяземский, 7 класс), Римма Раздобудько (с. Мичуринское Хабаровского района, 12 лет), Эля Кокоткина (г. Хабаровск, 10 лет), Римма Манашева (п. Солони Верхнебуреинского района, 5 класс), Светлана Коноплева (г. Советская Гавань, 6 класс).

Около трехсот рисунков прислали школьники на краевой конкурс. Многие удивили свежим взглядом на привычные понятия, своей фантазией, техникой рисования.

Как считают члены конкурсной комиссии, важно, что младшеклассники края приобщились к информации о правах и свободах человека, гражданской инициативе и правовой ответственности учащихся.



Радует, что удалось раскрыть творческий потенциал учащихся через актуализацию темы прав человека.

Победителей этих двух конкурсов чествовали на торжественном заседании Общественного совета при Уполномоченном, посвященном Международному дню прав человека, 10 декабря.

Напомним, что в 2009 году проведен конкурс сочинений «Наши права». Тоже перспективное направление. Сколько интересных работ прислали нам школьники со всего края! В них – вся наша жизнь. И они не избегают острых вопросов. По итогам этого конкур-

са в 2010 году издан сборник лучших сочинений. Всем авторам и в школы эти книжки направлены.

Еще одно интересное мероприятие состоялось 27-30 октября – пятый ежегодный конкурс «Знатоки Избирательного права», организованный Избирательной комиссией Хабаровского края при активном участии министерства образования и аппарата Уполномоченного по правам человека.

Участники команд – учащиеся 9-11 классов, победившие весной этого года в районном или городском этапе конкурса. Мероприятие проводилось с целью формирования у молодого поколения правовой культуры и воспитания гражданской позиции, закрепления и углубления знаний в области избирательного законодательства России. За весь период проведения конкурса в нем приняли участия около четырехсот старшеклассников из различных городов и районов Хабаровского края. В этот раз участники провели четыре дня на базе отдыха «Шарголь», которая расположена в Комсомольском районе. Здесь состязались школьники восьми команд из Солнечного, Бикинского, Советско-Гаванского, Комсомольского, Верхнебуреинского, Амурского районов, а также из Комсомольска-на-Амуре и Хабаровска.

Свою номинацию «Знаток прав человека» учредил и Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае. Пятерым лучшим знаатокам по этой теме вручены специальные дипломы и ценные призы.

В профессиональном училище № 3 г. Хабаровска состоялся еще один обучающий семинар «Я и мои права», который организовали Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае, Министерство образования края и АНО «Центр поддержки гражданских инициатив «ВИКТОРИЯ».

В течение года Уполномоченные и сотрудники аппарата активно участвовали в различных мероприятиях, организованных государственными ведомствами и общественными организациями. Среди них: конференция комитетов солдатских матерей, заседание совета уполномоченных представителей коренных малочисленных народов Севера, семинар-совещание по миграционным вопросам (с участием представителей ООН и УФМС РФ), конкурс «Семья Хабаровского края», молодежный бизнес-форум, классные часы в школах по единой теме – о правах и свободах человека, фестиваль социальной рекламы «25 кадр». Средства массовой информации широко освещали эти события, кото-

рые очень важны для общественной жизни края.

Все самостоятельно организованные и совместные мероприятия Уполномоченный использует для того, чтобы информировать и просвещать людей по вопросам прав и свобод человека. Недостаточное знание гражданами своих конституционных прав, неумение или нежелание отстаивать их остаются характерными особенностями жизни российского общества. Такое положение порождает среди населения апатию и безответственность, многократно усиливает предпосылки для нарушения прав граждан. В силу этого распространение знаний о правах и свободах человека является одной из ключевых задач Уполномоченного.

## **Глава II. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае с Молодежной общественной палатой при Законодательной Думе Хабаровского края**

Государственная молодежная политика в крае является одним из приоритетных направлений социально-экономического развития и выполняется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 16.09.1992 № 1075 «О первоочередных мерах в области государственной молодежной политики»; федеральными законами от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях», от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений»; Распоряжением Правительства Российской Федерации от 18.12.2006 № 1760-р; Законом края от 24.12.1999 N 175 «Об основах молодежной политики в Хабаровском крае», постановлением Губернатора края от 19.07.2007 № 110 «О Концепции развития некоммерческого сектора Хабаровского края», постановлением Правительства края от 14.05.2007 № 96-пр «О состоянии работы и перспективах реализации государственной молодежной политики в Хабаровском крае до 2010 года».

В развитие этих нормативных правовых документов распоряжением правительства края от 30.07.2008 № 440-рп была утверждена и концепция развития детских и молодежных общественных объединений в Хабаровском крае до 2010 года. Благодаря этому в крае создана основа для достижения долгосрочных целей в воспитании молодых людей, формировании потребности в активном и здоровом образе жизни,

развитии гражданской позиции, трудовой и социальной активности молодежи, есть необходимые социальные и экономические предпосылки для закрепления наметившихся положительных тенденций.

В крае действуют около 300 детских и молодежных объединений гражданско-патриотической, спортивно-оздоровительной, эколого-краеведческой, социально-правовой направленности. Большинство из них – многопрофильные. Общая численность детей и молодежи, входящих в их составы, составляет более 100 тысяч человек.

С 2005 года в крае осуществляет свою деятельность краевое молодежное общественное движение «Мой край». На начало 2007 года открыто 16 территориальных районных отделений. В мероприятиях движения ежегодно участвуют более 5 тысяч человек. Создаются первичные организации в учебных заведениях края.

Особую роль в развитии молодежного парламентаризма играет Молодежная общественная палата при Законодательной Думе края. Во всех муниципальных образованиях края уровня городских округов и муниципальных районов, а также в некоторых поселениях созданы молодежные парламентские структуры. В высших учебных заведениях создана система общественных приемных Молодежной общественной палаты при Законодательной Думе края.

Активисты палаты в свое время создали Молодежный парламентский центр правовой помощи при Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае. За время своего существования (2007-2010) Центр активно реализовывал поставленные задачи. Его деятельность продолжает носить безвозмездный, социально ориентированный характер. Консультанты Центра оказывают юридическую помощь гражданам. А студенты, работая в Центре, приобретают бесценный опыт правоприменительной деятельности при поддержке и наставничестве юристов-профессионалов аппарата Уполномоченного по права человека в Хабаровском крае.

В итоге главными результатами деятельности Центра являются как юридическая поддержка социально незащищенных слоев общества, так и практическая подготовка студентов-юристов.

К началу 2011 года Молодежный парламентский центр правовой помощи насчитывал 11 консультантов. Текущей деятельностью Центра руководят Валентина Левочки и её заместитель Алина Лончакова.

В 2010 году активисты Центра продолжали работу с письменными

обращениями, выездные консультации в вузах, совместные выездные мероприятия вместе с сотрудниками аппарата Уполномоченного, проведение уроков «Живого права».

Весной консультанты освоили новое направление деятельности – посещение судебных заседаний. Присутствовали на нескольких судебных процессах в Кировском районном суде города Хабаровска. Такая форма является перспективной, поскольку предоставляет возможность получать необходимые опыт и знания в сфере судопроизводства. Более того, консультант Елена Вдовина представляла интересы гражданки в суде и выиграла дело. Оно касалось признания за инвалидом льгот по коммунальным платежам.

Вот другой пример. К консультанту Центра Алине Лончаковой на выездной юридической консультации в сентябре минувшего года обратилась студенческая семья из Дальневосточной академии государственной службы. Они решили стать участниками федеральной целевой программы «Жилище» по обеспечению жильем молодых семей. Консультации Алины помогли грамотно оформить заявку для реализации права на получение молодыми жилищного сертификата.

Но приоритетной является работа с письменными обращениями граждан. Это связано с четко ежемесячно устанавливаемым графиком дежурств в аппарате Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. К тому же, с марта Центр изменил свой график работы – теперь студенты дежурят во все будние дни. До этого Центр работал 4 дня в неделю.

Что касается количественных показателей, то в период с 1 февраля по 29 декабря 2010 года консультанты Центра обработали 109 письменных обращений граждан, переданных им на рассмотрение. Из них в процентном соотношении:

1) 19% обращений касается вопросов гражданских правоотношений (например, защита прав потребителей, возмещение ущерба от противоправных действий органов государственной власти);

2) 10% – о трудовых правоотношениях (например, коллективные обращения по задолженности заработной платы, восстановление на работе);

3) 21% – о защите социальных прав (например, защита прав инвалидов, в частности, предоставление Российской Федерацией и Хабаровским краем специальных средств передвижения, предоставление

льгот инвалидам, пенсионерам);

4) 24% обращений касаются уголовной сферы и уголовно-исправительного права (например, жалобы осужденных на действия (бездействие) администраций исправительных учреждений, жалобы о незаконном осуждении, мошенничестве со стороны государственных служащих, жалобы на незаконные действия сотрудников органов внутренних дел, в частности, причинение побоев потерпевшим сотрудниками милиции);

5) 16% – о жилищных правоотношениях (например, о разделе жилплощади, вопросы о предоставлении квартир по договорам социального найма, о превышении уровня шума);

6) 10% обращений касаются иных вопросов (получение гражданства Российской Федерации, защита прав русских моряков, брошенных работодателем в другом государстве на арестованном судне).

В минувшем году проведены 5 встреч со студентами Дальневосточной академии государственной службы, Дальневосточного государственного медицинского университета, Дальневосточного государственного гуманитарного университета, Тихоокеанского государственного университета. На подобных выездных консультациях вопросы касались разных тематик, но наиболее часто: о трудовых спорах, трудовых договорах, сезонных работах на путине, медицинском обслуживании, получении образования по целевому направлению, службе в армии, послеузовском образовании. В частности, обратилась молодая студенческая семья по поводу участия в подпрограмме «Обеспечение жильем молодых семей» Федеральной целевой программы «Жилище» на 2007 – 2010 годы.

Заключительная выездная консультация минувшего года проходила в Тихоокеанском государственном университете. На этот раз вопросы касались предоставления жилья военнослужащим, перехода на новую систему оплаты труда и других проблем.

Консультанты Центра участвуют в выездных консультациях аппарата Уполномоченного в районы края. К примеру, побывали в нескольких исправительных учреждениях (ИК-12 и ИК-3).

Новым направлением работы становится участие в выездных консультациях Уполномоченного по правам ребенка в Хабаровском крае. 12 мая 2010 года Молодежный парламентский центр правовой помощи участвовал в плановом проверочном выезде Уполномоченного по пра-

вам ребёнка в Центр временного содержания несовершеннолетних правонарушителей.

Активисты Центра совместно с Общественной приемной Молодежной общественной палаты ХГАЭП проводят уроки «Живого права» для школьников 9-11 классов в школах, Экономической гимназии, Политехническом лицее. За отчетный период проведено 12 лекционных занятий по темам: «Конституционные права, свободы и обязанности гражданина РФ», «Уголовная ответственность и наказание», «Экологическое право», «Юридические профессии» и другим.

Консультанты Центра совместно с юристами аппарата Уполномоченного по правам человека в крае участвовали также в акции «Я - гражданин», проведенной в лагере «Созвездие» для студентов ССУЗов.

Отметим и сложности, с которыми сталкивается руководство Центра: периодическая сменяемость кадров, что в определенные моменты снижает эффективность его деятельности в силу нехватки консультантов и неподготовленности вновь принятых членов Центра;

трудности по делопроизводству;

неосведомленность граждан, в том числе и студентов ВУЗов, о существовании Центра, что снижает объем работы консультантов.

Несмотря на имеющиеся проблемы, Центр является одним из удачных социально-ориентированных проектов, который способен удовлетворять потребности современной действительности.

В своем Послании Федеральному собранию Президент Российской Федерации Д.А. Медведев одним из основных принципов новой политической стратегии развития страны определил модернизацию как первый в нашей истории опыт, основанный на ценностях и институтах демократии. При этом он отметил, что «перемены к лучшему происходят лишь там, где есть возможность для открытого обсуждения возникающих проблем, для честного соревнования идей, определяющих методы их решения, где граждане ценят общественную стабильность и уважают закон. И в то же время могут брать на себя ответственность за положение дел в своем поселке или городе, понимают, что только активная позиция приводит в движение тяжелую машину государственной бюрократии».

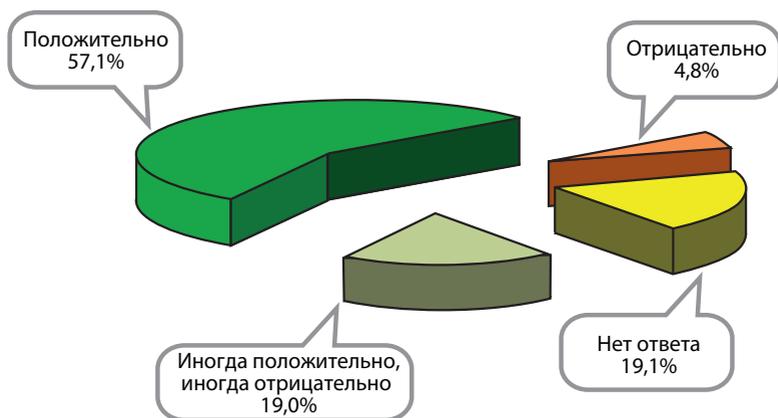
Это в первую очередь относится к молодежи – будущему нашей страны. Одним из механизмов вовлечения в процесс управления страной, является непосредственное участие молодежи в общественно-

политической жизни, что является основой, которая будет способствовать успешной реализации программы преобразований в России. Активисты Центра правовой помощи при Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае доказывают это конкретными действиями.

#### **РАЗДЕЛ IV. ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ НА 2011 ГОД**

В 2011 году исполняется пять лет со дня учреждения института Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. За прошедшие годы наработан определенный опыт по защите законных прав и свобод дальневосточников. При этом Уполномоченный, защищая права и свободы человека, стремится в полной мере руководствоваться Конституцией, законами Российской Федерации и края, а также, что, безусловно, важно, справедливостью и голосом совести.

Итоги деятельности краевого правозащитного института подтверждают правильность изначально выбранных направлений и форм работы. Ключевой предпосылкой для такого вывода является готовность граждан и общества в целом поддержать Уполномоченного (диаграмма 21).



**Диаграмма 21.**  
**Оценка населения деятельности**  
**Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае**

Вместе с тем, обращения жителей края и постоянные выезды в муниципальные районы свидетельствуют: несмотря на достигнутые

в последние годы позитивные сдвиги в экономике, уровень жизни большинства населения все еще низок. Это неблагоприятно отражается на реализации их прав и свобод. В обществе, как и прежде, распространены правовой нигилизм и недоверие к власти. Все это делает работу краевого государственного правозащитного института весьма сложной и ответственной.

Поэтому на 2011 год и ближайшее будущее основой деятельности Уполномоченного будет неуклонное повышение эффективности мер, направленных на содействие восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, а также работа по правовому просвещению с тем, чтобы граждане могли эффективно использовать те возможности, которые им предоставляет российская государственная и правовая система. Человек должен, прежде всего, четко определять свои права, иметь представление о нормативных правовых актах, гарантирующих ему эти права, и уметь реализовать их с помощью существующих государственных механизмов.

Обобщая опыт работы краевого правозащитного института за прошедшие годы, Уполномоченный считает необходимым сохранить и развить следующие направления в его деятельности:

1) организация правового просвещения населения края путем проведения обучающих семинаров и конференций, конкурсов, публикации в средствах массовой информации юридических консультаций и разъяснений, выпуска методических материалов под общей рубрикой «Как защитить права человека», в рамках Концепции правового просвещения жителей края, предложенной Уполномоченным, одобренной Губернатором и Законодательной Думой Хабаровского края;

2) совершенствование практики приема граждан и рассмотрения их письменных обращений, строго соблюдая при анализе конфликтных ситуаций объективность и справедливость;

3) подготовка исковых заявлений для обращений граждан в суд за защитой своих нарушенных прав, а также прав ребенка;

4) проведение выездных проверок по письменным обращениям граждан, поступившим в адрес Уполномоченных, в том числе совместно с заинтересованными министерствами и ведомствами края, органами юстиции и прокуратуры;

5) организация выездных приемов Уполномоченных и сотрудников аппарата Уполномоченного в муниципальных образованиях края;

6) осуществление правового мониторинга причин, способствующих нарушениям прав и свобод человека и гражданина, по следующим вопросам:

соблюдение прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, проживающих в детских домах и школах-интернатах;

соблюдение прав граждан на жилище;

соблюдение прав инвалидов и престарелых на социальную реабилитацию и трудовую занятость, в том числе проживающих в домах-интернатах;

обеспечение прав и законных интересов лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания и камерах для административно-задержанных;

обеспечение прав и законных интересов лиц, содержащихся в следственных изоляторах и исправительных колониях;

7) внесение предложений Губернатору края и Законодательной Думе по совершенствованию федерального и регионального законодательства в части соблюдения прав и свобод человека и гражданина;

8) развитие и укрепление взаимодействия с некоммерческими правозащитными организациями края, в том числе с помощью Общественного совета при Уполномоченном и Общественной палаты Хабаровского края;

9) на основе заключенных Соглашений с государственными и правоохранительными органами продолжить согласованную деятельность в рамках защиты прав человека и по повышению правовой культуры граждан, в том числе сотрудников этих органов. Принимать участие в работе созданных при них Общественных советов, а также использовать иные формы сотрудничества, тем самым совершенствуя правоприменительную практику;

10) координировать деятельность начинающих юристов Молодежного парламентского центра правовой помощи по оказанию юридических консультаций гражданам, обратившимся в центр, а также по проведению совместных акций в высших и средних учебных заведениях края.

**Уполномоченный  
по правам человека  
в Хабаровском крае**



**Ю.Н. Березуцкий**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	стр.1
<b>Раздел I.</b> Информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае по рассмотрению обращений граждан в 2010 году.....	стр.3
<b>Раздел II.</b> Основные аспекты соблюдения прав и свобод человека в Хабаровском крае.....	стр.11
Глава I. Общая оценка соблюдения прав и свобод человека в Хабаровском крае.....	стр.11
Глава II. Реализация конституционного права граждан на жилище.....	стр.20
Глава III. Реализация конституционного права граждан на труд.....	стр.35
Глава IV. Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	стр.48
Глава V. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение.....	стр.61
Глава VI. О правах и законных интересах ребенка.....	стр.74
Глава VII. О правах и законных интересах коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации на территории края.....	стр.95
Глава VIII. Реализация конституционного права граждан на государственную защиту.....	стр.105
Глава IX. Реализация конституционного права граждан на судебную защиту.....	стр.116
Глава X. О правах человека в местах принудительного содержания.....	стр.129
<b>Раздел III.</b> Сотрудничество Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае по защите и восстановлению прав и свобод человека и гражданина.....	стр.145
Глава I. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае со средствами массовой информации и правовое просвещение жителей края.....	стр.145
Глава II. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае с Молодежной общественной палатой при Законодательной Думе Хабаровского края.....	стр.155
<b>Раздел IV.</b> Основные задачи Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае на 2011 год.....	стр.160

## ПРИЕМНАЯ ГРАЖДАН

### Дни и часы приема:

Понедельник, среда – с 10.00 до 19.00

Четверг, пятница – с 9.00 до 17.00

Перерыв – с 13.00 до 14.00

Телефон: 31-84-30

### Личный прием

Уполномоченный по правам человека

**Березуцкий Юрий Николаевич**

проводит прием

**1 и 3 вторник – с 14.00 до 18.00**

Уполномоченный по правам ребенка

**Жукова Светлана Леонидовна**

проводит прием

**2 и 4 вторник – с 14.00 до 18.00**

Предварительная запись по телефону: 31-84-30

### Адрес:

*г. Хабаровск,*

*ул. Муравьева-Амурского, 32,*

*кабинет 301.*