ДОКЛАД

«О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА НА ТЕРРИТОРИИ ХАБАРОВСКОГО КРАЯ И О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ В 2016 ГОДУ»

ДВГНБ

ЭР00855

ДВ
государственная
научная библиотека

ОГЛАВЛЕНИЕ

	Введение	3
Раздел I.	Соблюдение прав и свобод человека и гражданина в Хабаровском крае: социологическое измерение (2006-2016 годы)	5
Раздел II.	Личные (гражданские) права	11
Глава 1.	Реализация конституционного права граждан на государственную защиту	13
Глава 2.	Реализация прав человека в местах принудительного содержания	27
Глава 3.	Право на судебную защиту и на исполнение судебных актов в разумный срок	40
Раздел III.	Социально-экономические права	54
Глава. 1	Соблюдение прав граждан на жилище	57
Глава 2.	Реализация права на труд	81
Глава 3.	Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.	106
Глава 4.	Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение	146
Раздел IV.	Политические права	167
Приложение	Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2016 году	178

ДВГНБ

ВВЕДЕНИЕ

2016 год является юбилейным – десятым, со дня принятия Закона Хабаровского края от 31 июля 2006 года № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» и начала практической работы на хабаровской земле нового государственного правозащитного института.

За годы, прошедшие с момента создания института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае, он логично вписался в правозащитную систему, действующую в регионе. Практика и итоги деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае (далее – Уполномоченный) показали, что его деятельность способна эффективно влиять на соблюдение прав и свобод человека государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами.

Важным итогом десятилетней работы Уполномоченного в крае стал его высокий авторитет как наиболее объективной и доступной для жителей края государственной организации, где они могут бесплатно получить юридическую помощь и поддержку, узнать истинную правовую оценку обжалуемых действий и решений.

Представляемый Доклад – это итог работы краевого правозащитного института с учетом десятилетнего периода, в результате которой был внесен важный вклад в развитие системы государственной защиты прав и свобод граждан Хабаровского края. В основу Доклада положены события и факты, имевшие место на территории края, которые стали известны Уполномоченному из поступивших к нему обращений граждан, результатов личного приема, 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 Уполномоченным или с его участием.

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

Выражаю признательность всем, кто помогал осуществлять деятельность краевого правозащитного института, способствовал

ДВГНБ

восстановлению и защите прав и законных интересов жителей Хабаровского края.

В соответствии с Законом Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» Доклад направлен Губернатору Хабаровского края и в Законодательную Думу Хабаровского края. В электронном виде Доклад размещен на официальном сайте Уполномоченного (www.pravo.khv.ru).

Уполномоченный по правам
человека в Хабаровском крае И.И. Чесницкий

ДВГНБ

Раздел I.
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В ХАБАРОВСКОМ КРАЕ: СОЦИОЛОГИЧЕСКОЕ ИЗМЕРЕНИЕ (2006-2016 годы)[1]

Права человека, закрепленные в Конституции Российской Федерации, характеризуют его правовой статус по отношению к государству, возможности и притязания в экономической, социальной, политической и культурной сферах. По господствующим в современном мире представлениям права человека носят естественный и неотчуждаемый характер. Свободное и эффективное осуществление прав человека является одним из основных признаков гражданского общества и правового государства.

В Конституции Российской Федерации, как нормативном правовом акте высшей юридической силы, зафиксирован базовый принцип – признание человека, его прав и свобод высшей ценностью. Эта сложившаяся система принципов, норм, правил и традиций взаимоотношений между людьми и государством обеспечивает индивиду, во-первых, возможность действовать по своему усмотрению (эта часть прав обычно называется свободами); во-вторых, получать определенные материальные, духовные и иные блага (права, задекларированные в основном законе страны).

Вместе с тем, в реальной жизни российского общества имеют место нарушения основных прав и свобод человека, обусловленные как объективными условиями его развития, так и субъективными факторами. В свою очередь, Конституция Российской Федерации представляет и гарантирует гражданам право на защиту нарушенных прав и свобод, в том числе в административном или судебном порядке.

Административная защита нарушенных прав осуществляется целой системой государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц, а также государственных правозащитных институтов и общественных объединений правозащитной направленности. Институт уполномоченного по правам человека также является частью этой системы.

31 июля 2016 года институт уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае отметил свое 10-летие. Оценивая итоги его деятельности, есть достаточные основания утверждать, что этот государственный институт

[1] Раздел подготовлен на основе социологического исследования, проведенного Дальневосточным институтом управления - филиалом РАНХиГС среди жителей Хабаровского края в рамках проекта: «Соблюдение прав и свобод человека и гражданина и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае», социологического исследования: «Представления граждан о правах и свободах как основа развития гражданского и правового сознания».

ДВГНБ

состоялся и стал необходимым, признаваемым властями и населением, звеном в системе государственной защиты прав граждан.

Востребованность института уполномоченного по правам человека в нашем крае наглядно иллюстрируется рядом итоговых цифр прошедшего десятилетия.

Так, за истекший период к Уполномоченному обратилось 53 694 человека. Среди них как жители Хабаровского края, так и жители других регионов России, стран ближнего и дальнего зарубежья.

Рассмотрено 32 731 обращение граждан, практически по каждому третьему обращению Уполномоченный смог полностью или частично оказать содействие в восстановлении нарушенного права.

Таблица 1 - Динамика обращений граждан к Уполномоченному за 10 лет его деятельности в крае

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Общее количество поступивших обращений	210	2963	3214	3451	3690	3752	3020	3076	3143	3194	3018
Количество коллективных обращений	12	93	97	104	72	56	50	37	51	56	70
Численность граждан, поставивших подписи в коллективных обращениях	640	4413	4802	2676	1778	933	955	508	1718	827	2411

Анализ социального статуса заявителей указывает на то, что наиболее часто за помощью к Уполномоченному обращаются социально уязвимые группы населения. Так, от пенсионеров, ветеранов труда и Великой Отечественной войны, инвалидов и безработных поступило 41,4% обращений. Далее, по количеству, следуют обращения рабочих и служащих (30,1%), лиц, находящихся в местах лишения свободы (15,7%).

Социальный статус заявителей, безусловно, влияет на характер обращений.

Лидирующее положение занимают вопросы в области защиты, восстановления социальных и личных (гражданских) прав граждан. Их доля в общем объеме составила 79,3% (49,3% и 30% соответственно). Доля обращений по проблемам защиты экономических, политических и культурных прав составила 6,3% (5,6%, 0,6% и 0,1%).

ДВГНБ

Таблица 2 - Динамика обращений граждан к Уполномоченному за период с 2007 по 2016 годы по группам прав *(в 2006 году учет жалоб по тематическому классификатору не велся в связи с чем, данные отсутствуют)*

Количество обращений:	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
- по вопросам защиты личных (гражданских) прав	599	671	911	918	1219	970	1067	1224	1016	1198
- по вопросам защиты социальных прав	1940	1982	1738	1620	1751	1388	1329	1332	1631	1439
- по вопросам защиты экономических прав	79	133	180	171	189	175	197	215	205	287
- по вопросам защиты политических прав	-	-	16	24	13	17	17	33	27	40
- по вопросам защиты культурных прав	-	-	8	7	6	2	11	3	0	5

Наряду с обращениями граждан, поступившими в адрес Уполномоченного, оценку значимости для жителей Хабаровского края прав и свобод дают результаты мониторингового регионального социологического исследования, проведенного Дальневосточным институтом управления – филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Необходимо отметить, что динамика мнений опрошенных жителей о значимости и важности их личных прав за последние годы не претерпела существенных изменений. Большинство опрошенных респондентов отмечают приоритетность права на жизнь в качестве основного и неотчуждаемого. Оно служит первоосновой всех других прав и свобод человека. В этой связи право на жизнь, как ценность, является достаточно устойчивым в сознании более половины жителей края на протяжении всего исследовательского периода. При этом на реализацию этого права гражданина противоречивое влияние оказывает вся система органов государства, обеспечивающих сохранение здоровья, его безопасность, охрану труда, профилактику дорожно-транспортных происшествий и др.

Следующим по значимости личным правом является право на защиту своих прав и свобод. Среди опрошенных жителей отмечена устойчивость мнений к этому праву. Более того, с 2015 года его значимость отмечают уже свыше половины респондентов (52,7%). Третью позицию в рейтинге важности личных прав и свобод занимает свобода и личная неприкосновенность.

Если в 2009-2012 годах гарантированная Конституцией Российской Федерации свобода мысли и слова была важна для каждого четвертого

ДВГНБ

опрошенного, то в последующем количество граждан, для которых значима данная свобода, выросло на 8% по сравнению с 2014 годом и на 11,3% по сравнению с 2009 годом.

Похожая ситуация произошла со свободой от любых вмешательств в частную жизнь. Так, если в 2009-2012 годах важность данной свободы разделял один из пяти опрошенных, то с 2015 года – каждый третий.

Не остались без внимания и остальные личные права и свободы граждан: свобода передвижения по стране и за ее пределами, право на родной язык, религиозные свободы и свободу совести. До 2014 года они были актуализированы в сознании лишь одного из десяти респондентов. С 2014 года отмечается резкий рост важности указанных прав и свобод на 14,3%, 18,5% и 9,8% соответственно. Это, в свою очередь, может служить индикатором гражданской зрелости общества и его правосознания.

Возможности участия человека в государственной и общественно-политической жизни реализуются через его политические права.

Из всех политических прав наиболее значимым для половины опрошенных жителей края по-прежнему является право избирать и быть избранным.

К менее важным большинство респондентов относят право на участие в общественной и политической жизни. При этом значимость данного права неуклонно растет с каждым годом (рост составил 8,8% от показателей 2009 года)[2]. Вместе с тем, рост важности права на участие в общественной и политической жизни, к сожалению, не повлиял на социальную практику, выразившуюся в низкой явке граждан на выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, прошедшие в сентябре 2016 года.

Статистической погрешностью по-прежнему являются ответы опрошенных, отметивших ценность свободы объединений и союзов. Сохраняется отчужденность людей от общественных забот края, города, поселения, которая является индикатором низкой самоорганизованности людей, их интереса к объединению, в том числе и для защиты своих прав и свобод. Однако, в форс-мажорных обстоятельствах, которые были вызваны катастрофическим наводнением, немалая часть жителей края проявила гражданскую зрелость и воспользовалась своими правами на участие в общественной жизни. Так, реальное участие в оказании помощи и поддержки людям, пострадавшим от наводнения, оказывал каждый второй опрошенный житель края (таблица 3).

[2] В 2009 году проведено первое социологическое исследование.

ДВГНБ

Таблица 3 - Распределение ответов на вопрос: «Вы лично в каком-либо виде приняли участие в оказании помощи и поддержки людям, пострадавшим от наводнения?» сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов ответа[3]

Варианты ответов	%
1. Нет, участие не принимал	51,0
2. Переводил деньги (почтовый перевод, СМС-перевод, перевод через банк)	17,6
3. Работал волонтером	8,5
4. Оказал материальную помощь (вещи, обувь, предметы первой необходимости)	21,4
5. Другое	1,5

В рейтинге важности социально-экономических прав лидерство сохраняет право на жилище. Его выделяют половина опрошенных.

Наименьшее значение для жителей края по-прежнему имеет право частной собственности и предпринимательства, которое предусматривает свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной, не запрещенной законом экономической деятельности. Реализация этого права зависит от многих факторов, которые могут как стимулировать предпринимательскую деятельность людей, так и блокировать ее своими действиями. Наличие конституционных гарантий права частной собственности, предпринимательства далеко не всегда обеспечивает их соблюдение в современных российских условиях. Это служит ограничением для реализации потенциала собственников и предпринимательской активности людей. Только двое из десяти опрошенных оценивают для себя важность этого права.

Приведенная специфика приоритетности прав и свобод для жителей Хабаровского края свидетельствует о том, что наиболее важными для себя конституционными правами и свободами жители края считают социально-экономические права и права личности, т.е. базовые права, без обеспечения которых невозможно создание гражданского общества. Но, с другой стороны, реализация этих прав в меньшей степени требует от конкретного гражданина активности, приложения личных сил, предложения гражданских инициатив. Такое отражение общественного сознания и выступает индикатором достаточно слабой реальной включенности граждан в жизнь социума, низкого уровня их социальной активности.

[3] Статические данные из научного отчета Дальневосточного института управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Хабаровском крае: социологическое измерение (2009-2013 годы).

ДВГНБ

Очень значимой характеристикой развития гражданского общества выступает оценка населением нарушений прав и свобод. Причем в рамках проведенного Дальневосточным институтом управления социологического исследования была дана оценка существующих нарушений прав и свобод с двух сторон:

- во-первых, респонденты должны были оценить наиболее часто нарушаемые права и свободы в России в целом (более субъективная оценка);

- во-вторых, необходимо было оценить те права и свободы, которые нарушались у самих граждан (более объективная оценка).

Полученные результаты свидетельствуют, что в реальности права и свободы граждан значительно меньше нарушаются, нежели это существует в общественном мнении. Более того, две трети граждан отметили, что их права и свободы не ущемляются.

Как показывают результаты социологического исследования, в большей степени жители Хабаровского края указывают на ущемление и нарушение социально-экономических прав. В меньшей степени в общественном мнении отражено нарушение политических прав граждан.

Как уже было отмечено выше, большинство граждан и членов их семей не сталкивались с нарушением или ущемлением их прав и свобод. В то же время каждый третий опрошенный житель края отметил о таких нарушениях. Анализ субъектов обращения за помощью, поддержкой, решением нарушенных прав и свобод, во многом отражает степень доверия граждан этим субъектам (институтам), степень развитости гражданского и правового общества.

Так, жители Хабаровского края считают, что в большей степени эффективны в решении проблем и защите прав граждан правовые институты:

– суды (50,9% опрошенных отметили эффективность обращения в суды за помощью);

– прокуратура (48,8%);

– институт уполномоченного по правам человека (34,8%);

– полиция (28,0%).

Обращение к общественным и политическим институтам считают эффективным средством немногие.

В целом, результаты опроса подтвердили позитивную динамику представлений населения Хабаровского края об институте уполномоченного по правам человека и сохранении баланса положительных оценок эффективности его работы. О том, как удалось этого добиться, изложено в ежегодных докладах «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по

ДВГНБ

правам человека в Хабаровском крае», которые направляются органам государственной власти края и местного самоуправления, депутатам, публикуются на официальном сайте Уполномоченного.

Необходимо отметить, что позитивное влияние на эффективность деятельности Уполномоченного оказывают соглашения о сотрудничестве в защите прав и свобод человека, заключенные с большинством действующих в крае краевых и региональных структур федеральных органов.

Деятельность Уполномоченного находит понимание и поддержку общественности, Губернатора и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края.

Отмечая 10-летний юбилей своей деятельности, Уполномоченный и его аппарат полны решимости совершенствовать свою деятельность, повышать ее эффективность и результативность, тем самым внося значительный вклад в обеспечение и защиту прав и свобод человека в крае.

Раздел II.
ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) ПРАВА

Всеобщей декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН в декабре 1948 года, Международным пактом о гражданских и политических правах и Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, принятыми резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН в декабре 1966 года, выработаны и установлены международные стандарты по правам человека. Большинство из этих стандартов рассматривается в качестве общепризнанных принципов и норм международного права, имеющих обязательную силу для всех государств-участников международных документов о правах человека.

Российская Федерация, как полноправный член международного сообщества, ориентируется на указанные стандарты, а также признает и гарантирует права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией[4].

В свою очередь, конституционные права и свободы человека и гражданина составляют ядро правового статуса человека, выражают общие, наиболее принципиальные связи человека и гражданина с обществом и государством, лежат в основе всех других прав, свобод и обязанностей, регламентируемых отраслевым законодательством, а также имеют одинаковый объем для каждого гражданина государства.

[4] Пункт 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации.

ДВГНБ

Важной чертой Конституции Российской Федерации является наличие обширного раздела (главы), в котором закреплены основные права и свободы человека и гражданина.

Также следует отметить, что конституционные права человека представляют собой определенную систему, которая включает в себя отдельные разновидности прав и свобод человека и гражданина. В данной системе личные (гражданские) права и свободы занимают особое место. Более того, эта группа прав принадлежит каждому человеку независимо от его гражданства, национальной и иной принадлежности и может быть реализована только самим человеком.

Конституция Российской Федерации к личным (гражданским) правам и свободам человека и гражданина относит:

- право на жизнь (статья 20);
- право на достоинство личности (статья 21);
- право на свободу и личную неприкосновенность (статья 22);
- право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени (статья 23), под которыми закон понимает переписку, телефонные переговоры, телеграфные и иные сообщения, сведения медицинского, интимного характера и другую информацию, касающуюся исключительно данного человека и которая может в случае разглашения нанести ему моральный ущерб. Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются (статья 24);
- право на неприкосновенность жилища, на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства (статьи 25, 27).

Конституция Российской Федерации также содержит положения, конкретизирующие реализацию личных прав и свобод. Так, например, запрещены пытки, насилие или другие унижающие человеческое достоинство обращения и наказания. Никто не может быть подвергнут без добровольного согласия медицинским, научным или иным опытам.

Человек может быть арестован только по решению суда. До судебного решения лицо не может быть задержано на срок более 48 часов[5].

Провозглашение в Конституции Российской Федерации личных прав и свобод граждан требует от государства создание действенного механизма их охраны и защиты. Так, одним из элементов механизма защиты фундаментального права человека – права на жизнь, является закрепление в отраслевом законодательстве ответственности за нарушение данного права.

[5] Права человека и гражданина в России // Н. Баранов//nicbar.ru/azb/39-bermas-fluctuate-ucoz.html

ДВГНБ

К примеру, в Уголовном кодексе Российской Федерации установлена уголовная ответственность за убийство, доведение до самоубийства, оставление в опасности и многие другие. Еще одним элементом указанного механизма являются правоохранительные органы, первостепенной задачей которых является защита прав человека от противоправных посягательств, а также восстановление нарушенных прав, профилактика правонарушений и привлечение правонарушителей к установленной законом ответственности.

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

Глава 1.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ЗАЩИТУ

Основное содержание правоохранительной деятельности в Российской Федерации выражается в выполнении задач по обеспечению правопорядка и законности, охране и защите прав и свобод от нарушений, охране прав и законных интересов государственных и негосударственных организаций, трудовых коллективов, борьбе с преступлениями и иными правонарушениями, контролю за соблюдением правовых предписаний всеми адресатами.

Как уже было отмечено ранее, вопросы взаимоотношений граждан с правоохранительными органами занимают одно из ведущих мест среди обращений, поступающих в адрес краевого правозащитного института.

Не найдя решения проблемы в компетентных органах, получив значительное количество отписок и формальных ответов, подготовленных теми же должностными лицами, на которых жаловались, граждане вынуждены обращаться за содействием к Уполномоченному. За отчетный год в адрес Уполномоченного поступило 316 обращений с вопросами, касающимися деятельности правоохранительных органов, что на 24% больше, чем в 2015 году. Большую часть из них (115 обращений или 36,4% от общего количества обращений, поступивших на деятельность правоохранительных органов) составили жалобы на работу органов следствия и дознания: волокиту, бездействие и неполноту проверки обращений, неправомерные решения, различные процессуальные нарушения при расследовании преступлений. Сотрудники правоохранительных органов

ДВГНБ

не разъясняли заявителям права, не давали ответы на обращения, отказывали в праве на защиту, затягивали сроки расследования.

Значительная часть обращений касалась несогласия с фактом уголовного преследования самих заявителей и исходила преимущественно от граждан, содержащихся под стражей либо в местах лишения свободы. К сожалению, зачастую лица, находящиеся под следствием, апеллируют к различным правозащитным организациям пытаясь затянуть следствие, увести от фактического расследования, тем самым выстраивая свою линию защиты, заставляя в «холостую» работать правозащитные институты. Поэтому, как правило, такие обращения признаются необоснованными.

В целом за десятилетие деятельности Уполномоченного сложилась следующая динамика обращений.

Таблица 4 - Цифровые показатели обращений граждан о нарушении личных (гражданских) прав за период с 2007 по 2016 годы

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Обращения о нарушении личных (гражданских) прав граждан, в том числе:	599	671	911	918	1219	970	1067	1224	1016	1198
- о безопасности, охране правопорядка, деятельности правоохранительных органов	170	304	278	289	369	267	226	303	259	316
- % от общего количества обращений о защите гражданских (личных) прав.	*28,4*	*45,3*	*30,5*	*31,5*	*30,3*	*27,5*	*21,2*	*24,8*	*25,5*	*26,4*

Следует отметить, что уголовно-процессуальным законодательством установлен исключительно процессуальный порядок рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов дознания, следствия, прокурора и суда, осуществляющих уголовное преследование. Непосредственно в уголовном законодательстве определен круг должностных лиц, которые имеют право принимать самостоятельные решения, за которыми закреплены определенные процессуальные права и обязанности.

Наряду с этим, законодатель не наделяет Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации функциями надзора за деятельностью полиции и следствия, равно как и правами участника уголовного судопроизводства, что не позволяет им принимать непосредственное участие при рассмотрении жалоб на действия (решения) сотрудников правоохранительных органов, знакомиться с уголовными делами в целях установления процессуальных и иных нарушений.

ДВГНБ

Несмотря на это, Уполномоченный принимает к рассмотрению подобные обращения и, используя доступные ему средства, оказывает содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина, привлекая для этого соответствующие надзорные органы.

Однако приходится сталкиваться и с тем, что органы, наделенные законными полномочиями по разрешению жалоб на действия (решения) должностных лиц правоохранительных ведомств, по тем или иным причинам уклоняются от рассмотрения таких обращений, что, впоследствии, приводит к необоснованному затягиванию разрешения обозначенных гражданами вопросов и ставит под сомнение эффективность досудебного способа защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках уголовного судопроизводства.

Обращаясь к Уполномоченному, гражданин С. (дело от 15.06.2016 № 748) сообщил, что он и его брат были задержаны сотрудниками полиции в городе Владивостоке и доставлены в краевой центр. При этом их транспортировка в следственный отдел осуществлялась автомобильным транспортом с применением специальных средств.

Анализ доводов заявителя позволил сделать вывод о наличии со стороны правоохранительных органов признаков противоправных действий. В связи с чем, материалы по жалобе были направлены в прокуратуру города.

В дальнейшем обращение рассматривалось в прокуратуре района, в следственном отделе, а окончательное решение принималось в УМВД России по г. Хабаровску. С указанным решением Уполномоченный не согласился, поскольку правовая оценка процессуальному решению следователя в досудебном порядке в данном случае должна быть дана прокурором и (или) руководителем следственного органа.

Однако руководством следственного органа доводы заявителя не были рассмотрены по существу в течение нескольких месяцев, что нельзя признать допустимым.

С учетом изложенного, Уполномоченный опротестовал принятые решения прокурору города.

По результатам рассмотрения доводов омбудсмена обращение гражданина С. было зарегистрировано в книге учета заявлений о преступлениях и направлено для проведения доследственной проверки в следственный отдел. Кроме того, прокуратурой города на имя руководителя Следственного управления СК России по Хабаровскому краю подготовлен проект представления об устранении нарушения закона, который направлен для утверждения в прокуратуру края.

Ход и итоги проверки по обращению гражданина С. до настоящего времени находятся на контроле Уполномоченного.

ДВГНБ

Продолжая тему оперативности и объективности принимаемых решений, необходимо остановиться на вопросе вынесения постановлении об отказе в возбуждении уголовного дела. Анализ представленных заявителями документов показывает, что проверки по их заявлениям о совершенном преступлении зачастую проводятся формально, поверхностно, не в полном объеме, юридическая оценка событиям дается неверная, что фактически блокирует право граждан на доступ к правосудию или право на справедливое следственное разбирательство. А это, в конечном итоге, приводит к нарушению права на судопроизводство в разумный срок.

Порядка 60% обращений, поступивших к Уполномоченному, по данной тематике подтвердились. Причинами их удовлетворения стали необоснованные процессуальные решения до выполнения необходимых следственных действий и оперативно-розыскных мероприятий. К сожалению, полномочия прокурора по устранению допущенных следственными органами нарушении законности в стадии возбуждения уголовного дела ограничены, поскольку установленный Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации порядок реагирования прокурором на факты необоснованного отказа в возбуждении уголовного дела органами предварительного следствия не позволяет ему своевременно принять законное решение по заявлениям и сообщениям граждан о совершении против них противоправных деянии. Это, в первую очередь, связано с лишением прокурора принадлежавшего ему ранее права возбуждения уголовного дела.

Согласно действующему уголовно-процессуальному законодательству, признав отказ руководителя следственного органа, следователя в возбуждении уголовного дела незаконным или необоснованным, прокурор в срок не позднее пяти суток с момента получения материалов проверки сообщения о преступлении, отменяет постановление об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем выносит мотивированное постановление с изложением конкретных обстоятельств, подлежащих дополнительной проверке, которое вместе с указанными материалами направляет руководителю следственного органа.

В свою очередь, руководители следственных органов, получив от прокуроров отмененные ими постановления об отказе в возбуждении уголовного дела с материалами проверки, как правило, уголовные дела по ним не возбуждают. Процедура дальнейшего рассмотрения вышестоящим руководителем следственного органа вопроса о возбуждении уголовного дела или направлении материалов для дополнительной проверки не гарантирует своевременного и положительного для потерпевшего

ДВГНБ

от преступления гражданина разрешения данного вопроса. В результате этого, нередко, граждане годами пытаются добиться должной реакции от правоохранительных органов на заявление о преступлении. Именно поэтому, дополняя существующие средства защиты прав граждан, во взаимодействии с компетентными органами Уполномоченный способствует восстановлению нарушенных прав и свобод.

В качестве наглядного примера можно привести обращение жителя Бикинского района гражданина Б. (дело от 05.05.2016 № 587), который в мае 2012 года обратился в ОМВД России по Бикинскому району с заявлением о возбуждении уголовного дела по факту мошенничества в отношении его имущества.

С момента подачи заявления и до обращения в 2016 году к Уполномоченному материал проверки сообщения о преступлении побывал в руках девяти следователей, вобрал в себя три тома базы доказательств. Однако, несмотря на это, уголовное дело так и не было возбуждено. Более того, действия (бездействие) следователей неоднократно становились предметом обжалования заявителем, в том числе в судебном порядке, и во всех случаях жалобы заявителя удовлетворялись судом.

Проанализировав доводы заявителя, Уполномоченный признал его обращение обоснованным. В связи с чем, в последующем, в адрес руководства УМВД России по Хабаровскому краю было направлено соответствующее заключение. По результатам проведенной по инициативе Уполномоченного служебной проверки следователь, в производстве которого находился материал проверки по обращению заявителя, привлечен к дисциплинарной ответственности, а вынесенное им к этому моменту постановление об отказе в возбуждении уголовного дела отменено.

Уполномоченный высоко ценит оперативность руководства правоохранительных ведомств в принятии мер реагирования на заключения Уполномоченного. Тем не менее, полагаем, что существует необходимость в повышении качества принимаемых органами следствия и дознания процессуальных решений, поскольку, получая отказ в возбуждении уголовного дела, гражданин должен быть уверен, что для разрешения его заявления было сделано все возможное в рамках закона.

По-прежнему остро для жителей края стоит вопрос бытовых конфликтов (в 2016 году поступило 68 подобных обращений или 22% от общего количества обращений на деятельность правоохранительных органов). В первую очередь, это касается спокойствия граждан.

В соответствии со статьей 34 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях совершение в многоквартирных

ДВГНБ

домах и общежитиях действий, в том числе выполнение ремонтных работ, использование телевизоров, радиоприемников и других звуковоспроизводящих устройств и (или) источников шума, нарушающих тишину и покой граждан, с 22 до 10 часов местного времени в выходные и нерабочие праздничные дни и с 22 до 7 часов местного времени в будние дни признается административным правонарушением.

При нарушении указанных положений граждане, как правило, обращаются в полицию. Вместе с тем, немногим известно, что протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 34 названного Кодекса, в настоящее время уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления. Сотрудники полиции вправе составлять протоколы по указанной статье только в случае, если передача этих полномочий предусмотрена соглашением между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством края.

В свою очередь, необходимость подписания указанного соглашения возникла еще летом 2014 года, когда вступили в силу дополнения к статье 28.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Это было вызвано тем, что при нарушении физическими лицами общественного порядка и спокойствия граждан представители местного самоуправления, при составлении протоколов, не вправе требовать предъявления документов, удостоверяющих личность, равно, как и не вправе пресекать данные правонарушения.

Сотрудники МВД России, обладая правом проверки документов, удостоверяющих личность, и пресечения правонарушений, не обладают полномочиями на составление протоколов об административных нарушениях по вышеуказанной статье. Вследствие этого, прибывающие по вызову сотрудники полиции, не имея права составлять протокол об административном правонарушении, лишь отбирают объяснения у представителей «противоборствующих» сторон и направляют их в составе материала проверки для рассмотрения по существу в органы местного самоуправления.

Тем не менее, сложившаяся ситуация не способствовала заключению обозначенного выше Соглашения между Правительством края и федеральным ведомством, а это, в свою очередь, является фактором, негативно влияющим на статистику применения статьи 34 Кодекса края.

Безусловно, попытки наладить межведомственное взаимодействие предпринимались и неоднократно. Однако, к сожалению, четкий алгоритм действий так и не был разработан.

ДВГНБ

В настоящее время проект соглашения о передаче полномочий проходит процедуру согласования в Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

Вместе с тем, как следует из пояснений Главного управления по вопросам безопасности Губернатора и Правительства края, перспектива его окончательного подписания сторонами неоднозначна, поскольку необходимым условием для этого является определение органа исполнительной власти, уполномоченного на составление протоколов об административных правонарушениях в области тишины и покоя граждан, что повлечет дополнительные расходы краевого бюджета. При этом, даже выполнение этого условия не гарантирует заключение соглашения.

При отсутствии в ближайшее время изменений в этой сфере, Уполномоченный предлагает депутатам Законодательной Думы Хабаровского края провести работу, направленную на выработку возможных вариантов выхода из сложившейся ситуации (например, в формате рабочей группы).

В 2016 году актуальность среди заявителей приобрел вопрос получения разрешения на свидание с родственниками, в отношении которых избрана мера пресечения в виде содержания под стражей. Статистика таких обращений пока невелика. Однако само по себе появление таких вопросов не может не настораживать.

Поводом, для такого рода обращений к Уполномоченному, является отказ со стороны следователя УМВД России по Хабаровскому краю или СУ СК России по Хабаровскому краю в предоставлении свидания либо в непринятии им решения по существу заявленного кем-либо из родственников следственно-арестованного ходатайства о предоставлении разрешения на свидание. При этом, как правило, действия следователя при разрешении таких обращений находились в прямой причинно-следственной связи с поведением подследственного в рамках уголовного дела (признание вины, выдача подельников или похищенного имущества, сотрудничество с правоохранительными органами).

Следует отметить, что в силу статей 17 и 18 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» подозреваемые и обвиняемые имеют право на свидания с родственниками и иными лицами, перечисленными в статье 18 Федерального закона.

Подозреваемым и обвиняемым на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, может

ДВГНБ

быть предоставлено не более двух свиданий в месяц с родственниками и иными лицами продолжительностью до трех часов каждое.

Свидания с родственниками и иными лицами осуществляются под контролем сотрудников мест содержания под стражей и в случае попытки передачи подозреваемому или обвиняемому запрещенных к хранению и использованию предметов, веществ и продуктов питания либо сведений, которые могут препятствовать установлению истины по уголовному делу или способствовать совершению преступления, прерываются досрочно.

Указанные нормы Федерального закона направлены на сохранение и укрепление семейных, родственных и иных социально полезных связей подозреваемых и обвиняемых, находящихся в местах содержания под стражей, обеспечивая при этом интересы раскрытия и расследования уголовных преступлений.

В свою очередь, статьей 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации провозглашен принцип уважения чести и достоинства личности. Более того, часть 1 статьи 51 Конституции Российской Федерации гласит, что никто не обязан свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, круг которых определяется федеральным законом.

Между тем, поскольку разрешение на свидание является правом следователя, а законодатель не ограничил пределы усмотрения следователя при решении таких вопросов, апеллировать к надзорным органам становится бессмысленно.

При таких обстоятельствах отказ в предоставлении свидания либо вовсе игнорирование подобных ходатайств при наличии законодательно закрепленного механизма обеспечения тайны следствия и правовых средств доказывания являются необоснованными и могут рассматриваться как вид психологического давления.

Более того, Уполномоченный убежден, что полномочия по рассмотрению заявлений о предоставлении свиданий с родственниками и иными лицами следует передать руководителям мест содержания под стражей, где и проходят свидания. В настоящее время подобные обращения рассматриваются Уполномоченным при содействии руководства следственных органов.

Так, на рассмотрение к Уполномоченному поступило обращение гражданки А. (дело от 23.03.2016 № 350) о необоснованном отказе следователя следственного отдела по городу Хабаровску Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации

ДВГНБ

по Хабаровскому краю в предоставления свидания с сыном, содержащимся в ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю.

Признав доводы заявительницы обоснованными, а также принимая во внимание ухудшение состояния здоровья ее сына, Уполномоченный направил свое заключение руководству Следственного управления в целях принятия мер к рассмотрению ходатайства гражданки А. о разрешении на свидание. В результате этого ходатайство заявительницы было своевременно рассмотрено следователем и удовлетворено.

Оценивая деятельность правоохранительных органов, важно понимать, что результат их деятельности зависит напрямую от сотрудников, их условий работы, социального и медицинского обеспечения. В связи с чем, Уполномоченный особое внимание уделяет соблюдению прав личного состава правоохранительных органов.

Так, в 2016 году Уполномоченный столкнулся с таким вопросом, как неурегулированность проверки качества медицинской помощи, оказываемой сотрудникам полиции в учреждениях краевой системы здравоохранения.

К Уполномоченному обратилась гражданка Н. (дело от 19.05.2016 № 637) о ненадлежащей медицинской помощи, оказанной в одном из краевых учреждений здравоохранения.

В ходе рассмотрения обращения было выяснено, что заявительница является действующим сотрудником органов внутренних дел. В связи с этим, медицинская помощь оказывалась ей на основании договора, заключенного в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2011 года № 1232 «О порядке оказания сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации, отдельным категориям граждан Российской Федерации, уволенных со службы в органах внутренних дел, и членам их семей медицинской помощи и их санаторно-курортного обеспечения» между Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю и медицинской организацией. Поскольку сотрудники полиции не являются застрахованными в системе обязательного медицинского страхования (далее – ОМС), то качество оказанной ей медицинской помощи не могло быть проверено в рамках ОМС. Федеральное казенное учреждение здравоохранения «Медико-санитарная часть Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю» не имеет права проводить экспертизу качества оказанной медицинской помощи в сторонних организациях ввиду отсутствия в штате врачей-экспертов.

В соответствии с требованиями части 4 статьи 64 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан

ДВГНБ

в Российской Федерации» экспертиза качества медицинской помощи, за исключением медицинской помощи, оказываемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании, осуществляется в порядке, установленном уполномоченным федеральным органом исполнительной власти (Минздравом России). Однако такой порядок до настоящего времени не установлен.

Между тем, государственный контроль качества медицинской помощи, в том числе оказываемой вне правового поля ОМС, возлагается в соответствии с пунктами 4, 11 и 12 Положения о государственном контроле качества и безопасности медицинской деятельности, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2012 года № 1152, на Федеральную службу по надзору в сфере здравоохранения и ее территориальные органы.

Тем не менее, Территориальный орган Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области заявил об отсутствии полномочий для проверки качества оказания медицинской помощи сотрудникам в случаях, когда речь идет об учреждениях здравоохранения краевого подчинения.

В результате сложившейся ситуации сотрудники полиции оказались лишены возможности апеллировать к экспертам в случае возникновения каких-либо сомнений в качестве оказанной им медицинской помощи, независимо от ведомственной принадлежности учреждения здравоохранения, ее оказавшего.

Данное обстоятельство, безусловно, ставит сотрудников в социально неравное положение по отношению к остальным гражданам, что нельзя признать допустимым.

С учетом изложенного, Уполномоченный внес в Министерство здравоохранения Российской Федерации предложение о разработке механизма практической реализации положений части 4 статьи 64 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», что позволило бы устранить существующую правовую неопределенность в рассматриваемой сфере отношений.

Согласно ответу первого заместителя министра, в настоящее время Минздравом России разрабатывается проект приказа, утверждающий порядок экспертизы качества медицинской помощи, за исключением медицинской помощи, оказываемой в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном медицинском страховании.

ДВГНБ

Надеемся, что данный нормативный документ в скором времени будет введен в действие.

В последние годы Уполномоченный планомерно смещает вектор своей деятельности именно в пользу развития системы предупреждения преступлений и профилактики правонарушений.

В 2016 году на федеральном уровне произошло знаковое событие в данной сфере. Президентом Российской Федерации 23 июня подписан Федеральный закон № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», который устанавливает правовую и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования, основные принципы, направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия, полномочия, права и обязанности субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений.

Целью Федерального закона является определение правовых основ формирования и функционирования системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, объединяющей действующие региональные системы профилактики правонарушений.

В качестве субъектов профилактики правонарушений Федеральный закон признает федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры, следственные органы Следственного комитета России, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Следует отметить, что с 2014 года на территории края реализуются мероприятия государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае» (постановление Правительства Хабаровского края от 31 декабря 2013 года № 482-пр).

Программой предусмотрена реализация 12 основных направлений профилактической деятельности (организационные мероприятия по обеспечению общественного порядка и противодействию преступности, содействие развитию деятельности народных дружин, противодействие распространению наркомании, профилактика терроризма, экстремизма, незаконного оборота оружия, предупреждение коррупции, поддержание работоспособности и развитие технических средств обеспечения безопасности, профилактика рецидивной преступности, профилактика правонарушений и преступлений, совершаемых в состоянии опьянения, правонарушений среди несовершеннолетних, информационно

ДВГНБ

пропагандистское сопровождение и другие).

В 2016 году в рамках реализации мероприятий государственной программы освоено более 39 млн. рублей.

На сегодняшний день во всех муниципальных районах и городских округах реализуются мероприятия профилактической направленности, утвержденные правовыми актами органов местного самоуправления. В одном городском округе и 12-ти районах края (г. Комсомольске-на-Амуре, Николаевском, Охотском, Аяно-Майском, Тугуро-Чумиканском, Солнечном, Вяземском, Бикинском, Верхнебуреинском, Ванинском, Советско-Гаванском районах, районах имени Лазо и имени П. Осипенко) приняты районные программы. Общий объем освоенных денежных средств по состоянию на 31.12.2016 составил более 5 млн. рублей.

Это, в совокупности с действиями мерами правоохранительной направленности, принесло свои плоды.

По данным Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, за 2016 год в крае было зарегистрировано 27 008 преступлений, что на 12,7% меньше, чем в 2015 году (30 646 преступлений). Количество лиц, ранее совершавших преступления, снизилось на 6,2% (по Российской Федерации снижение на 1,5%) и составило 8 427 человек, при этом по-прежнему значительно выше среднероссийского остается их удельный вес в общем числе лиц, совершивших преступления, и составляет 64,3% (по Российской Федерации – 54%). Количество преступлений, совершенных ранее судимыми лицами, снизилось на 5 % (по Российской Федерации снижение на 2%) и составило 10 060. Хабаровский край по итогам 2016 года находится на седьмом месте среди субъектов Российской Федерации с наибольшим удельным весом преступлений, совершенных лицами, ранее совершавшими преступление 67% (по Российской Федерации – 56,7%).

Снизилось количество преступлений, совершенных ранее однократно судимыми на 8,3% (с 2 157 в 2015 году до 1 977 в 2016 году), ранее судимыми два и более раза на 23,3% (с 4 128 до 3 167).

Уменьшилось общее количество лиц, совершивших преступления на 6,7% (с 14 055 в 2015 году до 13 107 в 2016 году), из них условно-осужденными на 23,9% (с 506 до 385), в течение первого года после освобождения из УИН на 15,2% (с 454 до 385).

Одним из активно развивающихся на территории края направлений профилактической деятельности является участие граждан в охране общественного порядка.

Так, по состоянию на 31.12.2016 в региональный реестр народных

ДВГНБ

дружин и общественных объединений правоохранительной направленности по Хабаровскому краю включена 141 народная дружина численностью 1 362 человека, из них в 2016 году – 23 народные дружины численностью 246 человек.

Члены действующих народных дружин за период с января по декабрь 2016 года оказали содействие полиции в проведении 4 380 рейдовых мероприятий, в ходе которых пресечено 1 674 правонарушения и 29 преступлений, посещено 916 неблагополучных семей, проверено 1 055 лиц подучетной категории, 799 несовершеннолетних, состоящих на учете в органах внутренних дел, проведено 1 765 бесед по профилактике правонарушений в жилом секторе, в ходе рейдовых мероприятий из незаконного оборота изъято 5 899,51 литров спиртосодержащей продукции.

С целью подготовки народных дружинников к действиям в условиях, связанных с применением физической силы, оказанием ими первой помощи, их правовой подготовки, УМВД России по Хабаровскому краю при взаимодействии с Правительством Хабаровского края проводят обучающие семинары-совещания. Уполномоченный и сотрудники его аппарата также активно участвуют в мероприятиях по правовой и организационной подготовке народных дружинников.

Таким образом, следует констатировать, что народные дружины, как форма участия граждан в охране общественного порядка, доказали свою состоятельность и эффективность. Безусловно, работу в этом направлении необходимо продолжить, что позволит более полно реализовать имеющийся потенциал.

В целях снижения повторной преступности лицами, в отношении которых судом установлен административный надзор, а также социальной поддержки и информирования лиц данной категории граждан в 2016 году УМВД России по Хабаровскому краю продолжена практика проведения на территории Хабаровского края профилактических мероприятий «День поднадзорного лица», начатая годом ранее.

Целью мероприятия является:

– проведение разъяснительной работы с данной категорией граждан, профилактическое воздействие на лиц, ранее судимых, состоящих под административным надзором, в части не допущения совершения ими преступлений и правонарушений;

– контроль за их поведением, а также соблюдение установленных судом административных ограничений и обязанностей;

– повышение уровня социализации и адаптации данных лиц

ДВГНБ

в повседневной жизни;

– доведение информации о правах и обязанностях.

Такие мероприятия в течение 2016 года проведены в восьми муниципальных районах (Солнечном, Комсомольском, Советско-Гаванском, Ульчском, Верхнебуреинском, Амурском, Бикинском районах, районе им. Лазо) и двух городских округах (Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре). Участие в них принимали руководство УМВД России по Хабаровскому краю, прокуроры районов, представители министерства здравоохранения края, службы занятости населения, отделов социальной поддержки населения, Отделения Пенсионного фонда России по Хабаровскому краю, УФСИН России по Хабаровскому краю, военных комиссариатов, а также руководители общественных благотворительных организаций.

В ходе этих мероприятий, проводимых в г. Хабаровске, поднадзорные лица, в рамках оказания бесплатной юридической помощи сотрудниками аппарата Уполномоченного, получили ответы и помощь по многим вопросам, относящимся к различным сферам жизнедеятельности.

В результате проведенных мероприятий 20-ти лицам была оказана помощь в трудоустройстве, шесть человек помещены в адаптационный центр «Открытое сердце», четверым лицам оказано содействие в восстановлении документов. В отношении одной поднадзорной, попавшей в трудную жизненную ситуацию, решен вопрос об обеспечении предметами первой необходимости (кроватка, коляска, пеленки, оформление пособия по рождению ребенка) и размещении в Центре реабилитации «Мать и дитя». На консультацию врача-нарколога направлены четыре поднадзорных лица.

Возвращаясь к Федеральному закону «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», считаем необходимым обратить внимание на то, что документ вводит новую юридическую категорию – «антиобщественное поведение», то есть не влекущие за собой административную или уголовную ответственность действия физического лица, нарушающие общепринятые нормы поведения и морали.

Однако законодателем не конкретизировано понятие общепринятых норм поведения и его критерии, подразумевая при этом по смыслу общих положений Федерального закона, что такие нормы будут устанавливаться субъектами профилактики правонарушений.

С учетом того, что понятие «общепринятых норм поведения» имеет расплывчатый характер, сложно представить, во что «профилактика антиобщественного поведения» может сложиться на практике.

ДВГНБ

Между тем, как неоднократно указывал Конституционный Суд Российской Федерации, неопределенность содержания правовой нормы препятствует ее единообразному пониманию, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона. Поэтому, самого по себе нарушение требования определенности правовой нормы, порождающего возможность ее произвольного толкования правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

Принятый краевыми депутатами Закон Хабаровского края от 21 декабря 2016 года № 232 «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Хабаровском крае» также не уточняет данные понятия, равно как и порядок оценки поведения граждан.

Принимая во внимание указанные обстоятельства, а также учитывая, что вопросы общественной безопасности, включающие в себя профилактическую деятельность, находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предлагаем депутатам Законодательной Думы Хабаровского края рассмотреть вопрос о внесении поправок в Федеральный закон «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» либо Закон Хабаровского края «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Хабаровском крае» в части уточнения вышеупомянутой терминологии и критериев оценки поведения граждан.

Глава 2.
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и нормами международного права, принятыми Россией, лицу, оказавшемуся в местах лишения свободы, должны быть предоставлены достойные условия содержания и обеспечены основные гражданские, социальные и культурные права: на жизнь, личную безопасность, свободу от пыток, жестокого и унижающего человеческое достоинство обращения, на медицинскую помощь и судебную защиту.

В прошедшем году к Уполномоченному от лиц, находящихся в местах принудительного содержания, их родственников, а также различных правозащитных организаций и адвокатов поступило 270 обращений по вопросам соблюдения прав и свобод в учреждениях уголовно-исполнительной системы и МВД России.

ДВГНБ

Таблица 5 - Цифровые показатели обращений граждан по вопросам соблюдения прав и свобод в учреждениях уголовно- исполнительной системы и МВД России) за период с 2007 по 2016 годы *(в 2006 – 2010 годах отдельный учет обращений рассматриваемой категории не велся, в связи с чем, данные за указанный период отсутствуют)*

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
-	-	-	-	303	318	249	259	219	270

Несмотря на некоторые колебания обращений в количественном отношении, их тематика кардинально не изменилась и характерна для многих учреждений УФСИН и УМВД края.

Как и ранее, подозреваемые (обвиняемые) и осужденные оспаривают обоснованность привлечения их к уголовной ответственности, применение меры пресечения в виде заключения под стражу, ставят вопросы о нарушениях норм уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного законодательства, сообщают о применении недозволенных методов ведения следствия.

Лидирующие позиции в статистике обращений занимают жалобы о неоказании надлежащей медицинской помощи (28,5% обращений), на действия (бездействие) сотрудников учреждений (28% обращений), и на материально-бытовое обеспечение подозреваемых, обвиняемых и осужденных (13% обращений). Вместе с тем, необходимо отметить, что процент удовлетворенных жалоб незначителен. И этому есть объективные причины.

Во взаимодействии с Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Хабаровскому краю, Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю и прокуратурой края Уполномоченным регулярно отслеживается ситуация с обеспечением прав, свобод и законных интересов лиц, находящихся в местах принудительного содержания. За прошедшее десятилетие Уполномоченным и сотрудниками аппарата неоднократно посещены все без исключения учреждения УФСИН России по Хабаровскому краю и УМВД России по Хабаровскому краю.

Пристальное внимание Уполномоченного к соблюдению гарантий прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных обусловлено тем, что пребывание в местах принудительного содержания существенным образом ограничивает правовой статус, сужает круг прав и свобод граждан указанной категории.

В этом смысле 2016 год не стал исключением.

Так, совместно с коллегами из обозначенных выше ведомств по линии МВД России проинспектированы девять изоляторов временного содержания

ДВГНБ

подозреваемых и обвиняемых, два специальных приемника для содержания административно-арестованных, одно специальное учреждение временного содержания иностранных граждан (ИВС ОМВД России по Ванинскому району; ИВС ОМВД России по Советско-Гаванскому району; ИВС ОМВД России району имени Лазо; ИВС и Специальный приемник для содержания лиц, арестованных в административном порядке УМВД России по г. Комсомольску-на-Амуре; ИВС ОМВД России по Солнечному району; ИВС ОМВД России по Бикинскому району; ИВС ОМВД России по Вяземскому району; ИВС ОМВД России по Нанайскому району; ИВС и Специальный приемник для содержания лиц, арестованных в административном порядке УМВД России по г. Хабаровску; Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Хабаровскому краю).

К сожалению, в этих учреждениях сохраняются недостатки, непосредственно вытекающие из конструктивных особенностей эксплуатируемых помещений, устранить которые до настоящего времени не удалось. К их числу можно отнести: несоблюдение нормы санитарной площади в отдельных камерах, отсутствие оконных проемов либо их недостаточный размер, ненадлежащее оборудование камер, отсутствие специальных помещений.

Так, например, ИВС ОМВД России по Солнечному и Бикинскому районам расположены в подвальной части здания территориального органа внутренних дел. Вследствие этого, камерные помещения не оборудованы оконными проемами, а в периоды межсезонья в камерах повышается уровень влажности из-за увеличения уровня атмосферных осадков, что, несомненно, оказывает негативное влияние на лиц, содержащихся в них. На протяжении десяти лет существования в крае института уполномоченного по правам человека это вопрос поднимается регулярно.

Более того, подавляющее большинством изоляторов временного содержания функционируют в качестве мест отбывания административного ареста. В свою очередь, Правилами внутреннего распорядка в местах отбывания административного ареста, утвержденными приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 10 февраля 2014 года № 83, предусмотрено оборудование помещений для содержания лиц, подвергнутых административному аресту, помимо прочего, санитарным узлом (с соблюдением необходимых требований приватности) и умывальником с подводкой холодной и горячей воды. Однако данное условие соблюдается далеко не во всех учреждениях УМВД России по краю.

ДВГНБ

Безусловно, перечисленные выше нарушения и недостатки на данный момент не устранены по вполне определенной причине – необходимость значительных капиталовложений, которых катастрофически не хватает.

Вместе с тем, при посещении учреждений УМВД края Уполномоченным фиксировались также нарушения, вызванные отсутствием надлежащего контроля со стороны ответственных должностных лиц, в том числе:

– неисправное электрооборудование, сантехника;

– ведение служебной документации с нарушением установленного порядка;

– несоблюдение санитарно-эпидемиологических требований;

– не проведение в камерных помещениях ремонтных работ в соответствии с нормативами;

– неэффективное использование вентиляционного оборудования.

Еще одним местом, предназначенным для принудительного содержания граждан в системе МВД России, с недавних пор являются специальные учреждения для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации, либо иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих передаче Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, или иностранных граждан и лиц без гражданства, принятых Российской Федерацией от иностранного государства в соответствии с международным договором Российской Федерации о реадмиссии, но не имеющих законных оснований для пребывания (проживания) в Российской Федерации.

Официальное открытие такого специального учреждения Управления Федеральной миграционной службы по Хабаровскому краю состоялось в краевом центре в 2012 году. Однако деятельность таких учреждений окончательно была закреплена на законодательном уровне, только с принятием Федерального закона от 21 июля 2014 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства Российской Федерации, касающегося специальных учреждений в сфере миграции».

Указом Президента Российской Федерации от 05 апреля 2016 года № 156 «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции» ФМС России упразднено, а его полномочия переданы в МВД России. Это не повлияло на работу

ДВГНБ

специального учреждения, оно продолжило функционировать и с несколько измененным названием (Центр временного содержания иностранных граждан) (далее – Центр) перешло под контроль Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю.

Как отмечалось в Докладе за 2015 год, на законодательном уровне прямо не закреплено право посещения Уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации специальных учреждений. В связи с этим, в 2016 году Уполномоченный направил в адрес федерального омбудсмена предложение о внесении в названный Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» соответствующих поправок.

Тем не менее, авторитет Уполномоченного и многолетнее сотрудничество с правоохранительными ведомствами позволяют наладить эффективное взаимодействие несмотря на правовую неопределенность.

В отчетном периоде Уполномоченный продолжил работу по разрешению проблемных вопросов, выявленных в ходе визита в специальное учреждение в 2015 году. Напомним, что связаны они были с отсутствием правовой регламентации перечня продуктов питания, предметов первой необходимости, одежды, обуви и других промышленных товаров, разрешенных к передачи иностранным гражданам, содержащимся в специальном учреждении, порядка получения и отправления иностранными гражданами и лицами без гражданства почтовой корреспонденции, проведения свиданий с посетителями и круга лиц, на свидание с которыми иностранный гражданин и лицо без гражданства вправе рассчитывать.

Помимо этого, Уполномоченным был поднят вопрос об удостоверении доверенностей от иностранных граждан (лиц без гражданства) руководителями специальных учреждений.

Обозначенная проблематика и предложения Уполномоченного по ее разрешению стали предметом обсуждения на совещании, проведенном в октябре 2016 года при постоянном комитете Законодательной Думы Хабаровского края по законности, правопорядку и общественной безопасности.

По результатам диалога была достигнута договоренность об урегулировании обозначенных вопросов на уровне краевого управления МВД России до утверждения федеральным ведомством нормативного акта, регламентирующего деятельность специальных учреждений.

Также представители краевого правозащитного института смогли обсудить вопросы, возникающие в период реформирования Министерства внутренних дел Российской Федерации и включения в его состав

ДВГНБ

подразделений по вопросам миграции, в ведении которых ранее находились подобные учреждения, а также наметить перспективы их разрешения.

Говоря в целом о работе Центра, следует отметить, что в Хабаровском крае на данный момент это единственное специальное учреждение для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства. Однако уже сейчас УМВД России по Хабаровскому краю столкнулось с ситуацией, когда первоначальный лимит мест (30 койко-мест) не позволяет своевременно исполнять все судебные решения о помещении в специальное учреждение. Вследствие чего, правосудие вынуждено избирать в отношении нарушителей миграционного законодательства иное наказание, что фактически приводит к сохранению уровня нелегальной миграции в крае.

Единственным возможным вариантом разрешения данной проблемы видится ввод в эксплуатацию на территории края еще одного специального учреждения, что позволит разгрузить Центр, принимающий сейчас иностранцев со всей обширной территории края. Однако диалог между федеральными ведомствами и органами исполнительной власти края по обсуждению этого вопроса затянулся и, к сожалению, так и не достиг какого-либо логического завершения.

Исходя из этого, Уполномоченный считает, что необходимо активизировать целенаправленную работу по выработке приемлемого решения по организации на территории края дополнительного специального учреждения для содержания иностранных граждан.

Обращаясь к вопросу соблюдения прав в уголовно-исполнительной системе, следует отметить, что по линии ФСИН России в 2016 году Уполномоченным и сотрудниками аппарата посещены два следственных изолятора, пять исправительных колоний и одна колония-поселение (ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ СИЗО-2 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-3 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-5 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-7 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-12 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ ИК-13 УФСИН России по Хабаровскому краю; ФКУ КП-22 УФСИН России по Хабаровскому краю).

Следует отметить, что проблема нехватки финансирования в системе ФСИН России не менее актуальна, чем в МВД России.

В связи с этим, конструктивные недостатки зданий и сооружений являются типичными и для учреждений пенитенциарной системы.

Кроме того, в заключениях Уполномоченного, как правило, фигурируют: неисправное оборудование (сантехника, осветительные приборы, радиоточки, кнопки вызова дежурного и др.), факты нарушения

ДВГНБ

санитарно-эпидемиологических требований, в том числе, в жилых помещениях, что также свидетельствует о необходимости более внимательного отношения некоторых сотрудников к исполнению своих должностных обязанностей.

Также необходимо отметить, что в исправительных колониях участились случаи нарушения требований Федерального закона от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» в части запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах (кухонный блок, образовательное учреждение, жилое помещение карантина).

Недостаточное внимание уделяется обеспечению условий пребывания лиц с ограниченными физическими возможностями (инвалидов).

Так, статьей 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» законодатель обязывает федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления (в сфере установленных полномочий), организации независимо от их организационно-правовых форм обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур.

Однако проведенный Уполномоченным в течение 2016 года мониторинг условий содержания в местах принудительного содержания показал, что данная норма закона на практике не выполняется.

В частности, на входе в здания учреждений отсутствуют пандусы (подъемники), санитарные узлы и бани (душевые комнаты) не имеют условий для их использования людьми с ограниченными физическими возможностями.

Между тем, данная проблематика поднимается Уполномоченным уже не первый год.

Уполномоченный намерен добиться от УФСИН России по Хабаровскому краю принятия конкретных мер для решения этого вопроса.

В части соблюдения трудовых прав осужденных следует отметить, что при взаимодействии с прокуратурой края и УФСИН России по Хабаровскому краю Уполномоченному удалось добиться того, чтобы заработная плата выплачивалась осужденным два раза в месяц, что соответствует статье 136 Трудового кодекса Российской Федерации. Кроме того, осужденные исправно информируются о размере и составных частях заработной платы, а также производимых удержаниях.

ДВГНБ

Однако работа в этом направлении не окончена, поскольку выплата первой части заработной платы (аванса) трудоустроенным осужденным вне зависимости от занимаемой ими должности и условий труда в различных учреждениях осуществляются в фиксированном размере (от 50 до 500 рублей).

При этом, как следует из письма Федеральной службы по труду и занятости от 08 сентября 2006 года № 1557-6 «Начисление авансов по зарплате», кроме формального выполнения требований статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации о выплате заработной платы не реже двух раз в месяц работодателем, при определении размера аванса следует учитывать фактически отработанное работником время (фактически выполненную работу).

Исходя из вышеизложенного, аванс должен устанавливаться в размере заработной платы, начисленной за отработанные дни первой половины месяца на основании представленного табеля учета рабочего времени. Поскольку величина заработной платы из месяца в месяц варьируется, размер аванса не может быть постоянной, круглой величиной.

В 2016 году Уполномоченным продолжена практическая работа в сфере формирования на территории края условий ресоциализации осужденных.

Рабочий год начался с проведенного в феврале 2016 года совещания при постоянном комитете по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы Хабаровского края, посвященного обсуждению вопроса о целесообразности разработки и принятия закона Хабаровского края, регулирующего вопросы участия органов государственной власти Хабаровского края в ресоциализации лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы и проживающих на территории Хабаровского края.

По итогам обсуждения Законодательной Думой края с учетом мнения Уполномоченного был сформулирован ряд рекомендаций для заинтересованных ведомств.

В частности, прокуратуре Хабаровского края совместно с Правительством края и постоянным комитетом по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы края было рекомендовано разработать проект закона Хабаровского края, регулирующего вопросы участия органов государственной власти Хабаровского края в ресоциализации лиц, отбывающих наказание в учреждениях уголовно-исполнительной системы и лиц, освобожденных

ДВГНБ

из учреждений уголовно-исполнительной системы и проживающих на территории Хабаровского края.

Со своей стороны, Уполномоченный внес в адрес надзорного ведомства и комитета Думы предложения по содержанию указанного законопроекта.

Итогом проделанной работы в рассматриваемом направлении явилось принятие 21 декабря 2016 года законодательным органом края Закона № 232 «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Хабаровском крае».

Настоящий Закон направлен на реализацию на территории Хабаровского края положений Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и устанавливает основные цели профилактики правонарушений в крае, в том числе реинтеграцию в общество лиц, отбывших уголовное наказание в виде лишения свободы и (или) подвергшихся иным мерам уголовно-правового характера, формы профилактического воздействия, а также полномочия органов государственной власти края в сфере профилактики правонарушений.

Однако, следует признать, что итоговый вариант Закона не предусматривает практического инструментария для осуществления профилактических мероприятий, включая реинтеграцию, и, по сути, носит декларативный характер.

К сожалению, не нашли своего отражения предложения Уполномоченного по ресоциализации бывших осужденных и в распоряжении Правительства Хабаровского края от 20 июня 2016 года № 447-рп «О реализации на территории Хабаровского края мероприятий по профилактике правонарушений и противодействию преступности».

Тем не менее, начало положено. Определены направления работы: оказание содействия в обеспечении занятости лиц, освободившихся из мест лишения свободы и отбывающих наказание; обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти края, администрации муниципального района имени Лазо и социально ориентированных некоммерческих организаций по вопросам ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы и проживающих в селе Каменец-Подольск муниципального района имени Лазо.

Кроме того, на территории края реализуются мероприятия, предусмотренные государственной программой Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства

ДВГНБ

Хабаровского края от 31 декабря 2013 года № 482-пр (оказание консультативной помощи; предоставление лицам, подлежащим освобождению из учреждений уголовно-исполнительной системы края, государственных услуг, в том числе по социальному обеспечению, профессиональной ориентации и трудоустройству; изготовление и распространение в учреждениях уголовно-исполнительной системы края рекомендаций по вопросам предоставления государственных услуг в сфере социального обеспечения, трудоустройства).

Безусловно, проводимая в рамках краевой программы работа и привлечение социально ориентированных некоммерческих организаций необходимы. Однако это не решает наиболее сложного вопроса социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы, – обеспечения их жильем.

В связи с этим, сохраняет актуальность предложение Уполномоченного о создании специализированного краевого учреждения (по аналогии с центрами социальной адаптации, действующими на территории Красноярского края), где граждане могли бы временно остановиться (в том числе, за плату), адаптироваться к условиям жизни в обществе и обустроиться.

В Докладе за 2015 год Уполномоченным была сформулирована модель системы исправления и ресоциализации осужденных, значимая роль в которой отводилась работе комиссий по социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, в том числе на краевом уровне.

В октябре прошлого года Губернатором края создана межведомственная комиссия по оказанию содействия учреждениями уголовно-исполнительной системы Хабаровского края и обеспечению ресоциализации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы. В ее состав вошел и Уполномоченный.

Надеемся, что накопленный опыт в данной сфере позволит внести определенный вклад в работу вновь созданного координационного органа, а наработки Уполномоченного будут учтены.

Необходимо отметить, что прошедший год завершился несколькими позитивными событиями.

Так, на протяжении последних пяти лет Уполномоченным велась работа по внесению изменений в федеральное законодательство в части, регламентирующей процедуру подачи ходатайств об отсрочке отбывания наказания в порядке статьи 82 Уголовного кодекса Российской Федерации.

На сегодняшний день ни федеральное, ни краевое законодательство не конкретизирует органы государственной власти и (или) местного

ДВГНБ

самоуправления, уполномоченные на предоставление данных о наличии (отсутствии) у лиц, ходатайствующих перед судом об отсрочке отбывания наказания, условий для проживания с ребенком. Кроме того, не определена форма выдаваемого документа и порядок его удостоверения.

В связи с чем, в 2016 году Уполномоченным в Законодательную Думу Хабаровского края внесен проект федерального закона «О внесении изменений в часть 2 статьи 177 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации и статью 8 Федерального закона «Об опеке и попечительстве».

Законопроектом предлагается изменить конструкцию части 2 статьи 177 Уголовно-исполнительного Кодекса Российской Федерации, разграничив полномочия государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и родственников осужденного по предоставлению документов (сведений), необходимых для подачи в суд ходатайства об отсрочке отбывания наказания в порядке статьи 82 Уголовного кодекса Российской Федерации, а также наделить органы опеки и попечительства полномочиями по обследованию условий проживания с ребенком лиц, ходатайствующих перед судом об отсрочке отбывания наказания, устранив тем самым существующий пробел в законодательстве.

Рассматриваемый проект федерального закона предварительно получил положительные отзывы прокуратуры Хабаровского края, Управления Федеральной службы исполнения наказания по Хабаровскому краю и Главного управления Министерства юстиции по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

В настоящее время законопроект согласован со всеми заинтересованными ведомствами и в ближайшее время будет представлен на рассмотрение краевым парламентариям для решения вопроса о его продвижении в порядке законодательной инициативы.

Еще одна решенная задача – обеспечение страховым свидетельством обязательного пенсионного страхования лиц, пребывающих в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Страховое свидетельство обязательного пенсионного страхования, содержащее страховой номер индивидуального лицевого счета (далее – СНИЛС), сегодня является одним из связующих звеньев для формирования единого реестра граждан, которым положены льготы или социальные услуги. Кроме того, по номеру СНИЛС происходит установление личности граждан на портале государственных и муниципальных услуг. СНИЛС становится единственным идентификатором, который содержит в себе персональные данные всех граждан и участвует в информационном обмене между всеми

ДВГНБ

ведомствами. Поэтому отсутствие указанного документа порой оказывает негативное влияние на доступ к некоторым видам социальной помощи (защиты), в особенности, для лиц, содержащихся под стражей, поскольку многие из них вели асоциальный образ жизни и не побеспокоились о его оформлении.

К примеру, по данным ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю, лишь четвертая часть из общего количества содержащихся в следственном изоляторе лиц имеет СНИЛС.

Исходя из этого, а также принимая во внимание особое значение данного следственного изолятора в системе учреждений уголовно-исполнительной системы края, Уполномоченный достиг соглашения с руководством Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю об организации оформления документов, необходимых для выдачи страхового свидетельства гражданам, пребывающем в данном учреждении.

Рассчитываем, что в 2017 году работа по выявлению лиц, прибывших в следственный изолятор и не имеющих регистрации в системе обязательного пенсионного страхования, либо не располагающих сведениями о СНИЛС, будет успешно налажена.

Помимо этого, в ходе работы выявлен ряд проблем законодательного характера.

Первая из них касается сроков содержания в штрафных изоляторах.

Действующее уголовно-исполнительное законодательство регламентирует предельно допустимый срок водворения в штрафной изолятор (ШИЗО), установленный в пункте «в» части 1 статьи 115 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации – до 15 суток. Однако указанная норма не содержит каких-либо норм, ограничивающих количество повторных водворений в штрафной изолятор, или норм, не допускающих непрерывного длительного содержания осужденных в ШИЗО в случае совершения ими повторного нарушения в данный период.

Заметим, что в свое время в статье 54 Исправительно-трудового кодекса РСФСР, действовавшего до декабря 1996 года, законодатель предусматривал ограничение общего срока пребывания в штрафном изоляторе до одного календарного года и шестидесяти суток.

Полагаем, что отсутствие в действующем уголовно-исполнительном законодательстве норм о предельном сроке содержания в штрафном изоляторе в течение года, имевших место в прежнем исправительно-трудовом законодательстве, не должно существенно ограничивать правовое положение осужденных, водворяемых в ШИЗО.

ДВГНБ

Вместе с тем, одной из основных целей Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р, является гуманизация условий содержания лиц, заключенных под стражу, и лиц, отбывающих наказание в виде лишения свободы, повышение гарантий соблюдения их прав и законных интересов в соответствии с международными стандартами.

В связи с чем, считаем, что столь существенный вопрос должен регулироваться на законодательном уровне.

Еще одна из законодательно неурегулированных проблем связана с исполнением уголовного наказания в виде обязательных и принудительных работ.

В Федеральном законе от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» отсутствуют нормы, предусматривающие выполнение органами местного самоуправления функции по определению мест отбывания обязательных работ.

Аналогичная ситуация складывается и в отношения наказания в виде исправительных работ.

Таким образом, вопрос исполнения данных видов уголовного наказания фактически зависит от добровольного согласия муниципальной власти.

Кроме того, законодательными актами не предусмотрена обязанность юридических лиц и работодателей трудоустраивать лиц, осужденных к исправительным работам.

По данным УФСИН России по Хабаровскому краю на протяжении длительного периода времени на территории края возникают проблемы с исполнением наказания в виде исправительных работ. В перечень мест для отбывания наказания в виде обязательных и исправительных работ включено недостаточное количество предприятий, где могли бы отбывать наказание осужденные к исправительным работам. Зачастую на предприятиях, включенных в Перечень, отсутствуют вакантные рабочие места для трудоустройства.

Следовательно, при определении перечня мест, в которых осужденными могут отбываться исправительные работы, органы местного самоуправления должны получить согласие руководителей организаций на трудоустройство осужденных и сведения о наличии соответствующих рабочих мест (вакансий) на обозримый период времени.

ДВГНБ

Предлагаем Законодательной Думе края рассмотреть вопрос о разработке возможных вариантов законодательного урегулирования обозначенных выше вопросов.

Глава 3.
ПРАВО НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ И НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ В РАЗУМНЫЙ СРОК

Часть 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантирует каждому судебную защиту его прав и свобод. Судебной защите подлежат любые права и свободы, независимо от их документального закрепления, будь то Конституция Российской Федерации, отраслевые законы, другие нормативные или локальные правовые акты.

Конституционное право на судебную защиту есть право на защиту действительно нарушенных или неправомерно оспариваемых прав и свобод с помощью суда, право на правосудие, которое по своей сути предполагает эффективное восстановление в правах и несовместимо с ошибочной деятельностью суда.

Судебная власть в Российской Федерации осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства (часть 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации). Судебную защиту прав в форме конституционного судопроизводства осуществляет Конституционный суд Российской Федерации, в форме гражданского, административного и уголовного судопроизводства – суды общей юрисдикции, в форме гражданского и административного судопроизводства – арбитражные суды.

Уровень судебной защиты прав граждан – основной показатель места судебной власти в обществе, показатель демократичности самого общества, так как будучи по определению незаинтересованным, компетентным, объективным органом, а также наделенным принудительной силой, суд располагает всеми необходимыми механизмами для снятия общественных противоречий, ослабления напряженности в обществе, достижения определенных социальных компромиссов.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступает не один десяток жалоб граждан, неудовлетворенных уровнем судебной защиты своих прав. Основная часть подобного рода обращений касается принятых судами постановлений в отношении конкретных лиц. В своих жалобах граждане указывали на несправедливые и незаконные, на их взгляд, судебные решения

ДВГНБ

(приговоры); недоказанность тех или иных событий и деяний; процессуальные нарушения; противоречащее закону и этике поведение отдельных судей.

В 2016 году в адрес Уполномоченного поступило 220 подобных обращений (по 110 устных и письменных обращений). Необходимо отметить, что в отчетном году отмечается незначительный рост (на 12%) как устных, так и письменных обращений на судебную защиту по сравнению с 2015 годом (в 2015 году – 196 обращений).

Все подобные обращения с приложенными к ним судебными актами и другими документами, подробно рассматривались Уполномоченным на предмет нарушения принципов гражданского процессуального права; правильности применения норм материального и процессуального права; полноты исследования судом обстоятельств дела. При наличии оснований заявителям оказывалась помощь в составлении апелляционных, кассационных и надзорных жалоб.

Общее количество подготовленных процессуальных документов судебного характера за десятилетний период работы государственного правозащитного института в крае составило порядка 900. В 2016 году было подготовлено 78 таких документов.

О действиях Уполномоченного по оказанию помощи гражданам в восстановлении их нарушенного права на справедливое судебное разбирательство можно судить по следующему примеру.

В конце декабря 2015 года в адрес Уполномоченного обратился граждан Ф. с просьбой о содействии в защите права на справедливое судебное разбирательство (дело от 10.12.2015 № 1621). Из пояснений заявителя и представленных им документов следовало, что 14.10.2015 Хабаровский районный суд рассмотрел гражданское дело по иску гражданина К. к заявителю о возложении на последнего обязанности убрать с земельного участка, принадлежащего истцу, металлический гараж заявителя, а также взыскать расходы по оплате услуг представителя, на изготовление доверенности, на оплату кадастровых работ, по оплате государственной пошлины. Общая сумма, предъявленная к взысканию, составила 21 700 рублей. В ходе судебного разбирательства заявителем добровольно был вывезен гараж с данного земельного участка. В связи с чем, определением суда производство по делу в части требований о возложении обязанности по освобождению земельного участка было прекращено. Однако решением Хабаровского районного суда от 14.10.2015 с гражданина Ф. в пользу истца были взысканы расходы по оплате государственной

ДВГНБ

пошлины, кадастровых работ, нотариальной доверенности, услуг представителя.

При рассмотрении данного обращения Уполномоченным было установлено, что суд, принимая решение о взыскании с гражданина Ф. перечисленных выше расходов, не учел, что:

- спорным земельным участком гражданин Ф. пользовался не самовольно, а на основании договора аренды, заключенного с администрацией Тополевского сельского поселения Хабаровского муниципального района;

- межевание спорного земельного участка, в результате которого был установлен факт расположения гаража заявителя (гражданина Ф.) на земельном участке гражданина К., проводилось с целью постановки земельного участка на государственный кадастровый учет, а не для разрешения конфликта, возникшего между сторонами спора;

- доверенность, выданная представителю истца, является генеральной, на представление любых интересов истца, а не только в рамках указанного спора.

С учетом указанных обстоятельств Уполномоченный посчитал взыскание указанных расходов с заявителя незаконным. Для восстановления права заявителя на справедливое судебное разбирательство специалистами аппарата Уполномоченного была составлена апелляционная жалоба на вышеуказанное решение, которая направлена заявителем в судебную коллегию по гражданским делам Хабаровского краевого суда. Необходимо отметить, что 04.04.2016 судебная коллегия, учитывая доводы, изложенные в апелляционной жалобе, отменила ранее принятое решение Хабаровского районного суда и приняла по делу новое решение об отказе гражданину К. в удовлетворении иска.

Говоря о значимости права на судебную защиту, возможности быстро и эффективно реализовать это право позволим немного вернуться назад, в дни, когда край подвергся природному катаклизму – наводнению.

Паводковая ситуация, в летний период 2013 года нанесла значительный урон жилому фонду, личным подворьям, сельскому хозяйству края. В целях оказания помощи гражданам, пострадавшим в связи с чрезвычайной ситуацией, Правительство Хабаровского края своим постановлением от 20 сентября 2013 года № 282-пр установило ряд выплат указанной категории граждан:

– единовременную материальную помощь за счет средств краевого бюджета в размере 10 тыс. рублей на каждого пострадавшего человека;

ДВГНБ

– единовременную материальную помощь за счет средств, поступающих из федерального бюджета в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 693, в размере 10 тыс. рублей на каждого пострадавшего человека;

– финансовую помощь в связи с утратой имущества, в случае если это имущество было утрачено полностью или частично, за счет средств, поступающих из федерального бюджета в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 31 августа 2013 года № 693, в размере 100 тыс. рублей на каждого пострадавшего человека.

Отсутствие у граждан, находившихся в зоне затопления, регистрации по месту жительства лишало их права на получение денежных выплат. Получить положенные выплаты граждане могли только после установления юридического факта проживания в жилых помещениях, попавших в зону затопления. Установить данный факт необходимо было в судебном порядке. В связи с чем данная ситуация повлекла массовые обращения граждан в адрес Уполномоченного для получения помощи в составлении заявлений и в дальнейшем подачи их в районные суды края. По большинству таких обращений были приняты положительные решения.

Необходимо отметить, что в подобных ситуациях возрастает социальная роль государственных правозащитных институтов и судов, их значимость как для государства, так и для каждого конкретного гражданина. Сегодня можно с уверенностью сказать, что, несмотря на законодательную неурегулированность, судебная власть и институт государственной правозащиты – два тесно связанных между собой института, без которых не может существовать гражданское общество. И суд, и Уполномоченный служат защите прав и свобод человека и гражданина, но делают это своими индивидуальными методами.

Учитывая общность стоящих задач, по мнению Уполномоченного, было бы целесообразным разработать алгоритм взаимодействия Хабаровского краевого суда и государственного института правозащиты.

Без сомнения, наиболее приемлемые формы взаимодействия института уполномоченного с органами судебной власти подлежат дальнейшему двустороннему обсуждению, однако уже сегодня возможно выделить несколько вариантов взаимоотношений как процессуального, так и внепроцессуального характера.

К процессуальным формам взаимоотношений может быть отнесено право регионального омбудсмена обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов. Данное право возникло у Уполномоченных по правам человека в субъекте

ДВГНБ

Российской Федерации в процессе осуществления правовой реформы, в частности, в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. Однако, необходимо отметить, что на сегодняшний день нормы, закрепленные в Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации и предусматривающие право Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации обращаться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов, к сожалению, не нашли своего практического воплощения. В связи с чем, в настоящее время, Уполномоченный не готов говорить о качестве и перспективах применения указанной нормы. Между тем, именно конструктивный диалог между судебной властью и институтом уполномоченного по правам человека, возможно, позволит сложиться определенной практике применения Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, которая, в том числе позволит определить все достоинства и недостатки обозначенной выше нормы.

В качестве второго аспекта взаимоотношений в рамках процессуальной формы, предлагается рассмотреть вопрос возможности приобщения к материалам судопроизводства мнений и заключений Уполномоченного о наличии нарушений прав и свобод человека и гражданина по тем случаям, когда заявитель до окончания проверки Уполномоченным его жалобы самостоятельно обратился в суд за защитой своих нарушенных прав.

К непроцессуальным формам взаимоотношений может быть отнесен совместный мониторинг законодательства и правоприменительной практики, поскольку именно судебная практика является своеобразным индикатором жизнеспособности нормативного акта любого уровня.

Более того, создание такого взаимодействующего механизма, трансформирующего судебные акты в соответствующие поправки (изменения и дополнения) к конкретным нормам нормативных актов, было бы чрезвычайно важным рычагом в деле защиты прав и свобод человека и гражданина.

Также совершенствованию законодательства и, как следствие защите прав и свобод человека и гражданина, могла бы способствовать такая форма взаимоотношений, как предоставление представителями судебных органов экспертного мнения относительно предлагаемых Уполномоченным изменений, дополнений в уже существующий нормативный акт, либо относительно предложений о необходимости принятия нового, отмене действующего нормативного акта.

ДВГНБ

Право на исполнение судебных постановлений в разумный срок

Обеспечение судебной защиты прав и свобод граждан – одна из важнейших задач государства. Но судебная защита не ограничивается лишь рассмотрением и разрешением заявленных требований по существу. Правосудие было бы иллюзорным, если бы отсутствовала реальная возможность исполнения присужденного судом. Поэтому главным фактором определяющим эффективность судебной защиты граждан является фактическое исполнение принятых судебных постановлений. Пока судебное решение не исполнено, нельзя говорить о том, что правосудие состоялось.

Федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по принудительному исполнению судебных актов, является Федеральная служба судебных приставов Российской Федерации и ее территориальные органы в субъектах.

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, в 2016 году на исполнении судебных приставов-исполнителей края находилось 453 971 исполнительное производство, возбужденное на основании исполнительных документов выданных судами. Из них только 127 466 исполнительных производств были окончено фактически (т.е. взыскатель получил присужденное судом), что составляет 28,1% исполнительных производств указанной категории[6].

Приведенные статистические данные свидетельствуют о том, что вступившие в законную силу судебные акты не всегда являются гарантом того, что удовлетворенные исковые требования будут надлежащим образом исполнены должником. Государственный орган в лице Федеральной службы судебных приставов ввиду низкого уровня заработной платы, большого объема работы, высокого уровня текучести кадров, отсутствия профессионализма вновь принимаемых сотрудников, не в состоянии в должной мере обеспечить исполнение судебных актов, равно как и побудить должников в полной мере исполнять судебные решения.

Ежегодно в адрес Уполномоченного поступают обращения по вопросу непринятия судебными приставами-исполнителями всех возможных мер по исполнению судебных решений. В 2016 году поступило 177 подобных обращений, в том числе 106 устных и 71 письменное обращение. Необходимо отметить, что в отчетном году отмечается незначительно снизилось количество письменных обращений (на 1,4%) на деятельность

[6] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 19 января 2017 года № 27905/17/1723-АК.

ДВГНБ

должностных лиц службы судебных приставов по сравнению с 2015 годом. Однако общее количество жалоб данной категории в 2016 году выросло в сравнении с 2015 годом на 45% (122 обращения в 2015 году).

Наиболее часто жалобы на постановления, действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей имеют место при исполнении судебных решений о взыскании денежных средств, алиментных платежей, задолженности по заработной плате и исполнении решений судов о предоставлении жилого помещения.

Анализ, проведенный по результатам рассмотрения жалоб граждан на постановления, действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, свидетельствует о наличии нескольких причин неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных постановлений.

Во-первых, это пробелы в законодательстве, регулирующем данную сферу. Так, среди обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, имели место обращения, касающиеся неисполнения судебных решений о взыскании задолженности по заработной плате в случае банкротства предприятия-работодателя. По всем подобным жалобам Уполномоченным проводились проверки, зачастую с привлечением прокуратуры. Нередко в результате проверки устанавливалось, что неисполнение решения суда вызвано объективными причинами, в том числе недостаточностью денежных средств для погашения требований всех кредиторов. Причиной этого, во многом, является тот факт, что задолженность по заработной плате погашается не в первую, а во вторую очередь. Налицо явное нарушение прав граждан на получение вознаграждения за свой труд. В то же время устранить данное нарушение возможно только путем внесения изменений в федеральное законодательство. Предложения Уполномоченного по необходимым изменениям в Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» изложены в разделе 3 настоящего Доклада, в главе посвященной реализации права на труд.

Также, в адрес Уполномоченного, продолжают поступать обращения граждан с жалобами на действия судебных приставов-исполнителей в части списания денежных средств, поступивших на счета должника, на которые, в соответствии с законом, не может быть обращено взыскание.

В свою очередь, нормы действующего Федерального закона от 02 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», регулирующие процесс обращения взыскания на денежные средства должников-граждан, изначально содержат в себе противоречия. Эти противоречия с каждым годом касаются все большего количества граждан. У большинства сейчас имеются счета в кредитных организациях,

ДВГНБ

в том числе для перечисления на них пенсий, пособий, компенсационных выплат.

Обращение взыскания на денежные средства – это самый быстрый и эффективный способ принудительного взыскания. Учитывая данный фактор, Федеральный закон «Об исполнительном производстве» возлагает на судебного пристава-исполнителя обязанность, в первую очередь, обращать взыскание на денежные средства должника, в том числе, находящиеся на счетах в банках и иных кредитных организациях (часть 3 статьи 69). Данное правило императивно, что означает, что обращение взыскания на имущество должника возможно только после установления отсутствия или недостаточности у него денежных средств для погашения долга (часть 4 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Процедура обращения взыскания на денежные средства должника детально регламентирована статьями 70 – 72 Федерального закона «Об исполнительном производстве». В соответствии с указанными нормами права, в случае установления у должника денежных средств на счете в банке или иной кредитной организации судебный пристав-исполнитель направляет в указанный банк (кредитную организацию) постановление об обращении взыскания на указанные денежные средства.

Банк, получив постановление, обязан перечислить на депозитный счет подразделения судебных приставов имеющиеся на счете денежные средства в пределах суммы взыскания. Однако зачастую на счет должника-гражданина, открытый в банке или иной кредитной организации, поступает заработная плата.

При этом, в соответствии с частью 2 статьи 99 закона об исполнительном производстве, при исполнении исполнительного документа (нескольких исполнительных документов) с заработной платы должника-гражданина не может быть удержано более 50% от ее размера. В то же время, в соответствии с частью 8 статьи 70 этого же закона банк обязан перечислить все денежные средства, имеющиеся на счете должника, на депозитный счет подразделения судебных приставов вне зависимости от источника поступления. В данном случае нормы закона, регулирующие обращение взыскания на денежные средства должника, и нормы закона, регулирующие процедуру обращения взыскания на доходы граждан, вступают между собой в противоречие, которое существенно затрагивает права должника-гражданина.

Данное противоречие возникает вследствие того, что закон содержит две различных по своей природе процедуры:

ДВГНБ

– обращение взыскания на денежные средства (данная процедура регламентируется нормами, расположенными в главе 8 названного выше федерального закона);

– обращение взыскания на заработную плату и иные доходы должника-гражданина (регулируется нормами, расположенными в главе 11 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Так, в случае если судебному приставу-исполнителю известно место работы должника-гражданина, то он вправе обратить взыскание на его доходы. Размер удержаний при этом составляет до 50% от дохода должника-гражданина (в ряде случаев, указанных в части 3 статьи 99 закона об исполнительном производстве, размер удержаний может достигать 70%). Устанавливая максимальные ограничения по размеру удержаний из заработной платы и иных доходов должника, законодатель, безусловно, преследовал цель гарантировать сохранение гражданину-должнику минимум средств к существованию.

На сегодняшний день является нормой перечисление работодателем заработной платы на счет работника, открытый в банке или иной кредитной организации. Следовательно, банк в силу положений части 8 статьи 70 закона об исполнительном производстве, исполняя постановление судебного пристава-исполнителя, обязан списать заработную плату должника в полном объеме и формально будет прав, хотя при этом будет нарушено положение части 2 статьи 99 этого же закона.

По всей вероятности, при принятии Федерального закона «Об исполнительном производстве» случаи получения должником-гражданином заработной платы на счет, открытый в банке или иной кредитной организации, не были повсеместны и, соответственно, не учитывались. Поэтому рассматриваемая проблема изначально заложена законодателем, поскольку нормы закона также не возлагают на судебного пристава-исполнителя обязанность проверять источник поступления денежных средств на счет должника-организации.

Аналогичная ситуация возникает в случае получения должником-гражданином на счет, открытый в банке или иной кредитной организации, пенсии.

Спорная ситуация возникает также и в случае, когда на счет должника в банке или иной кредитной организации поступают денежные средства от видов доходов, на которые в соответствии со статей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве» не может быть обращено взыскание.

ДВГНБ

Так, в соответствии с указанной нормой права взыскание не может быть обращено на денежные суммы, выплачиваемые: в возмещение вреда, причиненного здоровью; денежные суммы, выплачиваемые в качестве алиментов, а также суммы, выплачиваемые на содержание несовершеннолетних детей в период розыска их родителей; пособия гражданам, имеющим детей, выплачиваемые за счет средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и т.д. (исчерпывающий перечень видов доходов, на которые не может быть обращено взыскание, приведен в статье 101 закона об исполнительном производстве).

При обращении взыскания на денежные средства должника, находящиеся в банке или иной кредитной организации, судебному приставу-исполнителю изначально неизвестны источники поступления денежных сумм. Кроме того, в силу закона у судебного пристава-исполнителя отсутствует обязанность устанавливать информацию об источниках формирования денежных средств, находящихся на счетах должника-гражданина. В случае обращения взыскания на денежные средства, полученные от доходов, взыскание на которые обращено быть не может, безусловно, нарушаются права граждан. В то же время согласно статье 13 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах», судебный пристав обязан использовать предоставленные ему права в соответствии с законом и не допускать в своей деятельности ущемление прав и законных интересов граждан и организаций.

В связи с изложенным, Уполномоченный считает, что назрела необходимость разрешить возникшую правовую коллизию. Поскольку обозначенные проблемы заложены в самом законодательстве, соответственно, решать их целесообразней посредством внесения изменений в федеральный закон, при этом не только в Федеральный закон «Об исполнительном производстве», но и Федеральный закон «О банках и банковской деятельности».

В виду того, что банкам и иным кредитным организациям известен источник поступления денежных средств на счет должника-гражданина, необходимо внести изменения в статью 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности» в части возложения на кредитные организации обязанности по предоставлению судебному приставу-исполнителю информации о статусе (заработная плата, пенсия, пособие, компенсационные либо алиментные выплаты и т.д.) денежных средств, находящихся на счете должника-гражданина, либо об источнике их перечисления.

ДВГНБ

Кроме того, необходимо вменить в обязанность судебных приставов-исполнителей запрашивать информацию об источниках формирования денежных средств должника-гражданина, находящихся на счетах в кредитных организациях, перед обращением взыскания на них.

Такой двойной «контроль» за правильностью обращения взыскания на денежные средства должника-гражданина, находящиеся на счете, открытом в кредитной организации, позволит исключить случаи нарушения прав граждан.

Второй причиной неисполнения (ненадлежащего исполнения) судебных постановлений выступает волокита либо незаконные действия, допускаемые судебными приставами-исполнителями при исполнении решений суда. Приведем лишь несколько подобных примеров.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба гражданки С. на бездействие должностных лиц отдела судебных приставов по Хабаровскому району (дело от 02.12.2015 № 1584).

Из содержания жалобы следовало, что в соответствии с судебным приказом мирового судьи судебного участка № 68 Хабаровского района от 12.10.2004 было постановлено взыскать с гражданина Д. в пользу заявительницы алименты на содержание ребенка в размере ¼ части всех видов заработка и иного дохода.

До 18.12.2014 гражданин Д. работал в государственном учреждении № 1. С 18.12.2014 он был принят в государственное учреждение № 2. И с данного момента выплата алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка была прекращена.

В связи с этим, заявительница в течение 2015 года неоднократно обращалась в отдел судебных приставов по Хабаровскому району в целях принятия судебным приставом-исполнителем необходимых мер реагирования для возобновления удержания алиментов с гражданина Д., однако судебный пристав-исполнитель длительное время не предпринимал никаких действий по решению проблемы неплатежа.

Для восстановления прав заявительницы и несовершеннолетнего ребенка Уполномоченный организовал проведение проверки с участием прокуратуры Хабаровского района.

В ходе проверки было установлено, что 10.04.2012 судебным приставом-исполнителем отдела судебных приставов по Хабаровскому району было возбуждено исполнительное производство на основании судебного приказа мирового судьи судебного участка № 68 Хабаровского района о взыскании с гражданина Д. в пользу гражданки С. алиментов на содержание ребенка в размере ¼ части всех видов заработка и иного дохода.

ДВГНБ

04.07.2012 судебным приставов-исполнителем копия исполнительного документа направлена для исполнения по месту работы должника в государственное учреждение № 1.

19.12.2014 из государственного учреждения № 1 исполнительный документ в отношении гражданина Д., возвращен в отдел судебных приставов по Хабаровскому району в связи с увольнением – переводом гражданина Д. в государственное учреждение № 2 с 16.12.2014.

Письмо из государственного учреждения № 1 о возвращении исполнительного документа в отношении должника, а также информация о новом месте работы должника в отдел судебных приставов по Хабаровскому району поступила 15.01.2015.

02.04.2015 судебным приставом-исполнителем направлено постановление о направлении копии исполнительного документа для исполнения по новому месту работы должника.

То есть, судебный пристав-исполнитель направил исполнительный документ для исполнения по месту работы должника по истечению более двух месяцев с момента получения информации о переводе гражданина Д. в государственное учреждение № 2. Кроме того, в данном постановлении был неверно указан адрес нахождения нового работодателя должника, по которому направлена копия исполнительного документа для исполнения.

Также, 02.04.2015 судебным приставом-исполнителем вынесено новое постановление о направлении копии исполнительного документа для исполнения по месту работы должника. Однако данное постановление в государственное учреждение № 2 направлено не было. Согласно реестру почтовых отправлений, исполнительный документ в государственное учреждение № 2 для исполнения направлен только 08.10.2015, и получен по месту работы должника 15.10.2015. Данный факт подтверждается уведомлением о получении копии исполнительного документа. Таким образом, постановление о направлении копии исполнительного документа для исполнения по месту работы должника, было направлено судебным приставом по истечению более восьми месяцев.

По выявленным нарушениям прокуратурой района в адрес руководителя Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю внесено представление об устранении нарушений закона.

Приведем еще один пример ненадлежащей работы должностных лиц службы судебных приставов.

ДВГНБ

На рассмотрение к Уполномоченному поступило обращение жителя г. Хабаровска, гражданина И., о бездействии должностных лиц службы судебных приставов (дело от 14.09.2016 № 1139).

Как следует из текста обращения и представленных документов, решением Центрального районного суда г. Хабаровска от 29.12.2015 было удовлетворено исковое заявление прокуратуры Краснофлотского района г. Хабаровска о понуждении администрации города восстановить ровность покрытия дороги к дому № 4 по ул. Санаторной в г. Хабаровске.

22.08.2016 судебным приставом-исполнителем отдела судебных приставов по Краснофлотскому району г. Хабаровска на основании исполнительного листа, выданного Центральным районным судом г. Хабаровска в отношении администрации города Хабаровска, было вынесено постановление о возбуждении исполнительного производства.

27.09.2016 судебным приставом-исполнителем, на основании пункта 1 части 1 статьи 47 Федерального закона «Об исполнительном производстве», вынесено постановление об окончании исполнительного производства, в связи с фактическим исполнением требований исполнительного документа.

Однако осмотр дороги, проведенный заявителем в конце сентября 2016 года, показал, что работы по ремонту покрытия участка дороги администрацией города Хабаровска не выполнены.

Для проверки обстоятельств, обозначенных в обращении, Уполномоченным была привлечена прокуратура Краснофлотского района г. Хабаровска. В результате осмотра вышеуказанного участка дороги, прокуратура установила, что ровность покрытия дороги не восстановлена, имеются нарушения пункта 3.1.3 ГОСТ Р 50591 «Автомобильные дороги и улицы. Требования к эксплуатационному состоянию, допустимому по условиям обеспечения безопасности дорожного движения». Следовательно, постановление судебного пристава-исполнителя, об окончании исполнительного производства, в связи с фактическим исполнением требований исполнительного документа, вынесено формально, без проверки участка дороги подлежащего ремонту.

Для устранения факта выявленного нарушения прокуратурой района начальнику отдела – старшему судебному приставу отдела судебных приставов по Краснофлотскому району г. Хабаровска принесен протест на постановление об окончании исполнительного производства от 27.09.2016.

Проведенный анализ обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного за десятилетний период его деятельности в крае, свидетельствует о том, что наиболее типичными нарушениями,

ДВГНБ

допускаемыми судебными приставами-исполнителями и выявляемыми в ходе проводимых проверок по обращениям граждан, являются:

– непринятие мер по своевременному, полному и правильному исполнению исполнительных документов;

– несвоевременное направление соответствующих копий процессуальных документов должнику, взыскателю, в орган, выдавший исполнительный документ;

– несвоевременное принятие мер по привлечению к ответственности лиц, не представивших информацию об имущественном положении должника по требованию судебного пристава-исполнителя, наложению ареста на имущество должника и его реализации.

Однако чтобы быть объективным, необходимо отметить, что нередко причиной неисполнения судебных актов является отсутствие у должника имущества. Так, в случаях, когда должник – физическое лицо, официально не трудоустроен, у судебного пристава-исполнителя отсутствует возможность обратить взыскание на его доход. Когда должником является организация, то также достаточно часто встречаются случаи отсутствия у него имущества, на которое возможно обратить взыскание. Встречаются случаи, когда занимаемые должником-организацией помещения и имеющееся в нем оборудование официально ему не принадлежат, а используются в рамках договоров аренды.

В целом же, результаты проверок, проведенных по жалобам на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей по исполнению судебных решений показывают, что основной причиной несвоевременного принятия мер по полному и правильному исполнению исполнительных документов, является рост нагрузки на судебного пристава по количеству находящихся на исполнении исполнительных производств. Уполномоченный считает, что это нормальный процесс, потому что мы стоим на пути становления правового государства. Все больше и больше вопросов решается гражданами непосредственно через суд. Соответственно, Управление Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, как и служба судебных приставов в целом, должно быть готово к росту судебных решений, которые будут поступать к ним на принудительное исполнение.

ДВГНБ

Раздел III.
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА

Международные правовые документы, такие как Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, Европейская социальная Хартия, уделяют социальным правам и свободам важное значение. Практическая реализация этих международных обязательств нашла свое отражение в российском законодательстве. Так, Конституция Российской Федерации закрепляет различные социально-экономические права, среди них право: на охрану материнства и детства; на социальное обеспечение по возрасту, а равно на жизненный уровень, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния человека и его семьи; на жилище; на охрану здоровья и медицинскую помощь; на благоприятную окружающую среду и образование.

Важнейшим институтом социально-экономических отношений является закрепленное в Конституции Российской Федерации право на владение, пользование и распоряжение имуществом – частная собственность. В частности, Конституция Российской Федерации установила, что «Каждый вправе иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им как единолично, так и совместно с другими лицами».

Весьма примечательно и то, что Конституция Российской Федерации наряду с признанием права частной собственности, установила гарантии реализации данного права. Так, согласно части 3 статьи 35 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен своего имущества иначе как по решению суда. Более того, принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только на основании закона при условии предварительного и равноценного возмещения.

Гарантией права частной собственности является также право наследования собственности. Положения, регулирующие право наследования закрепляются в Гражданском кодексе Российской Федерации, где определяются все тонкости перехода собственности по завещанию собственника к наследнику.

Следующим звеном в системе социально-экономических прав являются трудовые права и свободы. Они закрепляют право на защиту от безработицы и устанавливают запрет принудительного труда.

Конституция Российской Федерации обязывает работодателей создавать человеку условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены, а вознаграждение за труд выплачивать без какой бы то ни было

ДВГНБ

дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда.

Пунктом 3 статьи 37 Конституции Российской Федерации за гражданами признается право на индивидуальные и коллективные споры с использованием установленных федеральным законом способов их разрешения, включая право на забастовку.

С трудовыми правами неразрывно связано право на отдых. Функции государства в этой сфере заключаются в установлении продолжительности рабочего времени, выходных и праздничных дней, оплачиваемого ежегодного отпуска.

Сегодня социально-экономические права, провозглашенные основным законом страны, обеспечиваются целым комплексом нормативных правовых актов. Между тем, не всегда заложенные в законодательном акте формулировки могут быть «с легкостью» реализованы на практике. Это вызвано как проблемами в экономике, социальной сфере, так и недостаточным бюджетным обеспечением данных прав. Такая тесная связь законодательства с экономической ситуацией в стране требует со стороны органов власти глубокого анализа экономических, социальных и политических процессов и поиска наиболее эффективных механизмов, способных обеспечить создание условий для достойной жизни российского общества. В свою очередь, индикатором эффективности этой работы являются обращения граждан, поступающие, в том числе, в адрес Уполномоченного.

Необходимо отметить, что обращения по вопросам соблюдения и защиты социальных и экономических прав и свобод граждан занимают лидирующую позицию на протяжении всей деятельности государственного правозащитного института в крае. В среднем, ежегодно обращения данной категории составляют 55,3% от общего количества обращений поступивших в адрес краевого правозащитного института.

ДВГНБ

Таблица 6 - Процентное соотношение количества обращений о нарушении социальных, экономических и культурных прав и свобод граждан, к общему количеству поступивших обращений за период с 2007 по 2016 годы

Количество обращений	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
- общее (поступившее за год)	2963	3214	3451	3690	3752	3020	3076	3143	3194	3018
- о нарушении социальных прав	1940	1982	1738	1620	1751	1388	1329	1332	1631	1439
- о нарушении экономических прав	79	133	180	171	189	175	197	215	205	287
Соотношение количества обращений о нарушении социальных и экономических прав с общим количеством поступивших обращений (в %)	*68,1*	*65,8*	*55,6*	*48,5*	*51,7*	*51,7*	*49,6*	*49,2*	*57,5*	*57,2*

Всего за период деятельности в Хабаровском крае государственного правозащитного института в его адрес поступило 17 981 обращение граждан, связанное с защитой и восстановлением социально-экономических прав. Из них вопросам соблюдения социальных прав граждан было посвящено 16 150 обращений, вопросам соблюдения экономических прав – 1 831 обращение.

В сфере защиты социально-экономических прав граждан наибольшую обеспокоенность среди граждан вызывали проблемы в:

- жилищных правоотношениях (данные вопросы были затронуты в 8 555 обращениях или в 47,6% обращений, рассматриваемой категории прав);

- правоотношениях, возникающих в рамках реализации государственной функции по социальному обеспечению, охране здоровья и оказанию медицинской помощи (данные вопросы были затронуты в 3 716 обращениях или в 20,7% обращений, рассматриваемой категории прав);

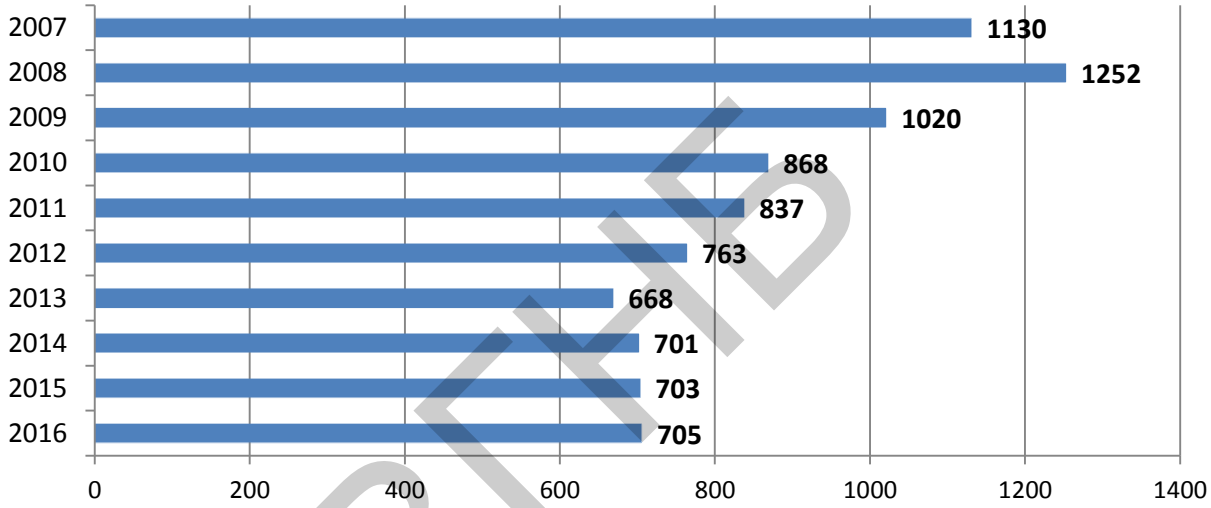
- трудовых правоотношениях (указанные вопросы были затронуты в 2 592 обращениях или в 14,4% обращений, рассматриваемой категории прав).

Приведенные показатели свидетельствуют о том, что не все жители Хабаровского края смогли в должной мере реализовать заложенные в законодательных актах Российской Федерации социальные и экономические права. Причин этому множество. От недостаточно эффективной работы органов управления в данных отраслях до неравномерного, в том числе с экономической точки зрения, развития различных составных частей этих прав. Более того, совершенствование уже действующих схем реализации прав граждан данной категории может

ДВГНБ

образовывать новые проблемные вопросы, обусловленные экономическими и социальными реалиями. Однако наряду с новыми проблемными вопросами на протяжении десятилетней деятельности государственного правозащитного института в крае, не теряет своей актуальности вопрос соблюдения права граждан на жилище. И это не удивительно, поскольку жилище, исходя из смысла конституционных положений, рассматривается как важнейшее социальное благо, обеспечивающее достойный уровень жизни.

Диаграмма 1 - Количество обращений о нарушении жилищных прав граждан, поступивших за 2007 – 2016 годы



Глава 1.
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ[7]

Обеспеченность граждан жильем является одним из основных показателей социального благополучия и экономического развития страны. В связи с этим, решение вопросов жилищного строительства является одним из приоритетных направлений государственной политики, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

На текущее состояние жилищного строительства в Хабаровском крае во многом оказала влияние федеральная жилищная политика, в частности, реализация приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», начатая еще в 2006 году. За период реализации приоритетного национального проекта Хабаровский край достиг значительных результатов: увеличились объемы ввода жилья, возрос оборот

[7] Глава подготовлена при использовании материалов, размещенных в Электронном научном издании «Ученые заметки ТОГУ»//А.А. Кисленок, «Проблемы развития жилищного строительства в Хабаровском крае».

ДВГНБ

рынка недвижимости, повысилась обеспеченность населения жильем с 20 до 22,1 м^2/чел. Однако уже в 2012 году объемы жилищного строительства пошли на спад. Помимо недостаточных объемов жилищного строительства, проблемой реализации права граждан на жилище является высокий уровень цен на вновь возводимое жилье, соответствующее стандартам экономкласса. Об этом, в частности, свидетельствуют обращения граждан, преобладающие в обозначенный период.

Так, в 2007 – 2012 годах в почте Уполномоченного преобладали обращения, связанные с оказанием содействия в получении **ипотечного кредита в коммерческих кредитных организациях (банках)**. Это, с одной стороны, являлось определенным показателем того, что идея ипотечного строительства нашла понимание и поддержку у населения. С другой, свидетельствовало о том, что существующие цены на вновь возводимое жилье, а равно уровень доходов потенциального приобретателя жилья, не позволял гражданам самостоятельно получить данный кредит, и, следовательно, реализовать свое конституционное право на жилище.

К сожалению, сложная экономическая ситуация, складывающаяся в последние годы в стране, в совокупности со снижением количества коммерческих банков, высокими ценами на жилплощадь на рынке первичного жилья и сокращением доходов населения, не способствует реализации гражданами возможности удовлетворения потребностей в жилье собственными силами.

Так, средняя цена 1 квадратного метра жилья в Хабаровском крае в IV квартале 2016 года составила 46 тыс. руб.[8] При этом средний размер зарплаты в регионе, по официальной статистике, не превышает 39 тыс. руб. Это соотношение уровня цен и размера заработной платы является главными показателем «доступности» жилья.

Одним из факторов, влияющих на доступность жилья для граждан, является незначительное количество строительных организаций, которые занимаются возведением жилых зданий. Ввиду отсутствия здоровой конкуренции, имеющиеся строительные компании искусственно продолжают удерживать высокие цены на жилплощадь с целью получения большей прибыли.

В 2016 году Национальное объединение застройщиков жилья (НОЗА) совместно с порталом «Единый реестр застройщиков» провели

[8] Приказ Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации от 12 сентября 2016 года № 633/пр «О показателях средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения по субъектам Российской Федерации на IV квартал 2016 года», зарегистрирован в Минюсте России 28 сентября 2016 года № 43841.

ДВГНБ

ранжирование застройщиков по объему текущего жилищного строительства в Хабаровском крае.

Возглавил список застройщиков ФГУП «ГУСС Дальспецстрой при Спецстрое России» с объемом строительства 104 038 кв.м и долей на рынке 22,16%. Второе место в регионе по объему строительства заняла строительная компания «Амурские зори». Далее следует «Управление инвестиционных программ города Хабаровска».

Другими словами, именно на указанные строительные компании приходится 45% всего строящегося жилья в регионе[9].

Также на рост стоимости строительства оказывает влияние и недостаточное развитие промышленности строительных материалов. Ассортимент строительных материалов, производящихся на территории края, достаточно скромен, что приводит к тому, что большие объемы материалов завозятся из других регионов России и из-за рубежа.

Помимо проблем в строительной отрасли, сдерживающих темпы роста жилищного строительства, существует еще один фактор, ограничивающий возможности граждан в приобретении нового жилья. Это процентные ставки по ипотечному кредиту, поскольку коммерческие банки, предоставляющие ипотечный кредит, также зависят от цен, которые диктуют монопольные строительные компании. Таким образом, ипотечный кредит и сегодня остается продуктом, предназначенным не для широких слоев населения, а только для отдельных категорий граждан, обладающих стабильной высокооплачиваемой работой, хорошим достатком, превышающим стоимость одного квадратного метра жилья.

По мнению Уполномоченного, предоставить гражданам возможность удовлетворения потребностей в жилье собственными силами возможно только при соблюдении нескольких условий. Это, во-первых, снижение цен на жилье на первичном рынке, в том числе за счет расширения участников рынка строительства жилья, и, как следствие, развития «здоровой» конкуренции между строительными компаниями. А также, за счет предоставления строительным организациям подготовленных земельных участков под строительство, обеспеченных инженерной и транспортной инфраструктурой, что автоматически уменьшит стоимость жилья, поскольку сократит размер понесенных застройщиком затрат. Во-вторых, для этого направления бизнеса необходимо создавать льготные условия и тогда ипотечное кредитование станет более доступным продуктом на рынке недвижимости.

[9] http://habarovsk.bezformata.ru/listnews/zastrojshikov-habarovskogo-kraya/49068934/.

ДВГНБ

Государство, как гарант обеспечения прав и свобод человека, должно активно участвовать в развитии ипотечного кредитования, поскольку банки основную прибыль получают за счет разницы между предложением своих средств и их правильным размещением. А при формировании стабильного кредитного портфеля ипотека для них является наименее выгодной, так как прибыль там ожидается через длительный период времени. Следовательно, в краткосрочных потребительских кредитах банки заинтересованы гораздо больше, так как затраты на них окупаются быстро, зачастую по весьма выгодным процентным ставкам.

Другими словами, *если государство не будет активно участвовать в развитии ипотечного кредитования покупка собственного жилья так и останется для многих граждан несбыточной мечтой.*

В качестве государственного участия в развитии ипотечного кредитования, возможно, следует рассмотреть такие формы, как:

- *внедрение альтернативных и привлекательных для населения льготных программ;*

- *создание должной законодательной базы, соблюдающей баланс интересов как кредиторов-залогодержателей и инвесторов, предоставляющих долгосрочные кредитные ресурсы, так и граждан, приобретающих жилье с помощью ипотечных кредитов.*

Высокие процентные ставки по ипотечным кредитам характерны не только для нашего края, но и для России в целом.

Таким образом, развитие жилищного строительства и повышение уровня доступности жилья в Хабаровском крае невозможно без преодоления существующих проблем. Устранить существующие ограничения развития жилищного строительства призвана программа «Жилье для российских семей» и государственная целевая программа Хабаровского края «Развитие жилищного строительства в Хабаровском крае».

Безусловно, реализация данных программ является одним из действенных способов решения проблемы перехода к устойчивому функционированию и развитию жилищной сферы, обеспечивающей доступность жилья для граждан, безопасные и комфортные условия проживания в нем. Однако и они не решают всех проблем с реализацией гражданами конституционного права на жилье.

Другой чрезвычайно болезненной проблемой для края, озвученной еще в 2007 году, и, к сожалению, дошедшей до сегодняшнего дня, остается **проблема обеспечения жильем малоимущих граждан по договорам социального найма.**

ДВГНБ

Основу этой проблемы, как тогда, так и сейчас, составляет значительный недостаток социального жилья, ввиду фактического отсутствия строительства муниципального жилья для очередников. Как неоднократно было отмечено в ежегодных докладах «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае» по сути, муниципальные образования самоустранились от необходимости ежегодного строительства жилья для малоимущих категорий граждан, обосновывая свое бездействие отсутствием финансовых средств и дефицитом местного бюджета. При этом ситуация с каждым годом только усугубляется. Причиной этому, во многом является передача в одностороннем порядке в муниципальную собственность государственного ведомственного неблагоустроенного жилищного фонда, имеющего физический износ более 60%, морально и физически устаревшего, не отвечающего санитарным и техническим требованиям, что значительно повышает нагрузку муниципалитетов по обеспечению граждан жилыми помещениями по договорам социального найма. В свою очередь, суды, не учитывают данный факт и, по сложившейся практике, принимают решения о предоставлении гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда. Наряду с этим указанные граждане в очереди нуждающихся в предоставлении жилых помещений либо не состоят, либо не признавались малоимущими, либо имеются граждане, вставшие на учет ранее их.

Такая практика складывается повсеместно на всей территории Хабаровского края. Наибольшее число решений о предоставлении гражданам жилых помещений из муниципального жилищного фонда вынесено в отношении администрации города Хабаровска.

В настоящее время в городском округе «Город Хабаровск» 793 многоквартирных муниципальных неблагоустроенных дома, общей площадью 238 678 кв.м, имеющих физический износ более 60%, не отвечающих санитарным и техническим требованиям, в которых проживают 5 694 семьи.

Указанные многоквартирные дома не вошли или были исключены из региональной программы капитального ремонта общего имущества в многоквартирных домах Хабаровского края на 2014-2043 годы. Региональный оператор по указанным зданиям не производит работ по капитальному ремонту в связи с тем, что возвратность собираемых средств на ремонт по оценке специалистов регионального оператора, составляет более 100 лет. Проживающие в таких домах граждане в основном не

ДВГНБ

в состоянии самостоятельно приобрести или получить на условиях найма жилище удовлетворительного качества. Исходя из средней стоимости одного квадратного метра жилья (по данным статистики цен города Хабаровска) 69 304 руб. для расселения 5 694 семьи (15 374 человека) потребуется 19 млрд. рублей.

Аналогичная ситуация, с недостаточностью денежных средств на строительство или приобретение муниципального жилья социального использования, складывается и в других муниципальных образованиях Хабаровского края.

В свою очередь, муниципальные образования края, учитывая высокую степень дотационности своих бюджетов, самостоятельно проблему переселения граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда решить не могут. По мнению Уполномоченного, одним из способов решения данной проблемы, является программный метод. В связи с чем, в качестве механизмов решения вопроса обеспечения жильем граждан вне очереди, в крае в 2013 году была принята адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства на 2013-2017 гг. (утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2013 года № 86-пр).

Участниками Программы определены муниципальные образования края, выполнившие условия предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда на переселение граждан из аварийного жилищного фонда, в том числе с учетом необходимости развития малоэтажного жилищного строительства, что предусмотрено Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Программой предусмотрены следующие способы переселения граждан из аварийных многоквартирных домов:

– предоставление жилых помещений путем заключения договоров мены взамен изымаемых жилых помещений (в соответствии с решениями, принятыми собственниками помещений в аварийных многоквартирных домах);

– предоставление гражданам других благоустроенных жилых помещений по договорам социального найма в связи с выселением в порядке, установленном статьями 86 и 89 Жилищного кодекса Российской Федерации;

– выплата собственникам возмещения за жилое помещение с соблюдением требований статьи 32 Жилищного кодекса Российской

ДВГНБ

Федерации и Федерального закона «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Так, в рамках реализации указанной адресной краевой программы и в целях обеспечения условий для реализации жилищных прав отдельных категорий граждан, проживающих на территории городского округа «Город Хабаровск», решением Хабаровской городской Думы от 23 сентября 2008 года № 666 была утверждена долгосрочная целевая программа «Строительство муниципального жилья на территории городского округа «Город Хабаровск» на 2008-2013 гг.».

Экономическим эффектом реализации программы явилось увеличение муниципального жилищного фонда на 343 квартиры. Социальным эффектом – закрепление квалифицированных кадров в муниципальных учреждениях города, снижение социальной напряженности в жилищной сфере.

В настоящее время принята муниципальная программа города Хабаровска «Обеспечение разработки и реализации городской градостроительной деятельности и земельной политики на 2014-2018 гг. и строительства муниципального жилищного фонда на территории городского округа «Город Хабаровск» для отдельных категорий граждан, в том числе пострадавших в результате чрезвычайной ситуации, вызванной наводнением в 2013 году». Хабаровской городской Думой принято решение от 25 сентября 2012 года № 646 «Об утверждении муниципальной адресной программы по сносу и расселению многоквартирных жилых домов в целях развития застроенных территорий города Хабаровска на 2012-2017 гг.». В указанной Программе сформирован Перечень многоквартирных домов, не соответствующих санитарно-техническим требованиям. Однако, ввиду отсутствия необходимого законодательного регулирования со стороны государства, основным и единственным источником сноса и расселения многоквартирных жилых домов являются средства инвесторов-застройщиков, желающих заключить договоры о развитии застроенных территорий. В результате реализации мероприятий программы полностью снесено 18 жилых домов (122 квартиры), в стадии расселения 16 жилых домов (137 квартир), подлежат расселению 77 жилых домов (746 квартир).

Учитывая, что основной целью местного самоуправления является соблюдение прав и реализация интересов всего населения, проживающего на территории городского округа, при принятии решений о выполнении работ администрация города стремится к соблюдению баланса интересов, как отдельных граждан, так и всего населения города в целом. Так, на учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий в городском округе «Город Хабаровск» состоят 5 486 семей. В соответствии с Федеральным

ДВГНБ

законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» жилищные права указанных семей должны быть обеспечены органами местного самоуправления.

В этой связи, возложение на администрацию муниципального образования различных обязательств, без учета запланированных в бюджете расходов на определенные цели денежных средств, может повлечь неблагоприятные социальные и экономические последствия, в том числе, невозможность выполнения первоочередных задач, возложенных на органы местного самоуправления и направленных на создание благоприятных условий проживания граждан.

Полагаем, что указанная ситуация должна решаться на государственном уровне путем разработки механизма софинансирования из бюджетов всех уровней мероприятий, направленных на исполнение судебных актов по предоставлению гражданам жилых помещений.

Более того, считаем, что в случае наличия у администрации муниципального образования свободного жилья служба судебных приставов, занимающаяся принудительным исполнением данной категории дел, должна быть наделена правом вселять взыскателя в данное свободное помещение (при условии, что взыскатель выражает согласие на вселение в указанное жилое помещение).

Законодательное закрепление данных мер послужило бы дополнительной гарантией защиты прав граждан на жилище.

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

Работая с обращениями граждан, Уполномоченный имеет возможность постоянно отслеживать ситуацию в этой области. Так, за последние годы в крае наметились определенные тенденции на улучшение ситуации с соблюдением жилищных прав данной категории граждан. Если за период с 2006 года по 2008 год квартиры получили только шесть детей-сирот, за 2009-2012 годы – 248, то уже в 2014 году квартирами были обеспечены 300 детей-сирот.

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

В 2016 году на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот предусмотрено 526,01 млн. руб., в том числе:

ДВГНБ

– средства краевого бюджета в сумме 290,71 млн. руб.;

– субсидии из средств федерального бюджета в сумме 181,397 млн. рублей. Это позволило обеспечить жилыми помещениями 173 гражданина из указанной категории.

По состоянию на 31.12.2016 не исполнено 965 решений суда о предоставлении жилья детям-сиротам[10], что на 153 исполнительных производства больше, чем по состоянию на 31.12.2015. В свою очередь, анализ обращений лиц из числа детей-сирот, состоящих на учете в министерстве жилищно-коммунального хозяйства края, показал, что наибольшее возмущение у данной категории лиц на фоне длительного не предоставления жилого помещения, низкого дохода и проблем с трудоустройством вызывает необходимость нести расходы по коммерческому найму жилья, которая, по их мнению, возникла по вине государства.

В связи с чем, исходя из главенства права граждан на защиту государством их прав и законных интересов, а также необходимости справедливой компенсации нарушенного права, в конце 2012 года Уполномоченным в Законодательную Думу Хабаровского края было направлено обращение о рассмотрении законодательным органом края вопроса по внесению в Закон Хабаровского края от 25 апреля 2007 года № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» нормы, которой бы предусматривалась компенсация расходов (части расходов) по оплате найма жилья лицам из числа детей-сирот, до исполнения перед ними обязательств по предоставлению жилого помещения из государственного жилищного фонда края.

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

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

[10] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 19 января 2016 года № 27905/17/1723-АК.

ДВГНБ

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

1) в городских округах «Город Хабаровск» и «Город Комсомольск-на-Амуре» – 10 000 рублей;

2) в административных центрах муниципальных районов – 5 000 рублей;

3) в других сельских поселениях и населенных пунктах – 2 700 рублей[11]».

В среднем, ежегодно, начиная с 2014 года, право на получение компенсации используют 25% детей-сирот от числа нуждающихся в жилых помещениях.

Согласно положениям статьи 50 Федерального закона «Об исполнительном производстве» до окончания исполнительного производства стороны исполнительного производства вправе заключить мировое соглашение, утверждаемое в судебном порядке. Действуя в рамках указанной нормы права, министерством жилищно-коммунального хозяйства края принято распоряжение от 17 февраля 2014 года № 254-р, которым утвержден Порядок организации работы министерства жилищно-коммунального хозяйства края по заключению мировых соглашений на стадии исполнения судебных постановлений о предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда края по договорам социального найма лицам из числа детей-сирот.

Данный Порядок предусматривает, что министерством инициируется заключение мирового соглашения в случае наличия обстоятельств, препятствующих исполнению судебного постановления о предоставлении взыскателю жилого помещения по договору социального найма, в связи с отсутствием свободного и пригодного для проживания жилого помещения государственного жилищного фонда края в населенном пункте края, указанном в судебном постановлении.

В связи с чем, отдел по управлению государственным жилищным фондом министерства жилищно-коммунального хозяйства края, исходя из даты вступления в законную силу судебных постановлений о предоставлении жилых помещений государственного жилищного фонда края по договорам социального найма, направляет взыскателям (детям-сиротам) предложения о заключении мировых соглашений посредством предоставления выплаты

[11] Статья 5 Закона Хабаровского края от 25 апреля 2007 года № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей»).

ДВГНБ

с приложением проекта мирового соглашения. После заключения мирового соглашения оно подается министерством в суд на утверждение.

Размер выплаты на приобретение жилого помещения рассчитывается как:

1) произведение средней расчетной цены одного квадратного метра общей площади жилого помещения на территории населенного пункта края, в границах которого судебным постановлением определено предоставление жилого помещения, устанавливаемой органом местного самоуправления в соответствии со статьями 14 и 21 Закона Хабаровского края от 13 октября 2005 года № 304 «О жилищных правоотношениях в Хабаровском крае»;

2) произведение размера общей площади жилого помещения по норме предоставления, установленной статьей 5 Закона в редакции, действующей на момент вынесения судебного постановления.

Выплата предоставляется в денежной форме безналичным путем.

Средства выплаты используются в соответствии с мировым соглашением для оплаты жилого помещения, приобретаемого взыскателем на основании договора купли-продажи и соответствующего требованиям, указанным в мировом соглашении.

Однако принятие указанных мер, в полной мере не решает проблемы с обеспечением жильем детей-сирот. Число сирот, нуждающихся в жилье, практически не сокращается.

В Докладах за 2014 и 2015 годы Уполномоченным предлагалось решать жилищную проблему детей-сирот с помощью предоставления мест в социальных гостиницах – специализированных учреждениях, предназначенных для временного проживания выпускников учреждений для детей-сирот. В свою очередь, такие гостиницы, не только обеспечили бы проживание «детей» указанной категории (до исполнения перед ними обязательств по предоставлению жилого помещения), но и помогли бы им социально адаптироваться и подготовиться к самостоятельной жизни. К сожалению, на сегодняшний день число социальных гостиниц в Хабаровском крае ничтожно мало, поэтому временно решить проблему с жильем детей-сирот, закончивших интернаты, они не в состоянии.

Также, необходимо отметить, что такое значительное число сирот, нуждающихся в жилье, связано, в том числе, с отсутствием должного контроля со стороны органов местного самоуправления за сохранностью закрепленного за детьми-сиротами жилья, в результате чего такие жилые помещения приходят в негодность и не могут быть использованы для дальнейшего проживания.

ДВГНБ

Так, к Уполномоченному обратился гражданин В. (дело от 09.11.2015 № 1482) с просьбой оказать ему содействие в получении (предоставлении) жилого помещения, как лицу из числа детей-сирот.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что заявитель является собственником ¼ доли жилого помещения, расположенного в муниципальном районе им. Лазо. Однако в период пребывания гражданина В. в «Детском доме» указанное жилое помещение пришло в непригодное для проживания состояние (процент износа конструктивных элементов дома составил от 60% до 80%).

По результатам рассмотрения заявителю было предложено, в соответствии с частью 1 статьи 2 Закона Хабаровского края «Об обеспечении жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Хабаровском крае», обратиться в министерство жилищно-коммунального хозяйства края с заявлением о включении его в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Основанием к подаче заявления явилось заключение межведомственной комиссии о невозможности проживания в ранее занимаемом жилом помещении.

По мнению Уполномоченного, для исключения подобных фактов необходимо на региональном уровне разработать и принять нормативный правовой акт, устанавливающий механизм обеспечения сохранности жилых помещений, находящихся в собственности или в пользовании детей-сирот. Более того, усилить контроль за работой соответствующих органов по сохранению закрепленного за детьми-сиротами жилья, за проведением капитального ремонта указанного жилья. Также необходимо наделить органы опеки и попечительства правом привлечения лиц, не обеспечивших сохранность закрепленного за детьми-сиротами жилого помещения, к ответственности, в том числе, посредством предъявления исковых требований об обязании произвести действия по приведению жилого помещения в состояние, пригодное для проживания.

Рассматривая вопрос реализации гражданами права на жилье, нельзя оставить без внимания **вопрос жилищно-коммунального хозяйства,** поскольку он касается практически всех граждан, как собственников, так и нанимателей муниципального жилищного фонда и существенно влияет на социальное самочувствие жителей края.

Основной функцией сферы жилищно-коммунального хозяйства является осуществление бесперебойного обеспечения населения коммунальными услугами, необходимыми для жизни и деятельности

ДВГНБ

каждого человека. В свою очередь, из года в год, в почту Уполномоченного поступают обращения о несоблюдении ресурсоснабжающими организациями уровня или режима обеспечения населения коммунальными услугами.

В декабре 2015 года к Уполномоченному обратились жители с. Богородское Ульчского муниципального района, которые просили восстановить их право на получение услуги по энергоснабжению (дело от 28.12.2015 № 1686).

Из обращения жителей села следовало, что на протяжении пяти лет жителям поселения услуга по энергоснабжению предоставлялась с перебоями. Электроэнергия в жилых помещениях отключалась без предупреждения, иногда по несколько раз в день.

Между тем, в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, в жилое помещение должно предоставляться бесперебойное круглосуточное электроснабжение в течение года, чем должны быть обеспечены безопасные условия проживания граждан[12].

В силу положений Федерального закона от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, относится к вопросам муниципального района.

Восстановить права жителей с. Богородское на получение услуги электроснабжения надлежащего качества удалось посредством привлечения к рассмотрению жалобы прокурора Ульчского района и последующего обращения последнего в суд с исковым требованием об обязании администрации Ульчского муниципального района и ООО «Богородская ТЭЦ» организовать бесперебойное круглосуточное, в течение всего года, электроснабжение в с. Богородское.

Кроме того, в целях восстановления энергоснабжения села, до рассмотрения дела судом, в муниципальное образование доставлен передвижной дизельный электрогенератор мощностью 500 кВт, а также запущен резервный дизельный электрогенератор ДГ-72 мощностью 650 кВт.

---

[12] Пункт 9 Приложения № 1 «Требования к качеству коммунальных услуг» к Правилам предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 года № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах».

ДВГНБ

Одновременно с указанными мерами, Правительством Хабаровского края было принято решение о выделении Ульчскому муниципальному району 80 млн. руб. для закупки газопоршневой станции. Это позволило окончательно решить вопрос о бесперебойной подаче электроэнергии в с. Богородское.

Состояние энергетических компаний и предприятий края, а также их реконструкция и строительство новых объектов энергетики вызывает большую озабоченность краевых органов власти. И это совершенно закономерно, поскольку от того, в каких условиях живет человек, зависят его здоровье, настроение, работоспособность и, безусловно, отношение к органам государственной власти. В связи с чем, вопросы создания условий для гарантированного обеспечения энергоресурсами экономики и населения приобрели особую значимость на краевом уровне. Это, в первую очередь, подтверждается разработкой и принятием государственной программы края «Энергоэффективность и развитие энергетики в Хабаровском крае», утвержденной постановлением Правительства Хабаровского края от 17 апреля 2012 года № 119-пр.

На 2016 год Программой предусмотрена реализация подпрограммы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности» и основных мероприятий:

- «Развитие электроэнергетики края»;
- «Газификация населенных пунктов края».

Основной целью подпрограммы является создание условий для гарантированного обеспечения энергоресурсами населения и экономики края.

В рамках основного мероприятия подпрограммы – «Развитие электроэнергетики края» в 2016 году энергетическими компаниями ПАО «Рус-Гидро» и филиалом ПАО «ФСК ЕЭС» – МЭС Востока продолжено строительство в крае крупных энергетических объектов: «ТЭЦ в г. Советская Гавань»; «ПС 220 кВ «Амур» в г. Хабаровске»; «ВЛ 220 кВ «Комсомольская Ванино» с заходами на ПС 220 кВ «Селихино» и установкой второго АТ на ПС 220 кВ «Ванино».

ПАО «РАО ЭС Востока» реализуются проекты, обеспечивающие деятельность строящейся ТЭЦ в г. Советская Гавань («Строительство схем выдачи тепловой и электрической мощностей ТЭЦ в г. Советская Гавань»; «Строительство внеплощадочных подъездных ж/д путей ТЭЦ в г. Советская Гавань»).

Обществом с ограниченной ответственностью «Трансэнерго», филиалами АО «ДРСК» – «Хабаровские электрические сети»

ДВГНБ

и «Дальневосточный» ОАО «Оборонэнерго» в соответствии с утвержденными Правительством края инвестиционными программами выполняются мероприятия, направленные на развитие электросетевого комплекса края и повышение доступности и надежности электроснабжения потребителей.

В 2016 году на реализацию мероприятий программы было направлено 458,2 млн. руб., освоено капитальных вложений - 409,6 млн. рублей[13]. В свою очередь, общий объем финансирования Программы составляет 18 млрд. рублей.

Надеемся, что запланированные Программой мероприятия будут планомерно и последовательно реализованы, поскольку без государственного вмешательства муниципальные образования, в особенности находящиеся в отдаленных районах Хабаровского края, не смогут самостоятельно решить вопрос обеспечения населения услугами энергоснабжения надлежащего качества.

Однако, критикуя органы власти, управляющие компании, ресурсоснабжающие организации и организации, представляющие жилищно-коммунальные услуги, не стоит забывать, что проблема неплатежей, также является фактором, влияющим на качество жилищно-коммунальных услуг, получаемых населением. В свою очередь, если раньше финансовое положение отраслевых предприятий главным образом зависело от дотаций из бюджета, то теперь все изменилось. Сегодня, предприятие, оказывающее жилищно-коммунальные услуги, получает только то, что заработало. Соответственно, реконструкция и переоборудование, а равно поддержание сети инженерно-технического обеспечения в исправном (рабочем) состоянии осуществляется в рамках денежных средств, поступающих от добросовестных плательщиков. Другими словами, качество поставляемых услуг в сфере ЖКХ находится в прямой зависимости от своевременной оплаты услуг, полученных в этой сфере.

В свою очередь, анализ обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного, позволяет в качестве причин возникновения задолженности за услуги ЖКХ назвать:

– несоответствие установленных тарифов качеству получаемых услуг;

– низкий уровень платежной дисциплины получателей этой услуги (абонентов);

– наличие недобросовестных посредников в системе расчетов за коммунальные ресурсы;

[13] Письмо Комитета по развитию топливно-энергетического комплекса от 17 января 2017 года № 12.3.40-1151.

ДВГНБ

– неоправданные (выходящие за рамки закона) действия собственников жилых помещений и управляющих организаций.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей р.п. Корфовский Хабаровского муниципального района (дело от 05.07.2016 № 841), которые оказались «злостными неплательщиками» коммунальных услуг по отоплению, горячему и холодному водоснабжению.

При рассмотрении обращения Уполномоченным было установлено, что граждане, в виду принятых на общем собрании собственников помещений в многоквартирных домах неоправданных действий (решений), задолжали поставщику коммунальных услуг 5 млн. рублей. Неоправданность действий, в данном случае, заключалась в том, что управляющая организация, обслуживающая многоквартирный дом, получила для исполнения решение общего собрания жильцов, согласно которому она лишалась права выставления к оплате платежных документов за коммунальные услуги по отоплению, горячему и холодному водоснабжению. Данная функция, согласно решению общего собрания жильцов, была делегирована ресурсоснабжающей компании. В свою очередь, ресурсоснабжающая компания отказалась выставлять платежные документы непосредственно гражданам, проживающим в многоквартирных домах рп. Корфовский со ссылкой на положения Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домах, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06 мая 2011 года № 354.

С учетом этих обстоятельств, в январе 2016 года ресурсоснабжающая компания обратилась в суд с требованием к управляющей организации о понуждении заключить договоры ресурсоснабжения, водоснабжения и теплоснабжения в отношении многоквартирных домов р.п. Корфовский Хабаровского района. Решением Арбитражного суда Хабаровского края от 30.05.2016 данные требования были удовлетворены.

В целях исключения недопонимания между собственниками жилых помещений и управляющей организацией, а также в целях предупреждения подобных ситуаций в дальнейшем, Уполномоченным в Доме культуры рп. Корфовский была проведена встреча с жителями поселения. В рамках встречи жителям рабочего поселка были разъяснены обязанности собственников и нанимателей жилых помещений, обязанности управляющих компаний и возможные последствия несвоевременного внесения платы за предоставленные коммунальные ресурсы. В ходе встречи между всеми заинтересованными сторонами была достигнута договоренность о рассрочке по платежам за коммунальные услуги, а также об

ДВГНБ

индивидуальной работе с льготными категориями граждан по заключению соглашений о погашении задолженности, что позволило им оформить соответствующие меры социальной поддержки и субсидии.

Необходимо отметить, что приведенный пример столь массового неисполнения обязанности по оплате коммунальных услуг скорее исключение, чем правило. Вместе с тем, и единичные случаи неоплаты полученных коммунальных услуг (неоплаты коммунальных услуг одним собственником или нанимателем жилья) на протяжении длительного времени складываются в достаточно большую финансовую проблему для отрасли.

Так, в 2016 году на исполнении в территориальных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю находилось 108 257 исполнительных производств о взыскании задолженности за услуги ЖКХ на общую сумму 2 млрд. 186 млн. 369 тыс. рублей. Фактическим исполнением окончено 28 849 исполнительных производств на сумму 470 млн. 265 тыс. руб. или 26,6% и 21,5% соответственно[14].

С 01 января 2016 года для всех граждан и юридических лиц увеличены штрафы за несвоевременный расчет за потребленные энергоресурсы и воду. Однако, как свидетельствуют приведенные данные, повышение ответственности за несвоевременную оплату коммунальных услуг не смогло значительно сократить объемы задолженностей.

Среди причин неплатежей можно выделить как причины социального характера (безработицу, болезни, несвоевременную выплату заработной платы), так и психологического характера, когда гражданин попросту отказывается что-либо платить государству, не считая себя обязанным делать это, или же наличие конфликтной ситуации с управляющей организацией.

В связи с чем остается актуальным вопрос формирования среди населения устойчивого понимания важности своевременной оплаты услуг жилищно-коммунального комплекса, а также разработки дополнительного комплекса мер взыскания задолженности с граждан в сфере жилищно-коммунального хозяйства (при неплатежах, носящих психологический характер).

По мнению Уполномоченного, на сегодняшний день существует несколько методов борьбы с образованием задолженности в сфере ЖКХ и с обеспечением качества оказания услуг по водоснабжению, теплоснабжению и электроснабжению, в том числе:

[14] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 19 января 2017 года № 27905/17/1723-АК.

ДВГНБ

– создание базы данных недобросовестных плательщиков и отказ в предоставлении им банковского кредита;

– увеличение суммы штрафов за самовольное подключение к электрическим и тепловым сетям, газопроводам;

– работа в информационной среде (разъяснение гражданам о наличии жесткой связи между качеством предоставляемых услуг, связанных с функционированием жилого объекта - водоснабжение, теплоснабжение, электроснабжение, и своевременностью их оплаты потребителями).

Тем не менее, несмотря на большое количество должников, «компаниям-поставщикам», управляющим компаниям стоит индивидуально работать с каждым недобросовестным потребителем и применять к нему методы, соотносимые с ситуацией, послужившей причиной для неоплаты предоставленных коммунальных услуг.

Предоставление услуг по водоснабжению, теплоснабжению и электроснабжению является сферой, непосредственно связанной с благосостоянием населения, удовлетворением его жизнеобеспечивающих потребностей, поэтому очевидным является тот факт, что качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и расходование средств в этой сфере не должно оставаться без внимания компетентных органов государственной власти края.

По мнению Уполномоченного, главной задачей государства сейчас является повышение качества жизни людей.

Рассматривая вопрос жилищно-коммунального хозяйства, нельзя оставить без внимания такие проблемы, озвученные гражданами в своих многочисленных обращениях, как:

– бездействие управляющих организаций по содержанию общего имущества (кровля, вентиляция, места общего пользования и т.п.);

– несоответствие цены и качества, оказываемых управляющей организацией услуг;

– санитарно-гигиеническое содержание многоквартирного дома и придомовой территории, в том числе вывоз бытовых отходов.

По мнению большинства граждан, обратившихся с указанными проблемами, управляющие компании работают главным образом в собственных интересах. В свою очередь, органы власти фактически устранились от контроля в сфере ЖКХ. Однако с данным мнением нельзя согласиться. Для обеспечения государственного контроля за качеством жилищно-коммунальных услуг в крае создано Управление регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края (до 01.09.2012 государственная жилищная инспекция).

ДВГНБ

Управление регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края (далее – Управление регионального контроля) имеет своей задачей обеспечение:

– контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда независимо от формы собственности, соблюдением правил содержания общего имущества собственников помещений в многоквартирном доме, соответствием жилых помещений, качества, объема и порядка предоставления коммунальных услуг установленным требованиям;

– регионального государственного жилищного надзора;

– контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда субъекта Российской Федерации, соответствием жилых помещений данного фонда установленным санитарным и технических правилам и нормам, иным требованиям законодательства.

Более того, оно наделено правом административного воздействия на любого хозяйствующего субъекта в жилищной сфере: на подрядные организации, выполняющие определенные виды и объемы работ; на управляющие организации, на собственников жилья и объектов коммунального назначения.

За время совместной работы Уполномоченного и указанного краевого органа, в рамках поступивших обращений граждан, была проведена не одна сотня совместных проверок, в результате которых управляющим организациям были выданы предписания для устранения допущенных нарушений. Более того, нередко виновные должностные лица управляющих организаций привлекались к административной ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Так, по инициативе Уполномоченного, Управлением регионального контроля в присутствии представителя управляющей организации ООО «Служба заказчика по жилищно-коммунальному хозяйству» была проведена проверка фактов, изложенных в обращении гражданина П. о длительном невыполнении управляющей организацией ремонта карниза кровли и фасада жилого дома (дело от 08.08.2016 № 976).

По результатам проверки управляющей организации ООО «Служба заказчика по жилищно-коммунальному хозяйству» выдано предписание на проведение дополнительного обследования состояния элементов кровли (карнизных свесов) дома, в котором проживает заявитель, и принятие мер по устранению выявленных нарушений, а также на выполнение работ по локальному ремонту отделочного слоя фасада.

ДВГНБ

Необходимо отметить, что не последнее место в существующих проблемах в сфере жилищно-коммунального хозяйства, занимают и сами граждане, отстранившиеся от участия в управлении своим домом.

На рассмотрение к Уполномоченному поступило обращение гражданки В., проживающей в жилом доме по ул. Аксенова в г. Хабаровске, о не проведении управляющей организацией на протяжении длительного периода времени ремонта мест общего пользования в указанном доме.

По инициативе Уполномоченного Управлением регионального контроля была проведена выездная проверка, в ходе которой установлено, что многоквартирный дом с 01.04.2011 находится в управлении ООО «ДВ-Союз», на основании договора управления. Многоквартирный дом (ранее – общежитие) состоит из жилых комнат, коридоров, лестничных клеток. На каждом этаже имеются несколько санузлов и кухонных помещений, которые требуют проведения ремонтных работ и замены инженерного оборудования.

Выдавая по результатам проверки ООО «ДВ-Союз» предписание на устранение выявленных нарушений, Управление регионального контроля акцентировало внимание собственников на том факте, что работы по текущему ремонту общего имущества многоквартирного дома (к которому относятся восстановление отделки стен, потолков, полов; установка, замена и восстановление работоспособности внутренних систем водопроводов, канализации, горячего водоснабжения) осуществляются управляющими организациями на основании решения общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме.

Более того, общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме является главным органом управления в доме и проводится в целях управления им, путем обсуждения вопросов повестки дня и принятия решений по вопросам, поставленным на голосование (пункт 4.1 часть 4 статья 44 Жилищного кодекса Российской Федерации).

В свою очередь, управляющая организация, в соответствии с положениями договора управления многоквартирным домом и действующим законодательством, обязана организовывать проведение работ по содержанию и ремонту общего имущества многоквартирного дома в рамках исполнения ежегодных решений собраний собственников помещений, утвердивших перечень необходимых услуг (работ) по содержанию и ремонту общего имущества дома на текущий год, в объемах собираемых денежных средств. При отсутствии указанного решения собственников помещений, денежные средства, предназначенные для производства текущего ремонта многоквартирного дома, управляющая

ДВГНБ

организация обязана аккумулировать на счете дома для реализации в последующий период времени.

В соответствии с пунктом 17 Правил содержания общего имущества в многоквартирном доме, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 2006 года № 491, собственники помещений обязаны утвердить на общем собрании перечень услуг и работ, условия их оказания и выполнения, а также размер их финансирования.

Вместе с тем, собственники помещений многоквартирного дома, расположенного по ул. Аксенова в г. Хабаровске, с 2013 года и по настоящее время не приняли решения по определению перечня услуг и работ по текущему ремонту общего имущества дома.

Этот пример, к сожалению, не единичный в практике Уполномоченного, показывает, что юридическая неграмотность, а именно незнание своих обязанностей, а равно нежелание брать на себя ответственность за свой дом, порождает массу «пустых» конфликтов между собственниками недвижимого имущества и управляющими компаниями.

Управление многоквартирным домом – это, в первую очередь, обязанность собственников помещений, которые сегодня имеют возможность привлекать для обеспечения качественного обслуживания дома профессиональные организации (управляющие организации, управляющие компании, обслуживающие организации и т.п.). Именно от активности собственников в управлении общим имуществом в многоквартирном доме зависит, что произведенные финансовые затраты приведут к улучшению состояния многоквартирного дома и реализации всех потребностей граждан в сфере услуг ЖКХ.

Управляющая компания, в свою очередь, это юридическое лицо, организация, образованная для управления и (или) эксплуатации, технического и санитарного содержания многоквартирных домов, а также для предоставления жилищно-коммунальных услуг собственникам и нанимателям жилья. Деятельность данного юридического лица ведется на основе договора с владельцами указанного объекта недвижимости. Документом, уполномочивающим ее на ведение указанной деятельности, является государственная лицензия.

Одной из целей лицензирования, которое сейчас прошли все управляющие компании, являлась очистка рынка от недобросовестных компаний. Более того, сегодня лицензии можно легко лишиться после двух административных нарушений, признанных судом, и после потери 15% домов.

ДВГНБ

С 2016 года ужесточена ответственность управляющих компаний за оказание некачественных услуг или неверное начисление платы. Предусмотрены штрафы в пользу пострадавших жителей: 50% от несправедливо начисленной суммы и 30% от стоимости неполноценно оказанной услуги. Это, по мнению Уполномоченного, должно являться стимулом для управляющих компаний не допускать ошибок, потому что теперь они станут экономически невыгодными. Другими словами, сегодня на законодательном уровне определены меры ответственности управляющих компаний за некачественное оказание услуг.

Вместе с тем, собственники недвижимого имущества в многоквартирном доме забывают, что управляющие компании создаются с целью совместного с ними управления многоквартирным домом и обеспечением его эксплуатации.

Указанное выше свидетельствует о том, что непременным условием совершенствования жилищно-коммунального хозяйства сегодня является формирование у граждан психологии собственника в управлении совместным имуществом. Необходимо научить их не отгораживаться от этой деятельности отдавая все на откуп управляющим компаниям.

Во-первых, необходимо разъяснить гражданам-собственникам, какие именно обязанности должна исполнять обслуживающая их дом управляющая компания. Незнание перечня обязанностей управляющей компании, зачастую приводит к заблуждениям жильцов относительно ее обязанностей и, как следствие, к отсутствию контроля за производимыми ею действиями. Однако если разобраться в том, какие обязанности есть у управляющей компании и что именно могут требовать от нее жильцы в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и заключенным договором управления многоквартирным домом, то можно контролировать работу коммунальщиков и требовать от них неукоснительного исполнения обязанностей по договору.

Безусловно, сегодня необходимо продолжить начатую на законодательном уровне работу по организации деятельности управляющих компаний, в том числе разработать типовой договор на управление многоквартирным домом, убрав из него производство конечных сервисов, сфокусировавшись на организационных функциях управляющих компаний. Также необходимо определить критерии эффективности деятельности управляющей компании и других предприятий и организаций, оказывающих жилищно-коммунальные услуги.

Так, по мнению Уполномоченного, эффективность деятельности управляющей компании должна оцениваться по следующим критериям:

ДВГНБ

– техническое состояние общего имущества многоквартирных домов и состояние придомовых территорий;

– финансово-экономические характеристики деятельности управляющей компании по управлению многоквартирными домами;

– оценка качества жилищно-коммунального обслуживания жильцами домов;

– оптимизация тарифов при сохранении качества услуг.

Критерии оценки работы управляющих компаний должны стать стимулом для их деятельности и основанием для лишения лицензии за их неисполнение.

Более того, действующая сегодня система лишения управляющих компаний лицензии значительно размыта и не эффективна. В связи с чем, по мнению Уполномоченного, необходимо пересмотреть критерии оценки деятельности управляющих компаний, предусмотрев случаи «немедленного» лишения лицензии за преступное (систематическое, злостное) невыполнение своих обязанностей.

Кроме эффективности, деятельность управляющей компании должна быть прозрачной. Полная информация о деятельности управляющих компаний должна размещаться на портале жилищно-коммунального хозяйства. Необходимо отметить, что работы по установлению прозрачности информации о деятельности управляющих компаний уже ведутся. В частности, Хабаровский край одним из первых в стране присоединился к проекту «ГИС ЖКХ», который позволит любому собственнику на едином интернет-портале получать актуальную информацию о многоквартирном доме, начислениях, управлять своими коммунальными расчетами и многое другое. Со своей стороны, *Уполномоченный считает необходимым предложить расширить обозначенный перечень информации и размещать на данном портале:*

– обращения граждан, благодаря которым можно будет судить о проблемах в многоквартирном доме;

– результаты проведенных инспектирующими органами проверок деятельности управляющих компаний.

Доступность подобной информации окажет воздействие и на сами управляющие компании, поскольку для них важна деловая репутация.

За годы работы института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае не осталась без внимания со стороны жителей края такая проблема, как обеспечение **тишины и спокойствия в многоквартирных жилых домах в дневное время.** Этот вопрос у жителей Дальневосточного региона возник не случайно. Федеральное законодательство

ДВГНБ

и законодательство Хабаровского края уделяют значительное внимание вопросу соблюдения допустимых уровней звука в ночное время, когда большинство граждан отдыхают дома. Однако в силу законодательного пробела уполномоченные органы практически бессильны обеспечить спокойствие граждан с 7 часов до 23 часов.

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

К сожалению, в 2012 и 2013 годах решить вопрос с установлением ответственности за нарушение прав жителей края, пребывающих в жилых домах и общежитиях в дневное время, Уполномоченному не представилось возможным, ввиду отсутствия поддержки со стороны законодательного органа власти края. Так, в ноябре 2013 года Законодательная Дума Хабаровского края V созыва отказалась от рассмотрения вопроса об ограничении уровня шума в дневное время в многоквартирных жилых домах, отнеся данный вопрос к исключительной компетенции Российской Федерации. Возобновить работу по данному вопросу удалось лишь при новом составе Законодательной Думы, не без участия представителей городской думы г. Комсомольска-на-Амуре. В результате совместной работы института уполномоченного, краевых и муниципальных органов законодательной власти был подготовлен законопроект «О внесении изменений в статью 34 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях», который запрещает шуметь в послеобеденное время.

Постановлением от 19 февраля 2016 года № 842 Законодательной Думой края указанный законопроект был принят, и в Кодексе Хабаровского края об административных правонарушениях появилась норма, устанавливающая ответственность за нарушение спокойствия соседей в жилых домах и общежитиях в дневные часы – с 13.00 до 15.00. Данная норма, в первую очередь, направлена на защиту прав граждан, которые работают ночью или имеют детей дошкольного возраста. Положения закона не действуют в период официально установленных нерабочих праздничных дней. Также норма не распространяется на действия по предотвращению стихийных бедствий, ликвидации последствий аварии и чрезвычайных

ДВГНБ

ситуаций, а также работы, касающиеся обеспечения личной и общественной безопасности.

Вместе с тем, как было отмечено ранее, в главе 1 настоящего Доклада, принятие указанных дополнений не сняло проблему, поскольку протоколы об административных правонарушениях, предусмотренные статьей 34 названного Кодекса, в настоящее время уполномочены составлять должностные лица органов местного самоуправления. В свою очередь, представители местного самоуправления, при составлении протоколов, не вправе требовать предъявления документов, удостоверяющих личность, равно, как и не вправе пресекать данные правонарушения. Сотрудники же МВД России, обладая правом проверки документов, удостоверяющих личность, и пресечения правонарушений, не обладают полномочиями на составление протоколов об административных нарушениях по вышеуказанной статье.

Решить данную проблему позволит подписание соглашения между Министерством внутренних дел Российской Федерации и Правительством края о передачи этих полномочий сотрудникам полиции[15].

В завершение отметим, что состояние дел с жилищными правами граждан, а также правом на обеспечение качественного жилищно-коммунального обслуживания относится к числу ведущих показателей социальной защищенности человека. По сути, без возможности реализации указанных прав невозможно обеспечить достойную жизнь и свободное развитие человека. В свою очередь, трудности в их реализации объясняются во многом социально-экономической ситуацией в стране, а также пробелами в законодательных актах и несовершенством государственного механизма, выполняющего функции по обеспечению гражданам возможности в реализации их прав. В связи с чем, Уполномоченным будет продолжена работа по мониторингу соблюдения жилищных прав граждан на территории Хабаровского края и совершенствованию законодательства в этой сфере.

Глава 2.
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВА НА ТРУД

Конституция Российской Федерации закрепляет такие важные начала в сфере труда как принцип свободы труда, принцип недопустимости дискриминации в трудовых отношениях, принцип охраны труда

[15] Более подробная информация по данной проблеме изложена в главе 1 «Реализация конституционного права граждан на государственную защиту».

ДВГНБ

государством, принцип гарантированных минимальных условий труда, принцип свободы объединения и ряд других.

В свою очередь, большая часть перечисленных принципов адресована непосредственно государству, на которое возлагается обязанность их соблюдения и контроля за их соблюдением. Так, основополагающий принцип – свобода труда, получивший свое юридическое закрепление в части 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации, является гарантией реализации человеком возможности трудиться.

Провозглашая свободу труда, основной закон государства предоставляет человеку право быть свободным участником трудовых отношений. То есть, он вправе выполнять работы как по трудовому договору, не испытывая при этом никакого принуждения в сфере труда, так и заниматься индивидуальной трудовой деятельностью.

В свою очередь, государство, в силу предоставленного частью 1 статьи 37 Конституции Российской Федерации человеку права на труд, принимает на себя обязанность содействовать реализации этого права. Прямой механизм реализации этой государственной обязанности содержится в Законе Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации». В частности, указанный нормативный правовой акт выступает гарантом для всех граждан России на бесплатное содействие в подборе подходящей работы и трудоустройстве при посредничестве органов службы занятости. Более того, он предоставляет каждому трудоспособному, независимо от его признания в установленном порядке безработным, право на получение от органов службы занятости бесплатной консультации, информации и услуг, связанных с профессиональной ориентацией, в целях выбора сферы деятельности (профессии), трудоустройства, возможности профессионального обучения.

ДВГНБ

Таблица 7 - Уровень безработицы в Хабаровском крае, в 2007-2016 гг.[16]

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Уровень безработицы, %	5,88	8,74	10,51	9,06	6,80	6,38	5,7	5,9	5,3	5,0

Безработица представляет собой проблему, которая оказывает негативное воздействие не только на экономическую ситуацию в стране. Наиболее прямое и сильное воздействие она оказывает на человека. Потеря

[16] habstat.gks.ru// Численность рабочей силы, занятых и безработных в Хабаровском крае (тыс. чел).

постоянной работы для большинства людей означает снижение жизненного уровня, что отрицательно влияет на психологическое здоровье людей. Данные обстоятельства определили необходимость проведения социально-экономической политики в Хабаровском крае, направленной на содействие занятости населения. Так, в 2009-2010 гг. рынок труда Хабаровского края находился под влиянием финансово-экономического кризиса, выразившегося в форме ухудшения основных экономических показателей в реальном секторе экономики края: спад промышленного производства, волна сокращений рабочих мест, угроза массовых увольнений, неполная занятость на предприятиях и организациях, рост численности безработных, резкое уменьшение числа заявленных в органы службы занятости населения вакансий.

Улучшению ситуации на рынке труда способствовали принятые Правительством края программы, в том числе, краевая целевая программа[17] содействия занятости населения Хабаровского края на 2009-2011 годы, программы дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда Хабаровского края в 2009, 2010 и 2011 годах.

В результате реализации программ дополнительными мерами содействия занятости были охвачены более 46 500 жителей края, в том числе находящихся в трудовых отношениях с работодателями. Благодаря государственной поддержке были сохранены рабочие места для работников, предполагаемых к высвобождению, подготовлены специалисты для предприятий, осуществляющих модернизацию, внедряющих новые технологии, созданы новые и дополнительные рабочие места в бизнесе.

Уровень занятости населения увеличился с 60,9% (в 2009 году) до 65,1% (в 2011 году). Общая численность безработных граждан, рассчитанная по методологии Международной организации труда (далее - по МОТ), снизилась с 2009 года на 34,6% и составила в 2011 году в среднем 53 011 человек. При этом уровень общей безработицы по МОТ сократился на 3,7 % и составил 6,8%. Следует отметить, что несмотря на наличие благоприятных тенденций на рынке труда, уровень общей безработицы по МОТ в 2011 году оставался достаточно высоким. Важным шагом, повлиявшим на изменение ситуации в лучшую сторону, стало утверждение Правительством Хабаровского края государственной программы Хабаровского края «Развитие рынка труда и содействие занятости населения

[17] Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 08 мая 2009 года № 159-пр.

ДВГНБ

Хабаровского края»[18] и программы дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда Хабаровского края в 2011 году[19]. Указанные документы, в первую очередь, были направлены на обеспечение трудоспособным гражданам благоприятных возможностей для предпринимательства и труда, а также на поощрение малого бизнеса.

За счет реализации программ более 650 человек открыли собственное дело, обеспечив работой не только себя, но и своих земляков (аналогичные программы дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда были утверждены Правительством Хабаровского края на 2012 и 2013 годы.). Свой вклад в повышение уровня занятости внесла и краевая целевая программа «Развитие и поддержка малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2010-2012 годы». В ее рамках в 2011 году было создано около 600 рабочих мест, численность индивидуальных предпринимателей составила 35,5 тыс. человек.

В 2012 году на развитие этого сектора были направлены рекордные за последние годы средства – 607,8 млн. рублей. Более того, в рамках Дней малого и среднего бизнеса, проходивших в г. Москве в 2012 году, Хабаровский край был признан лучшим среди субъектов Дальневосточного федерального округа по показателям развития малого и среднего бизнеса.

Участниками системы краевой поддержки малого бизнеса стали и муниципальные образования. Впервые 19 муниципальных образований края, в том числе 3 городских поселения (города Советская Гавань, Амурск, Вяземский), вышли с заявками на софинансирование своих программ.

Реализуемые меры позволили сохранить стабильную положительную динамику развития малого бизнеса. Развитие предпринимательства, как приоритетного сектора экономики края, и сегодня контролируется и совершенствуется. С 2013 года в крае утверждена и реализуется государственная программа[20] по развитию малого и среднего предпринимательства на 2013-2020 годы, разработан краевой закон о малом и среднем предпринимательстве[21].

---

[18] Постановление Правительства Хабаровского края от 20 апреля 2012 года № 125-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Развитие рынка труда и содействие занятости населения Хабаровского края».

[19] Постановление Правительства Хабаровского края от 25 декабря 2010 года № 372-пр «Об утверждении Программы дополнительных мер снижения напряженности на рынке труда Хабаровского края в 2011 году».

[20] Постановление Правительства Хабаровского края от 17 апреля 2012 года № 124-пр «Об утверждении государственной программы Хабаровского края «Развитие малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае на 2013 - 2020 годы».

[21] Закон Хабаровского края от 29 мая 2013 года № 284 «О развитии малого и среднего предпринимательства в Хабаровском крае».

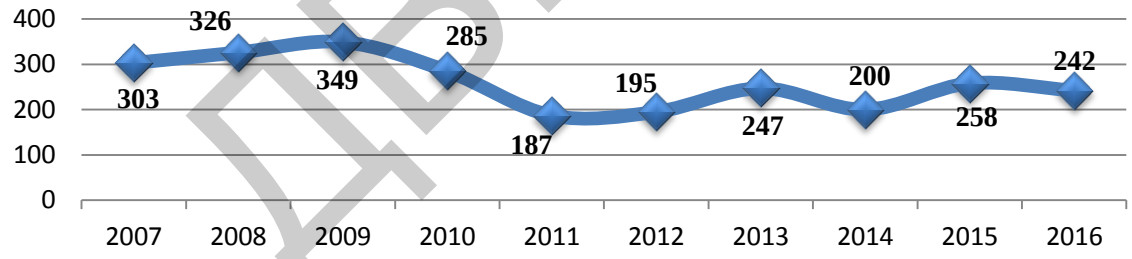
ДВГНБ

В свою очередь, развитие и утверждение рыночных производственных отношений, а также многообразие форм собственности в экономике привело к существенным изменениям отношений в сфере труда, которые не всегда согласуются с нормами действующего законодательства. Об этом, в частности, свидетельствуют обращения, поступающие в адрес краевого правозащитного института. Всего, за десять лет работы Уполномоченного, в его адрес поступило более двух тысяч обращений, касающихся реализации гражданами права на труд[22].

Наибольшее количество обращений о нарушении трудовых прав, поступивших в адрес государственного правозащитного института, приходилось на период с 2007 по 2010 годы. Начиная с 2011 года, отмечена тенденция снижения количества поступающих обращений данной категории.

Резкий рост количества обращений, касающихся проблем реализации трудовых прав, отмечен в 2013 году (рост обращений, по сравнению с 2011 годом, составил 32,1%). По мнению Уполномоченного, основная причина увеличения количества обращений – это снижение темпов экономического роста.[23]

Диаграмма 2 - Обращения граждан, посвященные проблеме соблюдения трудовых прав за 2007 – 2016 годы



В общем объеме поступивших обращений социально-экономического блока, обращения о нарушении трудовых прав составляют в среднем 14,4%.

[22] Без учета жалоб о неисполнении (несвоевременном исполнении) службой судебных приставов судебных постановлений о взыскании с работодателя невыплаченной заработной платы. Хотя фактически, указанные жалобы также касаются соблюдения трудовых прав граждан, а именно права на своевременное получение вознаграждения за труд. Данные жалобы отнесены к категории жалоб о неисполнении судебными приставами-исполнителями судебных постановлений.

[23] В 2013 году он стал самым низким с момента финансово-экономического кризиса 1998 и 2009 годов, достигнув уровня 1997 года – 1,4%.

ДВГНБ

Таблица 8 - Объем поступивших обращений о соблюдении трудовых прав в общем объеме обращений социального блока за 2007 – 2016 годы (в %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Объем поступивших обращений, %	15,0	15,4	18,1	15,9	9,6	12,5	16,1	12,9	14,1	14,0

Проблемы, с которыми граждане сталкиваются, реализуя свое право на труд, различны. Среди наиболее распространенных вопросов, связанных с применением трудового законодательства, можно выделить следующие:

– нарушение трудового законодательства работодателями при возникновении трудовых отношений (не оформление трудовых договоров; подмена трудового договора гражданско-правовым договором; отсутствие в трудовых договорах основных условий, предусмотренных трудовым законодательством);

– нарушения в сфере законодательства об оплате труда (невыплата заработной платы в установленные сроки; невыплата заработной платы в соответствии с установленными условиями оплаты труда; выплата заработной платы нелегитимными способами; проблемы выплаты заработной платы работникам предприятий-банкротов);

– другие нарушения, в том числе допускаемые в области охраны труда, при применении дисциплинарных взысканий, предоставлении гарантий отдельным категориям работников.

В большинстве обращений одновременно поднималось несколько вопросов о нарушении трудового законодательства.

Нарушение трудового законодательства работодателями при возникновении трудовых отношений

Как уже было отмечено выше, важнейшим принципом трудового права признается свобода труда.

В сфере трудовых отношений свобода труда проявляется, прежде всего, посредством заключения трудового договора, поскольку трудовой договор – это основание возникновения трудовых правоотношений, в которые вступают работник и работодатель. Заключив трудовой договор с работодателем, гражданин приобретает правовой статус работника, который включает в себя ряд закрепленных законодательством трудовых и социальных прав и гарантий, сопутствующих трудовым правоотношениям,

ДВГНБ

либо вытекающим из них. К числу этих трудовых и социальных прав и гарантий относятся:

– право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены;

– право на вознаграждение за труд;

– право на индивидуальные и коллективные трудовые споры;

– право на отдых.

Более того, именно трудовой договор закрепляет трудовые права и обязанности работника, и только он определяет положение работника на данном предприятии и на рынке труда в целом.

Несмотря на информирование населения о последствиях не заключения трудового договора, граждане продолжают вступать в неформальные трудовые отношения. Жители Хабаровского края не являются исключением, о чем свидетельствуют обращения в адрес Уполномоченного. При этом, количество подобных обращений напрямую зависит от экономической ситуации, складывающейся в нашей стране. Так, в кризисные годы подобных обращений значительно больше.

Непосредственная работа аппарата Уполномоченного с заявителями позволила установить ряд причин, побудивших граждан отказаться от заключения официального трудового договора. В частности, большая часть таких работников расценивает трудовой договор как простую формальность. Более того, они убеждены в том, что его наличие не дает никакой реальной возможности отстоять свои права в случае конфликта с работодателем. В свою очередь, хорошие личностные отношения с работодателем в большей степени гарантируют соблюдение трудовых прав, чем обладание официально оформленным трудовым договором. Однако это мнение не постоянно. Оно меняется, лишь стоит возникнуть трудностям с получением заработной платы.

К примеру, в адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение граждан В., Г., М. и Т. (дело от 05.04.2016 № 431) о нарушении работодателем – ООО «Практик-строитель» их прав на оформление трудовых отношений и выплату заработной платы.

К проверке доводов заявителей Уполномоченным была привлечена прокуратура Индустриального района г. Хабаровска. В результате проверки доводы заявителей частично подтвердились. В частности, в отношении гражданина В. установлено нарушение сроков выплаты заработной платы. Приняты меры прокурорского реагирования.

Доводы граждан Г., М. и Т. не нашли своего подтверждения, поскольку указанные граждане, приступив к осуществлению трудовых функций, не

ДВГНБ

закрепили свои трудовые права и обязанности в установленной форме. В связи с чем, гражданам Г., М. и Т. были даны разъяснения о порядке установления факта трудовых отношений в суд.

Необходимо отметить, что само по себе отсутствие трудового договора, приказа о приеме на работу не исключает возможности установления факта трудовых отношений, поскольку на сегодняшний день в трудовом законодательстве установлен механизм доказывания факта трудовых отношений. Так, в соответствии с частью 2 статьи 67 Трудового кодекса Российской Федерации, трудовой договор, не оформленный в письменной форме, считается заключенным, если работник приступил к работе с ведома или по поручению работодателя или его уполномоченного на это представителя.

Вместе с тем, как показывает судебная практика, при доказанности факта трудовых отношений, но отсутствии документов подтверждающих размер оплаты труда, возникают сложности в доказывании размера причитающейся заработной платы. Суды нередко в подобных делах удовлетворяют не сумму заявленных требований работника, а сумму равную минимальному размеру оплаты труда по региону.

Необходимо отметить, что в последние годы количество обращений граждан о нарушении работодателем трудового законодательства, выразившемся в не оформлении трудового договора, становится меньше. Этому, безусловно, способствовали многие изменения и дополнения, внесенные как в трудовое законодательство, так и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора[24].

Также, Роструд намеревается разработать ряд мер, подталкивающих экономически активных граждан к легализации своей трудовой деятельности. В частности, планируется ввести социальный платеж, который будут обязаны выплачивать все граждане, достигшие 18 летнего возраста. Освобождены от него будут лишь студенты, пенсионеры, трудоустроенные граждане, официально зарегистрированные безработные и другие льготные

[24] Статья 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 года № 195-ФЗ (ред. от 22.11.2016).

4. Уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора либо заключение гражданско-правового договора, фактически регулирующего трудовые отношения между работником и работодателем, - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от десяти тысяч до двадцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, от пяти тысяч до десяти тысяч рублей; на юридических лиц - от пятидесяти тысяч до ста тысяч рублей.

ДВГНБ

категории. Между тем, по мнению Уполномоченного, принятие подобной нормы может стать дополнительным финансовым бременем для родителей неработающих граждан, достигших возраста 18 лет. Поскольку нередко указанные молодые граждане находятся на иждивении родителей с согласия последних.

Считаем, что сегодня изменить ситуацию с неофициальным трудоустройством граждан позволит более активная позиция в данном вопросе государственных органов, в том числе государственной инспекции труда за счет проведения плановых проверок на тех предприятиях, на которых подобные нарушения уже были выявлены в рамках внеплановых проверок.

Как уже было отмечено ранее, в Докладе Уполномоченного за 2015 год, кроме восстановления нарушенных трудовых прав граждан, проведение подобных мероприятий будет способствовать пополнению налоговой базы бюджета, необходимой для финансирования социальных сфер.

Не менее важно, усилить информирование потенциальных работников о последствиях осуществления работы без оформленного трудового договора. При этом необходимо искать такие подходы, при которых указанные факты будут не просто усвоены, а трансформированы в сознание индивида. То есть стали неотъемлемой частью его знаний.

Продолжая тему несоблюдения требований законодательства при оформлении трудовых договоров с работниками, необходимо отметить, что, начиная с 2013 года, значительное распространение получают трудовые отношения, оформленные посредством заключения гражданско-правовых договоров. Существует несколько видов гражданско-правовых договоров, которые используют работодатели при оформлении трудовых отношений. Это договоры подряда, договоры на выполнение работ и договоры оказания услуг. При этом договор подряда рассматривается работодателем как наиболее предпочтительным, поскольку в какой-то мере схож с трудовым договором. В частности, договор подряда, как и трудовой договор, регулирует отношения по производству работ.

В адрес Уполномоченного поступило коллективное обращение бывших работников дома отдыха локомотивных бригад п. Тырма (дело от 12.02.2016 № 182), в котором заявители просили дать правовую оценку действиям работодателя. В частности, в обращении указывалось, что «с 01 декабря 2015 года работников дома отдыха локомотивных бригад п. Тырма, в связи со сменой собственника имущества организации, передали в организацию СТК-Урал ООО «СТК-У» г. Челябинск через увольнение. От нового

ДВГНБ

работодателя каждому работнику пришли договоры подряда с двухмесячным сроком действия. Через два месяца ситуация повторилась, прислали аналогичные договоры и просили их подписать. При этом договоры не содержали в себе информации о порядке предоставления отпуска и оплаты больничных листов».

По мнению Уполномоченного, в большинстве случаев работодателем при заключении с работником договора подряда происходит искусственная подмена трудовых отношений гражданско-правовыми. Поскольку именно гражданско-правовые отношения позволяют работодателю избежать необходимости соблюдения всех гарантий, предоставляемых работнику трудовым законодательством. Более того, с работодателя снимается бремя уплаты страховых взносов в государственные внебюджетные фонды. У работодателя пропадает обязанность исполнять требования по охране труда, что снижает размер дополнительных затрат.

В свою очередь, при подобном подходе со стороны работодателя, работник, выполняя трудовые функции, становится практически не защищенным, лишаясь права на отпуск, на компенсацию сверхурочной работы и на выплату пособия в случае временной нетрудоспособности. А это, по мнению Уполномоченного, не допустимо.

Сегодня законодательство исходит из того, что сущность отношений, а значит и права и обязанности сторон, зависят не от названия подписанного сторонами договора, а от того, какие отношения фактически возникли между ними. Так, в соответствии с абзацем 4 статьи 11 Трудового кодекса Российской Федерации, в тех случаях, когда судом установлено, что договором гражданско-правового характера фактически регулируются трудовые отношения между работником и работодателем, к таким отношениям применяются положения трудового законодательства и иных актов, содержащих нормы трудового права. Однако переквалификация договора не происходит автоматически. Работник, который считает, что в его случае гражданско-правовым договором оформлены трудовые отношения, должен, в силу положений статьи 19.1 Трудового кодекса Российской Федерации, обратиться к работодателю с требованием о признании заключенного договора трудовым, или в трудовую инспекцию с жалобой, или в суд с исковым заявлением.

Складывающаяся ранее судебная практика переквалификации гражданско-правового договора не всегда была на стороне работника. Однако в последнее время ситуация существенно поменялась. Причиной этому послужило введение в трудовое законодательство правила, согласно которому «неустранимые сомнения при рассмотрении судом споров

ДВГНБ

о признании отношений, возникших на основании гражданско-правового договора, трудовыми отношениями толкуются в пользу наличия трудовых отношений». Безусловно, данная норма позволит работникам, «продавая» свой труд, быть более уверенным в возможности получения всех гарантий, предусмотренных трудовым законодательством.

Возвращаясь к составу лиц, имеющих право требовать признания отношений по гражданско-правовому договору трудовыми отношениями, необходимо отметить, что к их числу относится – государственная инспекция труда и органы публичной власти, выступающие с требованием в защиту интересов других лиц.

Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, существует необходимость законодательного очерчивания границ деятельности указанных субъектов в деле о переквалификации договоров. В частности, государственная инспекция труда и органы публичной власти должны применять данную процедуру лишь при грубых, очевидных и массовых нарушениях прав работников, а также по инициативе (заявлению) работника. Это вызвано, в первую очередь, положениями, изложенными в Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 19 мая 2009 года № 597-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Равинской Ларисы Вадимовны на нарушение ее конституционных прав статьями 11, 15, 16, 22 и 64 Трудового кодекса Российской Федерации». Так, согласно пункту 2.1 указанного Определения, «Свобода труда проявляется, в частности, в имеющейся у гражданина возможности свободно распорядиться своими способностями к труду, т.е. выбрать как род занятий, так и порядок оформления соответствующих отношений и определить, будет ли он осуществлять предпринимательскую деятельность, поступит на государственную службу, заключит трудовой договор либо предпочтет выполнять работы (оказывать услуги) на основании гражданско-правового договора. В случае избрания договорно-правовой формы, он вправе по соглашению с лицом, предоставляющим работу, остановиться на той модели их взаимодействия, которая будет отвечать интересам их обоих, и определить, какой именно договор будет заключен - трудовой либо гражданско-правовой».

Нарушения в сфере законодательства об оплате труда

Каждый имеет право на вознаграждение за труд, без какой бы то ни было дискриминации (статья 37 Конституции Российской Федерации). При

ДВГНБ

этом именно от размера и своевременности оплаты труда зависит рост материального и физического благополучия человека.

Регулирование трудовых отношений в сфере оплаты труда осуществляется сегодня трудовым законодательством и рядом иных нормативных правовых актов. Так, к примеру, положения статьи 136 Трудового Кодекса Российской Федерации закрепляют порядок, место и сроки выплаты заработной платы. Согласно указанной норме заработная плата должна выплачиваться не реже, чем каждые полмесяца. Конкретная дата выплаты зарплаты устанавливается правилами внутреннего трудового распорядка, коллективным или трудовым договором не позднее 15 календарных дней со дня окончания периода, за который она начислена. Необходимо отметить, что указанное положение Трудового кодекса Российской Федерации корреспондируется с положениями Конвенции Международной организации труда № 95 «Об охране заработной платы» (1949 г.), которыми закреплено право работника на регулярную выплату заработной платы.

Однако при всей значимости правового закрепления прав человека, иногда возникают трудности при воплощении их в жизнь.

В адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Хабаровска гражданки В. о нарушении работодателем ОАО «Комбинат питания» ее права на своевременное получение заработной платы (дело от 29.02.2016 № 269).

По запросу Уполномоченного Государственной инспекцией труда в Хабаровском крае была проведена проверка в ОАО «Комбинат питания», в ходе которой доводы заявительницы о нарушении работодателем установленных сроков выплаты заработной платы нашли свое подтверждение. В связи с чем, директору ОАО «Комбинат питания» было вручено обязательное для исполнения предписание о выплате гражданке В. задолженности по заработной плате, а также о начислении и выплате компенсации за задержку выплаты заработной платы, предусмотренной статьей 236 Трудового кодекса Российской Федерации.

Также, в почту Уполномоченного поступило обращение жителя г. Комсомольска-на-Амуре гражданина А. о содействии в защите его прав на оплату труда, нарушенных в филиале «СУ № 718» ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» (дело от 04.07.2016 № 835).

В результате проверки, проведенной с привлечением Военной прокуратурой Хабаровского гарнизона, установлено, что по состоянию на 22.07.2016 у ФГУП «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России»

ДВГНБ

имелась задолженность по заработной плате перед заявителем за июнь 2016 года.

Для восстановления прав гражданина А. заместитель военного прокурора Хабаровского гарнизона воспользовался своим процессуальным правом (которое, к сожалению, отсутствует у Уполномоченного) и обратился к мировому судье судебного участка № 24 Центрального района г. Хабаровска с заявлением о выдаче судебного приказа о взыскании с работодателя в пользу гражданина А. указанной денежной суммы.

В большинстве своем, заработная плата является основным источником доходов населения. Именно за ее счет работающее население удовлетворяет свои потребности и потребности своей семьи, обеспечивая определенный уровень жизни. В свою очередь, отсутствие своевременной оплаты труда не только нарушает конституционное право граждан, но и создает угрозу человеческой жизни. В связи с чем, государством принимаются определенные охранительные меры:

1) материальная ответственность работодателя за задержку выплаты заработной платы и других выплат, причитающихся работнику в соответствии с положениями статьи 236 Трудового кодекса Российской Федерации;

2) административная ответственность за невыплату или неполную выплату в установленный срок заработной платы, других выплат, осуществляемых в рамках трудовых отношений, предусмотренная частью 6 статьи 5.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

В число мер по охране прав граждан на получение вознаграждения за труд вошла и уголовная ответственность, предусмотренная статьей 154.1 Уголовного кодекса Российской Федерации. Более того, указанная норма предусматривает уголовную ответственность не только в сфере оплаты труда, но и в сфере выплат социального характера.

Как уже отмечалось в Докладе за 2015 год, введение данной нормы права преследовало цель усиления ответственности за нарушения социальных прав человека и гражданина. Вместе с тем, при сохраняющейся и сегодня просроченной задолженности по оплате труда в сумме 183,6 млн. руб.[25] число зарегистрированных преступлений по статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации в целом по Хабаровскому краю не велико. Так, в 2016 году в следственные органы края поступило 145 сообщений о преступлениях, предусмотренных статьей 145.1 Уголовного кодекса

[25] habstat.gks.ru // Динамика просроченной задолженности по заработной плате.

ДВГНБ

Российской Федерации. По результатам рассмотрения сообщений о преступлениях указанной категории было принято 120 решений об отказе в возбуждении уголовного дела, возбуждено 39 уголовных дел, из которых прекращено 18. Причиной столь низкого количества дел, возбуждаемых по данной статье, по мнению Уполномоченного, является сложность доказывания обязательных признаков, содержащихся в диспозиции статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации, а именно корыстного мотива и личной заинтересованности, без которых возбуждение уголовного дела в отношении работодателя по указанной статье невозможно. Доказать эту корыстную заинтересованность на практике крайне сложно.

Получается, что сегодня данная норма права носит скорее «стимулирующий» характер для работодателей. Безусловно, и от этого есть польза. Нередко «проштрафившиеся» работодатели после получения разъяснений следственного органа о возможных мерах ответственности выплачивают работникам заработную плату до возбуждения уголовного дела.

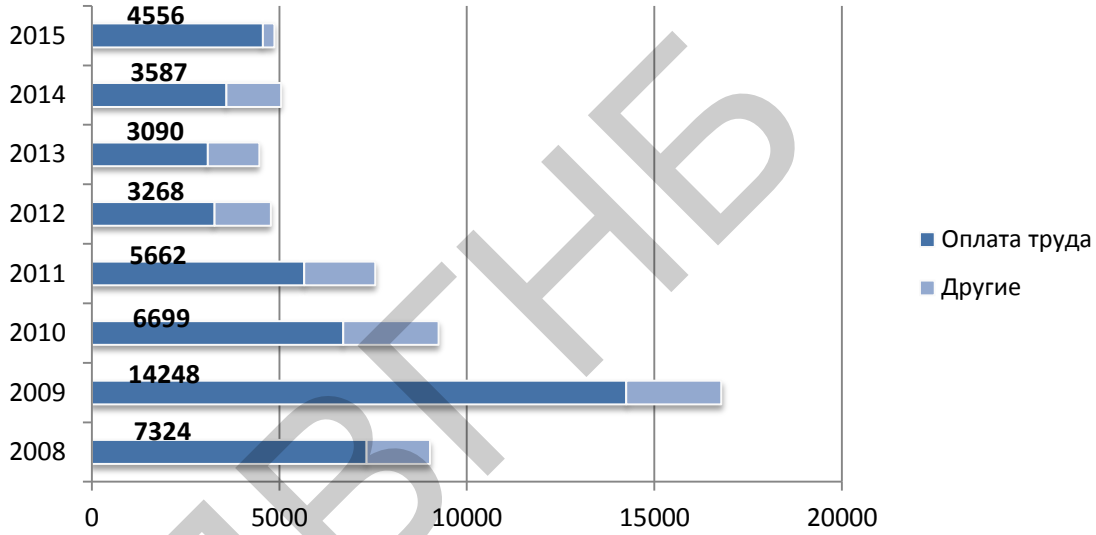
Вместе с тем, Уполномоченный полагает, что этого недостаточно. Необходимо, чтобы установленная статьей 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации норма работала. Для этого акцент в данной норме должен быть сделан не на мотиве совершения указанного деяния, а на его противоправном характере, который и стал бы основанием для привлечения работодателя к уголовной ответственности. Для реализации данного предложения достаточно исключить из части 1 статьи 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации слова: «из корыстной или иной личной заинтересованности». В свою очередь, противоправной невыплата будет признаваться в силу того, что она совершается с нарушением действующего законодательства. В примечании к данной норме, следует указать, что отсутствие финансирования является основанием для освобождения руководителя бюджетного учреждения (организации) от ответственности за неисполнение обязательств о выплате заработной платы и иных социальных выплат.

Кроме указанных выше мер, обеспечивающих защиту трудовых прав работников, государство устанавливает и другие способы защиты, а именно самозащиту работником своих трудовых прав в соответствии со статьей 142 Трудового кодекса Российской Федерации. Указанная статья предоставляет работнику право приостановить работу на весь период до выплаты задержанной суммы с предварительным письменным уведомлением. Также, говоря о защите прав граждан на вознаграждение на труд, нельзя не коснуться такого способа защиты, предусмотренного статьей 352 Трудового

ДВГНБ

кодекса Российской Федерации, как судебная защита. Декларация прав и свобод человека и гражданина (1991 года), равно как и Конституция Российской Федерации гарантировали государством судебную защиту любого нарушенного права гражданина от незаконного действия или решения любого органа государства или руководителя организации.[26] Всеобщность провозглашаемого Конституцией Российской Федерации принципа права на судебную защиту означает доступность правосудия для субъектов трудовых правоотношений.

Диаграмма 3 - Трудовые споры, рассмотренные с вынесением решения за период с 2008 по 2015 годы[27]



Как показывает приведенная статистика, вопрос невыплаты заработной платы остается актуальным в нашем крае до настоящего времени. Более того, трудовые споры об оплате труда превалируют над другими делами о защите трудовых прав граждан. В свою очередь, как показывает практика работы Уполномоченного, наличие вступившего в законную силу судебного акта о взыскании с работодателя задолженности по заработной плате не является гарантом ее получения.

Так, по информации, предоставленной Управлением Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, в течение 2016 года на исполнении в отделах судебных приставов Хабаровского края находилось 11 204 исполнительных производства о взыскании задолженности по заработной плате на общую сумму 368 млн. 022 тыс. рублей. Фактическим

[26] Статья 46 Конституции Российской Федерации.

[27] По данным судебной статистики, размещенным на сайте Управления судебного департамента Хабаровского края. На момент написания доклада статистические данные за 2016 год отсутствовали.

ДВГНБ

исполнением окончено 9 304 исполнительных производства. Взысканная в пользу граждан сумма составила 251 млн. 380 тыс. рублей. С актом о невозможности взыскания окончено 238 исполнительных производств. Другими словами не смогли получить вознаграждение за свой труд 238 граждан. Сумма невыплаченной заработной платы составила 21 млн. 509 тыс. рублей[28]. Анализ материалов исполнительных производств, проведенных службой судебных приставов, показывает, что зачастую, причиной неисполнения решения суда о взыскании задолженности по заработной плате, является банкротство должника (работодателя).

Необходимо отметить, что впервые с такой проблемой Уполномоченный столкнулся еще в конце 2006 года. Первый опыт работы показал, что гражданин остается в полном одиночестве при решении этой проблемы. Краевые министерства, главы муниципальных образований, прокуратура, судебные приставы занимают позицию сторонних наблюдателей. А ответы на запросы Уполномоченного, направляемые в указанные государственные и муниципальные органы, сводились только к констатации факта нарушения трудовых прав граждан, отсутствию компетенции по влиянию на данные процессы, возложению всей ответственности на конкурсного управляющего и Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)».

Однако Уполномоченный, как 10 лет назад, так и сейчас, считает, что подобный подход к решению вопросов граждан не соответствует основной сути государственных органов, которые призваны технически обеспечить выполнение государством его функций и полномочий, в том числе по защите и восстановлению нарушенных прав. Для этого необходимо лишь уделить проблеме должное внимание и тогда выход будет найден.

В 2006 году выход был найден посредством принятия Губернатором Хабаровского края постановления от 24 ноября 2006 года № 188 «О межведомственной комиссии по проблемам несостоятельности (банкротстве) на территории Хабаровского края». Комиссия, на тот период, стала главным координирующим органом, обеспечивающим согласованные действия органов исполнительной власти края, территориальных федеральных структур, а также органов местного самоуправления по реализации законодательства о несостоятельности (банкротстве). Вместе с тем, создание межведомственной комиссии носило кратковременный характер решения проблемы. На протяжении последующих лет она сохраняла свою актуальность. Не стал исключением и 2016 год, в котором

[28] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю от 19 января 2017 года № 27905/17/1723-АК.

ДВГНБ

задолженность по заработной плате в Хабаровском крае составила 300 млн. рублей. Из них 182,4 млн. руб. – это задолженность предприятий, не имеющих собственных средств на ее погашение[29].

В 2012 году Российская Федерация ратифицировала раздел II Конвенции МОТ № 173 «О защите требований трудящихся в случае неплатежеспособности предпринимателя», который предусматривает защиту требований трудящихся посредством привилегии. В связи с ратификацией данного раздела, по мнению Уполномоченного, *является актуальным изменение существующей очередности удовлетворения требований кредиторов с целью повышения привилегированного статуса работников организаций-банкротов. В частности, было бы целесообразным повысить привилегированность статуса работников посредством удовлетворения их требований в первоочередном порядке, минуя требования по текущим платежам, связанным с судебными расходами по делу о банкротстве и выплатой вознаграждения арбитражному управляющему. Это связано с тем, что зачастую после расчетов с кредиторами первой очереди конкурсной массы для производства расчетов с работниками предприятий-банкротов, как правило, не хватает, и получить заработанные денежные средства, даже имея на руках решение суда о взыскании задолженности по заработной плате, становится практически невозможно.*

Кроме определения очередности при удовлетворении требований кредиторов, важное значение для граждан имеет возможность получения компенсации за неиспользованный отпуск. В свою очередь, Законом о банкротстве текущая компенсация за неиспользованный отпуск выплачивается отдельно от текущей оплаты труда и выходного пособия, в последнюю очередь. Это связано с тем, что выплата компенсации за неиспользованный отпуск, возникшей до принятия заявления о признании должника банкротом, законом о несостоятельности (банкротстве) не предусмотрена.

Так, согласно положениям пункта 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» во вторую очередь удовлетворяются требования об оплате труда лиц, работающих или работавших (после даты принятия заявления о признании должника банкротом) по трудовому договору, требования о выплате выходных пособий.

Перечень выходных пособий определяется в главе 27 Трудового кодекса Российской Федерации, и он не предусматривает выплаты компенсации увольняемому работнику за неиспользованный отпуск.

[29] habstat.gks.ru // Рынок труда и занятость населения: Хабаровскстат.

ДВГНБ

Компенсация за неиспользованный отпуск рассматривается статьей 127 Трудового кодекса Российской Федерации как компенсационная выплата, не имеющая отношения к оплате за труд и выходным пособиям.

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

Считаем, что для решения проблемы выплаты компенсации за неиспользованный отпуск необходимо абзац 3 пункта 2 статьи 134 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» дополнить словами: « *и других компенсационных выплат, предусмотренных трудовым законодательством Российской Федерации».*

Такое же дополнение требуется внести в пункт 1 статьи 136 названного закона.

Принятие предлагаемых дополнений позволит работникам претендовать на причитающиеся им выплаты в случае признания работодателя банкротом. Впрочем, все предлагаемые меры по защите прав граждан на вознаграждение за труд при признании работодателя банкротом будут эффективны только в том случае, если у должника будут денежные средства и имущество, достаточные для удовлетворения требований, хотя бы привилегированных очередей. Иначе, в силу положений статьи 142 закона о банкротстве, требования кредиторов, не удовлетворенные по причине недостаточности имущества должника, будут считаться погашенными. В этой ситуации наличие у работников возможности инициировать процедуру банкротства, которыми наделили их скорректированные положения статьи 11 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)», а также право оказаться чуть выше в списке кредиторов, никак не помогут в получении законно заработанных денежных средств.

Для соблюдения и, тем более, для восстановления права работников на получение вознаграждения за труд имеет смысл установить систему страхования ответственности работодателей на случай их неспособности выполнять обязательства по оплате труда.

В качестве альтернативного варианта осуществления государственных гарантий по оплате труда, по мнению Уполномоченного, следует рассмотреть возможность формирования на территории Российской Федерации фонда по выплате заработной платы в целях обеспечения получения работником заработной платы в случае прекращения деятельности работодателя. В свою очередь, порядок и условия

ДВГНБ

финансирования выплаты заработной платы за счет средств фонда должны регулироваться федеральным законодательством.

Говоря о принудительном исполнении исполнительных документов в *отношении должников, находящихся в разных процедурах банкротства, необходимо также отметить, что проблемы исполнения возникают не только по исполнительным документам о взыскании задолженности по заработной плате, но и по другим категориям документов. Так, одной из проблем, с которой сталкиваются судебные приставы-исполнители при исполнении исполнительных документов при введении в отношении должников процедур банкротства – это отсутствие достаточной информации об арбитражных управляющих (ликвидационных комиссиях, ликвидаторах). А это не позволяет судебным приставам-исполнителям оперативно решать вопросы о передаче исполнительных документов для дальнейшего исполнения конкурсному управляющему (ликвидационной комиссии, ликвидатору).*

Подобные пробелы в законодательстве влияют на своевременное принятие судебными приставами-исполнителями решений в соответствии с нормами законодательства об исполнительном производстве, на дальнейшую возможность исполнения исполнительного документа о взыскании заработной платы и, соответственно, требуют урегулирования.

Реализация предложенных мер, а также законодательное урегулирование спорных вопросов в сфере исполнения исполнительных документов в отношении должников-банкротов, по мнению Уполномоченного, поможет существенно смягчить неблагоприятные социальные последствия, наступающие в результате банкротства организаций, и станет значительным шагом в обеспечении закрепленного права граждан на получение присужденного (задолженности по заработной плате).

К серьезным нарушениям трудовых прав граждан, до настоящего времени **сохраняющимся на территории Хабаровского края, относится выплата работникам «серой» заработной платы.**

Подобные схемы оплаты труда, как правило, являются осознанным выбором и работодателя, и работника. На наш взгляд, причин этому несколько. Это и недостаток у граждан веры в пенсионную систему и, соответственно, отсутствие смысла в перечислении денег в пенсионный фонд. И нехватка доверия к судебной системе, не обеспечивающей, по мнению граждан, восстановления их трудовых прав.

Кроме высказанного недоверия к государству, в лице его органов, достаточно большая часть граждан из-за снижения заработной платы

ДВГНБ

по основному месту работы, ввиду кризиса в экономике, вынуждена искать дополнительные источники дохода в теневом секторе.

В итоге доля трудоспособного населения, устроенного на дополнительном месте работы и получавшего заработную плату в конвертах, превысила 45%. Об этом, в частности, говорится в исследовании Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС) при Президенте Российской Федерации. Результаты опроса РАНХиГС показали, что каждый второй работник сегодня имеет дополнительные заработки.

В РАНХиГС посчитали, что из-за ухода россиян на теневой рынок труда экономика страны в 2016 году недополучила свыше 4 трлн. рублей. Эта сумма представляет собой общие неофициальные расходы на потребление и оплату труда, которые никаким образом не были учтены в ВВП[30].

По мнению Уполномоченного, возможным средством борьбы с «серой» заработной платой стало бы внесение изменений в положения статьи 136 Трудового кодекса Российской Федерации. Так, сегодня, в силу положений абзаца 3 указанной нормы права, «заработная плата выплачивается работнику, как правило, в месте выполнения им работы либо переводится в кредитную организацию, указанную в заявлении работника, на условиях, определенных коллективным договором или трудовым договором». *В свою очередь, исключение всех условий выплаты заработной платы, кроме перевода в кредитную организацию, указанную в заявлении работника позволит бороться с произволом работодателей при выплате заработной платы. Поскольку при таком виде расчетов можно четко определить, откуда, кем и сколько раз перечислялись денежные средства. Более того, законодательные ограничения по форме выплаты заработной платы посредством перечисления в кредитную организацию будут способствовать подтверждению факта трудовых отношений, в случае возникновения спора в суде, а также фактического размера заработной платы.*

---

[30] А.Н. Покида, к.соц. н., директор Центра социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС. «Теневой» рынок труда: состояние и особенности формирования. Социологический опрос проведен Центром социально-политического мониторинга ИОН РАНХиГС с 16 по 23 мая 2016 года. Опрошены 1600 занятого населения в возрасте 18 лет и старше в 35 субъектах Российской Федерации по выборке, репрезентирующей работников основных видов экономической деятельности, занятых на предприятиях различных форм собственности, а также основные социально-демографические характеристики. Опрос проводился методом личного интервью («face to face») по месту работы или жительства респондентов. Данные опроса представлены в сравнении с результатами исследований, проведенных Центром ранее по сопоставимой методике. http://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/itogi-socoprosa.

ДВГНБ

В последние годы в нашей стране активизировалась работа по борьбе с выплатой вознаграждения за труд способом, не предусмотренным законодательством (нелегитимным). Так, установлена административная ответственность за уклонение от оформления или ненадлежащее оформление трудового договора. Отдельная ответственность за неуплату или неполную уплату сумм налога (сбора) в результате занижения налоговой базы (базы для исчисления страховых взносов) предусмотрена статьей 122 Налогового кодекса Российской Федерации. Также, в силу положений статьи 198 Уголовного кодекса Российской Федерации, к ответственности за согласие в получении заработной платы нелегитимным способом может быть привлечен и работник. Однако, как показывает практика и как уже неоднократно указывалось Уполномоченным в своих Докладах, ужесточение, равно как и расширение административно-фискальных методов, не дают ощутимых результатов. Эта проблема продолжает существовать как у нас в крае, так и в России в целом.

По мнению Уполномоченного, для устранения теневой оплаты труда необходимо осуществлять управленческие воздействия, которые будут способствовать тому, что работодателям будет невыгодно выплачивать заработную плату неофициально, а работникам – ее получать.

В свою очередь, для повышения эффективности управленческих воздействий необходимо активизировать социологические исследования в данной сфере. Благодаря применению социологического подхода возможно изучение субъектов теневых отношений (их мотивационно-поведенческой структуры), а также сами специфические особенности практик теневой оплаты труда. Более того, обращаясь к социологическому подходу, происходит работа с индивидом (гражданином, работником, работодателем), а именно они являются как авторами, так и участниками социальных практик теневой оплаты труда. Также, положительным фактором в борьбе с теневыми схемами выплаты заработной платы и «нетрудоустроенными» работниками будет разработка и принятие нормативной базы, направленной на поддержку социально ответственных работодателей.

Только комплексное воздействие на эту проблему позволит получить положительный результат, а со временем, устранить ее в полной мере, обеспечив равное соблюдение прав всех участников трудовых отношений.

Минимальный размер заработной платы и его соотношение с прожиточным минимумом

ДВГНБ

В статье 7 Конституции Российской Федерации закреплено, что Российская Федерация − это социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В связи с этим на государстве лежит обязанность создания условий для повышения благосостояния граждан.

Отправной точкой определения «благосостояния граждан», равно как и «достойного уровня жизни» является законодательное закрепление минимального размера оплаты труда. Размер минимальной зарплаты должен быть таким, чтобы его было достаточно для удовлетворения жизненно необходимых потребностей работающего человека, у которого нет иждивенческой нагрузки. Ее должно хватить на удовлетворение самых значимых социальных и физиологических потребностей. Другими словами, она должна соответствовать прожиточному минимуму трудоспособного взрослого человека.

Это, в частности, вытекает из положений трудового законодательства и международных документов. Так, Всеобщая декларация прав человека и Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах определяют необходимые элементы для реализации права человека на достаточный жизненный уровень – достаточное питание, одежду, жилье и непрерывное улучшение условий жизни.

Таблица 9 - Соотношение величины прожиточного минимума для трудоспособного населения Российской Федерации с минимальным размером оплаты труда в Российской Федерации

Год	Величина прожиточного минимума для трудоспособного населения в РФ (руб., III кв.)	Минимальный размер оплаты труда в РФ (руб., в месяц)	Соотношение минимальной заработной платы и величины прожиточного минимума (%)
2007	4197	2300	55
2009	5620	4330	77
2011	6792	4611	68
2013	8014	5205	65
2014	8731	5554	64
2015	10436	5965	57
2016	10678	7500	70

Однако, как свидетельствуют данные, представленные в таблице 9, установленный сегодня минимальный размер оплаты труда не может в полной мере обеспечить трудоспособному населению возможность поддержания даже минимального качества жизни.

ЭР00855

Минимальная заработная плата в Хабаровском крае устанавливается Соглашением между Хабаровским краевым объединением организаций профсоюзов, региональным объединением работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительством Хабаровского края. Необходимо отметить, что она не менялась с сентября 2014 года, когда ее размер составлял 9 485 рублей и соответствовал 80% от величины прожиточного минимума (что на 16% превышает общероссийский показатель, который в 2014 году соответствовал 64%).

Вместе с тем, по указанному Соглашению уровень минимальной заработной платы ежегодно должен был поэтапно повышаться, и, соответственно, составлять в 2015 году 90%, а в 2016 году – 100% от утвержденного прожиточного минимума трудоспособного населения края. Однако в 2015 году соглашение не было заключено и уровень регионального минимального размера оплаты труда, фактически снизился, достигнув 66,5% от возросшего за это время прожиточного минимума.

Как неоднократно указывал в своих Докладах Уполномоченный, обозначенная проблема сложилась по причине того, что декларируемое Конституцией Российской Федерации право гражданина на вознаграждение за труд, не имеет законодательной «привязки» к прожиточному минимуму. В свою очередь, в Докладе за 2015 год Уполномоченный высказал мнение о том, что социальная политика края не должна *ожидать закрепления в основном законе страны права на вознаграждение за труд, которое бы обеспечивало существование человека, а должна стремиться к тому, чтобы минимальная заработная плата в крае соответствовала установленной величине месячного прожиточного минимума жителя края. Это, в свою очередь, позволит приблизить дальневосточников к достойному уровню жизни и получению достойного вознаграждения за труд, а также улучшит социально-экономическую ситуацию в регионе.*

Рассматривая данную проблему, Уполномоченный также обратил внимание органов государственной власти края и профобъединения края на то, что величина прожиточного минимума в Хабаровском крае, как и в России, устанавливается в зависимости от стоимости потребительской корзины, рассчитанной исходя из средних цен, отраженных в статистических данных об уровне потребительских цен[31]. В свою очередь, цены как на продукты питания, так и на непродовольственные товары и услуги в муниципальных районах края различаются и, порою, очень

[31] Статья 5 Закона Хабаровского края от 07 мая 2013 года № 282 «О потребительской корзине и порядке установления величины прожиточного минимума в Хабаровском крае».

ДВГНБ

значительно. Другими словами, минимальная заработная плата, вычисленная на основании подобных значений, не может одновременно соответствовать условиям проживания в южных и северных районах Хабаровского края. В связи с чем, для установления реального размера МРОТ необходимо применять дифференцированный подход к его подсчету для каждого муниципального образования.

Необходимо отметить, что в 2016 году доводы государственного правозащитного института были услышаны. Так, 24.03.2016 полномочные представители Хабаровского краевого объединения организаций профсоюзов, регионального объединения работодателей «Союз работодателей Хабаровского края» и Правительства Хабаровского края, заключили Соглашение о минимальной заработной плате в соответствии с дифференцированным подходом к установлению МРОТ в районах края, с учетом их климатогеографических особенностей.

Охрана труда и улучшение условий для трудовой деятельности

До 2012 года крайне напряженно складывалась ситуация в области охраны труда и улучшения условий для трудовой деятельности. На конец 2007 года в Хабаровском крае насчитывалось 1 064 работника, пострадавших на производстве, из них 48 – со смертельным исходом. В 2008, 2011, 2012, 2013 и 2015 годах, при общем снижении количества несчастных случаев на производстве, процент пострадавших при несчастных случаях со смертельным исходом увеличился на 0,7%, 4,8%, 4,6%, 6,3% и 6,1% соответственно.

Анализ поступивших обращений и материалов проверок по ним, а также мониторинг средств массовой информации показал, что основной причиной роста числа пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом явилось:

– пренебрежительное отношение работодателя к созданию адекватных современным технологиям условий труда;

– отсутствие механизмов экономического стимулирования работодателей по вопросам улучшения условий труда работников;

– несоответствие современным требованиям уровня профессиональной подготовки работодателей и специалистов в области охраны труда;

– неправильное построение системы управления охраной труда, где главное внимание уделяется не предупреждению несчастных случаев на производстве, а реализации компенсационных мероприятий после их наступления;

ДВГНБ

– игнорирование работодателем роли человеческого фактора, в том числе несоблюдение работником трудовой дисциплины на рабочем месте.

За последние шесть лет в нашей стране были разработаны и введены в действие нормативные правовые акты, содержащие государственные нормативные требования охраны труда, в том числе, стандарты безопасности труда, правила и типовые инструкции по охране труда, государственные санитарно-эпидемиологические правила и нормативы.

Не осталась без внимания данная проблема и в Хабаровском крае. Так, в целях реализации в крае государственной политики в области охраны труда, обеспечения защиты конституционных прав и интересов работников в области охраны труда был принят Закон Хабаровского края от 29 ноября 2000 года № 263 «Об охране труда в Хабаровском крае», утверждена государственная программа Хабаровского края «Развитие рынка труда и содействие занятости населения Хабаровского края» включающая в себя подпрограмму «Улучшение условий и охраны труда в Хабаровском крае» [32].

Разработка и принятие столь обширной нормативной базы, направленной на охрану труда и улучшение условий для трудовой деятельности, позволило государственным органам, отвечающим за соблюдение трудового законодательства, стабилизировать положение в крае и снизить общий уровень правонарушений в данной сфере. Прямым подтверждением этому, в том числе, является отсутствие в 2015 и 2016 годах обращений в адрес государственного правозащитного института, посвященных вопросу нарушения права граждан на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены.

Возможно, на отсутствие подобных обращений повлияло ужесточение с 01 января 2015 года административной ответственности за нарушения норм трудового законодательства, а равно дифференциации нарушений, увеличение сроков давности привлечения к ответственности за указанные нарушения. Так, к примеру, допуск работника к исполнению трудовых обязанностей без обучения правилам охраны труда или без прохождения обязательного медицинского осмотра, наказывается штрафом до 130 тыс. рублей[33]. Очевидно, что выделение отдельных видов нарушений

[32] Постановление Правительства Хабаровского края от 20 апреля 2012 года № 125-пр.

[33] Часть 3 статьи 5.27.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях: допуск работника к исполнению им трудовых обязанностей без прохождения в установленном порядке обучения и проверки знаний требований охраны труда, а также обязательных предварительных (при поступлении на работу) и периодических (в течение трудовой деятельности) медицинских осмотров, обязательных медицинских осмотров в начале рабочего дня (смены), обязательных психиатрических освидетельствований или при наличии медицинских противопоказаний - влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от пятнадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица,

ДВГНБ

в специальные составы и значительное увеличение ответственности за них послужили для многих работодателей сигналом того, что государственные органы будут уделять особое внимание соблюдению именно этих требований закона. Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, суть проблемы кроется не только в бездействии работодателей, но и в поведении самих работников при соблюдении правил техники безопасности, которые зачастую игнорируют указанные правила с целью извлечения своей выгоды, иногда иллюзорной, за счет предприятия. *Изменение подобного стиля поведения возможно только за счет перемены направления системы охраны труда в сторону, мотивирующую не только работодателей, но и работников, на сбережение человеческих ресурсов.*

В завершение стоит отметить, что для полноценной реализации гражданами права на труд важно не только обеспечение свободы выбора трудящихся, но и надлежащее выполнение работодателем и работником оговоренных в трудовом договоре условий, а также соблюдение ими правовых норм, регламентирующих сферу трудовых отношений. Обеспечить выполнение оговоренных выше условий возможно. Однако для этого потребуется усилие как со стороны указанных выше субъектов трудовых правоотношений, так и совместной деятельности государственного правозащитного института края с Государственной инспекцией труда в Хабаровском крае, городскими и районными прокурорами, осуществляющими свою деятельность на территории Хабаровского края. В связи с чем, в 2017 году Уполномоченным планируется более активная работа с указанными ведомствами, а также заключение Соглашения о сотрудничестве с Государственной инспекцией труда в Хабаровском крае.

Необходимо также отметить, что предстоящая совместная работа будет направлена как на повышение правового уровня граждан и совершенствование законодательства, регулирующего трудовые правоотношения, так и на усиление роли института защиты трудовых прав работников и усиление общественного контроля в области трудовых правоотношений.

ДВГНБ

- от пятнадцати тысяч до двадцати пяти тысяч рублей; на юридических лиц - от ста десяти тысяч до ста тридцати тысяч рублей.

Глава 3.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ

Право граждан на охрану здоровья

Здоровье населения является одной из составляющих национальной безопасности любого государства. Именно в силу значимости этого блага право человека на охрану здоровья получило свое закрепление во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Международном пакте о гражданских и политических правах и иных основополагающих международных правовых актах.

В Конституции Российской Федерации право на охрану здоровья также нашло свое закрепление. Статья 41 основного закона страны предусматривает право каждого на охрану здоровья. В рамках развития данного конституционного права принят Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», которым установлено, что охрана здоровья граждан представляет собой систему мер политического, экономического, правового, социального, научного, медицинского и санитарно-противоэпидемического (профилактического) характера, осуществляемых органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями, их должностными лицами и иными лицами, гражданами в целях профилактики заболеваний, сохранения и укрепления физического и психического здоровья каждого человека, поддержания его долголетней активной жизни, предоставления ему медицинской помощи. Из указанной нормы права следует, что на органах государственной власти лежит обязанность проводить в стране политику, направленную на сохранение и укрепление здоровья нации. В свою очередь, реализация данной политики должна осуществляться за счет:

– финансирования федеральных программ охраны и укрепления здоровья населения;

– поощрения деятельности, способствующей укреплению здоровья человека;

– развития физической культуры и спорта;

– экологического и санитарно-эпидемиологического благополучия.

ДВГНБ

Кроме этого на государстве лежит обязанность по обеспечению своих граждан гарантиями реализации права на охрану здоровья. Перечень указанных гарантий закреплен в положениях Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и в качестве них выступают обязанности государства:

– по созданию безопасных и благоприятный условий труда, быта, отдыха, воспитания и обучения граждан;

– по охране окружающей среды;

– по производству и реализации продуктов питания соответствующего качества;

– по возможности приобретения качественных, безопасных и доступных лекарственных препаратов;

– по возможности получения доступной и качественной медицинской помощи.

Представленный перечень гарантий свидетельствует о том, что деятельность государства в сфере охраны здоровья граждан представляет собой многоотраслевую систему, где каждая отрасль, в целях сохранения и улучшения здоровья населения, устанавливает собственные правила поведения, гарантируемые государством и выступающие регулятором общественных отношений в данной отрасли.

Так, **создание безопасных условий труда** регламентируется Трудовым кодексом Российской Федерации, где в качестве принципа правового регулирования трудовых отношений называется обеспечение права каждого работника на условия труда, отвечающие требованиям безопасности и гигиены (статья 2).

Как уже было отмечено ранее, в разделе посвященном реализации гражданами права на труд, до 2012 года в крае крайне напряженно складывалась ситуация в области охраны труда и улучшения условий для трудовой деятельности. В среднем (в период с 2007 года по 2011 год включительно) общая численность пострадавших при несчастных случаях на производстве, в том числе со смертельным исходом, ежегодно составляла 811 человек. В свою очередь, начавшееся реформирование законодательства в сфере охраны труда позволило к 2015 году снизить данный показатель на 74,4% (для численности пострадавших при несчастных случаях на производстве с утратой трудоспособности на один рабочий день и более) и на 25,4% (для численности пострадавших при несчастных случаях на производстве со смертельным исходом). Безусловно, государственные органы и работодатели должны стремиться к тому, чтобы всецело исключить несчастные случаи на производстве, тем более со смертельным исходом.

ДВГНБ

Однако достичь этого только за счет мер государственного воздействия на работодателей и, непосредственно, самих работодателей, к сожалению, не представляется возможным. Соблюдение требований охраны труда в подавляющем большинстве случаев носит обоюдный характер. Обоюдность мер по предупреждению производственного травматизма и производственной заболеваемости выражается в первую очередь:

– со стороны работодателя – в обеспечении безопасности при эксплуатации зданий, оборудования, технологических процессов, со стороны работника – в соблюдении норм, правил и инструкций по охране труда;

– со стороны работодателя – в приобретении средств индивидуальной защиты, со стороны работника – в правильном применении этих средств;

– со стороны работодателя – в повышении качества образовательных услуг, направленных на усвоение безопасных приемов выполнения работ, со стороны работника – в отработке полученных знаний и применении их в практической деятельности и т.д.

В свою очередь, по мнению Уполномоченного, главной и неотъемлемой обоюдной задачей государственных органов и работодателей, при реализации управления охраной труда работников на предприятиях, должен стать переход от реагирования на страховые случаи к управлению рисками повреждения здоровья работников.

Эта работа должна выйти из формально-обязательной категории и стать действенным механизмом ежедневной работы, направленной на сохранение здоровья трудоспособного населения.

Базовым нормативным правовым актом в сфере **охраны окружающей среды** является Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». В качестве приоритета при его исполнении поставлена жизнь и здоровье человека. Это, в частности, вытекает из положений статьи 3 Закона, согласно которым «хозяйственная и иная деятельность органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, юридических и физических лиц, оказывающая воздействие на окружающую среду, должна осуществляться на основе принципов:

– соблюдения прав человека на благоприятную окружающую среду;

– обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека;

– охраны, воспроизводства и рационального использования природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности;

ДВГНБ

– соблюдения права каждого на получение достоверной информации о состоянии окружающей среды, а также участия граждан в принятии решений, касающихся их прав на благоприятную окружающую среду, в соответствии с законодательством…».

Обеспечение указанных принципов является обязанностью всех органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц. Более того, в силу положений Федерального закона «Об охране окружающей среды», указанные субъекты природоохранного законодательства обязаны принимать меры по сохранению и восстановлению природной среды, рациональному использованию и воспроизводству природных ресурсов, предотвращению негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидации ее последствий. В свою очередь, именно от того, насколько субъекты природоохранного законодательства будут исполнять установленные нормами закона требования, зависит состояние окружающей природной среды и, соответственно, здоровье людей. Поскольку, по оценкам Всемирной организации здравоохранения, состояние здоровья человека до 80% определяется условиями среды его обитания.

Вместе с тем, сегодня, как юридическими, так и физическими лицами допускаются нарушения природоохранного законодательства. Об этом, в том числе, свидетельствуют обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного.

Безусловно, в количественном выражении, обращения о нарушении прав граждан на благоприятную окружающую среду немногочисленны. Всего, за десятилетнюю работу в адрес государственного правозащитного институт поступило 53 подобных обращения.

Таблица 10 - Количество обращений о нарушениях природоохранного законодательства

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Количество обращений о нарушениях природо-охранного законодательства	0	0	4	3	7	9	8	5	2	15

Вместе с тем, указанные обращения имеют определенную особенность, которая выражается в том, что они носят исключительно коллективный характер и, как правило, затрагивают интересы всех жителей того муниципального образования, откуда поступают.

ДВГНБ

Среди вопросов, поднимаемых гражданами в обращениях природоохранной тематики, на первом месте вопросы загрязнения атмосферного воздуха промышленными предприятиями и транспортными средствами. Далее следуют вопросы, касающиеся несанкционированных сбросов в водные объекты сточных вод и загрязнения их бытовым мусором. Не менее остро стоят вопросы вывоза и утилизации отходов (крупногабаритного и строительного мусора, твердых бытовых отходов).

Основными респондентами обращений о загрязнении атмосферного воздуха являются жители Ванинского муниципального района Хабаровского края, обеспокоенные витающей в воздухе угольной пылью, которая образуется в результате открытой перевалки угля на территории Ванинского порта.

Первый раз подобное обращение поступило в адрес Уполномоченного в марте 2013 года (дело от 27.03.2013 № 392). При первичном рассмотрении указанного обращения к проверке была привлечена только Ванинская транспортная прокуратура, к полномочиям которой отнесен надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды и обеспечением экологической безопасности. Проверка показала, что пыль в районе действительно есть. Ее источниками являются как организованные, так и неорганизованные объекты. Среди видимой части организованных объектов, способствующих образованию пыли в муниципальном районе, – ОАО «Ванинский морской торговый порт», ЗАО «Дальтрансуголь» и железная дорога. Еще есть 11 угольных котельных, где пыль образуется, в том числе при сгорании угля, региональная дорога и не асфальтированные дороги местного значения.

Вместе с тем, транспортные предприятия, работающие на территории Ванинского муниципального района, проводят противопылевые мероприятия и осуществляют замеры пыли как на территории предприятий, так и на территории всего муниципального района. На момент проверки установленные точки замеров пыли не зафиксировали превышения установленного уровня запыленности.

В свою очередь, на предприятиях угольного сектора, а именно на ОАО «Порт Ванино», на момент проверки имелась только система пылеподавления, которая не давала должного результата по удержанию угольной пыли. В связи с чем, за нарушение законодательства в области охраны окружающей среды, а также за нарушение прав граждан Ванинского муниципального района на благоприятную окружающую среду прокурором Ванинской транспортной прокуратуры в отношении ОАО «Порт Ванино» и его руководителя было возбуждено шесть дел об административных

ДВГНБ

правонарушениях. Более того, в Ванинский районный суд было подано два исковых заявления в защиту прав жителей района на благоприятную окружающую среду (предъявленные исковые требования удовлетворены).

Однако, как показало время, принятые меры не позволили решить проблему. В феврале 2016 года к Уполномоченному обратился гражданин Ц. (дело от 04.02.2016 № 133). В своем обращении заявитель выражал озабоченность относительно того, что руководство ОАО «Порт Ванино» не осуществляет мероприятий по улавливанию вредных веществ, попадающих в атмосферный воздух при перевалке угля.

По данному факту незамедлительно была организована проверка. К участию в ней были привлечены специалисты Ванинской транспортной прокуратуры, комитета по охране окружающей среды Министерства природных ресурсов Хабаровского края, Тихоокеанского морского управления Росприроднадзора, Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю, Федерального бюджетного учреждения «Центр лабораторного анализа и технических измерений по Дальневосточному федеральному округу».

Проверка показала, что за время, прошедшее с предыдущей проверки, ОАО «Порт Ванино» не предприняло мер по установке оборудования, улавливающего выбросы вредных веществ в атмосферный воздух. По этой причине материалы проверки были направлены в Комсомольский-на-Амуре следственный отдел на транспорте Дальневосточного следственного управления на транспорте Следственного комитета Российской Федерации для решения вопроса об уголовном преследовании должностных лиц ОАО «Порт Ванино» по части 1 статьи 247 Уголовного кодекса Российской Федерации по факту нарушения правил обращения экологически опасных веществ и отходов.

Также, в целях устранения выявленных нарушений, Ванинским транспортным прокурором генеральному директору общества внесено представление. В отношении юридического лица и его генерального директора возбуждены дела об административных правонарушениях в области охраны окружающей среды и природопользования. Кроме того, подготовлено и направлено в суд исковое заявление о возложении на ОАО «Порт Ванино» обязанности устранить выявленные нарушения природоохранного законодательства. Приняты и другие меры. В частности, для снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в рп. Ванино:

– ужесточены ограничения на проведение погрузочных работ угля при силе ветра с 15 до 8 м/с;

ДВГНБ

– заключено соглашение с ООО «ЕИМ инжиниринг» на разработку мероприятий по пылеподавлению;

– запланировано приобретение мобильной пылеподавляющей установки, смонтированной на автомобиле.

Министерством природных ресурсов края совместно с администрацией ОАО «Порт Ванино», надзорными территориальными федеральными органами исполнительной власти и заинтересованными органами исполнительной власти края разработан и утвержден план мероприятий по предотвращению загрязнения угольной пылью порта Ванино, включающий устранение всех основных нарушений, выявленных в ходе проверок. В целях контроля за выполнением плана создана рабочая группа, в которую вошли представители Правительства края, территориальных федеральных органов исполнительной власти, администрации ОАО «Порт Ванино».

Другими словами, на тот период времени, органы государственной власти края приняли все необходимые меры для восстановления прав жителей рп. Ванино на благоприятную окружающую среду.

Несомненно, угольные терминалы являются важными и нужными объектами как для экономики муниципального района, так и для края в целом. *Между тем, последствия проблем экологического характера имеют эффект замедленной бомбы для экологии района и, в первую очередь, для здоровья людей, а порой и последующих поколений. Поэтому ответственность бизнеса и контроль со стороны государства должны формироваться еще на этапе становления производства. В случае уже работающего предприятия должны быть разработаны законодательные процедуры, направленные на минимизацию экологического ущерба при возможных небольших коммерческих потерях для предприятия.*

К муниципальным образованиям Хабаровского края с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха, кроме рп. Ванино, относятся города Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре. Кроме постоянного выброса газов и дыма, вследствие увеличившегося количества транспорта на дорогах, интенсивной деятельности предприятий, имеется еще один фактор, подрывающий экологическую ситуацию этих муниципальных образований – это воздействие дыма от природных пожаров. И этот фактор также не остался без внимания со стороны жителей Хабаровского края. Так, жительница г. Хабаровска, обеспокоенная периодически появляющейся сильной задымленностью в городе и южных районах края, интересовалась в своем обращении, адресованном Уполномоченному, мерами принимаемыми органами власти для решения данной проблемы (дело от 07.11.2016 № 1276).

ДВГНБ

Подобное беспокойство, проявляемое со стороны жителей края, не вызывает удивления, поскольку по данным Всемирной организации здравоохранения, воздействие дыма от природных пожаров вызывает целый спектр различных заболеваний, в том числе органов дыхания, сердечно-сосудистой системы. Соответственно, только своевременно принятые меры, позволят снизить уровень заболеваемости возникающими вследствие воздействия дыма.

Необходимо отметить, что для обеспечения пожарной безопасности земель лесного фонда края региональными органами власти принимается достаточно широкий комплекс мер. В частности, ежегодными приказами Управления лесами Правительства Хабаровского края с апреля на землях лесного фонда края открывается пожароопасный сезон, в рамках которого проводятся следующие мероприятия:

– государственными лесничествами и лесными хозяйствами в муниципальных образованиях края совместно с Дальневосточной базой авиационной охраны лесов создаются оперативные штабы по организации тушения лесных пожаров;

– назначаются ответственные должностные лица по своевременному обнаружению и тушению лесных пожаров, контролю за выполнением работ по их ликвидации;

– информация об открытии пожароопасного сезона направляется в средства массовой информации муниципальных районов для опубликования;

– письменно извещаются главы муниципальных районов края об открытии пожароопасного сезона.

Однако нередко причиной задымления являются не лесные пожары, а пожары на землях, покрытых травой. В частности, по данным Управления лесами Правительства Хабаровского края в 2016 году площадь нелесных пожаров составила 96% от общей площади всех природных пожаров (184,8 тысяч гектаров). Кроме того, сильное задымление образуется от сельскохозяйственных палов сухой травы на территории Китайской Народной Республики. Для решения этой проблемы в начале октября 2016 года министерством природных ресурсов Хабаровского края в департамент по охране окружающей среды провинции Хэйлунцзян КНР было направлено письмо с требованием держать ситуацию с палами на контроле и принять меры по недопущению новых возгораний.

Не последнее место в ситуации с задымленностью в муниципальных образованиях края занимает и деятельность граждан, не соблюдающих правила пожарной безопасности в лесах. Хотя, в силу положений статьи 11 Земельного кодекса Российской Федерации, их соблюдение является

ДВГНБ

обязанностью каждого гражданина нашей страны. Органы государственной власти, со своей стороны, не в состоянии установить тотальный контроль над человеческой деятельностью в лесах или полностью ограничить пребывание граждан в лесах в пожароопасный сезон, в том числе ввиду обширности территории края. Соответственно, изменить ситуацию с задымленностью в крае возможно только совместными усилиями государства и общества. *Поскольку, если этим не будет озабочено общество, даже наличие самых лучших нормативных актов и программ не позволит органам государственной власти искоренить проблему.*

Возможно, необходимо предложить обществу формирование патрульных противопожарных дружин, которые под патронажем МЧС смогли бы осуществлять контроль за пожароопасными территориями (по аналогии с народными дружинами, участвующими в охране общественного порядка).

Как уже было отмечено выше, не менее остро стоят вопросы, касающиеся несанкционированных сбросов в водные объекты сточных вод и загрязнение их бытовым мусором.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина Т. о нарушении прав жителей Хабаровского муниципального района на благоприятную окружающую среду (дело от 30.09.2015 № 1322). Причиной данного нарушения явились систематические несанкционированные сбросы вредных (загрязняющих) веществ в притоки реки Красной.

По результатам выездной проверки, проведенной сотрудниками аппарата Уполномоченного совместно с представителями министерства природных ресурсов Хабаровского края, Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю, Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Дальневосточному федеральному округу, Главного контрольного управления Правительства Хабаровского края и Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратуры, было установлено, что сброс сточных вод в притоки реки Красной осуществляется с очистных сооружений ООО «Инстстрой-Сервис», переданных ему во временное пользование администрацией Хабаровского муниципального района. В свою очередь, эксплуатация очистных сооружений осуществляется ООО «Инстстрой-Сервис» в отсутствие решения уполномоченного органа о предоставлении водного объекта в пользование для сброса сточных вод. Более того, данные лабораторных исследований проб воды, взятых в точке сброса сточных вод, показали превышение уровня предельно допустимых концентраций в воде химических, биологических веществ и микроорганизмов, как для вод объектов рыбохозяйственного назначения,

ДВГНБ

так и вод объектов, расположенных в черте городских и сельских поселений. Учитывая изложенное, по факту выявленных нарушений Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратурой в Хабаровский районный суд было направленно заявление о признании незаконным бездействия со стороны ООО «Инстстрой-Сервис» и администрации Хабаровского муниципального района, выразившегося в неисполнении требований природоохранного и санитарно-эпидемиологического законодательства в части обеспечения эффективной и нормативной работы очистных сооружений и канализационной сети в селе Сосновка Хабаровского района, и обязании ООО «Инстстрой-Сервис» и администрации Хабаровского муниципального района провести мероприятия по реконструкции канализационных очистных сооружений.

Решением суда исковые требования Хабаровского межрайонного природоохранного прокурора были удовлетворены. Бездействие со стороны ООО «Инстстрой-Сервис» и администрации Хабаровского муниципального района по обеспечению эффективной и нормативной работы очистных сооружений и канализационной сети признано судом незаконным.

Кроме того, на ООО «Инстстрой-Сервис» и администрацию Хабаровского муниципального района судом была возложена обязанность по проведению мероприятий по реконструкции канализационных очистных сооружений путем строительства канализационных очистных сооружений второй очереди с целью приведения их в соответствие с эпидемиологическими и экологическими требованиями, а также по обеспечению нормативной очистки сточных вод на очистных сооружениях при сбросе сточных вод.

По информации Хабаровской межрайонной природоохранной прокуратуры в ноябре и декабре 2016 года ООО «Инстстрой-Сервис» проводило комплекс мероприятий по обеспечению нормативной очистки сточных вод на очистных сооружениях в селе Сосновка Хабаровского района при сбросе сточных вод в реку Красная, направленных на недопущение превышения предельно допустимых сбросов. Более того, общество проводило работы по текущему ремонту действующих очистных сооружений.

Администрация Хабаровского муниципального района также не уклоняется от выполнения указанного решения суда. Подтверждением этому является включение в муниципальную программу «Охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности на территории

ДВГНБ

Хабаровского муниципального района на период до 2020 года»[34] мероприятий по реконструкции очистных сооружений в селе Сосновка.

Не менее серьезной проблемой муниципальных образований края является проблема обращения с отходами производства и потребления.

В соответствии с Федеральным законом от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация сбора и вывоза бытовых отходов и мусора относится к полномочиям поселения, а утилизация и переработка бытовых и промышленных отходов - к вопросам местного значения муниципального района. В силу указанного положения федерального законодательства главы муниципальных образований обязаны решать весь комплекс проблем, связанный с этим вопросом. Кроме того, органам местного самоуправления надлежит организовывать мероприятия по охране окружающей среды и экологического контроля на своей территории. Однако на практике эти правовые нормы не всегда работают. К сожалению, по-прежнему санитарная очистка в жилом фонде, в особенности в частном секторе, не отвечает действующим санитарным нормам, что порождает жалобы населения.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение жителей г. Советская Гавань о нахождении придомовой территории жилого дома в антисанитарных условиях (дело от 30.12.2014 № 1649).

Из обращения следовало, что с контейнерных площадок, расположенных рядом с жилым домом, более двух недель не производится вывоз твердых бытовых отходов, что привело к образованию мусорной свалки, которая в последующем могла стать источником заболеваний, опасных для жизни и здоровья граждан.

В результате проверки, проведенной Уполномоченным с привлечением администрации городского поселения «Город Советская Гавань», было установлено, что проблема с вывозом мусора сложилась по причине ненадлежащего исполнения своих обязанностей управляющей компанией «Гавань». Данное обстоятельство явилось основанием для привлечения управляющей компании к административной ответственности, предусмотренной статьей 8.2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях[35].

[34] Постановление администрации Хабаровского района от 05 мая 2014 года № 1172.

[35] Статья 8.2 КоАП РФ «Несоблюдение экологических и санитарно-эпидемиологических требований при обращении с отходами производства и потребления, веществами, разрушающими озоновый слой, или иными опасными веществами».

ДВГНБ

Более того, в целях восстановления прав граждан на благоприятную окружающую среду деятельность управляющей компании «Гавань» была взята администрацией городского поселения «Город Советская Гавань» на еженедельный контроль. В рамках указанного контроля должностные лица администрацией городского поселения осуществляли проверки контейнерных площадок, находящихся в ведении указанной управляющей компании.

Принятые меры позволили восстановить права граждан и обеспечить своевременный вывоз твердых бытовых отходов с места их сбора.

К сожалению, подобное обращение не единично. В марте 2016 года жители одного из многоквартирных домов г. Хабаровска также обратились в адрес Уполномоченного с просьбой решить их «мусорную» проблему (дело от 14.03.2016 № 309).

Решить указанную проблему жильцов многоквартирного дома удалось совместно со специалистами Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Хабаровскому краю.

По мнению Уполномоченного, подобная ситуация в муниципалитетах складывается по причине слабой работы административных комиссий, не принятия действенных мер к нарушителям санитарного порядка. Хотя, безусловно, нельзя перекладывать весь груз ответственности в сфере утилизации отходов только на органы местного самоуправления. *Государство также должно занимать в этом вопросе активную позицию, в особенности со стороны экономического регулирования данной сферы. Необходимо чтобы действия предприятий и организаций, влекущие загрязнение окружающей среды, стали экономически не выгодными (убыточными). В свою очередь, утилизация отходов, наоборот, приносила прибыль.*

В соответствии с положениями статьи 72 Конституции Российской Федерации природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации. В связи с чем, уже сегодня законодательный орган края совместно со всеми заинтересованными ведомствами может начать разработку проектов законов, направленных на экономическое стимулирование предприятий, вкладывающих инвестиции в ресурсосберегающие и экологически чистые технологии, природоохранные мероприятия, обеспечение экологической безопасности жителей края. Уполномоченный, со своей стороны, готов присоединиться к этой работе.

ДВГНБ

Продолжая тему рассмотрения обращений граждан о нарушении их прав на благоприятную окружающую среду, следует отметить, что нередко субъектами данных нарушений (нарушителями природоохранного законодательства) являются сами граждане.

Так, к примеру, житель муниципального района им. Лазо обжаловал Уполномоченному действия должностных лиц Амурского территориального управления Федеральной службы по рыболовству по привлечению его к административной ответственности по части 1 статьи 8.42 КоАП РФ, за использование прибрежной защитной полосы водного объекта с нарушением ограничений хозяйственной и иной деятельности. Проверка, проведенная по данному обращению, показала отсутствие в действиях должностных лиц Амурского территориального управления нарушений при привлечении заявителя к ответственности (дело от 15.07.2013 № 841).

И это далеко не единичный случай.

В свою очередь, подобные примеры, являются свидетельством того, что сегодня большая часть населения Хабаровского края не проявляет необходимой ответственности за природную среду в месте своего проживания, не осознавая либо игнорируя последствия для своего здоровья и здоровья окружающих людей. *Для изменения данной ситуации необходима активизация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по привлечению жителей Хабаровского края к принятию решений, связанных с экологическими проблемами. Более того, необходимо принятие активных действий по формированию в обществе экологической культуры, включающей в себя: экологический стиль жизни с присущей ему экологически обоснованной деятельностью и поведением; ценностное отношение к миру природы и человека; экологическую активность, ответственность, рациональность, бережливость и здоровый образ жизни.*

Способствовать реализации этого будет разработка и утверждение краевой Концепции экологического образования, поскольку образование есть основа формирования мировоззрения, в особенности молодого поколения, и культуры. В связи с чем, по мнению Уполномоченного, Концепция экологического образования должна стать частью общей системы образования.

Безусловно, только за счет развития экологической культуры в обществе и принятия к нарушителям природоохранного законодательства мер ответственности, кардинально изменить ситуацию в сфере оздоровления среды обитания жителей Хабаровского края не удастся. Необходимо принятие комплексных мер долговременного и планового характера, направленных на все сферы жизни общества.

ДВГНБ

В 2010 году в нашем крае такой комплекс мер был разработан – Правительство Хабаровского края утвердило Стратегию экологической безопасности Хабаровского края на период до 2020 года[36].

Стратегия определила основные направления создания экологически безопасной среды для жизнедеятельности населения Хабаровского края. Более того, на сегодняшний день уже достигнуты определенные результаты. Так, в крае создана и эффективно функционирует система наблюдения за состоянием окружающей среды, позволившая повысить экологическую ответственность хозяйствующих субъектов регионов, расположенных выше по течению р. Амур (за период действия Стратегии объем сброса загрязненных сточных вод в крае сократился на 3,6%). В настоящее время продолжается реконструкция очистных сооружений канализации г. Комсомольска-на-Амуре, что позволит полностью отказаться от использования в очистке сточных вод дорогостоящих и небезопасных для окружающей среды жидких реагентов. Систематически обновляется оборудование, реконструируются и расширяются очистные сооружения краевого центра. Также, ведется проектирование и строительство канализационных сетей для подключения к сетям жилых массивов поселка имени Горького и Красной речки. Это позволит в дальнейшем сократить сброс загрязненных стоков в малые реки более чем на 7,7 млн. кубометров в год. В результате проводимой работы качество воды в р. Амуре повысилось с IV до III класса, в р. Уссури – с III до II класса. В течение последних двух лет амурская рыба соответствует санитарно-гигиеническим требованиям, не вводится запрет на купание в р. Амур.

Активно развивается система обращения с отходами. В крае освоена заготовка и переработка макулатуры, полимерных, стекольных, резинотехнических, нефтесодержащих, медицинских, электротехнических, строительных, ртутьсодержащих и других видов отходов. В этой сфере занято более 30 предприятий. Объем продукции, произведенной из вторичного сырья, увеличен вдвое – до 300 млн. руб. в год. Ассортимент составляет более 200 наименований.

Большое количество мероприятий реализуется и в области охраны атмосферного воздуха. Особое внимание здесь уделяется внедрению экологически безопасных видов топлива. В частности, благодаря переводу объектов энергетики на природный газ ежегодные выбросы загрязняющих веществ снижены уже на 3 тыс. тонн.

---

[36] Распоряжение Правительства Хабаровского края от 11 декабря 2010 года № 758-рп «Об обеспечении экологической безопасности в Хабаровском крае на период до 2020 года».

ДВГНБ

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации 2017 год в нашей стране объявлен годом экологии. В связи с чем, в 2017 году в Хабаровском крае планируется проведение более 60 крупных краевых и федеральных мероприятий, направленных на защиту окружающей среды и экологического образования населения. *Уполномоченный также не оставит без внимания данный вопрос и контроль за соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду станет одним из приоритетных направлений в его работе в 2017 году. Более того, реализуя намеченные цели, Уполномоченный планирует привлекать к проверкам по обращениям граждан о нарушении природоохранного законодательства не только специалистов государственных органов и надзорных ведомств, но и общественные экологические организации и студенчество. Поскольку решение проблем оздоровления среды обитания жителей нашего региона невозможно без консолидированных действий всех заинтересованных лиц, включая жителей Хабаровского края.*

Как уже указывалось выше, в качестве гарантий, обеспечивающих гражданам реализацию их права на охрану здоровья, выступает **доступность качественных и безопасных лекарственных препаратов.**

За последние годы в нашей стране многое удалось улучшить в аспекте лекарственного обеспечения. Появилось много эффективных лекарственных препаратов, расширились гарантии в обеспечении лекарствами за счет государства, появилась современная инфраструктура, способствующая бесперебойному снабжению граждан необходимыми лекарственными препаратами. Более того, сформирована определенная нормативная база, гарантирующая гражданам возможность приобретения качественных и безопасных лекарственных препаратов, в том числе, Федеральный закон от 12 апреля 2010 года № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», распоряжение Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2015 года № 2724-р «Об утверждении перечня жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов на 2016 год, а также перечней лекарственных препаратов для медицинского применения и минимального ассортимента лекарственных препаратов, необходимых для оказания медицинской помощи», утверждена стратегия «Лекарственного обеспечения населения России до 2025 года». Безусловно, все эти нормы и планы существенно упорядочивают и помогают в развитии системы лекарственного обеспечения граждан. Однако поступающие в адрес государственного правозащитного института обращения и жалобы свидетельствуют о том, что жители Хабаровского края продолжают сталкиваться с проблемами лекарственного обеспечения и лекарственной доступности.

ДВГНБ

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

В 2011 и 2012 годах проблема с обеспечением отдельных категорий граждан бесплатными лекарственными препаратами была связана с временным отсутствием в аптечной организации необходимого лекарственного препарата и регистрации рецепта на отсроченное обслуживание.

С 2013 года в почту Уполномоченного все чаще стали поступать жалобы граждан из числа лиц, имеющих право на льготное обеспечение лекарственными препаратами, на отказ уполномоченного органа в приобретении необходимого по жизненным показаниям лекарственного препарата. При этом нередко подобный отказ не имел под собой юридически обоснованных оснований. Решать подобные вопросы Уполномоченному приходилось посредством обращения в надзорные органы. Органы прокуратуры, в свою очередь, обращались с исковыми заявлениями в суд о возложении на министерство здравоохранения Хабаровского края обязанности приобрести необходимый гражданам лекарственный препарат либо выплатить компенсацию его стоимости (в случае, если гражданин, имеющий право на льготное обеспечение лекарственными препаратами, приобретал его за счет собственных средств).

И если к 2016 году проблема с обеспечением отдельных категорий граждан бесплатными лекарственными препаратами стала не столь «острой»[37], то у обычных жителей края проблемы с приобретением лекарственных препаратов остались. При этом указанные проблемы связаны как с физической, так и экономической доступностью лекарственных препаратов.

Так, Конституция Российской Федерации декларирует равноправие граждан в вопросах охраны здоровья, которое определяется Всемирной организацией здравоохранения как равная и справедливая возможность для

[37] Данный вывод следует из сокращения количества обращений данной категории поступающих в адрес Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае.

ДВГНБ

граждан полностью реализовать свой «потенциал здоровья», независимо от того, в каком регионе они проживают. В свою очередь, жители малых населенных пунктов, удаленных от муниципальных районных центров, а равно жители отдаленных муниципальных районов Хабаровского края не могут в должной мере реализовать свое право на приобретение лекарственных препаратов. Причины этой проблемы зачастую кроются в отсутствии аптечной сети в указанных населенных пунктах, поскольку ни одна коммерческая аптечная сеть не желает работать на селе из-за низкой рентабельности такой деятельности.

Для справки отметим, что общая численность сельского населения Хабаровского края по состоянию на 01 января 2016 года[38] составляет 24 607 человек. При этом 23,3% жителей сельской местности составляют лица старше трудоспособного возраста, что подразумевает высокий уровень заболеваемости и низкую мобильность.

Федеральный закон «Об обращении лекарственных средств» попытался решить проблему физической доступности лекарственных средств, разрешив розничную торговлю лекарственными препаратами не только аптечным организациям, но и обособленным подразделениям медицинских организаций, в том числе фельдшерско-акушерским пунктам (ФАП), центрам общей врачебной практики, расположенным в сельских поселениях, в которых отсутствуют аптеки. На сегодняшний день в Хабаровском крае из 184 работающих ФАПов 127 имеют лицензии на фармацевтическую деятельность и осуществляют отпуск лекарственных препаратов по договору комиссии, заключенному между медицинскими организациями и ХКГУП «Фармация». Однако, даже учитывая тот факт, что 69% фельдшерско-акушерских пунктов края вправе осуществлять фармацевтическую деятельность, проблема физической доступности лекарственных средств для жителей отдаленных муниципальных образований края остается актуальной. Причин этому несколько.

Так, работу ФАПов контролируют центральные районные больницы, они же отвечают за снабжение ФАПов лекарствами. Но никакого специального транспорта для доставки лекарств не предусмотрено, автомобилей скорой помощи в сельской местности тоже не хватает. В итоге медикаменты в муниципальные образования, которые находятся от больницы не в одном десятке километров, фельдшер доставляет чаще всего на личном или общественном транспорте. При таком способе транспортировки достаточно трудно сохранить нужный температурный режим,

[38] По данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю.

ДВГНБ

а следовательно, пригодность лекарственного препарата для использования. Безусловно, качество лекарственного обеспечения зависит не только от соблюдения температурного режима и хранения препаратов. На первое место сегодня выходит кадровый вопрос. В сельской отдаленной местности трудятся в основном фармацевты, возраст которых достиг 60-70 лет. После их ухода или переезда аптечная организация, как правило, закрывается. В свою очередь, вопрос поддержки молодых кадров на селе пока не решается. Кроме этого, существенных вложений требуют помещения, в которых находятся аптечные пункты в районах. По мнению Уполномоченного, неоднократно высказываемому им в ежегодных Докладах, с*нять проблему могла бы организация передвижных аптечных пунктов, которые бы курсировали из села в село, обеспечивая жителей необходимыми лекарствами. При этом расширенная клиентская база обеспечила бы рентабельность данной деятельности.*

На протяжении последних лет министерство здравоохранения края пробует различные способы доставки лекарственных средств в отдаленные поселения Хабаровского края. Однако, к сожалению, до сегодняшнего дня не выработана четкая единая система обеспечения населения края лекарственными средствами.

Особого внимания со стороны государственных органов заслуживает проблема доставки лекарственных средств в муниципальные образования Хабаровского края, расположенные в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, сроки завоза грузов в которые ограничены. Это обусловлено тем, что лекарственные препараты не входят в перечень «северного завоза», утвержденный Законом Хабаровского края от 23 ноября 2011 года № 145 «О перечне продовольственных товаров и услуг, централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований Хабаровского края, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)». По этой причине льготы по их транспортировке водным транспортом в отдаленные территории не предоставляются. Также лекарственные препараты не включены в список приоритетных при отправке авиационным транспортом. По этой причине лекарственные препараты, при поступлении в указанные муниципальные образования края и становясь физически доступными для жителей, автоматически переходят в разряд экономически недоступных. *В связи с чем, Уполномоченный считает необходимым предложить внести изменения в Закон Хабаровского края от 23 ноября 2011 года № 145 «О перечне продовольственных товаров и услуг,*

ДВГНБ

централизованные поставки и оказание которых необходимы для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований Хабаровского края, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)», дополнив его перечнем основных непродовольственных товаров первой необходимости, состоящим из жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов. Принятие подобных мер позволит сделать лекарственное обеспечение для жителей труднодоступных и отдаленных районов края доступным, качественным, эффективным и безопасным.

Кроме физической доступности серьезную обеспокоенность жителей края вызывает экономическая доступность лекарственного обеспечения, которая сегодня выражается в отсутствии в аптечной сети дешевых отечественных лекарств и замене их дорогостоящими, импортными. Необходимо отметить, что подобная ситуация складывается не только в Хабаровском крае, но и в стране в целом. Это, в частности, следует из исследования, проведенного активистами Общероссийского народного фронта (ОНФ) в 85 регионах России.

Для исследования в ОНФ были выбраны для проверки 14 безрецептурных лекарств российского производства, необходимых для оказания первой помощи при различных заболеваниях, – в ценовом диапазоне от 5,92 до 68,89 рублей.

Всего активисты обзвонили 815 аптек по всей стране, данные которых были взяты из открытых источников. В исследовании участвовали только государственные аптеки. Однако дозвониться удалось лишь в 418 учреждений (51,3%), номера остальных оказались недоступны.

В результате исследования активисты ОНФ выяснили, что фармацевты в аптеках предлагают покупателям дорогие импортные аналоги, а в некоторых аптеках и вовсе нет в продаже российских препаратов[39].

Трудно в данной ситуации не согласиться с мнением координатора Центра ОНФ по мониторингу качества и доступности здравоохранения, депутатом Государственной Думы Российской Федерации, заслуженного врача Российской Федерации, члена Центрального штаба ОНФ Говорина Н.В. *о «необходимости внесения корректировки в существующий порядок розничной торговли лекарственными препаратам, в том числе посредством закрепления за провизорами в аптеках обязанности называть пациенту информацию о ценах (от минимальной до максимальной) на*

[39] http://onf.ru/2016/02/20/po-dannym-monitoringa-onf-v-bolshinstve-aptek-okazalos-problematichno-kupit-deshevye/ официальный сайт Общероссийского народного фронта.

ДВГНБ

интересующий его препарат и его аналоги. Более того, перечень российских препаратов – аналогов импортным лекарственным средствам – должен быть доступен гражданам во всех аптеках как в электронном виде, так и в печатной форме».

Альтернативным вариантом решения данной проблемы может стать возложение на врачей государственных медицинских учреждений обязанности по уведомлению пациентов о наличии более дешевых аналогов выписываемых препаратов, если они имеются в государственном реестре лекарственных средств.

По мнению Уполномоченного, какой бы вариант не был использован, в решении обозначенной проблемы, главным является обеспечение гражданам права на своевременное получение квалифицированной фармацевтической помощи при соблюдении условия, что их личные расходы на приобретение лекарственного средства не стали непосильным бременем для личного или семейного бюджета и фактической причиной отказа от лечения.

Реализация гражданами права на получение медицинской помощи

Продолжая тему прав граждан на охрану здоровья необходимо отметить, что одним из ключевых элементов этого права является возможность получения медицинской помощи. Оно закреплено в части 1 статьи 41 Конституции Российской Федерации и представляет собой право граждан на бесплатную медицинскую помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения.

Удостоверяет право на получение бесплатной медицинской помощи программа государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи (программа обязательного медицинского страхования), законодательные основы которой закреплены в Федеральном законе от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации». Согласно положениям статьи 80 указанного закона в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи предоставляются:

1) первичная медико-санитарная помощь, в том числе доврачебная, врачебная и специализированная;

2) специализированная медицинская помощь, высокотехнологичная медицинская помощь, являющаяся частью специализированной медицинской помощи;

3) скорая медицинская помощь, в том числе скорая специализированная;

ДВГНБ

4) паллиативная медицинская помощь в медицинских организациях.

В свою очередь, способствовать реализации положений закона об основах охраны здоровья граждан призвана развитая сеть медицинских учреждений. Так, по данным министерства здравоохранения Хабаровского края на территории края осуществляют деятельность 18 центральных районных (больниц), 172 ФАПа и 64 врачебные амбулатории, расположенные в сельской местности[40].

Кроме бесплатной медицинской помощи Федеральный закон «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предоставляет гражданам право на:

1) получение доступной и качественной медицинской помощи;

2) выбор врача и выбор медицинской организации;

3) уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала;

4) профилактику, диагностику, лечение, медицинскую реабилитацию в медицинских организациях в условиях, соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям;

5) получение консультаций врачей-специалистов;

6) облегчение боли, связанной с заболеванием и (или) медицинским вмешательством, доступными методами и лекарственными препаратами;

7) получение информации о своих правах и обязанностях, состоянии своего здоровья, выбор лиц, которым в интересах пациента может быть передана информация о состоянии его здоровья;

8) получение лечебного питания в случае нахождения пациента на лечении в стационарных условиях;

9) защиту сведений, составляющих врачебную тайну;

10) возмещение вреда, причиненного здоровью при оказании ему медицинской помощи и другие права, установленные указанным выше федеральным законом.

К сожалению, законодательное закрепление прав, в том числе на охрану здоровья и медицинскую помощь, не всегда обеспечивает возможность их реализации. На протяжении десятилетней деятельности института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в его адрес поступали обращения граждан, свидетельствующие о том, что не все требования законодательства Российской Федерации, обеспечивающие реализацию гражданами права на получение медицинской помощи, исполняются учреждениями здравоохранения в полном объеме.

[40] Письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 20 января 2017 года № 05.03-11-1080.

ДВГНБ

Всего за период с 2007 по 2016 годы Уполномоченному поступило 1 383 обращения о нарушениях прав граждан на получение медицинской помощи.

Таблица 11 - Количество обращений граждан о нарушениях права на получение медицинской помощи *(в 2006 году учет жалоб по тематическому классификатору не велся в связи с чем, данные отсутствуют)*

	2007	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Обращения граждан о нарушениях права на получение медицинской помощи	118	145	168	214	114	101	98	89	216	120

Проведенный анализ поступивших обращений позволил выявить основные причины жалоб граждан, среди которых – нарушение прав пациентов: на уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала медицинского учреждения; на получение доступной и качественной медицинской помощи; на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство и отказ от медицинского вмешательства; на получение лечебного питания в случае нахождения пациента на лечении в стационарных условиях.

Нарушение принципа уважительного и гуманного отношения со стороны медицинского и обслуживающего персонала было отмечено в качестве причины в 7% жалоб в 2007-2014 годах. Зревшая годами проблема, связанная с грубым, хамским поведением сотрудников медицинских учреждений (в том числе в отношении беременных женщин, рожениц), безразличным отношением к пациентам, особенно активно дала о себе знать в 2015 году, породив не только индивидуальные обращения, но и массовые петиции по всей стране. Возможные пути решения данной проблемы неоднократно предлагались Уполномоченным в своих ежегодных Докладах.

В 2015 году министерство здравоохранения Хабаровского края прислушалось к доводам правозащитного государственного института и утвердило Типовой кодекс этики и служебного поведения работников краевых государственных учреждений, подведомственных министерству здравоохранения Хабаровского края. На основе Типового кодекса в каждом лечебном учреждении разработаны и приняты свои Кодексы, которые содержат основные принципы профессиональной служебной этики и правила служебного поведения для всех работников этого учреждения, независимо от

ДВГНБ

занимаемой ими должности. Более того, министерство здравоохранения края рекомендовало краевым государственным учреждениям включать в трудовые договоры со своими работниками условие об обязанности работников соблюдать положения утвержденного в учреждении Кодекса в процессе своей служебной деятельности, а за несоблюдение или нарушение данной обязанности привлекать работников к дисциплинарной ответственности. Безусловно, принятие Кодекса не устранило проблемы полностью, однако значительно сократило количество подобных обращений как в адрес Уполномоченного, так и в адрес надзорных органов.

В 2016 году количество обращений граждан о несоблюдении права на уважительное и гуманное отношение со стороны медицинского и обслуживающего персонала медицинского учреждения снизилось до 2,5% (3 обращения из 120 обращений, поступивших в 2016 году о нарушениях права на получение медицинской помощи).

Из года в год не теряют своей актуальности обращения граждан **на доступность медицинской помощи**. При этом для разных групп населения существуют свои критерии доступности медицинской помощи.

Так, для жителей крупных населенных пунктов края, доступность медицинской помощи складывается из возможности свободного выбора специалиста и медицинского учреждения; в возможности получения достаточно широкого круга медицинских услуг в постоянном источнике помощи (поликлинике); в наличии постоянного врача и т.п.

Для лиц, проживающих вдали от краевого центра и других крупных населенных пунктов края, доступность медицинской помощи выражается в самой возможности посещения врача (в том числе транспортной), а равно в наличии в медицинском учреждении медицинских кадров, способных оказать медицинскую помощь необходимого объема.

К примеру, в июне 2016 года в почту Уполномоченного поступило обращение жителей микрорайона Дружба города Комсомольска-на-Амуре об оказании содействия в обеспечении несовершеннолетних жителей данного микрорайона медицинской помощью по профилю «педиатрия».

При поддержке министерства здравоохранения края данное обращение было рассмотрено Уполномоченным положительно. С 01 августа 2016 года в поликлинике микрорайона Дружба организован прием детского населения 4 раза в неделю фельдшером и 1 раз в неделю врачом педиатром. Обслуживание на дому несовершеннолетних пациентов осуществляется фельдшером ежедневно с указанного времени.

В августе 2016 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей села Бриакан муниципального района имени Полины

ДВГНБ

Осипенко (дело от 09.08.2016 № 251). В своем обращении жители выражали негодование относительно ликвидации КГБУЗ «Главстанская участковая больница», в результате которой население трех сельских поселений муниципального образования останется без медицинской помощи.

Уполномоченным было инициировано рассмотрение данного обращения с привлечением министерства здравоохранения Хабаровского края.

По информации, предоставленной краевым министерством здравоохранения, вопрос о ликвидации участковой больницы не рассматривается. Однако в отношении КГБУЗ «Главстанская участковая больница» осуществляются юридические и организационно-штатные мероприятия, связанные с реорганизацией краевых бюджетных учреждений здравоохранения. После завершения реорганизации министерством будет рассмотрен вопрос об оптимизации сети подведомственных учреждений здравоохранения муниципального района имени Полины Осипенко и учреждении структуры КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница» с соблюдением принципа территориального планирования первичной медико-санитарной помощи. Остается надеяться, что данная реорганизация не повлияет на доступность медицинской помощи для жителей села Бриакан.

За несколько последних лет в Хабаровском крае, как и во всей стране, в результате активного процесса модернизации были закрыты небольшие лечебные учреждения, приближенные к населению. И теперь людям приходится ездить в районные центры за получением необходимой медицинской помощи, что в условиях проблем транспортного сообщения и транспортной доступности доставляет им серьезные неудобства, способные повлечь ухудшение состояния здоровья.

Несмотря на приводимые органами здравоохранения аргументы о целесообразности модернизационных процессов, обеспечивающих большую оснащенность больниц в районных центрах, нельзя закрывать глаза на тот факт, что многие жители не удовлетворены этими решениями и воспринимают их как нарушение конституционных прав на медицинскую помощь.

По мнению Уполномоченного, медицинская организация (фельдшерско-акушерский пункт или фельдшерский здравпункт, домовые хозяйства, оказывающие первичную медицинскую помощь) должна быть организована, по возможности, в каждом населенном пункте. Только в этом случае жители края будут иметь возможность реализовать свое конституционное право на получение доступной медицинской помощи. Эти доводы, неоднократно приводимые как краевым правозащитным

ДВГНБ

институтом, так и органами местного самоуправления и общественниками не остались без внимания. Так, по словам министра здравоохранения Хабаровского края, власти региона намерены провести реконструкцию ФАПов в отдаленных и труднодоступных населенных пунктах, а половину из них построить заново, так как существующие пункты не отвечают требованиям и стандартам. «А чтобы был человек, который бы в этом пункте работал, мы пристроим и жилье», – сообщил министр здравоохранения Хабаровского края на пресс-конференции по итогам развития сферы здравоохранения в 2016 году[41].

Со своей стороны будем внимательно отслеживать происходящие изменения.

Безусловно, доступность медицинской помощи является важнейшим условием оказания медицинской помощи населению во всех странах мира. Российская Федерация не является исключением. В нашей стране доступность медицинской помощи законодательно рассматривается как один из основных принципов охраны здоровья граждан. В связи с чем, органы государственной власти Хабаровского края на протяжении последних лет повышали уровень доступности медицинской помощи для жителей отдаленных районов края всеми возможными способами, в том числе посредством использования выездных форм оказания первичной медико-санитарной медицинской помощи. Так, в рамках выездной работы специалисты мобильных медицинских бригад осуществляют:

– амбулаторные приемы пациентов;

– проведение лабораторных и инструментальных исследований;

– профилактические осмотры детей дошкольного и школьного возраста в организованных коллективах, посещения нетранспортабельных больных на дому.

В течение 2016 года мобильными медицинскими бригадами учреждений здравоохранения края осуществлено 276 выездов в районы края, в ходе которых проведено 110,5 тыс. медицинских приемов, 37,3 тыс. диагностических исследований, осмотрено 39,1 тыс. человек, в том числе 20,6 тыс. детей[42].

Забегая вперед, необходимо отметить, что на сегодняшний день между Уполномоченным и Дальневосточной железной дорогой достигнута договоренность о включении специалистов аппарата Уполномоченного в число участников передвижного диагностического центра – медицинского

[41] http://www.gubernia.com/news/society/aleksandr-vitko-polovinu-feldshersko-akusherskikh-punktov-v-khabarovskom-krae-nuzhno-snesti/.

[42] Письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 20 января 2017 года № 05.03-11-1080.

ДВГНБ

поезда «Терапевт Матвей Мудров». Благодаря этому жители отдаленных поселков смогут получить не только медицинскую, но и юридическую помощь.

Особое значение для жителей края имеет специализированная скорая медицинская помощь, которую оказывает центр медицины катастроф. В центре круглосуточно оказывают экстренную и консультативную помощь, санитарно-авиационную, скорую медицинскую помощь, осуществляют эвакуацию больных при чрезвычайных ситуациях. Ежегодно санитарной авиацией выполняется до 500 вылетов, эвакуируется порядка 1 000 заболевших и пострадавших, третью часть от которых составляют дети. Более 60% полетов выполняется в отдаленные, труднодоступные территории края, в районы компактного проживания коренных малочисленных народов Севера.

Хабаровский край во многих аспектах является специфичным регионом. Плотность населения в среднем по краю составляет 1,7 человека на 1 кв. км, что почти в пять раз меньше, чем по России в целом. В отдельных муниципальных районах плотность сельского населения более чем в три раза ниже средней плотности сельского населения в Российской Федерации.

В свою очередь, основные подходы к планированию сети медицинских организаций регламентированы приказами Минздрава России. Создание фельдшерско-акушерского пункта предусмотрено в населенных пунктах с численностью населения 300 человек и более, врачебной амбулатории - более 2 тыс. человек, участковой больницы - более 5 тыс. человек. Вместе с тем, труднодоступность северных территорий обуславливает необходимость содержания структурных подразделений медицинских организаций в населенных пунктах, где проживает жителей на порядок меньше, в целях обеспечения доступности медицинской помощи, в первую очередь в экстренной и неотложной формах. Так, в крае не соответствует указанным требованиям 19 участковых больниц, 37 врачебных амбулаторий, 80 фельдшерско-акушерских пунктов.

Обширность территории, малочисленность населенных пунктов, их труднодоступность, повышенные расходы на обслуживание населения выездными бригадами в северных районах объективно приводят к превышению установленных нормативов финансовых затрат на единицу объема медицинской помощи, тарифов на оплату медицинской помощи, носящих усредненный характер.

Необходимо учесть и тот факт, что край несет значительные расходы на санитарную авиацию.

ДВГНБ

Кроме того, за период 2012-2016 годов в 2,5 раза вырос размер страхового взноса на обязательное медицинское страхование неработающего населения, доля которого в 2015 году составила 58 % в общем объеме средств консолидированного бюджета края, направленных на финансирование отрасли «здравоохранение».

Методическими рекомендациями по способам оплаты медицинской помощи за счет средств обязательного медицинского страхования (далее - ОМС), утвержденными Минздравом России и Федеральным фондом ОМС, призванными обеспечить единые по всей Российской Федерации подходы к тарифной политике, установлены жесткие требования к расчетам поправочных коэффициентов.

Существующие на сегодняшний день подходы к порядку оплаты медицинской помощи по ОМС и расчету тарифов на оплату медицинской помощи не в полной мере учитывают территориальные особенности субъектов Российской Федерации, в первую очередь наличие труднодоступных и отдаленных северных районов с низкой численностью населения. Существующая методика не позволяет учесть индивидуальные особенности медицинских организаций в подобных местностях, таких как необходимость в содержании большого количества фельдшерско-акушерских пунктов, участковых и районных больниц. Данные медицинские организации не имеют возможности обеспечить свою финансовую устойчивость на должном уровне в силу отсутствия необходимого количества пациентов ввиду низкой численности населения и контингента пациентов, госпитализация которых возможна в участковые и районные больницы с учетом требований Порядков оказания медицинской помощи.

Другими факторами, препятствующими обеспечению достаточного финансирования медицинских организаций, являются подходы к расчету размеров штрафных санкций, применяемых страховыми медицинскими организациями к медицинским организациям в рамках контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи. Размер неполной оплаты затрат порой превышает в несколько раз стоимость самой медицинской услуги.

Министерством здравоохранения Хабаровского края, Хабаровским краевым фондом ОМС ситуация с финансированием учреждений здравоохранения держится на постоянном контроле. В течение года принимались всевозможные меры для обеспечения финансовой устойчивости учреждений здравоохранения в рамках Методических рекомендаций по способам оплаты медицинской помощи за счет средств ОМС.

ДВГНБ

Вместе с тем, стабилизации ситуации могло бы способствовать следующее:

1. Внесение изменений в федеральное законодательство (Федеральный закон от 29 ноября 2010 года №326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации»), которые бы предусматривали, в том числе установление размера штрафа, применяемого к медицинской организации за неоказание, несвоевременное оказание либо оказание медицинской помощи ненадлежащего качества, соизмеримого со стоимостью оказанной услуги.

2. Внесение Минздравом Российской Федерации, Федеральным фондом ОМС изменений в Методические рекомендации с формированием отдельных подходов к финансированию районных больниц, предусматривающих выделение районных больниц в отдельный раздел. Учитываться должны не столько уровень оказания медицинской помощи, а в большей степени низкая плотность населения на территории обслуживания, труднодоступность районов, фактические расходы медицинской организации, необходимость выполнения социальных гарантий, установленных законодательством для жителей северных, сельских местностей и другие параметры.

3. Внесение изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих возможность софинансирования расходов на содержание районных больниц за счет средств бюджетов различных уровней.

4. Внесение изменений в методику расчета размера страховых взносов на ОМС неработающего населения, учитывающих повышенные расходы субъектов Российской Федерации на обеспечение доступности медицинской помощи в северных районах[43].

Кроме наличия необходимого количества медицинских учреждений, доступность медицинской помощи напрямую зависит от наличия и уровня квалификации медицинских кадров, поскольку медицинские кадры являются наиболее ценной и значимой частью ресурсов здравоохранения. Более того, именно медицинские кадры обеспечивают результативность и эффективность деятельности всей системы здравоохранения.

Анализируя укомплектованность врачами учреждений здравоохранения края, необходимо отметить, что на сегодняшний день потребность в специализированных медицинских кадрах в крае составляет 4%, это более 200 специалистов. А если учесть потребность в среднем и младшем медперсонале, то цифра станет на порядок больше[44].

[43] Письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 20 января 2017 года № 05.03-11-1080

[44] АмурМедиа от 25.08.2016/ «Медицинскую кадровую проблему в Хабаровском крае чиновникам в одиночку не решить» / И. Штепа.

ДВГНБ

Наиболее низкая обеспеченность врачами в сельских районах края, что объясняется отменой государственного распределения выпускников и социальной неустроенностью медицинских работников. Отсутствие нормальных социально-бытовых условий и особенно жилья, делало весьма затруднительным закрепление квалифицированных специалистов на селе. Безусловно, в результате реализации в последние годы приоритетного национального проекта «Здоровье», реализации федеральной программы «Земский доктор» и краевой программы «Кадры здравоохранения» в районы края удалось привлечь 226 медицинских работников, в том числе 158 врачей.

Программа «Земский доктор» продолжила свою работу и в 2016 году. При этом предельный возраст ее участников был увеличен до 50 лет, а перечень видов населенных пунктов, на которые распространяется действие программы, дополнен поселками городского типа. Изменено и соотношение финансирования: доля федеральных средств увеличена до 60%. В результате всех этих мер в медицинских учреждениях края прибавилось молодых специалистов в возрасте до 36 лет. В сельских населенных пунктах количество врачей увеличилось на 2%. За три последних года укомплектованность штатных должностей докторов и средних медицинских работников увеличилась на 12,3% и 5,4%, коэффициент совместительства снизился на 14% и 7%. Это, безусловно, сказалось на динамике выравнивания доступности медицинской помощи в сельской местности. Однако эта проблема остается. Необходимо отметить, что данная проблема в сфере здравоохранения не является исключительно проблемой Хабаровского края. Такие же проблемы, порой даже более выраженные, существуют во многих других регионах России. *По мнению Уполномоченного, для ее решения необходимо переосмыслить и совершенствовать систему медицинского образования, подготовки, распределения и оплаты труда работников здравоохранения. Реализовать это возможно только совместными действиями органов государственной власти и образовательных, научных медицинских учреждений в области подготовки кадров, социальной поддержки врачей и повышении престижа профессии.*

Вместе с тем, решая кадровые проблемы системы здравоохранения необходимо помнить, что увеличение численности медицинских работников не должно стать самоцелью. Самое главное в этом процессе – повышение уровня знаний и умений медицинских кадров, поскольку только качественные медицинские услуги обеспечат сохранение здоровья человека, а, следовательно, здоровье всей нации.

ДВГНБ

Особое внимание со стороны Уполномоченного уделяется обращениям граждан, **затрагивающим вопросы качества оказания медицинской помощи.** Это обусловлено тем, что качественная медицинская помощь является индикатором соблюдения прав человека, гарантированных Конституцией Российской Федерации, в сфере здравоохранения. Вместе с тем, имея столь важное значение действующее законодательство Российской Федерации, не содержит четкого понятия «качества медицинской помощи». А это может приводить к несоответствию конечного результата лечения ожиданиям пациента и, как следствие, к возникновению жалоб.

За десятилетний период деятельности государственного правозащитного института в крае в его адрес поступило 1094 обращения граждан на некачественное оказание медицинской помощи, что составляет 79,1% от общего количества поступивших обращений по вопросам реализации конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Большинство обращений было связано с качеством первичной медико-санитарной помощи и специализированной медицинской помощи. Далее, по количеству, следуют обращения касающиеся вопросов оказания высокотехнологической медицинской помощи и скорой медицинской помощи. Единичные обращения содержали жалобы сотрудников медицинских учреждений в связи с трудовыми спорами, оплатой труда медицинского персонала и т.п.

Первичная медико-санитарная помощь является основой системы оказания и наиболее востребованным ее видом. Она включает в себя мероприятия по профилактике, диагностике, лечению заболеваний и состояний, медицинской реабилитации, наблюдению за течением беременности, формированию здорового образа жизни[45]. В свою очередь, анализ обращений граждан, связанных с качеством первичной медико-санитарной помощи выявил ряд негативных факторов в работе медицинских учреждений края, в том числе слабые знания медицинского персонала объемов бесплатной медицинской помощи, гарантированных государством, а также недостаточную информированность населения об условиях организации и оказания медицинской помощи.

Так, житель г. Хабаровска гражданин П. обратился к Уполномоченному с просьбой разобраться в правомерности действий лечащего врача КГБУЗ «Родильный дом № 1», выразившихся в направлении

[45] http://www.kormed.ru/pravila-okazaniya-meduslug/meditsinskaya-pomoshch факультет медицинского права/юридические услуги и здравоохранение.

ДВГНБ

его супруги на платные лабораторные исследования в коммерческую лабораторию (дело от 23.03.2016 № 358).

В результате проверки, проведенной министерством здравоохранения края по инициативе Уполномоченного, незаконность направления супруги заявителя на платные лабораторные исследования подтвердилась. По результатам выявленных нарушений в адрес главного врача родильного дома направлена информация о необходимости проведения с сотрудниками медицинского учреждения работы по соблюдению порядков и стандартов оказания медицинской помощи.

Похожая жалоба поступила от жителя г. Комсомольска-на-Амуре (дело от 13.01.2016 № 35).

Подобное предоставление медицинских услуг в государственных учреждениях здравоохранения формируют у граждан стереотип о том, что право на бесплатную медицинскую помощь имеет лишь декларативных характер, а все государственные учреждения здравоохранения плавно переориентируются на работу по оказанию платных медицинских услуг.

Также, возможной причиной подобной ситуации может быть незнание пациентами перечня медицинских услуг, проводимых без оплаты, и услуг, подлежащих оплате. На сегодняшний день получить такую информацию практически невозможно. Она не предоставляется ни лечащими врачами (как свидетельствуют приведенные примеры), ни администрацией медучреждений. В свою очередь, в силу положений законодательства регулирующего сферу здравоохранения, пациент имеет право на получение исчерпывающей информации буквально обо всем, что касается предстоящего лечения. И эта информация должна включать в себя не только информацию об оказываемых медицинских услугах (о методах диагностики и лечения, соответствующих противопоказаниях к ним, знакомиться с результатами обследования, получать любые выписки и копии документов и т.п.), но и цену и (или) условия приобретения данных услуг.

Предоставление неполной информации является обманом, поскольку вынуждает пациента принимать то решение, к которому его подталкивает врач своей избирательной информацией. *Для решения этой проблемы необходимо установить (налаживать) единую систему информационной работы с пациентами. По мнению Уполномоченного, крайне важно, чтобы в открытом доступе была исчерпывающая информация по данному вопросу, а также озвучены механизмы образования тарифов на медицинские услуги. Пациенты, обращающиеся за получением медицинской помощи в государственное медицинское учреждение, имеют право знать, что*

ДВГНБ

полагается им по закону бесплатно и за что в лечебных учреждениях им необходимо будет заплатить.

При этом должна быть четко определена степень ответственности медицинских работников, поскольку попытка утаить возможность получения бесплатной медицинской услуги и получить от этого какое-либо вознаграждение сродни мошенничеству, которое, как известно, уголовно наказуемо.

Также, при анализе причин обращений граждан в адрес Уполномоченного, было выявлено недовольство пациентов оказанием **им медицинской помощи (лечением и содержанием) в условиях, не соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям.**

К Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Комсомольска-на-Амуре гражданки Г. о нарушении санитарно-эпидемиологических требований в КГБУЗ «Инфекционная больница г. Комсомольска-на-Амуре» (дело от 03.09.2015 № 1190).

Из содержания обращения следовало, что в сентябре она и ее несовершеннолетний ребенок были госпитализированы в инфекционную больницу. При этом проходить лечение в данной больнице она не хотела, поскольку условия, в которых приходилось находиться, не соответствовали санитарным нормам – в больничных палатах было замечено множество тараканов.

Для проверки доводов, изложенных в обращении, Уполномоченным было привлечено Управление Роспотребнадзора по Хабаровскому краю (далее – Управление).

В результате проверки и экспертизы КГБУЗ «Инфекционная больница г. Комсомольска-на-Амуре» было установлено, что с апреля 2015 года в больнице систематически проводятся работы по уничтожению насекомых (тараканов) специалистами филиала КГАУЗ «Краевая дезинфекционная станция» в г. Комсомольске-на-Амуре. Проводится контроль эффективности дезинсекционных мероприятий. В мае-июне объект был освобожден от насекомых. Вместе с тем, в июле в учреждении вновь было зарегистрировано наличие тараканов. Последние работы по уничтожению насекомых проведены 28.08.2015 и 22.09.2015. По результатам экспертизы на момент проверки 25.09.2015 тараканы не обнаружены.

В свою очередь, оказание медицинской помощи в условиях, не соответствующих санитарно-гигиеническим требованиям, ставит под сомнение не только качество, но и безопасность указанных услуг. Поскольку отсутствие требуемого санитарного режима в больничных помещениях играет огромную роль в работе стационара, организации лечебного процесса

ДВГНБ

и может способствовать загрязненности помещений, размножению патогенных микроорганизмов, распространению различных насекомых, как в приведенном выше примере. Более того, несоблюдение санитарного режима увеличивает опасность распространения внутрибольничных инфекций[46] и повышает вероятность неблагоприятного исхода для жизни или здоровья пациента, а это недопустимо.

Не меньшую обеспокоенность среди пациентов и их родственников, в последнее время, вызывает **организация в медицинских учреждениях лечебного питания.**

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Хабаровска гражданки В. Из обращения следовало, что в Детской краевой клинической больнице им. Пиотровича, где проходит стационарное лечение ее несовершеннолетняя дочь, не соблюдаются нормативы питания, а именно пациентам не обеспечиваются их физиологические потребности в основных пищевых веществах.

Для проведения проверки доводов, указанных в обращении, Уполномоченным были привлечены сотрудники Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Хабаровскому краю, которые выявили ряд нарушений и возбудили в отношении больницы дело об административном правонарушении. В дальнейшем дело было передано для рассмотрения в суд. Необходимо отметить, что проверка была проведена со всей необходимой тщательностью – был проведен отбор кулинарной продукции для проведения лабораторных исследований и экспертизы соответствия их установленным требованиям.

Безусловно, при организации медицинской помощи существенное значение должно придаваться организации лечебного питания. Это обусловлено тем, что лечебное питание является научно обоснованной системой организации питания и дифференцированного использования с лечебной целью определенных пищевых продуктов и их сочетаний. Режим питания и определенные технологические приемы обработки пищевых продуктов зависят от характера заболевания, его стадии, а также особенностей нарушения обмена веществ. Составленный на основании современных научных требований диетический рацион является неотъемлемой и существенной частью общего плана лечебных мероприятий при всех без исключения заболеваниях. Более того, лечебное питание

[46] Инфекционные заболевания, которые возникают у больных, находящихся в стационарах, или у медицинских работников, связанных с лечением и уходом за пациентами, в результате нарушений правил асептики и антисептики, т. е. мероприятий, направленных на борьбу с возбудителями различных инфекций.

ДВГНБ

служит тем обязательным фоном, без которого даже самое активное лечение не может быть достаточно эффективным[47].

Другими словами, лечебное питание является составной частью системы оказания медицинской помощи в медицинской организации и, соответственно, также как и другие медицинские услуги и манипуляции влияет на качество оказываемой медицинской помощи.

Как уже было отмечено ранее, обращения о нарушении санитарно-гигиенических требований в лечебных учреждениях и отсутствии лечебного питания начали поступать в адрес Уполномоченного лишь в последние несколько лет. В свою очередь, они являются свидетельством снижения в медицинских учреждениях края качества госпитальной среды. Более того, итогом подобной политики может стать рост числа внутрибольничных инфекций среди больных и персонала, рост уровня и спектра антибиотикоустойчивых инфекционных заболеваний, а равно увеличения срока излечения.

Бороться с этой проблемой возможно только посредством сознательного отношения и тщательного выполнения медицинским персоналом требований санитарного режима в больничных помещениях, а также соблюдения пищевого рациона пациентов, проходящих лечение в медицинской организации. Это, в свою очередь, позволит обеспечить безопасность получаемых пациентами медицинских услуг и повысить общий уровень качества медицинской помощи в крае.

Продолжая рассмотрение проблемы качества оказываемой медицинской помощи нельзя обойти стороной такие обращения граждан, как несвоевременность оказания высокотехнологической медицинской помощи и скорой медицинской помощи, а равно отказа в оказании указанных видов медицинской помощи.

В свою очередь, в силу пункта 21 статьи 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» своевременность оказания медицинской помощи является одним из принципов качественной медицинской помощи.

Наибольшее количество обращений о своевременности оказания медицинской помощи и несогласии с отказом в ее предоставлении было связано с получением высокотехнологической медицинской помощи.

Как правило, вопросы своевременности получения жителями края высокотехнологичной медицинской помощи рассматривались Уполномоченным на протяжении всей его десятилетней деятельности при

[47] Малая медицинская энциклопедия.

ДВГНБ

непосредственном участии министерства здравоохранения Хабаровского края. Более того, основная их часть разрешалась положительно (заявителям определялась дата оказания указанной медицинской помощи).

Для справки отметим, что за 2016 год высокотехнологичная медицинская помощь, в том числе и включенная в базовую программу ОМС, была оказана 9 450 пациентам[48]. Высокотехнологичная медицинская помощь оказывалась по 19 профилям и 50 видам.

Как уже было отмечено выше, в эту же группу обращений входят жалобы на отказ в оказании скорой медицинской помощи или несвоевременном ее оказании.

Подобные обращения вызывают особую озабоченность Уполномоченного, поскольку бездействие медицинского персонала приводит к потере времени и, как следствие, к возможности развития в организме больного необратимых изменений, которые могут закончиться трагедией.

К Уполномоченному обратился житель г. Комсомольска-на-Амуре гражданин Г., который сообщил о том, что у него умерла супруга. По мнению заявителя, причиной ее смерти стало неоказание своевременной неотложной медицинской помощи (дело от 30.10.2015 № 1445).

Проверка, проведенная Уполномоченным с привлечением сотрудников Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, а также специалистов министерства здравоохранения края и Хабаровского краевого фонда обязательного медицинского страхования, показала отсутствие в действиях врача, оказывающего медицинскую помощь, признаков состава преступления. Однако было выявлено нарушение алгоритма оказания неотложной медицинской помощи, которое, вместе с тем, не повлияло на исход заболевания. По результатам проверки, врачу было вынесено дисциплинарное взыскание – выговор, а медицинской организацией приняты меры по предупреждению нарушений порядка оказания неотложной медицинской помощи.

К сожалению, это была не единственная жалоба на бездействие медицинских работников, повлекшее смерть пациента. Похожий случай был отмечен в Нанайском муниципальном районе (дело от 16.12.2015 № 1650).

Еще одно обращение было вызвано не столько деятельностью медицинского персонала службы скорой медицинской помощи, сколько отсутствием преемственности оказания медицинской помощи между указанной службой и медицинской организацией госпитального звена.

[48] Письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 20 января 2017 года № 05.03-11-1080

ДВГНБ

Отсутствие в стационаре структуры неотложной медицинской помощи, привело к задержке оказания скорой медицинской помощи и затруднениям с эффективной диагностикой, и, как следствие, к смерти пациента, доставленного службой скорой медицинской помощи в лечебное учреждение (дело от 27.07.2016 № 914).

Подобные ситуации очень сложно поддаются оценке и анализу со стороны Уполномоченного, поскольку сфера здоровья и оказания медицинской помощи очень сложная, узкоспециализированная, в которой даже экспертам бывает трудно разобраться. Вместе с тем, *решить проблему преемственности оказания медицинской помощи между организациями службы скорой медицинской помощи и медицинскими организациями госпитального звена могло бы создание на госпитальном этапе отделений экстренной медицинской помощи по организации приема экстренных больных.*

В завершение рассмотрения темы оказания медицинской помощи стоит отметить, что ее качество является своеобразным индикатором соблюдения прав человека в сфере здравоохранения, гарантированных Конституцией Российской Федерации. В свою очередь, как уже было отмечено ранее, отсутствие понятийного аппарата в области качества медицинской помощи может приводить к несоответствию конечного результата лечения ожиданиям пациента, а также к повышению расходов государства.

Неурегулированность вопросов качества медицинской помощи и экспертизы ее качества ведет к различиям и вольности при трактовке понятия «качество медицинской помощи», вследствие чего пациенты, страховые медицинские организации, фонды обязательного медицинского страхования, контролирующие медицинские организации трактуют понятие «качество» при оказании медицинской помощи в своих собственных интересах.

Росздравнадзор, органы лицензирования и страховые медицинские организации признают качественной медицинскую помощь, соответствующую порядкам оказания медицинской помощи и стандартам медицинской помощи. Данная трактовка федерального законодательства позволяет страховым медицинским организациям реализовывать свои экономические интересы, допуская возможность применения штрафных санкций по отношению к медицинским организациям, даже в тех случаях, когда достигается благополучный результат лечения, однако, при этом, оказанная медицинская помощь не в полной мере соответствует требованиям порядков и стандартов медицинской помощи.

ДВГНБ

Органы лицензирования субъектов Российской Федерации проверяют не качество медицинской помощи, а соблюдение лицензионных требований, а это относится не к качеству, а к условиям осуществления медицинской деятельности.

Роспотребнадзор осуществляет надзор за оказанием платных медицинских услуг, однако договоры на оказание платных медицинских услуг также не содержат критериев качества, что не позволяет ему оценивать качество оказанной медицинской помощи[49].

Таким образом, все перечисленные контрольные органы, на сегодняшний день, проверяют только условия оказания медицинской помощи, но не качество самой помощи. *В связи с чем, по мнению Уполномоченного, необходимо законодательное закрепление критериев качества оказания медицинской помощи, чтобы предоставить контрольным органам, включая Росздравнадзор, инструменты его оценки. Более того, это обеспечит соблюдение и защиту конституционного права граждан на получение качественной медицинской помощи.*

Кроме обращений граждан о нарушении их прав на получение доступной и качественной медицинской помощи в почте Уполномоченного за десятилетний период его деятельности встречались обращения по поводу разглашения врачебной тайны, отсутствия добровольного информированного согласия пациента на медицинское вмешательство или отказа предоставить информацию о состоянии здоровья пациента.

Не редко, обращения, поступающие в адрес Уполномоченного, содержат проблемы, которые не могут быть причислены к нарушениям прав пациента. Так, к примеру, в ряде жалоб были озвучены проблемы доставки лежачих больных, которых не смогли обеспечить транспортом для доставки домой.

Так, на прием к Уполномоченному обратился житель г. Хабаровска - гражданин Ж. В своем обращении он сообщал, о том, что его мать, не имеющая возможности самостоятельно передвигаться, находилась на лечении в лечебном учреждении города. В лечебное учреждение для оказания необходимой медицинской помощи она была доставлена на машине службы «Скорой помощи». Однако по окончании лечения служба «Скорой помощи» отказалась доставить лежачего человека обратно домой. Основанием для отказа явилась ссылка на то, что это не входит в перечень

[49] Доклад Федеральной антимонопольной службы о проблемах государственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности. 2015 г. // WWW.KORMED.RU ООО «Факультет медицинского права» г. Москва, ул. Алабяна, д. 13к1, тел: + 7 (495) 789-43-38

ДВГНБ

оказываемых услуг. Везти лежачего человека в машине легкового типа рискованно для его жизни. Столкнувшись с данной проблемой, заявитель просил Уполномоченного обратиться в законодательный орган края с предложением о расширении перечня услуг оказываемых службой «Скорой медицинской помощи».

Необходимо отметить, что это не первое подобное обращение. В 2015 году с похожим вопросом в адрес государственного правозащитного института обращалась жительница краевой столицы. Однако, в отличие от гражданина Ж., она не предлагала возможных путей решения указанной проблемы, а просила лишь оказать помощь в решении сложившейся в ее семье ситуации. Безусловно, в индивидуальном порядке, помощь заявительнице была оказана. Более того, в целях решения данной системной проблемы в сфере реализации гражданами их социальных прав, Уполномоченным был предложен одни из возможных вариантов ее решения.

Появление повторного обращения свидетельствует о том, что указанная проблема до настоящего времени не решена. В связи с чем, Уполномоченный предлагает вернуться к ее решению, в том числе за счет *создания при министерстве здравоохранения Хабаровского края службы «Медицинского такси», в обязанности которого будет входить оказание услуг по транспортировке лежачих больных. Данное предложение, по мнению Уполномоченного, является достаточно обоснованным, поскольку в деле транспортировки лежачих больных необходима четкая профессиональная организация. Такси, созданное под эгидой министерства здравоохранения края, сможет отвечать всем необходимым требованиям по оборудованию и технологическим стандартам (оснащено креплениями для безударной перевозки пациента и т.п.). Не менее важной услугой при транспортировке лежачего больного, должно стать перекладывание больного на кровать, перенос с этажа на этаж и т.п.*

Среди обращений в сфере здравоохранения в 2016 году к Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Хабаровска о несогласии с ее принудительным лечением в Краевой клинической психиатрической больнице (дело от 29.12.2015 № 1692).

По результатам проверочных мероприятий, проведенных по инициативе Уполномоченного рядом компетентных ведомств, нарушений по отношению к заявительнице действующего законодательства со стороны Краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Краевая клиническая психиатрическая больница» не выявлено (лечение осуществлялось на основании судебного акта).

ДВГНБ

Однако в ходе проверки была выявлена другая проблема, а именно непринятие компетентными органами мер по организации ухода за малолетним сыном заявительницы в период ее нахождения в медицинском учреждении. Данная ситуация была обусловлена несколькими факторами.

Во-первых, положения статьи 32 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» предусматривают возможность оказания медицинскими организациями медицинской помощи (первичной медико-санитарной; специализированной, в том числе высокотехнологичной; скорой, в том числе скорой специализированной; паллиативной) стационарно (в условиях, обеспечивающих круглосуточное медицинское наблюдение и лечение).

При этом, наряду с плановой формой[50], медицинская помощь может быть оказана также в экстренной и неотложной формах, соответственно, при внезапных острых заболеваниях, состояниях, обострении хронических заболеваний, представляющих угрозу жизни пациента, либо без явных признаков таковой.

В свою очередь, при возникновении подобных ситуаций гражданин, в силу физиологических или психологических аспектов, не всегда в состоянии правильно оценить происходящие с ним события, предупредить об этом своих родных и близких, а также дать необходимые распоряжения по решению тех или иных вопросов.

При этом нередки ситуации, когда на попечении у пациента, получающего медицинскую помощь в условиях стационара, находятся лица, в силу возраста или состояния здоровья, не имеющие возможности самостоятельно обеспечить свою жизнедеятельность в отсутствие законного представителя (несовершеннолетние, как в рассматриваемом случае, инвалиды, люди пожилого возраста).

Во-вторых, на сегодняшний день ни один нормативный правовой акт не предусматривает обязанности медицинского учреждения по выяснению вопросов, связанных с наличием указанных выше лиц на иждивении пациента, а также на принятие мер по временному определению указанных лиц в учреждения социальной защиты.

В свою очередь, Уполномоченному представляется правильным, чтобы выяснение подобных обстоятельств по отношению к каждому гражданину, поступающему в экстренном (неотложном) порядке в медицинское учреждение, стали обязательными для медицинского персонала. Равно, как стали бы обязанностью и меры, направленные на передачу лиц, находящихся

[50] при проведении профилактических мероприятий, при заболеваниях и состояниях, не сопровождающихся угрозой жизни пациента.

ДВГНБ

на иждивении компетентным ведомствам. Это позволит обеспечить защиту прав и свобод человека и гражданина со стороны государства.

Для решения данного вопроса на законодательном уровне в адрес Законодательной Думы Хабаровского края были направлены предложения Уполномоченного по внесению изменений (дополнений) в Федеральный закон от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» и в Федеральный закон от 24 апреля 2008 года № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве».

До законодательного урегулирования данного вопроса Законодательная Дума Хабаровского края предложила министерству здравоохранения края и министерству социальной защиты населения края рассмотреть возможность организации межведомственного взаимодействия в целях урегулирования проблемы защиты прав лиц, которые в силу возраста или состояния здоровья не имеют возможности самостоятельно обеспечить свою жизнедеятельность в отсутствие законного представителя, получающего экстренную (неотложную) медицинскую помощь в условиях стационара.

Проведенное исследование обращений граждан, поступивших в адрес Уполномоченного за весь период его деятельности в крае, показало, что, несмотря на меры, принимаемые органами власти в сфере оказания медицинской помощи гражданам, говорить о безупречном соблюдении прав человека и гражданина пока не приходится. Предстоит еще очень многое сделать. Способствовать достижению поставленных целей может только полное понимание и осознание данной проблемы, согласованность действий органов власти и общественности.

В сою очередь, Уполномоченный выражает надежду, что изложенные в докладе рекомендации, будут использованы всеми заинтересованными органами и должностными лицами при осуществлении деятельности в сфере защиты прав граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь.

Глава 4.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации провозглашает нашу страну социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие каждого человека. Это означает, что государство является гарантом и защитником интересов, прав и свобод не какой-то одной социальной группы или

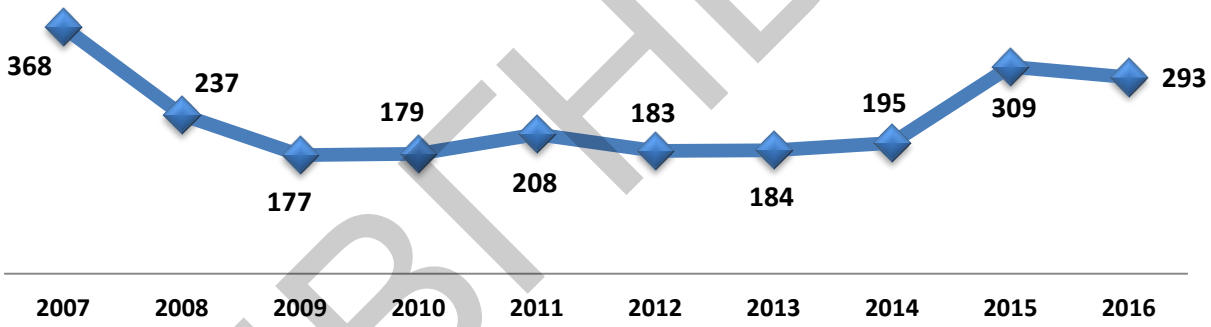
ДВГНБ

нескольких групп населения, а всех членов общества. Данное положение закреплено в статье 39 Конституции Российской Федерации, согласно которой в Российской Федерации каждому гражданину гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца и в иных случаях, установленных федеральным законом.

Вопросы социального обеспечения в деятельности Уполномоченного занимают одно из приоритетных мест. Это объясняется как важностью указанных вопросов, так и многочисленными обращениями граждан о нарушениях в данной сфере.

За 10 лет в адрес государственного правозащитного института поступило 2 333 обращения о нарушении права на социальное обеспечение.

Диаграмма 4 - Цифровые показатели обращений граждан о нарушении права на социальное обеспечение, поступивших в адрес Уполномоченного за период с 2007 по 2016 годы



ДВГНБ

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

– социальные выплаты;

– социальное обслуживание одиноких, престарелых, инвалидов и других подобных категорий социально уязвимых членов общества.

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

Особенно много вопросов ежегодно поступает от жителей края, являющихся получателями пенсии. Зачастую размер пенсии настолько низок, что у многих пенсионеров возникают сомнения в правильности ее начисления. Они полагают, что сотрудниками Пенсионного фонда были допущены ошибки при расчетах, в связи с чем, обращаются к Уполномоченному с просьбой проверить их достоверность.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Н., в котором она просила провести проверку правильности начисления пенсии и правомерности произведенного в 2014 году перерасчета пенсии (дело от 21.01.2016 № 62).

В соответствии с частью 20 статьи 21 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» решения об установлении или отказе в установлении страховой пенсии, о выплате этой пенсии, об удержаниях из указанной пенсии и о взыскании излишне выплаченных сумм страховой пенсии обжалуются в вышестоящий пенсионный орган (по отношению к органу, вынесшему соответствующее решение) и (или) в суд.

Учитывая это положение закона, по запросу Уполномоченного государственным учреждением – Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю была проведена проверка правильности перерасчета пенсии заявительницы Управлением ПФР в г. Хабаровске и Хабаровском районе. В результате проверочных мероприятий нарушений пенсионных прав гражданки Н. не установлено.

Так, согласно нормам Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», действовавшего до 01.01.2015, работающим пенсионерам без заявлений ежегодно с 01 августа осуществлялась корректировка пенсии по страховым взносам, учтенным в Пенсионном фонде на 01 июля года корректировки. В расчет корректировки включались страховые взносы за II-IV кварталы предшествующего и I квартал текущего года.

С 01.01.2015 вступил в силу новый Федеральный закон от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», установивший аналогичный порядок корректировки пенсии с учетом взносов за предыдущий год.

На основании части 5 статьи 35 Федерального закона «О страховых пенсиях» с 01.08.2015 размеры пенсий без заявлений пенсионеров подлежали уточнению исходя из страховых взносов, заработанных ими до 01.01.2015 и не учтенных ранее при исчислении их пенсий. С 01.08.2015 пенсионерам, у которых на лицевых счетах имелись такие взносы, пенсии устанавливались в новых, более высоких размерах и одновременно производились разовые доплаты за период с 01.01.2015 по 31.07.2015.

Согласно материалам пенсионного дела гражданки Н. с 01.08.2015 было осуществлено уточнение размера ее пенсии по страховым взносам за II-IV кварталы 2014 года, не вошедшим в корректировку пенсии с 01.08.2014, с одновременной выплатой разовой доплаты за период с 01.01.2015 по 31.07.2015.

ДВГНБ

Поскольку, позиция Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю являлась достаточно обоснованной, правовых оснований для принятия по заявлению гражданки Н. мер реагирования Уполномоченный не усмотрел.

В свою очередь, подобные вопросы возникают вследствие того, что многие пенсионеры не могут обеспечить себе достойного существования, поскольку получаемая пенсия не возмещает фактически утраченного заработка, а лишь гарантирует прожиточный минимум одинокого пенсионера. Так, многие заявители в своих обращениях указывают, что «пенсия уходит на оплату жилищно-коммунальных услуг, денег на продукты питания и медикаменты не хватает». Одежду, обувь, предметы быта пожилые люди не приобретают в течение многих лет и рассчитывают только на помощь своих детей.

Другой острой проблемой пенсионных выплат является отказ Пенсионного фонда по включению в страховой стаж работников отдельных периодов трудовой деятельности. Это связано прежде всего с тем, что многие граждане не могут доказать свой трудовой стаж, размер своей заработной платы, что прямым образом влияет на уровень пенсии, а в ряде случаев на возможность ее досрочного назначения. Причинами такого положения являются утрата архивов предприятий, организаций, которые впоследствии были ликвидированы или реорганизованы, нахождение предприятий на территории одной из республик бывшего СССР или территории других регионов. Как правило, обращения к архивным органам ни к чему не приводят. Ответ один – в архиве документов по личному составу ликвидированного предприятия нет. В итоге нарушается конституционное право граждан на социальное обеспечение. И восстановить данное право, зачастую, невозможно, даже при активной позиции государственных органов края.

Так, жительница Ванинского муниципального района гражданка В. просила Уполномоченного оказать ей помощь в поиске сведений о ее трудовой деятельности в военном совхозе № 38 ТОФ, ликвидированном в 1996 году с целью увеличения размера пенсии (дело от 04.04.2016 № 423).

Действуя в интересах заявительницы, Уполномоченный обратился в архивный отдел ФГКУ «Центральный архив» Министерства обороны Российской Федерации, который сообщил, что в архиве имеются документы 38-го военного совхоза ТОФ по 1969 год. Сведения о месте нахождении документов за период с 1981 по 1995 годы (период работы в совхозе заявительницы) в архиве отсутствуют.

ДВГНБ

Для розыска необходимых документов обращение заявительницы было передано для рассмотрения в адрес войсковой части № 25030-Ж – правопреемнику войсковой части 40011, управлявшей 38-м военным совхозом ТОФ, а также в адрес управления планирования и координации МТО ТОФ – правопреемника Сельскохозяйственного отдела ТОФ, осуществлявшего руководство совхозами ТОФ. Только указанные ведомства способны разрешить вопрос заявительницы в сложившейся ситуации.

Однако бывают ситуации, когда Уполномоченному все же удавалось оказать помощь заявителям в поиске необходимых архивных документов.

Так, на прием к Уполномоченному обратилась жительница Комсомольского муниципального района гражданка К. с просьбой оказать ей помощь в подтверждении трудового стажа, необходимого для оформления льготной пенсии. С 01.05.1992 по 31.08.1994 она работала в кооперативе «Дорожник», который был реорганизован в АМПО «Комплекс». Впоследствии данное предприятие было ликвидировано, а архивные документы по личному составу уничтожены. В трудовой книжке заявительницы периоды работы в кооперативе «Дорожник» и АМПО «Комплекс» не были заверены печатью работодателя. В результате, гражданка К. не могла подтвердить свой трудовой стаж за 2 года и 4 месяца. При обращении заявительницы в архивное учреждение Комсомольского муниципального района получен отказ в подтверждении периода работы, так как документы по кадрам в архив не поступали. Уполномоченный разъяснил гражданке К. порядок подтверждения трудового стажа по свидетельским показаниям и организовал выезд специалистов управления Пенсионного фонда в Комсомольский муниципальный район для осуществления опроса свидетелей, работавших совместно с заявительницей. В результате проделанной работы удалось подтвердить период работы заявительницы в кооперативе «Дорожник» и АМПО «Комплекс» с 01.05.1992 по 31.08.1994. В итоге гражданке К. была назначена досрочная пенсия.

В 2015, 2016 годах в почте Уполномоченного начали встречаться обращения граждан из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока о правомерности отказа территориальных органов Пенсионного Фонда Российской Федерации в назначении им социальной пенсии по старости. В частности, в обращениях граждан говорилось о том, что они столкнулись с необходимостью доказывать факт принадлежности их к числу коренных малочисленных народов Севера, а также факт проживания на территориях, отнесенных к местам традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока. И

ДВГНБ

если перечень мест традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 01 октября 2015 года № 1049[51], то порядок документального подтверждения национальной принадлежности к коренным малочисленным народам Севера законодательно не закреплен.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Определении от 01 декабря 2009 года № 1485-О-О «каждый имеет право определять национальную принадлежность и указывать ее в любом документе, в котором могут содержаться такие сведения…». В свою очередь, постановление Правительства Российской Федерации от 08 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации» исключает возможность указания национальности в паспорте.

Другими словами, в законодательстве Российской Федерации образовался правовой пробел, самым негативным образом сказывающийся на правах граждан из числа коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, вынужденных документально подтверждать свою национальную принадлежность к коренному народу, зачастую в судебном порядке, чтобы получить доступ к реализации прав закрепленных, в том числе, в Федеральном законе от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации».

На практике органы государственной власти, органы местного самоуправления, судебные и иные органы при решении вопроса о наделении заявителя тем или иным правом, предусмотренным законодательством для лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, вынуждены требовать от последних представления свидетельства о рождении гражданина (которое, в силу Федерального закона от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния», не является документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации) либо справки от общин, чтобы хоть таким косвенным способом подтвердить национальную принадлежность заявителя к коренному малочисленному народу.

Пунктом 1 Комплекса первоочередных мер по подготовке и проведению в Российской Федерации Второго Международного десятилетия

[51] Постановление Правительства Российской Федерации от 01 октября 2015 года № 1049 «Об утверждении перечня малочисленных народов Севера и перечня районов проживания малочисленных народов Севера в целях установления социальной пенсии по старости»

ДВГНБ

коренных народов мира, утвержденного распоряжением Правительства Российской Федерации от 19 ноября 2007 года № 1639-р, Минрегиону России и Минэкономразвития России поручалось в срок до II квартала 2008 года «разработать проект нормативного правового акта о порядке отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации». Однако до настоящего времени такой нормативный правовой акт не утвержден.

Попытки законодательных (представительных) органов государственной власти ряда субъектов Российской Федерации урегулировать данную проблему на региональном уровне не увенчались успехом, поскольку полномочие по установлению вида документа, в котором может указываться национальная принадлежность гражданина, находится в исключительной компетенции Российской Федерации.

Реестры лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, ведение которых федеральные органы исполнительной власти (ФАДН[52], Росрыболовство) сегодня предлагают передать исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации, не решат проблему документального подтверждения национальности лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, поскольку не устанавливают документа, в котором может быть указана национальность.

Напротив, сама процедура включения в реестр станет еще одним дополнительным препятствием для представителя коренного малочисленного народа на пути к реализации законодательно закрепленных прав, льгот и приоритетов, так как потребуется предъявить документ, в котором указана его национальность.

Национальность является неотъемлемой составляющей личности человека и гражданина, наряду с его гражданством, полом, возрастом, фамилией, именем, отчеством, и, соответственно, не может быть урегулирована в отрыве от порядка, установленного Положением о паспорте гражданина Российской Федерации, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 08 июля 1997 года № 828 «Об утверждении Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образца бланка и описания паспорта гражданина Российской Федерации».

По мнению Уполномоченного, решить проблему документального подтверждения принадлежности граждан к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока позволит создание правового

[52] Федеральное агентство по делам национальностей.

ДВГНБ

механизма реализации указанными гражданами конституционного права определять и указывать свою национальную принадлежность в документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации. Для этого необходимо на законодательном уровне рассмотреть вопрос о внесении изменений в пункт 5 Положения о паспорте гражданина Российской Федерации, образце бланка паспорта и описания паспорта гражданина Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 08 июля 1997 года № 828. В частности, дополнить данный пункт нормой, предусматривающей возможность по желанию гражданина, наряду с отметкой о его группе крови, резус-факторе и идентификационном номере налогоплательщика, производить в паспорте отметку о его национальности[53]*. При этом будет соблюдено другое конституционное положение о том, что «никто не может быть принужден к определению и указанию своей национальной принадлежности*[54]*».*

Другая категория обращений граждан в сфере социального обеспечения связана с отказом органов социальной защиты населения в присвоении звания «Ветеран труда». Анализ заявлений граждан по данной проблематике показывает, что органы социальной защиты в большинстве случаев действуют правомерно и нарушений прав граждан не допускают. Так, зачастую, при рассмотрении вопроса о присвоении звания «Ветеран труда» в заблуждение граждан вводят различные профессиональные награды и звания, вручаемые гражданам коммерческими организациями, общественными объединениями и союзами, которые права на присвоение звания «Ветеран труда» не дают.

Однако встречаются и противоположные ситуации.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина Х., в котором он выражал несогласие с отказом КГКУ «Центр социальной поддержки населения по г. Хабаровску» в присвоении звания «Ветеран труда». Отказ был мотивирован тем, что памятная медаль «За строительство автодороги «Амур», которой был награжден заявитель, не входит в перечень ведомственных наград, утвержденный приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 18 октября 2005 года № 130 «О ведомственных наградах Министерства транспорта Российской Федерации» и,

[53] Раздел о проблемах отсутствия документального подтверждения принадлежности граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока. подготовлен при использовании материалов предоставленных Уполномоченным по правам человека в Чукотском автономном округе А.Г. Жуковой и экспертом по правам коренных народов Тодышевым М.А.

[54] Пункт 1 статьи 26 Конституции Российской Федерации.

ДВГНБ

соответственно, не предоставляет ее обладателю права на присвоение звания «Ветеран труда» (дело от 31.08.2016 № 1069).

Для рассмотрения обращения гражданина Х. по существу, Уполномоченный обратился в министерство социальной защиты населения Хабаровского края. Однако министерство признало решение КГКУ «Центр социальной поддержки населения по г. Хабаровску» соответствующим закону.

Согласиться с данной позицией не представляется возможным, так как в соответствии с пунктами 1 и 3 Положения о памятной медали «За строительство автодороги «Амур», утвержденного приказом Министерства транспорта Российской Федерации от 20 апреля 2010 года № 99 «Об учреждении памятной медали «За строительство автодороги «Амур», памятная медаль «За строительство автодороги «Амур» является ведомственной наградой Министерства транспорта Российской Федерации. Памятной медалью «За строительство автодороги «Амур» награждаются активные участники строительства федеральной автомобильной дороги М58 «Амур» за плодотворную работу на строительстве, высококачественное выполнение проектно-изыскательских работ, добросовестный труд в организациях, обслуживающих непосредственно строительство и строителей.

Таким образом, памятная медаль «За строительство автодороги «Амур» является ведомственной наградой Министерства транспорта Российской Федерации, то есть ведомственным знаком отличия в труде, учрежденным органом государственной власти Российской Федерации, необходимым для присвоения звания «Ветеран труда».

Другими словами, у заявителя – гражданина Х. имелись основания для присвоения звания «Ветеран труда».

Учитывая тот факт, что министерство социальной защиты отказало в отмене решения КГКУ «Центр социальной поддержки населения по г. Хабаровску» Уполномоченный предложил заявителю обжаловать указанный отказ в суд в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

В качестве правовой помощи в обращении в суд заявителю был подготовлен образец административного искового заявления. На момент подготовки настоящего Доклада указанное исковое заявление, к сожалению, не было рассмотрено.

Не последнее место в тематике обращений граждан о получении социальных выплат в 2016 году занимали вопросы разъяснения пенсионного законодательства и монетизации льгот на проезд в общественном транспорте.

ДВГНБ

Если говорить о разъяснении пенсионного законодательства, то особые трудности для граждан в данном вопросе создает огромный массив и крайняя запутанность нормативных правовых актов, являющихся источником пенсионного права. *Поэтому, по мнению Уполномоченного, действия властей, в-первую очередь, должны быть направлены на то, чтобы пенсионное законодательство стало простым и понятным для граждан, без обращения к чьей либо помощи. Более того, реализация данной задачи позволит сделать систему пенсионного обеспечения свободной от ошибок и каких-либо злоупотреблений.*

Обращения по вопросу правомерности монетизации льгот на проезд на городском и пригородном транспорте особенно активно стали поступать в 2016 году (в конце 2015 года подобных обращений в адрес государственного правозащитного института не поступало). Основной круг заявителей указанных обращений составили родители, опекуны, попечители детей-инвалидов, а также инвалиды, которые пользовались правом бесплатного проезда на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения. По их мнению, с принятием Закона Хабаровского края от 30 сентября 2015 года № 119 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края и признании утратившими силу отдельных положений законов Хабаровского края», их права на доступ к различным сферам жизнедеятельности (образованию, здравоохранению, социальным и культурным объектам) значительно ущемлялись, а именно ставились в зависимость от выделенной на проезд денежной суммы. Подобные обращения, в свою очередь, являются свидетельством того, что правовая грамотность жителей края не достаточно высока. Они, безусловно, знают свои права, но не в полной мере.

Действительно, в соответствии с положениями статьи 30 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» до 01.01.2005 дети-инвалиды, их родители, опекуны, попечители и социальные работники, осуществляющие уход за детьми-инвалидами, а также инвалиды пользовались правом бесплатного проезда на всех видах транспорта общего пользования городского и пригородного сообщения, кроме такси. В свою очередь, в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ[55], статья 30 Федерального закона

[55] Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

ДВГНБ

«О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» утратила силу и была введена статья 28.1, согласно которой инвалиды имеют право на ежемесячную денежную выплату, которая, в том числе, включает компенсацию за проезд в общественном транспорте. При этом необходимо учитывать, что указанная выплата осуществляется за счет средств федерального бюджета.

В свою очередь, в Хабаровском крае инвалидам наряду с остальными льготниками в качестве дополнительной меры социальной поддержки за счет средств краевого бюджета предоставлялся бесплатный проезд на городском и пригородном автомобильном, железнодорожном и водном транспорте согласно постановлению Губернатора Хабаровского края от 17 мая 2005 года № 122 «Об организации льготного проезда отдельных категорий граждан на территории Хабаровского края» и постановлению Правительства Хабаровского края от 15 апреля 2010 года № 98-пр «О Порядке 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». Таким образом, фактически, инвалидам государственная поддержка по указанному проезду предоставлялась дважды – за счет средств федерального и краевого бюджетов, посредством ежемесячной денежной выплаты и выплаты на приобретение единого социального проездного билета. А это, конечно же, несправедливо по отношению к краевым льготникам.

Исходя из изложенного, в рамках своих дискреционных полномочий, краевым законодателем 30 сентября 2015 года был принят закон Хабаровского края № 119 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края и признании утратившими силу отдельных положений законов Хабаровского края», согласно которому с 01.11.2015 бесплатный проезд заменен ежемесячной денежной выплатой для категорий граждан, меры социальной поддержки которым установлены законодательством Хабаровского края. Категориям граждан, меры социальной поддержки которым установлены законодательством Российской Федерации, эта мера социальной поддержки не предоставляется. Вместе с тем, федеральным льготникам планируется предоставлять компенсацию за проезд на автомобильном и водном транспорте, так как они имеют право бесплатного проезда на пригородном железнодорожном транспорте, включенного в набор социальных услуг согласно подпункту 2 пункта 1 статьи 6.2 Федерального

ДВГНБ

закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи».

Необходимо отметить, что на сегодняшний день льготополучатель не имеет права выбирать между сохранением отмененного пакета социальных льгот и предлагаемыми денежными выплатами. Это вытекает из положений Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые провозглашают принцип замены льгот денежной компенсацией – «вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защиты граждан с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств».

Очевидно, что в сложившейся ситуации присутствует группа льготников, которые понесли потери от монетизации (федеральные льготники). Также очевидно, что для тех льготников, которые ранее по каким-либо причинам не пользовались этими льготами (к примеру, ввиду отсутствия общественного транспорта в муниципальном образовании), предложенные денежные выплаты предпочтительны. Из этого следует, что принятый Законодательной Думой края закон нельзя оценить однозначно как социально позитивный или негативный, по крайней мере, с позиции конкретных льготников. Однако однозначно можно отметить, что указанный закон не противоречит действующему федеральному законодательству и не затронул установленных федеральным законодательством прав детей-инвалидов, их родителей, опекунов, попечителей и социальных работников, осуществляющих уход за детьми-инвалидами, а также самих инвалидов.

В свою очередь, в виду общественной значимости данного вопроса, Уполномоченный в 2017 году в силу своих возможностей будет осуществлять мониторинг реализации положений, установленных Законом Хабаровского края от 30 сентября 2015 года № 119, в целях подготовки предложений о внесении в него корректировок при наличии подобной необходимости.

В завершение рассмотрения данного вопроса стоит отметить, что при наличии законодательно установленной возможности выбора

ДВГНБ

льготополучателями между сохранением пакета социальных льгот и предлагаемыми денежными выплатами была бы легко разрешена проблема адекватности подобной замены. Более того, монетизация льгот осуществлялась бы в ситуации социального спокойствия – без проведения митингов в центре Хабаровска, без подачи гражданами исков в суд с требованием отмены указанного закона. Кроме того, по мнению Уполномоченного, при установлении подобной процедуры была бы решена и другая актуальная проблема – проблема взаимодействия органов государственной власти и граждан.

В ряду мер государственной поддержки, предоставляемой инвалидам, в частности детям-инвалидам и сопровождающим лицам, важное место занимает обеспечение бесплатного проезда к месту санаторно-курортного лечения и обратно. 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 подобного явления 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.

Безусловно, определенные изменения по этой проблеме есть. Так, постановлениями Правительства Российской Федерации от 03 сентября 2010 года № 676, от 27 октября 2011 года № 871, предусмотрена

ДВГНБ

возможность проезда инвалида авиационным транспортом (экономический класс) при отсутствии железнодорожного сообщения, либо при меньшей стоимости авиаперелета по сравнению со стоимостью проезда железнодорожным транспортом, либо при наличии у ребенка-инвалида заболевания или травмы спинного мозга[56]. 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 некомфортных 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 может воспользоваться при поездке на санаторно-курортное лечение, должно приниматься медицинскими экспертами, независимо от вида заболевания.*

Необходимо отметить, что сегодня в ряде субъектов Российской Федерации данная проблема находит свое решение без участия федеральной поддержки. Так, постановлением Правительства Амурской области от 24 мая 2016 года № 217 утвержден порядок оплаты проезда инвалидам, а также лицам, их сопровождающим, авиационным транспортом к месту лечения и обратно (далее – Порядок).

Указанный Порядок принят в рамках реализации мероприятия подпрограммы «Реабилитация и обеспечение жизнедеятельности инвалидов в Амурской области» государственной программы Амурской области «Развитие системы социальной защиты населения Амурской области на 2014 – 2020 гг.», утвержденной постановлением Правительства Амурской области от 25 сентября 2013 года № 444, и определяет механизм оплаты проезда инвалидам, а также лицам, их сопровождающим, авиационным транспортом к месту лечения и обратно.

Порядок устанавливает, что право на выплату компенсации имеют инвалиды (в том числе дети-инвалиды), проживающие на территории Амурской области, при наличии заключения врачебной комиссии о необходимости транспортировки инвалида, ребенка-инвалида к месту лечения и обратно авиационным транспортом, обратившиеся за компенсацией не позднее 30 календарных дней с даты выдачи документа, подтверждающего получение специализированной медицинской помощи

[56] пункт 11 Правил финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг.

ДВГНБ

(высокотехнологичной медицинской помощи), и не отказавшиеся от получения социальной услуги, предусмотренной пунктом 2 части 1 статьи 6 Федерального закона от 17 июля 1999 года № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», за исключением граждан, имеющих право на бесплатный проезд авиационным транспортом к месту лечения и обратно в соответствии с подпунктом «б» пункта 11 Правил финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 864.

При выплате компенсации инвалидам, имеющим I группу инвалидности, гражданам, признанным в установленном порядке до 01.01.2010 инвалидами II и III групп с III степенью ограничения способности к трудовой деятельности и детям-инвалидам, компенсация предоставляется и сопровождающему их лицу.

Выполнение Порядка обеспечивает Министерство социальной защиты населения Амурской области. Финансовое обеспечение выплаты компенсации осуществляется за счет средств областного бюджета, предусмотренных на реализацию подпрограммы.

Поскольку субъекты Российской Федерации вправе за счет собственных средств расширить возможность по бесплатному проезду инвалидов к месту лечения и обратно, Уполномоченный *считает необходимым предложить органам законодательной и исполнительной власти края рассмотреть возможность принятия подобного нормативного акта на территории Хабаровского края.*

Вместе с тем, целесообразней было бы вынести данный вопрос на рассмотрение Правительства Российской Федерации. Поскольку только установление дополнительных мер социальной поддержки по проезду к месту лечения и обратно на федеральном уровне позволит исключить дискриминацию инвалидов по признаку места (региона) проживания и финансовой возможности регионального бюджета.

Продолжая тему пенсионных выплат необходимо ответить, что на протяжении всей деятельности государственного правозащитного института в крае в его адрес поступали обращения о несогласии с решением бюро медико-социальной экспертизы. Очень часто граждане выражали несогласие с установленной группой инвалидности, отказом в продлении инвалидности. По мнению заявителей, озвученному в подобных заявлениях, «врачи-эксперты делают все для того, чтобы отказать в установлении инвалидности и, тем самым, лишить их пенсии и сохранить бюджетные деньги».

ДВГНБ

Уполномоченный старался решать такие проблемы, обращая внимание полномочных органов на каждую конкретную проблему и предлагая провести повторную экспертизу. Если гражданину отказали в признании инвалидности по месту жительства, ему, при наличии оснований, оказывалась помощь в подготовке документов для обращения в федеральное бюро медико-социальной экспертизы, а в случае повторного отказа – в суд.

Безусловно, все, включая обратившихся к Уполномоченному граждан, понимают, что суть работы врача-эксперта заключается не в лишении человека пенсии, а в том, чтобы с помощью действенной реабилитационной программы повысить качество его жизни, вернуть утраченные в результате болезни навыки. Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, принимая решение эксперт медико-социальной экспертизы должен учитывать не только состояние больного, но и его материальное положение. Ведь недаром данная экспертиза называется медико-социальной. Так, родители больных детей зачастую не могут себе позволить лечение за свой счет, поскольку матери больных детей не работают, в связи с тем, что в детские учреждения таких детей не берут.

Как уже было отмечено ранее, Российская Федерация является социальным государством, следовательно, задача государства и его государственных органов и должностных лиц уравнять в правах инвалидов и здоровых людей. К сожалению, как свидетельствуют поступающие в адрес Уполномоченного обращения граждан, сегодня эта задача решается не в полной мере.

Говоря о лицах с ограниченными возможностями здоровья, нельзя оставить без внимания проблему реализации данной категорией граждан своего права на социальное обслуживание в стационарных учреждениях социального обслуживания.

Несмотря на наличие достаточно развитой системы стационарных учреждений социального обслуживания Уполномоченному ежегодно приходится отмечать, что воспользоваться правом на получение места в этих учреждениях граждане не могут из-за сохраняющейся очереди.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы г. Хабаровска гражданки Ю. о несогласии переводом ее сына в связи с совершеннолетием из КГКУ «Бикинский детский психоневрологический интернат» в КГБУ «Николаевский-на-Амуре психоневрологический интернат» и о содействии в предоставлении ему места в психоневрологическом интернате, расположенном в максимальной близи от места жительства заявительницы (дело от 20.02.2016 № 231).

ДВГНБ

Требование заявительницы, безусловно, понятно. Более того, оно основано на законе. Так, в силу статей 4 и 9 Федерального закона от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» социальное обслуживание осуществляется на принципе приближенности поставщиков социальных услуг к месту жительства получателей социальных услуг. Получатели социальных услуг имеют право на выбор поставщика услуг.

Однако, к сожалению, реализация этих норм в случае заявительницы была затруднена, поскольку на момент рассмотрения ее заявления министерство социальной защиты населения Хабаровского края имело возможность направить сына гражданки Ю. только в КГБУ «Николаевский-на-Амуре психоневрологический интернат». Причиной этому явилось отсутствие мест в других психоневрологических интернатах мужского типа, наличие очереди на проживание в них, а также отсутствие правовых оснований для внеочередного его определения в интернат. Кроме того, при изложенных обстоятельствах предоставление сыну гражданки Ю. места в интернате вне очереди повлекло бы нарушение прав граждан, состоящих в очереди, что, по мнению Уполномоченного, недопустимо.

Вместе с тем, распоряжением Правительства Хабаровского края от 05 ноября 2015 года № 800-рп «О развитии системы социальной защиты граждан пожилого возраста в Хабаровском крае. Об эффективности использования краевого имущества учреждениями, подведомственными министерству социальной защиты населения края» министерству социальной защиты населения Хабаровского края было дано указание устранить очередь в стационарные учреждения социального обслуживания населения края в срок до 01 января 2018 года.

Надеемся, что эта задача будет выполнена и сын заявительницы, а также другие нуждающиеся в стационарном социальном обслуживании граждане, смогут реализовать право на выбор интерната.

Говоря о праве граждан на получение стационарного социального обслуживания, необходимо обратить внимание на тот факт, что в соответствии со статьей 18 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» гражданину может быть отказано в предоставлении социальных услуг в связи с наличием медицинских противопоказаний только в стационарной форме. При этом основания для отказа, в том числе временного, для предоставления социальных услуг на дому и в полустационарной форме отсутствуют. Вместе с тем, существуют ситуации, когда предоставление социальных услуг в форме надомного и полустационарного обслуживания делает невозможным

ДВГНБ

обеспечение безопасных условий труда для сотрудников учреждений социального обслуживания. К числу таких ситуаций относится предоставление социальных услуг в форме надомного и полустационарного обслуживания гражданам, страдающим заразными формами инфекционных заболеваний и острыми проявлениями психических расстройств, а также гражданам, находящимся в состоянии алкогольного и наркотического опьянения.

В свою очередь, законодательное закрепление противопоказаний для предоставления социальных услуг на дому и в полустационарной форме исключило бы саму возможность причинение вреда жизни и здоровью сотрудников учреждений социального обслуживания[57].

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

По мнению Уполномоченного, изложенному в Докладе за 2015 год, решение данной проблемы лежит в двух плоскостях. Во-первых, это ремонт и реконструкция уже действующих стационарных учреждений социального обслуживания. А, во-вторых, это строительство новых учреждений. При этом, при строительстве новых стационарных учреждений социального обслуживания необходимо более активно привлекать возможности частного капитала, предоставив им возможность и заинтересованность в создании подобных учреждений.

Кроме того, необходимо более активно использовать возможность организации частных организаций социального обслуживания. *По мнению Уполномоченного, более активное привлечение в данную сферу как коммерческих, так и некоммерческих организаций позволит не только расширить сеть стационарных учреждений, призванных выполнять задачу по обеспечению качественного социального обслуживания пожилых людей и инвалидов, но и позволит гражданам получить возможность выбора, в какое учреждение обратиться за социальным обслуживанием.*

Более того, как было отмечено в Докладе за 2015 год, в Хабаровском крае достаточно много престарелых одиноких инвалидов и просто пенсионеров сталкиваются со значительными материальными проблемами. При этом они имеют в собственности квартиру или жилой дом, которые не в

[57] Письмо министерства социальной защиты населения Хабаровского края от 16 января 2017 года № 01-28-454.

ДВГНБ

состоянии содержать самостоятельно в силу сложившихся обстоятельств, в том числе в связи с непростой экономической ситуацией в стране, ростом оплаты коммунальных услуг, цен на продукты и другие предметы первой необходимости.

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

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

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

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

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

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

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

ДВГНБ

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

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

– организация лечебно-профилактической и психологической помощи.

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

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

Продолжая рассмотрение проблемы пожилых людей и людей с ограниченными возможностями передвижения, нельзя не обратиться к вопросу обеспечения безбарьерной среды их жизнедеятельности.

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 сегодня требует больших физических и материальных затрат. И если органы государственной власти края и органы местного самоуправления в рамках действующего законодательства пытаются создавать условия для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры, то вопросы обеспечения безбарьерной среды в частном жилищном фонде зачастую не решаются. Маломобильные категории граждан и, в первую очередь инвалиды колясочники, проживая в неприспособленных для их нужд домах (без лифта, без внутриподъездных пандусов, подъемников), лишены возможности для независимой жизнедеятельности. Причина такого положения кроется, в том числе, в отсутствии законодательного урегулирования.

Так, для установки пандуса в подъезде многоквартирного жилого дома необходимо согласие собственников помещений в многоквартирном доме, где проживает инвалид или семья, имеющая ребенка-инвалида. Данное положение вытекает из содержания статьи 44 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которому общее собрание собственников

ДВГНБ

помещений в многоквартирном доме является органом управления многоквартирным домом и должно решать все важные вопросы по содержанию и ремонту общего имущества дома. При этом «к компетенции общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме относится принятие решений о реконструкции многоквартирного дома (в том числе с его расширением или надстройкой), строительстве хозяйственных построек и других зданий, строений, сооружений, капитальном ремонте общего имущества в многоквартирном доме, об использовании фонда капитального ремонта».

В свою очередь, как показывает практика работы Уполномоченного, жильцы многоквартирного дома, где проживает инвалид, зачастую выступают против установки (постройке) пандуса, опасаясь, что именно на их плечи лягут расходы по его установке. Вместе с тем, не всегда такие опасения обоснованы. Нередко инвалид (семья с ребенком-инвалидом) готов провести установку необходимого оборудования или пандуса из собственных средств, средств благотворительных фондов, бюджетов различных уровней и других источников. Однако, как показывает анализ обращений, поступивших Уполномоченному, даже в подобных случаях имеются факты отказа общего собрания в установке (постройки) пандуса. В свою очередь, по мнению Уполномоченного, подобные решения собственников помещений многоквартирных домов нарушают положения статьи 15 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». Согласно указанной норме права, организации, независимо от организационно-правовых форм, должны создавать инвалидам условия доступности, в том числе, к жилому помещению в многоквартирных домах.

По мнению Уполномоченного, решить указанную проблему, а равно устранить пробел в правовом регулировании указанных правоотношений, возможно посредством внесения изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации. В частности, предлагается дополнить статью 44 указанного Кодекса пунктом 3, устанавливающим, что в случае приспособления общего имущества многоквартирного дома для создания условий для беспрепятственного доступа инвалидов к жилому помещению за счет собственных средств инвалида, благотворительных фондов, бюджетов различных уровней и других источников, не запрещенных законодательством Российской Федерации, общее собрание собственников помещений в многоквартирном доме по данному вопросу не проводится.

При этом, в целях исполнения государством взятых на себя функций по созданию доступной среды для инвалидов, потребуется внесение изменений

ДВГНБ

в постановление Правительства Хабаровского края от 23 апреля 2013 года № 90-пр «О порядке реализации мероприятий по адаптации внутриквартирного пространства к потребностям инвалидов в Хабаровском крае» в части расширения перечня мероприятий, направленных на удовлетворение потребности указанной категории граждан в передвижении.

Так, пункт 1.2 указанного выше Порядка необходимо будет дополнить абзацем, предусматривающим выплату инвалидам и детям-инвалидам, передвигающимся на креслах-колясках, компенсации расходов за проведенные работы по установке (постройке) пандуса или другого устройства, обеспечивающего возможность подъема (спуска) инвалида.

Необходимо отметить, что вопрос законодательного урегулирования проблемы обеспечения инвалидам условий для беспрепятственного доступа к жилому помещению в многоквартирных домах поднимался Уполномоченным в Докладе за 2015 год, однако до настоящего времени он остается не урегулированным. В связи с чем, существует необходимость вернуться к его рассмотрению.

В завершение настоящего раздела стоит сказать о том, что каждое обращение, поступившее Уполномоченному, о нарушении социальных прав, в большинстве своем, сигнализирует о системных проблемах в данной сфере, проблемах, затрагивающих права и интересы больших социальных групп. Понимание этого должно стать импульсом для органов власти к реальным шагам по их разрешению, учитывая, что защита прав граждан в области социального обеспечения является одной из важнейших задач Российской Федерации как социального государства.

Раздел IV.
ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРАВА

Политические права и свободы – одна из основных групп конституционных прав и свобод граждан наряду с гражданскими (личными), социальными, экономическими и другими правами. Однако в отличие от личных прав, которые принадлежат каждому человеку, многие политические права и свободы принадлежат только гражданам государства.

Политические права и свободы нацелены на активное включение человека в жизнь страны, управление ее делами. Эти права и свободы создают условия для укрепления связей между человеком и обществом, гражданином и государством. К числу политических прав относятся: право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы

ДВГНБ

местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Свобода слова и печати, запрет цензуры, свобода собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций также относятся к числу политических прав граждан.

За десятилетний период деятельности института уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в его адрес поступило 187 обращений, связанных с реализацией этих прав. При этом прошедшие годы были весьма насыщены на политические события. Важнейшими из них, несомненно, являлись выборы, в результате которых граждане Хабаровского края определяли своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Самыми значимыми избирательными кампаниями для жителей края, за рассматриваемый период времени, стали выборы Президента Российской Федерации, состоявшиеся в марте 2008 года и марте 2012 года; выборы Губернатора Хабаровского края, состоявшиеся в сентябре 2013 года; выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого и шестого созывов, состоявшиеся в декабре 2007 года и декабре 2011 года, соответственно, а также выборы депутатов Законодательной Думы Хабаровского края пятого и шестого созывов, состоявшиеся в марте 2010 года и сентябре 2014 года. Их результаты в целом показали стабильность политической системы, зрелость политических партий, их умение вести предвыборную борьбу на законной основе. Участие граждан в выборах, безусловно, свидетельствовало об интересе жителей края к политическим и социально-экономическим процессам, происходящим на его территории, желании влиять на эти процессы и реализовать свои конституционные права избирать и быть избранным.

Завершили череду избирательных кампаний выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, состоявшиеся в сентябре 2016 года.

Уполномоченный в рамках большинства избирательных кампаний осуществлял обеспечительные функции по соблюдению конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Так, в целях защиты избирательных прав граждан в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва Уполномоченным был утвержден «План мероприятий в сфере обеспечения и

ДВГНБ

защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации на территории Хабаровского края на 2016 год» (далее – План).

В рамках утвержденного Плана было обеспечено выполнение ряда важных задач, в том числе, таких как информирование граждан Российской Федерации, проживающих на территории Хабаровского края, о предстоящих выборах и об их избирательных правах. Реализации данной задачи способствовало наличие заключенного между Уполномоченным и Избирательной комиссией Хабаровского края соглашения о взаимодействии, в рамках которого на канале «Россия24: Хабаровск» стартовал цикл программ «Политсреда», посвященный предстоящим выборам.

Уполномоченный стал соведущим программы и, одновременно, главным краевым экспертом по защите избирательных прав граждан.

Необходимо отметить, что подобные передачи выходили в эфир телекомпании «Губерния» в период избирательных кампаний 2013 и 2014 годов, когда жителям края предстояло выбрать Губернатора Хабаровского края и депутатов Законодательной Думы Хабаровского края шестого созыва, соответственно.

Так, к примеру, в рамках программы, вышедшей 12.08.2014 на телекомпании «Губерния» под рубрикой «Территория права», Уполномоченный и председатель Избирательной комиссии Хабаровского края в прямом эфире вели разговор о выборах, которые должны были пройти в Хабаровском крае 14 сентября 2014 года[58]. В этот день жителям края предстояло выбрать депутатов Законодательной Думы Хабаровского края шестого созыва, депутатов Хабаровской городской Думы, главу города Комсомольска-на-Амуре, депутатов Комсомольской-на-Амуре городской Думы, главу Нанайского муниципального района, депутатов Собрания депутатов Нанайского муниципального района и т.д. Предметом обсуждения стали вопросы, касающиеся изменений, произошедших в порядке проведения выборов. В частности, такого нововведения, как досрочное голосование по всей территории края, а также вопросы деятельности избирательной комиссии в выборный и межвыборный период.

В рамках программы была организована «горячая телефонная линия», с помощью которой телезрители имели возможность напрямую обратиться к участникам телеэфира и задать интересующие вопросы.

Продолжая тему соблюдения избирательной кампании 2016 года, необходимо отметить, что актуальным направлением просветительской

[58] http://www.pravo.khv.ru/node/1295 (ссылка на передачу «Территория права»).

ДВГНБ

деятельности в этот период явилась подготовка информационных материалов, посвященных вопросам защиты избирательных прав граждан, вопросам обеспечения легитимности выборов и дальнейшее их размещение в средствах массовой информации, а именно, на страницах еженедельной общественно-политической газеты «Хабаровский край Сегодня».

Также, в рамках утвержденного Плана, проводились мероприятия, направленные на предупреждение возникновения жалоб о нарушении избирательных прав граждан, а равно на незамедлительное разрешение таковых в случае их поступления.

Для реализации данной задачи была организована общественная «горячая линия» связи с избирателями. Ее участниками, кроме Уполномоченного и Краевой избирательной комиссии, стали органы государственной власти края, органы прокуратуры, правоохранительные органы и общественные организации, в том числе Общественная палата Хабаровского края. «Горячая линия» стала эффективной площадкой по разъяснению избирательного законодательства.

Кроме того, в рамках этих мероприятий сотрудники аппарата Уполномоченного на протяжении трех месяцев, предшествующих выборам, осуществляли выездные приемы граждан в муниципальных образованиях Хабаровского края. Благодаря проделанной работе, более двухсот человек смогли получить ответы на интересующие их вопросы. В свою очередь, содержательный анализ поступивших вопросов показал, что значительная их часть носила социально-бытовой характер. Жители края расценили предвыборную кампанию как наиболее благоприятное время для решения накопившихся проблем.

Не последнее место в работе Уполномоченного, в период проводимой избирательной кампании, занимала деятельность, направленная на обеспечение избирательных прав граждан, находящихся в местах содержания под стражей. В частности, в ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, проводилась разъяснительная работа с избирателями, содержащимися под стражей[59]. Им была предоставлена информация о месте и дате проведения выборов, о порядке голосования, о кандидатах и содержании их предвыборных программ.

В следственных изоляторах Хабаровского края была организована работа четырех избирательных участков, один из которых носил выездной характер. Обеспечение легитимности выборов на самом крупном из

[59] Лицами, подозреваемыми и обвиняемыми в совершении преступлений, подсудимыми, в отношении которых приговор не вступил в законную силу.

ДВГНБ

избирательных участков, организованном в учреждениях УИС Хабаровского края – СИЗО-1 г. Хабаровска, осуществлялось при непосредственном участии Уполномоченного.

На день проведения выборов в следственных изоляторах Хабаровского края содержалось свыше тысячи человек, обладающих активным избирательным правом. Все они были включены в списки избирателей и в единый день голосования воспользовались своим избирательным правом.

Как следствие, выборы в местах содержания под стражей прошли в соответствии с требованиями действующего законодательства. Отказов от голосования не было. Заявлений от наблюдателей о нарушениях избирательного права в адрес Уполномоченного, участковой избирательной комиссии и руководства территориального органа ФСИН России не поступило.

Особое внимание, в рамках избирательной кампании 2016 года, было уделено взаимодействию Уполномоченного с командой долгосрочных международных наблюдателей Миссии Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (далее – ОБСЕ), которые работали на территории Хабаровского края и Еврейской автономной области (Даглас Уэйк (США) и Габриэла Бюттнер (Швейцария)).

Первая встреча Уполномоченного с долгосрочными международными наблюдателями ОБСЕ состоялась 05 сентября 2016 года. Именно в рамках данной встречи было положено начало совместной работе по защите избирательных прав граждан.

Безусловно, деятельность по соблюдению прав граждан в рамках проводимой предвыборной кампании была бы не полной, если бы Уполномоченным не контролировалось соблюдение прав граждан не только избирать, но и быть избранными в органы государственной власти. В частности, реализуя данную функцию Уполномоченный, совместно с Краевой избирательной комиссией, наблюдал за обеспечением равенства прав кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Так, все кандидаты в депутаты в равной степени могли использовать пропагандистские возможности, поскольку на телевидении каждому из них было предоставлено равное количество бесплатного эфирного времени как для распространения агитационного материала (предвыборных роликов), так и для участия в предвыборных дебатах. Краевые средства массовой информации в полной мере стремились к нейтральному, объективному отношению ко всем участникам избирательной кампании.

ДВГНБ

Проведенные в период избирательной кампании мероприятия и принятые меры позволили решить основную задачу, поставленную Президентом Российской Федерации перед региональными Уполномоченными по правам человека, – голосование прошло демократично, максимально прозрачно и открыто, что обеспечило легитимность выборов 2016 года и отсутствие нарушений системного характера.

Этому способствовала внедренная в 2016 году практика совместной работы избирательных комиссий, региональных уполномоченных, органов государственной власти, надзорных и правоохранительных органов, а также общественных структур. Подобная практика совместной работы, по мнению Уполномоченного, это прямой путь к гражданскому обществу в России. В связи с чем, опыт прошедших выборов необходимо мультиплицировать на последующие выборные кампании.

Важное место в системе политических прав граждан занимает право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления.

Роль и важность данного права заключается в том, что оно обеспечивает:

– осуществление и защиту прав и свобод граждан;

– усиление контроля граждан за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления;

– поступление информации в государственные органы о проблемах, нуждах и пожеланиях граждан.

За 2006-2016 годы правом на обращение к Уполномоченному воспользовались 53 694[60] человека, из них более 90% – жители Хабаровского края и 10% – граждане, проживающие на территории других субъектов Российской Федерации и других стран.

Таблица 12 - Количество граждан, обратившихся в адрес Уполномоченного за период с 2006 по 2016 годы, по вопросам защиты политических прав

	2006	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Общее количество поступивших обращений граждан	210	2963	3214	3451	3690	3752	3020	3076	3143	3194	3018
в том числе коллективные обращения граждан	12	93	97	104	72	56	50	37	51	56	70

[60] С учетом коллективных обращений.

ДВГНБ

Общая численность подписей в коллективных обращениях	640	4413	4802	2676	1778	933	955	508	1718	827	2411
Общее количество обратившихся к Уполномоченному граждан	**838**	**7283**	**7919**	**6023**	**5396**	**4629**	**3925**	**3547**	**4810**	**3965**	**5359**

Обращения, поступающие в адрес государственного правозащитного института в крае, разнообразны. Они касаются как вопросов, затрагивающих личные права гражданина, так и вопросов, затрагивающих групповые или общественные права и интересы. Обращения содержат и просьбы заявителей о восстановлении нарушенных прав, о содействии в реализации прав и свобод, и информацию о недостатках в работе органов государственной власти и местного самоуправления, и предложения о совершенствовании действующего законодательства.

Право граждан на обращение корреспондируется с обязанностью органов, в которые они обратились, рассмотреть поступившее обращение в пределах своих полномочий, принять по нему решение и дать ответ в установленный срок.

Правоотношения, детально регламентирующие порядок реализации гражданами Российской Федерации права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, устанавливаются Федеральным законом от 02 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Статья 12 указанного федерального закона, в частности, устанавливает предельный срок рассмотрения обращений, который составляет 30 дней со дня их регистрации. В исключительных случаях, а также в случае направления запроса в другой государственный орган, орган местного самоуправления этот срок может быть продлен не более чем на 30 дней. При этом лицо, от которого поступило обращение, должно быть уведомлено о продлении срока рассмотрения его обращения.

Таким образом, можно с уверенностью говорить о том, что правила рассмотрения обращений определены, на сегодняшний день, достаточно четко. Однако, как свидетельствует почта Уполномоченного, не всегда государственные органы и их должностные лица соблюдают установленные сроки рассмотрения обращений и жалоб граждан, а также не считают нужным уведомлять заявителей о продлении срока рассмотрения его обращения. К слову сказать, с подобными упущениями в существующей практике рассмотрения обращений Уполномоченный периодически сталкивается и сам. Случаи, когда его собственные обращения в другие

ДВГНБ

государственные органы остаются без своевременного ответа, далеко не единичны. В 2016 году подобное встречалось в практике Государственной инспекции труда в Хабаровском крае, Управления службы судебных приставов по Хабаровскому краю, администрации города Хабаровска.

Если анализировать способы подачи гражданами жалоб и обращений, то большинство из них в 2016 году, а именно 1 555 обращений, было принято Уполномоченным на личном приеме (граждане получили устную консультацию). Письменно поступило 1 463 обращения, в том числе, по электронной почте 136; на сайт Уполномоченного – 471; через портал «Открытый регион» – 6.

В общей структуре обращений граждан лидируют обращения о защите социальных прав (47,7%) и о защите гражданских (личных) прав (39,7%). Обращения о защите экономических прав составили 9,5% от всех поступивших обращений. Вопросы о защите культурных и политических прав были подняты в 1,5% обращений граждан (0,2% и 1,3% соответственно).

Необходимо отметить, что с каждым годом возрастает количество обращений, в которых граждане не жалуются на работу органов государственной власти, а высказывают предложения и инициативы, имеющие законотворческий смысл.

Так, гражданин Д., являющийся жителем г. Хабаровска и занимающийся ведением личного подсобного хозяйства на территории Еврейской автономной области, высказал в своем обращении, адресованном Уполномоченному, предложение внести изменения в постановление Правительства Хабаровского края от 30 марта 2016 года № 79-пр «О компенсации расходов на оплату проезда на пригородном автомобильном и железнодорожном транспорте, водном транспорте внутригородского и пригородного сообщения отдельным категориям граждан, проживающим на территории Хабаровского края», в части расширения целей, на которые компенсируется оплата проезда.

Дело в том, что указанное постановление устанавливает для инвалидов, ветеранов и участников ВОВ, инвалидов и детей-инвалидов, ветеранов боевых действий и ветеранов труда, а также граждан пожилого возраста, такую меру социальной поддержки, как компенсация расходов на оплату проезда с 01 мая по 01 октября на пригородном автомобильном и железнодорожном транспорте, водном транспорте внутригородского и пригородного сообщения, в целях ведения садоводства, огородничества и дачного хозяйства. Такой вид землепользования как ведение личного подсобного хозяйства, не предоставляет права на получение компенсации. Однако, по мнению Уполномоченного, подобные исключения можно

ДВГНБ

расценивать как недооценку социально-целевого назначения обозначенного вида деятельности, направленного, в первую очередь, на дополнительное обеспечение гражданином себя и своей семьи необходимым продовольствием.

Более того, граждане, обозначенные в постановлении Правительства Хабаровского края от 30 марта 2016 года № 79-пр, на современном этапе развития общества требуют особой социальной защиты со стороны государства. При этом подобная социальная защита должна предоставляться им вне зависимости от каких бы то ни было условий, в том числе таких, как основание использования земельного участка. Кроме того, данное направление социальной политики, должно являться приоритетным для всех без исключения органов государственной власти.

В связи с чем, Уполномоченному представляется целесообразным внесение изменений и дополнений в «Порядок назначения и выплаты компенсации расходов на оплату проезда с 01 мая по 01 октября на пригородном автомобильном и железнодорожном транспорте, водном транспорте внутригородского и пригородного сообщения отдельным категориям граждан, проживающим на территории Хабаровского края», утвержденный постановлением Правительства Хабаровского края от 30 марта 2016 года № 79-пр, в части расширения перечня земельных участков в целях ведения которых, предоставляется указанная компенсационная выплата.

Уполномоченный придает особую роль и важность каждому обращению, поступающему в его адрес, поскольку это предоставляет ему возможность не только осуществлять свои функции по защите прав и свобод граждан, но и посредством жителей края контролировать деятельность органов государственной власти и местного самоуправления.

Так, только за 2016 год Уполномоченному поступило 18 обращений о неправомерных действиях (бездействии) органов государственной власти, органов местного самоуправления.

К примеру, жители Ульчского муниципального района в своем обращении жаловались на работу Совета депутатов Де-Кастринского сельского поселения, который на протяжении длительного времени, прошедшего с момента досрочного прекращения обязанностей главы Де-Кастринского сельского поселения, не мог назначить выборы нового главы поселения (дело от 06.11.2015 № 1475).

Результатом рассмотрения данной жалобы стало направление прокурором Ульчского района Хабаровского края в районный суд заявления

ДВГНБ

об определении срока, не позднее которого Совет депутатов должен назначить выборы главы Де-Кастринского поселения.

Вместе с тем, данное обращение позволило Уполномоченному выявить несоответствие краевого законодательства федеральному и предложить депутатам Законодательной Думы Хабаровского края рассмотреть вопрос о внесении изменений в краевой закон. В частности, было установлено следующее.

Часть 9 статьи 3 Закона Хабаровского края от 26 ноября 2014 года № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае» предусматривает, что решения об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность глав муниципальных образований, указанных в приложениях 1 и 2 к настоящему закону, принимаются представительными органами соответствующих муниципальных образований с соблюдением следующих сроков:

1) не позднее чем за 90 дней до дня истечения срока полномочий главы муниципального образования;

2) в случае досрочного прекращения полномочий главы муниципального образования - не позднее чем через 30 дней со дня досрочного прекращения его полномочий;

3) в случае, если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно на основании решения представительного органа муниципального образования об удалении его в отставку, обжалует в судебном порядке указанное решение, - не ранее дня вступления решения суда в законную силу.

При этом, если пунктами 1 и 2 части 9 статьи 3 названного Закона предусмотрены сроки, ограничивающие представительный орган муниципального образования во времени принятия решения об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования, то пункт 3 содержит лишь момент времени, до наступления которого такое решение не может быть принято.

Безусловно, часть 4 статьи 10 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что в случае досрочного прекращения полномочий органов или депутатов (указанных в пункте 3 настоящей статьи), влекущих за собой неправомочность органа, необходимо проведение досрочных выборов в срок, не позднее чем через шесть месяцев со дня такого досрочного прекращения полномочий.

ДВГНБ

Тем не менее, в целях следования принципу единообразия правового регулирования тождественных правоотношений и исключения вероятности неоправданного затягивания с принятием решения, а также различного рода спекуляций среди неинформированного населения, Уполномоченный посчитал целесообразным предусмотреть в пункте 3 части 9 статьи 3 Закона Хабаровского края от 26 ноября 2014 года № 15 аналогичный (либо иной разумный), по сравнению с пунктом 2, срок принятия представительным органом муниципального образования решения об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования.

Уполномоченный предложил законодательному органу края рассмотреть вопрос о внесении соответствующих изменений в пункт 3 части 9 статьи 3 Закона Хабаровского края от 26 ноября 2014 года № 15 «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае».

Необходимо отметить, что на основании предложения Уполномоченного постоянным комитетом Законодательной Думы Хабаровского края по вопросам государственного устройства и местного самоуправления была подготовлена поправка к проекту закона Хабаровского края № ЗП-У1-169 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае», предусматривающая закрепление в пункте 3 части 9 статьи 3 Закона края от 26 ноября 2014 года № 15 срока принятия представительным органом муниципального образования решения об объявлении конкурса по отбору кандидатур на должность главы муниципального образования – не позднее чем через 30 дней со дня вступления решения суда в законную силу. Данная поправка была одобрена и на внеочередном заседании Законодательной Думы Хабаровского края 10.03.2016 законопроект № ЗП-У1-169 «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае» был принят в качестве краевого закона с учетом указанной поправки.

Таким образом, можно констатировать, что обращения граждан в государственные органы и правозащитные институты помогают как охране прав отдельных лиц, так и разрешению многих социальных конфликтов, устранению правовых коллизий и преодолению пробелов в действующем законодательстве.

ДВГНБ

ПРИЛОЖЕНИЕ

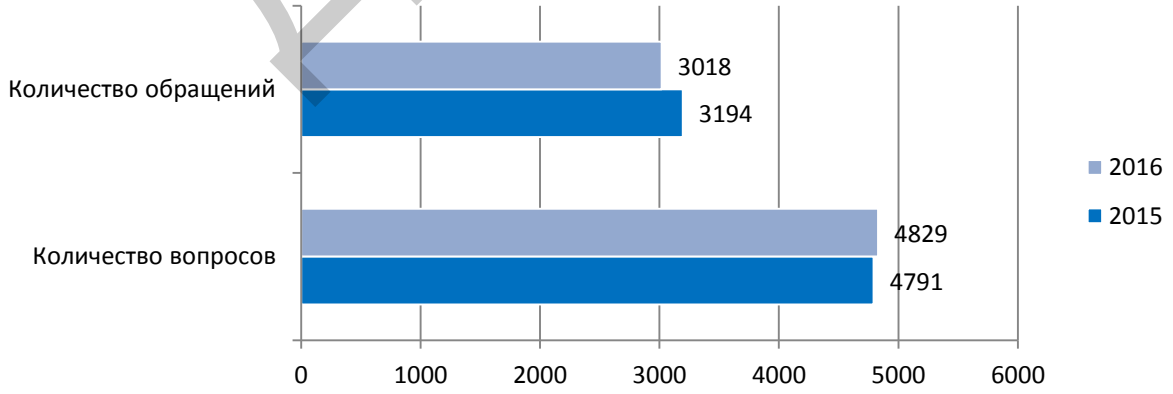
Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2016 году

Обращения граждан являются важным средством укрепления связей между государственным институтом правозащиты и населением в целях реализации права граждан на восстановление и предупреждение нарушений их прав, свобод и законных интересов.

Изучение и анализ обращений позволяют выявлять проблемные вопросы в тех или иных сферах социально-экономических отношений и выступают индикатором пробелов в законодательстве. Именно поэтому Уполномоченным уделяется особое внимание работе с обращениями граждан. Главной задачей в данной работе было и остается оказание заявителям максимально возможной помощи в разрешении их вопросов.

За 2016 год Уполномоченному поступило 3018 обращений от жителей Хабаровского края, других субъектов Российской Федерации и стран ближнего и дальнего зарубежья, содержащих 4829 вопросов. Таким образом, на одно обращение приходится 1,6 вопроса, что находится выше уровня 2015 года, когда на одно обращение приходилось 1,5 вопроса (в 2015 году – 3194 обращения *– 4791 вопрос).*

Диаграмма 1 - Количество обращений, поступивших Уполномоченному, и количество заданных в них вопросов



В 2016 году авторы использовали преимущественно приближенные формы обращения (личный прием). Так, количество обращений в устной форме составило 1555 и превысило количество обращений в письменной форме на 3%. Для сравнения отметим, что в 2015 году жители края более

ДВГНБ

активно использовали удаленную форму доступа для направления обращений на имя Уполномоченного. Количество обращений в письменной форме в 2015 году превысило количество обращений в устной форме на 6%. В общей сложности, количество письменных обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в 2016 году снизилось по сравнению с 2015 годом на 13,6%. В свою очередь, количество устных обращений возросло на 3,5%. Это связано, в первую очередь, с активно проводимыми в отчетном году выездными приемами граждан как Уполномоченным, так и сотрудниками аппарата Уполномоченного.

Для справки отметим, что к участию в вышеуказанных приемах граждан привлекались сотрудники администраций муниципальных образований, на территории которых проводились приемы граждан. Это позволило более эффективно рассматривать поступающие обращения.

Основными авторами письменных обращений Уполномоченному в 2016 году, как и в предыдущие годы, были люди старшего поколения, малоимущие и социально незащищенные граждане: инвалиды, ветераны труда, многодетные семьи, ветераны Великой Отечественной войны и другие. Так, в 2016 году от пенсионеров, ветеранов труда и ветеранов Великой Отечественной войны, безработных и инвалидов поступило 1 116 обращений или 43,6% от общего количества обращений поступивших Уполномоченному и содержащих информацию о социальном статусе обратившегося.

Чуть меньшее количество обращений поступило от рабочих, служащих и лиц, находящихся в длительном отпуске. Количество обращений от указанной категории граждан составило – 813 или 31,8%. Далее, по количеству, следуют лица, отбывающие наказание в местах лишения свободы и заключенные под стражу, обращения которых составило 16,2% или 413.

От жителей Хабаровского края в отчетном году поступило 2904 обращения, что составило 96,2% от общего количества поступивших обращений. Из них: 52,8% обращений поступило в устной форме, 47,2% в письменной форме.

ДВГНБ

Таблица 1 – Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края в 2016 году

Города и районы края	устные обращения	письменные обращения	всего	% от общего количества
г. Хабаровск	1028	743	1771	58,7
Хабаровский муниципальный район	218	109	327	10,8
г. Комсомольск-на-Амуре, Комсомольский муниципальный район	62	165	227	7,5
Район имени Лазо	49	42	91	3,0
Советско-Гаванский муниципальный район	42	41	83	2,8
Ванинский муниципальный район	13	58	71	2,4
Амурский муниципальный район	4	57	61	2,0
Нанайский муниципальный район	45	7	52	1,7
Солнечный муниципальный район	20	28	48	1,6
Вяземский муниципальный район	16	22	38	1,3
Ульчский муниципальный район	7	26	33	1,1
Бикинский муниципальный район	14	18	32	1,0
Верхнебуреинский муниципальный район	3	19	22	0,7
Николаевский муниципальный район	2	20	22	0,7
Охотский муниципальный район	5	7	12	0,4
Район имени Полины Осипенко	0	8	8	0,3
Тугуро-Чумиканский район	3	1	4	0,1
Аяно-Майский муниципальный район	2	0	2	0,1

Наибольшее количество обращений поступило от жителей г. Хабаровска и Хабаровского муниципального района, г. Комсомольска-на-Амуре и Комсомольского муниципального района, муниципального района им. Лазо, Советско-Гаванского и Ванинского муниципальных районов края. Доля обращений от жителей данных муниципальных образований составила 85,2% от общего количества поступивших обращений.

Наименьшее количество обращений поступило от жителей Аяно-Майского, Тугуро-Чумиканского, Охотского, Николаевского, Верхнебуреинского муниципальных районов и района имени Полины Осипенко. Доля обращений от жителей этих муниципальных образований составила 2,27%.

Таблица 2 – Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края в 2016 году в сравнении с 2015 годом

Муниципальное образование	Общее количество обращений		*Разница (рост (+)/ снижение (-))*
	2015 г.	2016 г.	
г. Хабаровск	1913	1771	*-7,4%*
г. Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	337	227	*-32,6%*

ДВГНБ

Муниципальное образование	Общее количество обращений		*Разница (рост (+)/ снижение (-))*
	2015 г.	**2016 г.**	
Амурский муниципальный район	55	61	*+10,9%*
Аяно-Майский муниципальный район	5	2	*-60%*
Бикинский муниципальный район	18	32	*в 1,8 раза*
Ванинский муниципальный район	60	71	*+18,3%*
Верхнебуреинский муниципальный район	21	22	*+4,8%*
Вяземский муниципальный район	24	38	*в 1,6 раза*
Нанайский муниципальный район	33	52	*в 1,5раза*
Николаевский муниципальный район	48	22	*-54,2%*
Охотский муниципальный район	14	7	*-50%*
Район имени Лазо	67	91	*+35,8*
Район имени П. Осипенко	8	8	-
Советско-Гаванский муниципальный район	66	83	*+25,8%*
Солнечный муниципальный район	24	48	*в 2 раза*
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	2	4	*в 2 раза*
Ульчский муниципальный район	33	33	-
Хабаровский муниципальный район	308	327	*+6,7%*

Количество обращений, поступивших из Аяно-Майского, Николаевского, Охотского муниципальных районов, г. Комсомольска-на-Амуре и Комсомольского муниципального района и г. Хабаровска, снизилось в отчетном году по сравнению с 2015 годом соответственно на 60%, 54,2%, 50%, 32,6% и 7,4%.

Иная ситуация сложилась в Солнечном, Тугуро-Чумиканском, Бикинском, Вяземском, Нанайском муниципальных районах, а также муниципальном районе им. Лазо и Советско-Гаванском муниципальном районе. Количество обращений, поступивших из данных муниципальных районов в отчетном году, выросло по сравнению с 2015 годом. Самый значительный рост количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, произошел из Солнечного и Тугуро-Чумиканского муниципальных районах края (рост в два раза).

Как уже было отмечено ранее, кроме граждан, проживающих на территории Хабаровского края, в 2016 году к Уполномоченному поступали обращения жителей других субъектов Российской Федерации и стран СНГ. Всего в отчетном периоде Уполномоченному поступило 114 обращений указанной категории, что составляет 3,8% от общего количества обращений. Для сравнения в 2015 году процент обращений данной категории составил 4,9.

ДВГНБ

Таблица 3 – Статистика обращений, поступивших из субъектов Российской Федерации и иностранных государств в 2016 году

Количество обращений, поступивших в форме электронного документа и в письменной форме из субъектов Российской Федерации	83 (72,8%)
Количество обращений, поступивших в форме электронного документа и в письменной форме из стран СНГ	5 (4,4%)
Количество обращений граждан, в том числе иностранных, в устной форме, принятых на личном приеме	26 (22,8%)
Общее количество обращений, поступивших из субъектов Российской Федерации и стран СНГ	114 (100%)

Вопросы, поднимаемые заявителями, проживающими за пределами Хабаровского края, касались, в основном прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, несвоевременной или неполной выплаты заработной платы гражданам, которые работали на территории края «вахтовым методом».

В общей структуре обращений граждан лидируют обращения о защите социальных и гражданских (личных) прав (по 39,7% от общего количества поступивших обращений). Обращения о защите экономических прав составили 17,5% от поступивших обращений. Вопросы о защите культурных и политических прав были подняты в 1,8% обращений граждан (0,2% и 1,6% соответственно).

В 2016 году по сравнению с 2015 годом выросли доли обращений о защите:

– гражданских (личных) прав на 7,9% (с 31,8% в 2015 году до 39,7% в 2016 году);

– экономических прав на 3% (с 14,5% до 17,5%);

– политических прав на 0,8% (с 0,8% до 1,4%);

– культурных прав граждан на 100%.

В тоже время доля обращений о защите социальных прав снизилась, по сравнению с 2015 годом, на 3,3% (с 43% до 39,7%).

ДВГНБ

Таблица 4 - Количество обращений, с разбивкой по группам прав, тем и соотношением количества обращений в теме с общим количеством обращений в группе (за 2015, 2016 годы)

Группа прав	Количество обращений		Тематика и группа тем	Доля в общем количестве обращений, поступивших в рамках группы прав	
	2015	**2016**		**2015**	**2016**
Гражданские (личные) права	**1016**	**1198**	Всего обращений в группе	**100%**	**100%**
	44	**46**	Оборона (ВС РФ)	**4,3%**	**3,8%**
	403	**483**	Суд, прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат	**39,7%**	**40,3%**
	259	**316**	Безопасность и охрана правопорядка	**25,5%**	**26,4%**
	219	**270**	Уголовное право, исполнение наказания	**21,5%**	**22,5%**
	15	**1**	Гражданская оборона	**1,5%**	**0,1%**
	76	**82**	Гражданство, миграционный и регистрационный учет	**7,5%**	**6,9%**
Экономические права	**463**	**529**	Всего обращений в группе	**100%**	**100%**
	36	**82**	Промышленность, строительство и транспорт	**7,7%**	**15,5%**
	258	**242**	Труд и занятость населения	**55,7%**	**45,7%**
	61	**76**	Агропромышленный комплекс (земля)	**13,2%**	**14,4%**
	23	**31**	Торговля. Защита прав потребителей	**5%**	**5,9%**
	62	**72**	Финансовые вопросы. Банковская система	**13,4%**	**13,6%**
	23	**26**	Вопросы экономической реформы	**5%**	**4,9%**
Социальные права	**1373**	**1197**	Всего обращений в группе	**100%**	**100%**
	160	**139**	Семья (защита материнства и детства, образование)	**11,7%**	**11,6%**
	686	**630**	Обеспечение права на жилище. Жилищный фонд. Содержание и обеспечение коммунальными услугами	**50%**	**52,6%**

ДВГНБ

			жилого фонда. Работа управляющих организаций		
	309	**293**	Социальное обеспечение и социальная защита	**22,5%**	**24,5%**
	216	**120**	Здравоохранение	**15,7%**	**10,0%**
	2	**15**	Охрана окружающей природной среды	**0,1%**	**1,3%**
Политические права	**27**	**49**	Государство, общества и политика	**100%**	**100%**
Культурные права	**0**	**5**	Всего обращений в группе	**-**	**100%**
	0	**5**	Наука и культура	**-**	**100%**

Как свидетельствуют данные, приведенные в таблице № 4, в структуре обращений **о защите гражданских (личных) прав** лидируют обращения, связанные с вопросами деятельности суда, прокуратуры, органов юстиции, адвокатуры и нотариата. Их доля в общей структуре обращений о защите гражданских прав составила 40,3%. Основу обращений данной группы (90%) составляют жалобы на работу судебных органов, в том числе несогласие с действиями судей и с вынесенными судебными актами, неисполнением (несвоевременным исполнением) судебных постановлений.

Далее, по количеству, в рассматриваемой группе прав, следуют обращения по вопросам безопасности и охраны правопорядка – 26,4%. Чаще всего граждане обращались к омбудсмену в связи с уголовным преследованием, с применением в отношении них (их близких) психологического либо физического давления в ходе предварительного расследования. Кроме того, выражали негодование по поводу неполучения ответа на обращение, направленное в адрес правоохранительных органов, либо непринятия ими мер реагирования по обращениям.

Не менее многочисленны обращения граждан, посвященные вопросам уголовного права и исполнения наказания (22,5% от общего количества обращений в рассматриваемой группе прав). Основу данной группы обращений составляют жалобы осужденных, арестованных, обвиняемых (подозреваемых) и их родственников на приговоры судов, постановления об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу, на работу следственных и судебных органов. Также, в эту группу обращений входят жалобы лиц, находящихся под стражей, на некачественное медицинское обслуживание и социально-бытовые условия в учреждениях уголовно-

ДВГНБ

исполнительной системы и системы органов Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Незначительное снижение в 2016 году претерпела доля обращений по вопросам соблюдения прав военнослужащих – на 0,5% (с 4,3% обращений в 2015 году до 3,8% в 2016 году). Среди данной категории можно отметить обращения граждан, подлежащих призыву и призванных на военную службу, их родственников по вопросам организации призыва и прохождения службы по призыву в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, а также обращения военнослужащих, уволенных с военной службы, о льготах и предоставлении жилых помещений.

Обращения граждан по вопросам миграционного и регистрационного учета в 2016 года также немного изменили свои процентные показатели в сторону увеличения, по сравнению с 2015 годом (рост составил 0,6%). Чаще всего, в рамках данной категории дел, граждане обращались с жалобами, связанными с приобретением гражданства и регистрации, а также по вопросам свободы передвижения, выбору места пребывания и жительства.

За отчетный год по сравнению с 2015 годом на 3% возросла доля обращений **по защите экономических прав граждан**. Это связано, в первую очередь, с увеличением количества обращений по вопросам промышленности, строительства и транспорта (количество обращений увеличилось в 2 раза). Структуру обращений данной категории составляют жалобы о нарушении градостроительного законодательства при строительстве, о нарушении застройщиком сроков строительства и передачи объекта долевого строительства, о предоставлении земель под индивидуальное жилищное строительство. Увеличение обращений данной категории может свидетельствовать о постепенном укреплении и развитии рыночных отношений в сфере строительства жилья, а также о том, что граждане все более прочно позиционируют себя в качестве собственников объектов недвижимости.

Также, на рост доли общений о защите экономических прав граждан повлияло незначительное увеличение количества обращений по вопросам финансовой сферы и банковской системы, а также защиты прав потребителей и агропромышленного комплекса (рост составил 2,3%).

Основу обращений граждан по вопросам финансовой сферы и банковской системы составляют жалобы о нарушении деловой этики сотрудниками кредитных учреждений; нарушении банком сроков перевода денежных средств; неправомерном и незаконном списании денежных средств в результате противоправных действий сотрудников банка либо третьих лиц; недоступности финансовых услуг в отдаленных районах края.

ДВГНБ

Основу обращений граждан в сфере агропромышленного комплекса составляют вопросы выделения земельных участков для строительства и фермерства, жалобы на нарушения права собственности на землю и проблемы при оформлении земельного участка в собственность. Так, выявляются проблемы с получением бесплатного земельного участка под садоводство и огородничество, многодетные семьи обращаются с просьбой разъяснить положения краевого закона о предоставлении в собственность земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей. Также поступают обращения от молодых семей о возможности получения бесплатного земельного участка в собственность под индивидуальное жилищное строительство.

Как свидетельствуют данные, приведенные в таблице № 4, в структуре жалоб **о защите социальных прав граждан** лидируют обращения об обеспечении права на жилище, содержании и обеспечении коммунальными услугами жилого фонда, работе управляющих организаций (53% от общего количества обращений в рассматриваемой группе прав). При этом в 2016 году отмечается незначительный рост обращений указанной категории (на 2,6%, по сравнению с 2015 годом). Структуру обращений данной категории составляют жалобы о предоставлении жилых помещений, приватизации, о разъяснении порядка улучшения жилищных условий отдельным категориям граждан и об исполнении государственных гарантий улучшения жилищных условий отдельным категориям граждан, а также вопросы, связанные с жилищно-коммунальным хозяйством и предоставлением жилищно-коммунальных услуг. Так, граждане жаловались на ухудшение технического обслуживания домов, износ коммуникаций, недостаточный объем производимого капитального ремонта домов. По мнению граждан, реформирование жилищно-коммунального хозяйства свелось лишь к повышению стоимости жилищно-коммунальных услуг, а не к улучшению их качества. Неизменными остаются обращения граждан по вопросам санитарного содержания дворовых и уличных территорий.

Далее по количеству, в рассматриваемой группе прав, следуют обращения по вопросам социального обеспечения и социальной защиты, включающие в себя обращения о размере и порядке предоставления социальных льгот и выплат различным категориям населения, обращения по поводу назначения и пересмотра размера пенсий, денежных компенсаций на оплату жилищно-коммунальных услуг гражданам, имеющим право на меры социальной поддержки, по вопросам назначения и выплат государственных пособий гражданам, имеющим детей. Вопросы социальной защиты населения отражают проблемы пенсионеров, инвалидов и других

ДВГНБ

незащищенных слоев населения. Люди старшего поколения, в силу своего возраста, невысокой правовой грамотности, не могут разобраться в порядке предоставления денежных выплат, перерасчете льгот, в объемах и мерах социальной поддержки, положенных им в соответствии с действующим законодательством. Доля указанных обращений в 2016 году составила 24,5%.

Сократилась в 2016 году доля обращений о защите прав граждан в сфере здравоохранения (120 жалоб в 2016 году против 216 в 2015 году). Среди дел данной категории можно выделить: жалобы на качество медицинского обслуживания и бесплатного лекарственного обеспечения; просьбы об оказании помощи в направлении на обследование и санаторно-курортное лечение, на проведение судебно-медицинской экспертизы; обращения по вопросам функционирования организаций здравоохранения; некорректного поведения персонала медицинских учреждений.

В 7,5 раз в 2016 году возросла доля обращений по вопросам защиты экологических прав граждан (15 обращений в 2016 году против 2 обращений в 2015 году). Чаще всего граждане просили провести проверку правомерности выброса предприятиями и организациями края загрязняющих веществ в атмосферный воздух и водные объекты, а также неисполнения органами местного самоуправления муниципальных образований полномочий по организации сбора, транспортировки, утилизации и переработки твердых бытовых отходов.

Необходимо отметить, что в отчетном году существенно возросла, по сравнению с 2015 годом, доля обращений, касающихся **вопросов государства, общества и политики,** на 81,5% (49 обращений в 2016 году против 27 в 2015 году). Структуру обращений данной категории составили предложения граждан по вопросам совершенствования законодательства, а также вопросы неудовлетворительной работы органов местного самоуправления. Прошедшие выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва не внесли существенных изменений в тематику обращений граждан в данной группе прав. В частности, в 2016 году в адрес Уполномоченного поступило всего одно обращение о нарушении избирательных прав граждан. В целом же все граждане, проживающие на территории Хабаровского края, смогли реализовать свое избирательное право.

В 2016 году поступило 5 обращений по вопросам **защиты культурных прав граждан** (в 2015 году – 0 обращений). Они касались работы руководителей органов и учреждений культуры, работы средств массовой

ДВГНБ

информации (телевидение, радио, пресса) и сохранении в края памятников архитектуры, истории и культуры.

Все поступающие к Уполномоченному обращения первоначально были рассмотрены на предмет их приемлемости, определенной положениями Закона Хабаровского края от 31 июля 2006 года № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», а затем по существу.

Уполномоченный был вынужден отклонить 0,1% поступивших обращений по причине их несоответствия установленным критериям приемлемости, 4,4% обращений были перенаправлены Уполномоченным в тот орган, к компетенции которого отнесено право их рассмотрения. Заявителям этих обращений было направлено мотивированное сообщение о причинах невозможности рассмотрения их обращений непосредственно Уполномоченным.

По итогам рассмотрения 70,8% обращений заявителям, не исчерпавшим правовых средств защиты своих прав, были даны разъяснения и рекомендации о формах и методах их дальнейших действий.

Следует отметить, что разъяснение – это тоже помощь, которая может служить отправной точкой в решении проблемы. Поскольку очень важно, чтобы заявитель получил грамотную, полную и доступную для понимания консультацию.

К примеру, в рамках оказания юридической помощи заявителям, в отчетном году сотрудниками аппарата Уполномоченного было подготовлено 78 процессуальных документов, среди них:

- исковые заявления о восстановлении жилищных прав; о признании нанимателем; о признании права пользования жилым помещением; компенсации морального вреда; восстановлении нарушенных трудовых прав; о признании незаконными решений и требований краевых органов власти;

- апелляционные и кассационные жалобы на судебные акты;

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

- отзывы и возражения и другие процессуальные документы.

По 24,7% поступившим обращениям Уполномоченному удалось оказать содействие в восстановлении прав граждан.

Оценивая ситуацию с соблюдением прав человека в Хабаровском крае, можно сказать, что в 2016 году сохранился ряд тенденций предыдущих лет. По-прежнему наибольшее количество поступающих обращений граждан связано с соблюдением социально-экономических прав, прежде всего – в жилищной сфере. Высокой остается доля обращений, связанных

ДВГНБ

с нарушениями прав граждан работниками различных правоохранительных органов.

Необходимо отметить, что все чаще в своих обращениях, адресованных Уполномоченному, люди ставят вопрос не о формальной законности тех или иных действий, решений органов государственной власти, а о получении консультаций относительно порядка совершения юридических действий в конкретно взятой ситуации. По мнению Уполномоченного, это положительная тенденция, поскольку жители края стали более ответственно подходить к совершению юридически значимых действий, предпочитая сначала всесторонне изучить проблему, а потом действовать.

ДВГНБ