

ДОКЛАД

«О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2017 году»

ДВГНБ

г. Хабаровск
2018

ДВ
государственная
научная библиотека

ЭР00856

ДВГНБ

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел I. Права и свободы человека и гражданина в социологическом измерении 5

Раздел II. Личные (гражданские) права 10

Глава 1. Реализация конституционного права граждан на государственную защиту в процессе деятельности правоохранительных органов 10

Глава 2. Реализация прав человека в местах принудительного содержания 20

Глава 3. Реализация конституционного права граждан на судебную защиту и на исполнение судебных актов 31

Раздел III. Социально-экономические права 44

Глава 1. Соблюдение прав граждан на жилище 45

Глава 2. Реализация конституционного права на труд 61

Глава 3. Реализация конституционного права граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь 68

Глава 4. Реализация конституционного права граждан на социальное обеспечение 73

Глава 5. Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду 80

Раздел IV. Реализация политических прав и свобод 87

Раздел V. Правовое просвещение граждан по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина 102

Приложение. Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2017 году 113

ДВГНБ

Настоящий ежегодный доклад подготовлен в соответствии со статьей 13 Закона Хабаровского края «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае» по итогам деятельности Уполномоченного по правам человека в 2017 году.

Целью ежегодного доклада является информирование Губернатора Хабаровского края, депутатов Законодательной Думы, органов государственной власти края, органов местного самоуправления, общественных объединений и населения о положении дел с правами человека в крае и мерах, принимаемых Уполномоченным для обеспечения гарантий правовой защиты населения, проживающего в регионе.

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

При подготовке доклада использовались:

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

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

— результаты социологического исследования, проведенного Дальневосточным институтом управления — филиалом Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации среди жителей Хабаровского края;

— материалы, собранные по итогам инспектирования мест принудительного содержания и других учреждений;

— обобщения итогов рассмотрения обращений граждан;

— обобщения федерального и регионального законодательства в области прав человека и практики его применения;

— публикации средств массовой информации.

На основе всестороннего изучения полученной информации в докладе отражена реальная ситуация, связанная с соблюдением прав человека в крае, затронуты наиболее острые проблемы обеспечения прав и свобод граждан в различных сферах общественной и социальной жизни.



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

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

В 2018 году деятельность Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае будет направлена на совершенствование работы с обращениями граждан, расширение информационной открытости деятельности правозащитного института, усовершенствование программ правового просвещения, развитие координации деятельности в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в крае.

Выражаю признательность всем, кто помогал осуществлять деятельность краевого правозащитного института, способствовал восстановлению и защите прав и законных интересов жителей Хабаровского края.

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

ЭР00856

Раздел I.
ПРАВА И СВОБОДЫ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА В СОЦИОЛОГИЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ[1]

Энциклопедический словарь трактует защиту прав человека как деятельность, осуществляемую государственными органами, общественными организациями и отдельными лицами, имеющую целью охрану прав и свобод человека, обеспечение их соблюдения.

При этом речь идет о недопущении правовыми и организационными методами и средствами нарушений прав и свобод человека и гражданина или восстановлении уже нарушенных.

Механизм защиты прав и свобод человека — это установленная и гарантированная законом система обеспечения правового статуса личности, которая включает в себя упорядоченную деятельность органов власти всех уровней, негосударственных правозащитных организаций и самостоятельную реализацию субъективных прав и свобод, направленную на предупреждение, пресечение и восстановление нарушенных прав и свобод при соблюдении надлежащего баланса общественных и частных интересов.[2]

Следует особо подчеркнуть, что все компоненты этого механизма не только органично связаны между собой, но и их невозможно рассматривать в отрыве друг от друга без учета их взаимозависимости и взаимодействия. Речь идет об особой социальной связи как предпосылке успешного функционирования правозащитного механизма.

Она возникает, воспроизводится и развивается именно по причине наличия зависимостей между людьми, которые и создают предпосылки социального взаимодействия в процессе правозащитной деятельности.

Основными элементами социальной связи в механизме правовой защиты являются: субъекты (люди); предметы (по поводу чего осуществляется связь); механизмы сознательного регулирования взаимоотношений между субъектами (своего рода «правила игры»). Это своего рода социологическая шкала измерения социального взаимодействия в обеспечении прав и свобод человека и гражданина. Определенное представление об эффективности этого механизма дают результаты общероссийских и региональных социологических исследований.[3] При этом они служат и индикаторами выполнения государством своих основных обязанностей перед обществом по охране прав и свобод граждан, прав собственности, правопорядка (табл. 1).

За последнее десятилетие доля россиян, считающих, что государство не выполняет своих основных обязанностей перед обществом по охране прав и свобод граждан, прав собственности, правопорядка, сократилась с 66,0 до 37,0% опрошенных. При этом доля респондентов, утверждающих обратное мнение — возросла более чем в два раза (с 14,0 до 36,0%).

Таблица 1

Мнение респондентов о выполнении государством своих основных обязанностей перед обществом по охране прав и свобод граждан, прав собственности, правопорядка (РФ, % от числа опрошенных)

Выполняет			Не выполняет			Затрудняюсь ответить		
2006, VI	2010, VI	2015, XII	2006, VI	2010, VI	2015, XII	2006, VI	2010, VI	2015, XII
14,0	23,0	36,0	66,0	54,0	37,0	20,0	23,0	27,0

По данным Центра стратегических социальных и социально-политических исследований ИСПИ РАН, позитивную динамику характеризуют и индексы обеспечения государством гарантий прав и свобод человека и гражданина[4].

[1] С использованием материалов статьи «Права и свободы человека и гражданина в социологическом измерении», подготовленной доктором социологических наук, профессором, главным научным сотрудником Дальневосточного института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации Байковым Николаем Михайловичем.

[2] Механизм защиты прав и свобод человека. [Электронный ресурс.] Режим доступа: http://jurkom74.ru/materialy-dlia-ucheby/mekhanizm-zashchity-prav-i-svobod-cheloveka

[3] Социологический мониторинг общественного мнения жителей Хабаровского края по теме: «Социальная активность жителей Хабаровского края», проведенный в 2014—2016 гг. Объем выборки составлял от 600 до 1000 жителей Хабаровского края в возрасте старше 18 лет. Статистическая погрешность не превышает 5%. В исследовании использована методика маршрутной (поквартирной) многоступенчатой случайной выборки. Опрос проводился в двух городских округах (г. Хабаровске и г. Комсомольске-на-Амуре) и в 8 муниципальных районах, репрезентирующих население края по основным характеристикам его социально-территориального размещения.

[4] Левашов В. К., Афанасьев В. А., Новоженина О. П., Шушпанова И. С. Экспресс-информация «Как живешь, Россия?». XLIII этап социологического мониторинга, декабрь 2015 года. — М.: ФГБУН — ИСПИ РАН, 2016.

ЭР00856

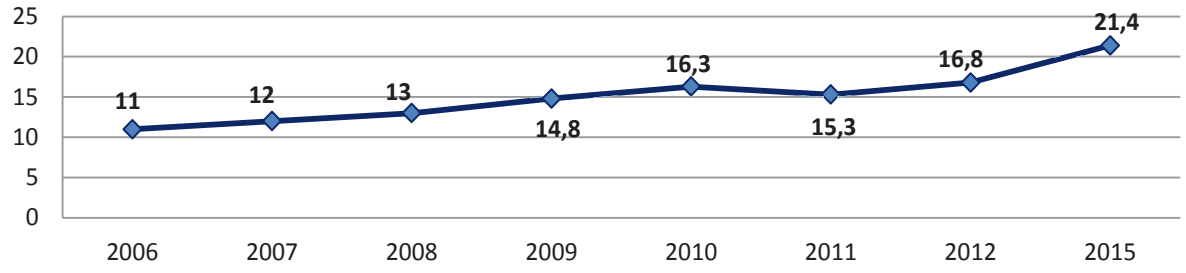


Диаграмма 1. Динамика индекса обеспечения государством гарантий прав и свобод человека и гражданина

Наиболее важными конституционными правами и свободами жители Хабаровского края считают права личности и социально-экономические права, которые служат основой их жизнедеятельности (табл. 2).

Так, среди личных прав две трети опрошенных жителей считают для себя наиболее важным и приоритетным право на жизнь в качестве основного и неотчуждаемого. Гарантированные Конституцией Российской Федерации свободы личности выделяют в качестве важных и актуальных для себя примерно третья часть жителей края. Исключение составляют религиозные свободы и свободы совести, которые отметили лишь шестая часть респондентов.

Таблица 2

Мнения жителей Хабаровского края о значимости и приоритетности для них наиболее важных прав и свобод (в % от числа опрошенных)

Личные права		Социально-экономические права		Политические права	
Право на жизнь	66,2	Право на охрану здоровья	56,8	Право на защиту своих прав и свобод	52,7
Право на свободу и личную неприкосновенность	39,5	Право на жилище	51,3	Право избирать и быть избранным	16,7
Свобода мысли и слова	35,3	Право на образование	49,0	Право на участие в общественной и политической жизни	15,8
Свобода от любых вмешательств в частную жизнь	33,2	Право на социальное обеспечение	42,3	Свобода объединений и союзов	8,5
Свобода передвижения по стране и за ее пределами	32,0	Право на отдых	41,7		
Право на родной язык	25,2	Право на труд	41,3		
Религиозные свободы и свободы совести	16,2	Право частной собственности, предпринимательства	21,5		

Важной характеристикой состояния правосознания и правозащитной деятельности выступает оценка населением нарушений прав и свобод. Полученные результаты свидетельствуют, что в реальности права и свободы граждан значительно меньше нарушаются, нежели это представлено в их оценочных суждениях. Более того, две трети опрошенных отмечают, что их права и свободы не ущемляются. Среди тех, кто отметил нарушения своих прав в большей степени, выделили ущемление и нарушение социально-экономических прав, в меньшей — политических прав и свобод (табл. 3).

Таблица 3

Представления жителей Хабаровского края о нарушениях наиболее важных прав и свобод (в % от числа опрошенных)

Наименование права	Нарушаются в России		Нарушались у Вас, членов Вашей семьи	
	2014	2015	2014	2015
1	2	3	4	5
Право на охрану здоровья	28,7	27,2	11,6	10,7
Право на социальное обеспечение	19,3	24,0	8,6	11,2
Право на жилище	25,5	31,2	7,1	11,3
Право на труд	11,3	16,2	5,8	7,5

ЭР00856

1	2	3	4	5
Право на отдых	10,3	12,8	5,6	5,2
Право на защиту своих прав и свобод	21,2	22,3	5,5	7,5
Право на образование	14,3	16,7	5,1	6,3
Право на свободу мысли и слова	14,4	14,5	3,8	3,5
Право на свободу от любых вмешательств в частную жизнь	9,6	10,3	2,9	4,5
Право на жизнь	8,5	10,8	2,8	2,2
Право на свободу и личную неприкосновенность	12,8	16,0	2,8	2,7
Право частной собственности, предпринимательства	6,1	8,3	2,6	3,2
Право на свободу передвижения по стране и за ее пределами	5,9	6,8	2,1	3,0
Право избирать и быть избранным	6,5	9,3	1,5	1,8
Право на родной язык	3,5	3,2	1,3	2,5
Право на религиозную свободу и свободу совести	3,9	5,5	1,3	1,3
Право на участие в общественной и политической жизни	5,0	5,2	1,1	2,3
Право на свободу объединений и союзов	3,5	4,0	1,0	0,8
Никакие права и свободы не ущемляются	9,5	8,3	63,6	61,5

Примерно четверо из десяти опрошенных жителей края в разной степени все же отмечают нарушение основных прав и свобод. Отражением этих представлений могут служить оценки удовлетворенности услугами, условиями и качеством обслуживания в приоритетных сферах жизнедеятельности населения. Они определяют предметную область для повышения эффективности социального взаимодействия всех субъектов правовой защиты граждан (табл. 4).

Таблица 4

Удовлетворенность жителей Хабаровского края (в % от числа опрошенных)

Варианты ответов	Да*	Нет**	Затруд. ответить
Услугами ЖКХ	45,0	36,0	19,0
Мероприятиями по улучшению жилищных условий в рамках существующих программ	30,0	39,0	31,0
Качеством обслуживания в медицинских учреждениях по месту проживания	47,0	44,0	9,0
Работой врачей-специалистов в поликлиниках	37,0	50,0	12,0
Работой стационарной медицинской помощи	44,0	37,0	19,0
Работой скорой медицинской помощи	54,0	31,0	15,0

*Сумма ответов по позициям «да» и «скорее да, чем нет»
**Сумма ответов по позициям «нет» и «скорее нет, чем да»

В то же время за усредненными представлениями степени удовлетворенности населения о реализации своих прав на достойное жилье и жилищные условия, качество медицинской помощи скрыт существенный разброс по городским округам и муниципальным районам края.

Так, например, в г. Хабаровске удовлетворенность услугами ЖКХ составляет 70,0% от числа опрошенных, а неудовлетворенных — 24,0%.

В г. Комсомольске-на-Амуре — соответственно 47,0 и 42,0%. Еще более существенны различия в оценках услуг ЖКХ жителями муниципальных образований районного уровня. Так, в Амурском, Вяземском, Верхнебуреинском, Охотском, Ванинском муниципальных районах доля неудовлетворенных услугами ЖКХ составляет половину и более от числа опрошенных.

Основные причины этой неудовлетворенности, по мнению опрошенных — высокая стоимость жилья, высокие ставки ипотечного кредитования и отсутствие строительства нового доступного жилья. При этом нуждаемость в улучшении жилищных условий выражает каждый второй опрошенный житель края. В большинстве своем высокую потребность в улучшении жилищных условий отмечают жители сельских районов, где она значительно превышает средний по краевой выборке показатель.

Анализ обращений за помощью, поддержкой, решением проблем, связанных с нарушением прав и свобод, во многом отражает степень доверия граждан к правозащитным институтам. По данным опросов жителей края, в обществен-

ДВГНБ

ном мнении доминирует позитивная оценка основных правовых институтов в содействии гражданам в решении проблем, возникших с соблюдением их прав и свобод (табл. 5).

Таблица 5

Ранжирование мнений жителей Хабаровского края об эффективности обращения за помощью в те или иные структуры для решения проблем, защиты своих прав (в % от числа опрошенных)

Структуры	Скорее эффективно		Скорее неэффективно		Трудно сказать	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Суд	50,9	48,9	23,2	25,6	25,9	23,5
Прокуратура	48,8	43,3	22,5	24,9	28,6	31,7
Средства массовой информации	41,4	35,9	21,5	25,1	37,1	39,0
Государственный правозащитный институт (Уполномоченный по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей)	34,8	32,7	20,0	27,0	45,0	40,2
Полиция	28,0	32,0	40,4	37,4	31,6	30,6
Органы государственной власти (министерства, ведомства)	29,1	24,1	39,4	41,6	31,5	34,4
Руководители предприятий	29,2	21,1	31,3	37,5	39,5	41,5
Общественные правозащитные организации	22,1	19,2	31,4	33,7	46,5	47,1
Профсоюз	15,4	14,4	32,2	37,1	52,4	48,5
Депутаты	14,0	12,0	39,9	42,2	46,1	45,8
Общественная палата Хабаровского края	12,1	11,8	25,0	30,9	62,9	57,5
Политические партии	11,5	8,8	40,1	38,9	48,4	52,3

Половина опрошенных жителей края считают, что в большей степени эффективны в решении проблем и защите прав граждан суды и прокуратура, по одной третей — полиция и институт уполномоченных по защите прав граждан. Жители отмечают значительную роль СМИ как субъекта решения проблем, защиты своих прав. По этим субъектам социального взаимодействия по защите прав и свобод человека доля оценок «скорее эффективно» превышает долю «скорее неэффективно».

В то же время следует обратить внимание, что в общественном мнении сохраняется во многом «традиционный» для россиян способ решения проблем — обращение за помощью к влиятельным знакомым, родственникам.

Это отражает противоречивость и парадоксальность общественного сознания — критика власти в коррупции сосуществует с готовностью решить проблемы посредством родственников или влиятельных знакомых.

Результаты опросов отражают пока незначительность в механизме правовой защиты граждан роли общественных и политических институтов на региональном уровне. Если в целом «скорее эффективным» считают обращение для решения проблем, защиты своих прав в общественные, правозащитные организации пятая часть опрошенных, то к конкретным структурам — эта доля уменьшается до одной десятой.

При этом речь идет как о давно существующих структурах правозащитного взаимодействия (профсоюз, депутаты, партии, религиозные организации), так и недавно созданных (ОНФ, Общественная палата).

Наряду с этим отмечается и сокращение количества ответов опрошенных, считающих эффективным обращение за помощью в решении проблем правовой защиты в органы власти и руководителям предприятий.

Одновременно следует отметить о крайне низком уровне информированности жителей края о деятельности и возможностях решения различного рода актуальных проблем граждан в указанных выше структурах, поскольку очень высок процент граждан, затруднившихся с оценками эффективности обращений в те или иные структуры (по-прежнему доля таких оценок варьируется от 25 до 70%).

В завершении следует отметить, что приведенный выше социологический анализ не является исчерпывающим, но эти аспекты определяют основные рамки, «ритмы» функционирования правозащитной деятельности. Именно в них заложены основы социальной жизни — социальное неравенство, роль ценностей и мотивов, легитимация как признание взаимодействия обоснованным, законным, разумным и т. д.

В качестве заключения можно констатировать, что социологическое исследование — это очень эффективный инструмент в работе института уполномоченного по правам чело-

РЕПОЗИТОРИЙ ХГПУ

века. Именно с помощью социологического исследования можно получить большой массив достоверных и объективных данных о состоянии сферы прав и свобод человека и гражданина в регионе, о степени защищенности этих прав (по мнению жителей), о проблемных сферах, в которых права человека не всегда безупречно соблюдаются, об ощущениях граждан и их оценке ситуации с соблюдением и защитой конституционных прав государством и органами местного самоуправления, об информированности населения о своих конституционных правах и свободах, механизмах и способах их защиты. Именно люди выступают в роли уникального источника информации, который не может быть заменен никаким другим. Это возможность наиболее широко взглянуть на проблемное поле и получить наиболее репрезентативный отклик со стороны граждан.

Есть основания полагать, что применение этого инструмента в деятельности уполномоченных по правам человека и всех государственных органов, органов местного самоуправления может усовершенствовать их работу.

ДВГНБ

Раздел II.
ЛИЧНЫЕ (ГРАЖДАНСКИЕ) ПРАВА

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

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

Среди положений Конституции Российской Федерации, которые закрепляют личные права и свободы, статья 20 занимает особое место, поскольку она защищает право на жизнь — «Каждый имеет право на жизнь».

Право на жизнь образует первооснову всех других прав и свобод человека. Весь остальной комплекс прав — социальных, экономических, политических и культурных — утрачивает всяческий смысл при лишении человека жизни.

Провозглашая «право на жизнь» основным конституционным правом граждан, государство принимает на себя обязательства по созданию действенного механизма ее охраны и защиты. Одним из элементов такого механизма является закрепление в отраслевом законодательстве ответственности за нарушение данного права. К примеру, Уголовный кодекс Российской Федерации содержит ряд норм, направленных на охрану жизни человека, в частности, установлена уголовная ответственность за убийство, доведение до самоубийства, оставление в опасности и многие другие.

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

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

Глава 1.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА ГОСУДАРСТВЕННУЮ ЗАЩИТУ В ПРОЦЕССЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ

Значительную часть обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, занимают обращения, связанные с деятельностью правоохранительных органов.

В 2017 году в адрес государственного правозащитного института поступило 355 таких обращений, что на 11% больше, чем в 2016 году. Из них 33 (9,3%) обращения связаны с деятельностью подразделений Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю и 322 (90,7%) — с работой органов внутренних дел.

Между тем стоит отметить, что количество объективно обоснованных жалоб не так значительно, что позволяет говорить об отсутствии системных нарушений прав граждан в данной сфере публичных отношений. При этом такая ситуация от части складывается на фоне снижения уровня преступности в целом. Так, согласно данным Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, за 2017 год в крае зарегистрировано 24 023 преступления, что на 11,1% ниже показателя 2016 года. Сокращение количественных показателей затронуло все категории преступлений, включая особо тяжкие (на 24,5%), тяжкие (на 13%), средней (на 12,9%) и небольшой тяжести (на 6,1%). Снижение преступности отмечается на территории всех муниципальных районов края, за исключением района имени П. Осипенко, где в отчетном году преступлений зарегистрировано на 4,7% больше, чем в предыдущем[1].

[1] Комплексный анализ оперативной обстановки на территории Хабаровского края по итогам 2017 года, подготовленный УМВД России по Хабаровскому краю к расширенному заседанию коллегии, состоявшейся 23.01.2018.

ДВГЮА

Следователями края расследованы 20 268 преступлений (в 2016 году — 23 380). К уголовной ответственности привлечены 11 158 лиц, из которых 7177 являются жителями края[1].

Уровень преступности (на 100 тысяч человек населения) составляет 1801,8, что ниже среднего показателя по Дальневосточному федеральному округу (1879,8), но выше среднероссийского показателя (1419,7).

В большинстве обращений, затрагивающих деятельность правоохранительных органов, граждане жаловались: на работу органов дознания и следствия (161 обращение, или 45,4% от общего количества обращений рассматриваемой категории); ставили вопросы, касающиеся регистрации по месту жительства или пребывания (55 обращений, или 15,5%); сообщали о конфликтах на бытовой почве (49 обращений, или 13,8%); заявляли о злоупотреблении сотрудниками правоохранительных органов служебным положением (32 обращения, или 9,0%).



Диаграмма 2. Тематика обращений, связанных с деятельностью правоохранительных органов

В целях содействия защите прав граждан к рассмотрению жалоб привлекались органы прокуратуры, а также руководители соответствующих ведомств, к которым Уполномоченный обращался для осуществления процессуального контроля и организации служебных проверок.

По-прежнему доминирующей темой обращений, касающихся деятельности правоохранительных органов, является работа органов следствия и дознания. При этом рост количества таких обращений в отчетном году составил 40% по сравнению с предыдущим периодом (со 115 до 161).

Зачастую граждане жалуются на длительность принятия должностными лицами следствия и дознания процессуальных решений.

В некоторых случаях такие обращения оказываются вполне обоснованными.

Так, гражданин М. обратился в Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю с заявлением о совершении сотрудниками полиции в отношении его противоправных действий. Указанное заявление было направлено для проверки в Северный межрайонный следственный отдел по городу Хабаровску. Позже материал проверки был передан по подследственности в следственный отдел по Центральному району города Хабаровска.

По результатам проверки постановлением следователя заявителю было отказано в возбуждении уголовного дела на основании пункта 2 части 1 статьи 24 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с отсутствием в деянии состава преступления.

Однако анализ имеющихся документов позволил сделать вывод, что обращение М. рассматривалось органами Следственного управления в общей сложности свыше четырех месяцев, из которых два месяца потребовалось следователям на установление места окончания предполагаемого преступления в отношении заявителя (что явно следовало из текста обращения) и один месяц — на передачу материала по подследственности и его регистрацию в книге регистрации сообщений о преступлениях.

В связи с этим можно прийти к выводу о том, что проверка по обращению заявителя была проведена следователями с нарушением требований статьи 6.1 Уголовно-процессуаль-

[1] Письмо УМВД России по Хабаровскому краю от 18.12.2017 № 5/9443.

ЭР00856

ного кодекса Российской Федерации об осуществлении уголовного судопроизводства в разумный срок.

По данному факту Уполномоченный обратился к руководителю Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю для проведения соответствующей служебной проверки, в ходе которой виновные лица были установлены и привлечены к дисциплинарной ответственности.

Стоит отметить, что весьма актуальной остается и проблема непроведения правоохранительными органами объективной всесторонней проверки по поступающим от граждан заявлениям и, как следствие, вынесение необоснованных решений об отказах в возбуждении уголовных дел.

В качестве примера стоит привести историю жителя г. Хабаровска, который, обратившись в адрес Уполномоченного, сообщил, что в квартире, доставшейся ему в наследство от брата, с разрешения директора управляющей компании проживают посторонние лица. Усмотрев в данной ситуации факт самоуправства, гражданин обратился в отдел полиции.

Без проведения полной проверки, ограничившись лишь опросом директора управляющей компании и жильцов этой квартиры, сотрудники полиции не усмотрели признаков правонарушения, и в возбуждении уголовного дела было отказано.

Дальнейшая проверка с привлечением районной прокуратуры лишь подтвердила мнение Уполномоченного о необоснованном списании материалов. Прокурором в адрес руководителя органа внутренних дел было внесено требование об устранении нарушений закона. В результате заявление гражданина было изъято из номенклатурного дела для проведения дополнительной проверки.

В свою очередь, Уполномоченный направил запрос в УМВД России по Хабаровскому краю для организации служебной проверки по данному факту. В результате были установлены лица, допустившие нарушение, однако самим гражданином подано заявление с просьбой не привлекать сотрудников полиции к дисциплинарной ответственности.

В ряде случаев Уполномоченный по собственной инициативе обращается в правоохранительные органы при наличии оснований полагать, что обстоятельства, излагаемые заявителем, могут иметь уголовную составляющую.

Так, к Уполномоченному поступило обращение жительницы города Хабаровска о неудовлетворительном медицинском обеспечении в одном из учреждений здравоохранения края, повлекшем смерть ее матери.

Подробно ознакомившись с имевшимися материалами, Уполномоченный счел необходимым обратиться в территориальный орган Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю для организации проверки на предмет наличия в действиях работников медицинского учреждения признаков уголовно наказуемого деяния.

По данному обращению следственным органом возбуждено уголовное дело, расследование которого, ввиду необходимости проведения ряда судебных экспертиз, продолжается. Ход расследования по запросу Уполномоченного взят на особый контроль руководством следственного управления.

Анализируя тематику поступивших обращений, нельзя не обратить внимание на существенный рост числа обращений, связанных с деятельностью органов внутренних дел в области миграционного учета. Их количество увеличилось на 72%, с 32 обращений в 2016 году до 55 в 2017 году.

Заявители сообщают о длительных сроках выдачи разрешительных документов, о нарушениях в процессе их оформления, а также просят дать разъяснения по вопросам легализации пребывания на территории Российской Федерации, которые они по каким-то причинам не получили в компетентных органах.

По поводу неудовлетворительной работы одного из подразделений по вопросам миграции ко мне обратилась гражданка Украины, находящаяся на территории России на основании удостоверения беженца.

Заявительница утверждала, что в результате нарушений, допущенных сотрудниками государственного органа, она не смогла своевременно получить разрешение на временное проживание в Российской Федерации и вынуждена была повторно собирать необходимый пакет документов, что повлекло для нее существенные материальные затраты.

По результатам проверки, проведенной с привлечением прокуратуры Хабаровского края, факт нарушения действующего законодательства в деятельности этого миграционного подразделения подтвердился.

В связи с этим надзорным ведомством приняты соответствующие меры прокурорского реагирования. В отношении должностных лиц, допустивших нарушения, УМВД России по Хабаровскому краю была назначена служебная проверка, а заявительница смогла получить разрешение на временное проживание в Российской Федерации.

Между тем в 2017 году отмечено снижение количества жалоб о нарушении законности и злоупотреблении служебным положением работниками правоохранительных органов. Сни-

ЭР00856

жение обращений по этим вопросам составило почти 40% (с 53 обращений в 2016 году до 32 обращений в 2017 году).

Представляется, что во многом это стало итогом работы по повышению уровня открытости ведомств, взаимодействию с правозащитными институтами и общественностью.

Успешными можно считать и результаты межведомственного взаимодействия в области профилактики правонарушений, что, в частности, подтверждается ранее упомянутым сокращением числа зарегистрированных преступлений в крае.

В рамках реализации мероприятий государственной программы Хабаровского края «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае» в отчетном году освоено более 14 млн рублей.

Несмотря на то, что во всех муниципальных районах и городских округах приняты программы реализации мероприятий профилактической направленности, в пяти муниципальных образованиях (г. Хабаровск, Амурский, Комсомольский, Нанайский, Ульчский муниципальные районы), по данным органов внутренних дел, финансирование таких мероприятий не предусматривается на протяжении уже нескольких лет.

22 июня 2017 года состоялось расширенное заседание Правительства Хабаровского края по вопросу «Реализация на территории Хабаровского края мероприятий по профилактике правонарушений и противодействию преступности», в ходе которого рассмотрены проблемные вопросы в сфере противодействия преступности на территории Хабаровского края.

Обеспечен обмен информацией между органами исполнительной власти края, правоохранительными, надзорными и судебными органами края.

Наряду с сокращением общего количества преступлений на 5,6% по сравнению с предыдущим годом снизился и уровень рецидивной преступности. В 2017 году из общего числа лиц, совершивших преступления на территории края, 6 664 привлекались к уголовной ответственности ранее[1]. Однако, несмотря на сокращение количества преступлений данной категории, уровень рецидивной преступности в крае остается высоким и значительно превосходит общероссийский.

Практически каждое третье расследованное в крае преступление совершено лицами, ранее уже совершавшими преступления.

В целях повышения эффективности работы по предупреждению рецидивной преступности руководством Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю указано сотрудникам следственных подразделений края в обязательном порядке акцентировать внимание на обстоятельствах, способствовавших совершению гражданами преступлений.

По состоянию на 01 ноября 2017 года в органах внутренних дел под административным надзором находилось 953 человека. За год в суды было направлено 149 заявлений об установлении административного надзора.

В целях предупреждения совершения преступлений правоохранительными органами в отношении подотчетных лиц организовывались мероприятия «Рецидив-2017», «Быт», «Надзор-2017», а также «День поднадзорного лица», участие в котором принимают и сотрудники аппарата Уполномоченного.

Работа с бывшими осужденными в формате «Дня поднадзорного лица» проводится с 2015 года. Ее целью является снижение уровня повторных преступлений, совершаемых лицами, в отношении которых на основании Федерального закона от 06.04.2011 № 64-ФЗ «Об административном надзоре за лицами, освобожденными из мест лишения свободы» установлен административный надзор, а также социальная поддержка и информирование лиц данной категории.

В ходе организуемых встреч поднадзорные лица информируются о государственных услугах, которые могут быть им оказаны в сфере здравоохранения, социального и пенсионного обеспечения, занятости населения, а также получают возможность задать интересующие их вопросы.

В результате таких мероприятий гражданам оказывается помощь в трудоустройстве, восстановлении документов, получении социальных гарантий, поиске места жительства.

В свою очередь, специалисты аппарата Уполномоченного оказывают всем обратившимся бесплатную юридическую помощь в форме консультаций.

В 2017 году активно продолжалась реализация мер, направленных на привлечение к добровольному участию жителей края в охране общественного порядка, в соответствии с положениями Федерального закона от 02.04.2014 № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» и Закона Хабаровского края от 25.04.2012 № 188 «О регулировании отдельных вопросов участия граждан в охране общественного порядка на территории Хабаровского края».

Так, за 11 месяцев 2017 года в региональный реестр народных дружин и общественных объединений правоохранительной направленности по Хабаровскому краю включены 5 на-

[1] Письмо УМВД России по Хабаровскому краю от 18.12.2017 № 5/9443.

ЭР00856

родных дружин численностью 32 человека.

По состоянию на 30.11.2017 в региональном реестре числится 145 народных дружин численностью 1 398 человек.

В текущем году при содействии дружинников пресечено 945 административных правонарушений, раскрыто 19 преступлений. Сотрудниками полиции совместно с дружинниками проведено 2642 рейдового мероприятия, из незаконного оборота изъято 482 литра спиртосодержащей продукции.

В рамках профилактических мероприятий совместно с участковыми уполномоченными полиции проверено 714 лиц, состоящих на учете в органах внутренних дел. Совместно с инспекторами по делам несовершеннолетних посещено 695 неблагополучных семей, проверено 530 несовершеннолетних, состоящих на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, проведено 560 бесед по профилактике правонарушений в жилом секторе и в образовательных учреждениях[1].

Администрации муниципальных образований, в свою очередь, оказывают возможное содействие в материально-техническом обеспечении народных дружин.

В городе Хабаровске на базе муниципального автономного учреждения «Центр патриотического воспитания» 27 апреля 2017 года был открыт штаб народных дружин.

На территории Хабаровского края также включены в реестр народных дружин и осуществляют деятельность по охране общественного порядка 5 казачьих народных дружин общей численностью 58 человек.

За 11 месяцев 2017 года члены казачьих народных дружин совместно с сотрудниками полиции приняли участие в проведении 169 профилактических мероприятий (из них 50 по охране общественного порядка при проведении массовых мероприятий). Оказано содействие полиции в пресечении 45 административных правонарушений, предусмотренных статьей 20.21 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях «Появление в общественных местах в состоянии опьянения», совместно с участковыми уполномоченными полиции проведено 16 профилактических бесед в жилом секторе и в образовательных учреждениях. В рамках профилактической работы совместно с участковыми уполномоченными полиции и инспекторами по делам несовершеннолетних проверено 36 неблагополучных семей, 21 несовершеннолетний, состоящий на учете в инспекции по делам несовершеннолетних, 35 лиц, состоящих на профилактическом учете у участковых уполномоченных полиции.

Говоря о профилактике правонарушений, стоит отметить, что некоторые аспекты в данном вопросе требуют дополнительного правового регулирования.

Так, обращение жительницы одного из районных центров края показало, что субъектами профилактики правонарушений различным образом могут интерпретироваться некоторые требования законодательства, в частности, в сфере профилактики правонарушений несовершеннолетних.

Заявительница является врачом акушером-гинекологом в одном из учреждений здравоохранения Хабаровского края.

В июне 2017 года районной прокуратурой в адрес руководства учреждения было внесено представление об устранении нарушений закона, выразившихся в несообщении в правоохранительные органы информации о несовершеннолетних лицах, не достигших шестнадцатилетнего возраста и вставших на учет по беременности, и лицах, не достигших совершеннолетия, живущих половой жизнью. Впоследствии на основании акта прокурорского реагирования заявительница была привлечена к дисциплинарной ответственности.

В качестве основания внесения представления прокуратурой района была применена статья 9 Федерального закона от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», согласно которой органы и учреждения системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в пределах своей компетенции обязаны обеспечивать соблюдение прав и законных интересов несовершеннолетних, осуществлять их защиту от всех форм дискриминации, физического или психического насилия, оскорбления, грубого обращения, сексуальной и иной эксплуатации, выявлять несовершеннолетних и семьи, находящиеся в социально опасном положении, а также незамедлительно информировать орган внутренних дел о выявлении родителей несовершеннолетних или иных их законных представителей и иных лиц, жестоко обращающихся с несовершеннолетними и (или) вовлекающих их в совершение преступления, других противоправных и (или) антиобщественных действий либо склоняющих их к суицидальным действиям или совершающих по отношению к ним другие противоправные деяния, а также о несовершеннолетних, совершивших правонарушение или антиобщественные действия.

Вместе с тем стоит отметить, что исходя из предписаний части 1 статьи 23, части 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации конфи-

[1] Письмо УМВД России по Хабаровскому краю от 18.12.2017 № 5/9443.

ЭР00856

денциальным характером обладает любая информация о частной жизни лица, а потому она, во всяком случае, относится к сведениям ограниченного доступа.

Сохранность врачебной тайны гарантируется государством и обеспечивается законодательно путем закрепления определенных запретов и ответственности за их нарушение. Юридические основы защиты врачебной тайны заложены Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», Федеральным законом от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных».

В соответствии с пунктом 5 части 4 статьи 13 Федерального закона № 323-ФЗ сведения, составляющие врачебную тайну, без согласия гражданина или его законного представителя направляются в целях информирования органов внутренних дел о поступлении пациента, в отношении которого имеются достаточные основания полагать, что вред его здоровью причинен в результате противоправных действий.

Согласно пункту 9 части 1 статьи 79 данного закона, медицинская организация обязана информировать органы внутренних дел в порядке, установленном уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий.

Порядок информирования медицинскими организациями органов внутренних дел о поступлении пациентов, в отношении которых имеются достаточные основания полагать, что вред их здоровью причинен в результате противоправных действий, утвержден приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 17.05.2012 № 565н.

В пункте 2 Порядка определено, что медицинские организации передают сведения о поступлении (обращении) пациентов в случаях наличия у них следующих признаков причинения вреда здоровью в результате совершения противоправных действий:

— признаки изнасилования и (или) иных насильственных действий сексуального характера;

— иные признаки причинения вреда здоровью, в отношении которых есть основания полагать, что они возникли в результате противоправных действий.

Нормативными актами установлено, что под вредом, причиненным здоровью человека, понимается нарушение анатомической целостности и физиологической функции органов и тканей человека в результате воздействия физических, химических, биологических и психических факторов внешней среды.

Определение понятия «вред здоровью» дает исчерпывающий перечень причин (повреждающих факторов) травмы: физических, химических, биологических, психических.

Следовательно, медицинский работник обязан сообщать в территориальные органы внутренних дел (по месту нахождения медицинской организации) только о случаях обнаружения при обследовании несовершеннолетнего признаков насилия (причинения вреда).

Предоставление информации в правоохранительные органы в иных случаях, не установленных законодательством Российской Федерации, приведет к нарушению врачебной тайны и прав несовершеннолетних, закрепленных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации.

Поскольку приведенные выше нормы законодательства Российской Федерации являются специальными и превалируют над положениями Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», вызывает сомнение обоснованность акта реагирования районной прокуратуры, вынесенного в отношении медицинской организации.

Тем не менее предложение о пересмотре представления прокурора района, направленное Уполномоченным в адрес прокурора Хабаровского края, было оставлено без удовлетворения.

Между тем данный вопрос является достаточно дискуссионным, как в профессиональном сообществе, так и среди граждан.

В частности, летом 2017 года внимание общественности вызвал приказ министерства здравоохранения Саратовской области (вступивший в силу 30.05.2017 и согласованный с региональной прокуратурой), которым на главных врачей была возложена обязанность по информированию органов внутренних дел и регионального управления по охране материнства и детства о случаях поступления несовершеннолетних в возрасте до 16 лет в состоянии беременности, а также в случае выявления нарушения целостности девственной плевы или заболеваний, передающихся половым путем.

Однако в связи с широким общественным резонансом в регионе, дискуссией, в которой выступили юристы, общественные деятели, депутаты, Уполномоченный по правам ребенка в Российской Федерации (выступающий против данного приказа), приказ был отменен.

Представляется, что дальнейшее распространение аналогичной практики в субъектах Российской Федерации при отсутствии законодательного закрепления способно создать угрозу массового нарушения прав и свобод че-

ЭР00856

ловека и гражданина, в том числе несовершеннолетних.

В целях недопущения подобного развития ситуации в адрес Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации было подготовлено письмо о необходимости внесения предложений по совершенствованию механизмов правового регулирования данной сферы правоотношений.

На момент выпуска доклада решение федерального омбудсмена в адрес Уполномоченного не поступило. Дискуссия по данному вопросу будет продолжена в 2018 году. К обсуждению проблемы планируется привлечь депутатов Законодательной Думы Хабаровского края, представителей научного сообщества, а также общественные организации.

Анализируя эффективность мер профилактики правонарушений, нельзя не обратить внимание на тот факт, что значительная их часть совершается в состоянии алкогольного или наркотического опьянения. Так, удельный вес преступлений, совершаемых в состоянии алкогольного опьянения, составляет более 30% от общего количества. При этом в таком состоянии совершаются около 90% убийств.

В настоящее время в Российской Федерации, в том числе на региональном уровне, действует ряд ограничений, связанных с реализацией спиртосодержащей продукции. Тем не менее до сих пор законодательно не урегулирован механизм предупреждения бытовых преступлений, совершенных на почве употребления спиртных напитков.

Данный вопрос стал темой обсуждения одного из заседаний межведомственной рабочей группы по изучению состояния соблюдения прав и свобод человека в сфере уголовного судопроизводства на досудебной стадии при Следственном управлении Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, в которую входит и Уполномоченный.

Обсуждая варианты выхода из сложившейся ситуации, члены рабочей группы затронули вопросы возрождения практики принудительного лечения алкоголизма и содержания граждан, находящихся в состоянии опьянения, в специализированных учреждениях (вытрезвителях).

Так, законодательство советского периода предусматривало как принудительное лечение от алкогольной и наркотической зависимости осужденных, так и принудительное лечение в лечебно-трудовых профилакториях больных хроническим алкоголизмом или наркоманией, уклоняющихся от добровольного лечения и нарушающих трудовую дисциплину, общественный порядок и правила социалистического общежития.

Кроме того, в стране действовала сеть медицинских вытрезвителей, куда доставлялись лица в состоянии алкогольного опьянения, требующие временной изоляции от общества.

В настоящее время возможность оказания медицинской помощи без согласия граждан или их законных представителей предусмотрена в отношении лиц, страдающих заболеваниями, представляющими опасность для окружающих. В перечне социально значимых заболеваний и заболеваний, представляющих опасность для окружающих, определенном Правительством Российской Федерации, алкогольная зависимость до настоящего времени не значится.

Несмотря на то, что предложение о внесении изменений (дополнений) в постановление Правительства Российской Федерации от 01.12.2004 № 715 «Об утверждении перечня социально значимых заболеваний и перечня заболеваний, представляющих опасность для окружающих» получило противоречивые отзывы, члены рабочей группы оказались единодушны в суждениях о целесообразности разработки механизма помещения в медицинскую организацию лиц, больных алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, путем внесения изменений в уже существующие федеральные законы (в частности, Закон Российской Федерации от 02.07.1992 № 3185-1 «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации), либо издания отдельного законодательного акта.

Вполне очевидно, что решение обозначенной проблематики в таком ключе имеет определенные перспективы.

В связи с этим Уполномоченным было предложено рассмотреть данный вопрос на межведомственном уровне с участием Правительства края, краевых парламентариев, заинтересованных ведомств и представителей научного сообщества в целях проработки концепции законодательной инициативы.

При этом немаловажно помнить о необходимости соблюдения баланса между интересами государства и общества в целом и правами отдельных граждан.

Подобная практика совместного анализа наиболее острых общественных проблем — эффективный метод сотрудничества государственных структур и институтов гражданского общества. В связи с этим взаимодействие Уполномоченного с правоохранительными органами является одним из ведущих направлений его деятельности.

В качестве одного из механизмов взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае с такими структурами было выбрано подписание соглашений о

ЭР00856

сотрудничестве. Такие соглашения не только позволяют наилучшим образом организовать совместную работу, но и устанавливают определенные правила взаимодействия для договаривающихся сторон.

На сегодняшний день Уполномоченным заключены соглашения о сотрудничестве и взаимодействии с прокуратурой Хабаровского края, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю, Дальневосточным следственным управлением на транспорте Следственного комитета Российской Федерации.

Наличие таких соглашений обеспечивает возможность проведения совместных проверок по фактам нарушений прав и свобод граждан, принятия мер дисциплинарного характера к виновным должностным лицам, а также позволяет проводить совместную работу, направленную на выявление системных нарушений прав граждан.

Взаимодействие с Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю позволяет не только Уполномоченному, но и сотрудникам аппарата беспрепятственно посещать изоляторы временного содержания органов внутренних дел, центр временного содержания иностранных граждан, при этом есть возможность осматривать все имеющиеся в них помещения и лично общаться с содержащимися там лицами.

В подобных мероприятиях участвуют и сотрудники органов прокуратуры, с которыми регулярно разрабатываются графики совместных проверок.

Более того, заключения Уполномоченного, составленные по итогам проверок, используются прокуратурой при принятии мер реагирования, в том числе при восстановлении нарушенных прав граждан посредством обращения в суд.



Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае посетил изолятор временного содержания подозреваемых и обвиняемых ОМВД России по Амурскому району, Амурск, сентябрь 2017 года



Заседание Общественного совета при Следственном управлении Следственного комитета по Хабаровскому краю, Хабаровск, июнь 2017 года

В рамках сотрудничества со Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, Уполномоченный помимо участия в работе вышеупомянутой межведомственной рабочей группы также присутствует на заседаниях Общественного совета при Следственном управлении, где обсуждаются наиболее актуальные проблемы борьбы с преступностью и обеспечения безопасности граждан, а также разрабатываются пути решения данных проблем.





Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае посетил Центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Хабаровскому краю, Хабаровск, апрель 2017 года

ЭР00856





Межведомственный научно-практический семинар, проводимый пятым факультетом повышения квалификации Института повышения квалификации ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации», Хабаровск, май 2017 года

Сотрудники аппарата Уполномоченного как эксперты также принимают участие в межведомственных научно-практических семинарах, проводимых Пятым факультетом повышения квалификации Института повышения квалификации ФГКОУ ВО «Московская академия Следственного комитета Российской Федерации».

При этом круг участников из силовых структур не ограничивается территорией Хабаровского края. Таким образом следователи со всего Дальневосточного федерального округа знакомятся с правозащитным институтом.

В рамках соглашения о сотрудничестве между Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю с 2017 года сотрудники аппарата Уполномоченного принимают участие в проведении уроков правовых знаний для учащихся профильного кадетского класса Следственного комитета, образованного в муниципальном бюджетном образовательном учреждении «Средняя образовательная школа № 38» города Хабаровска.

Одним из показателей эффективного взаимодействия с правоохранительными органами является проведение Уполномоченным приемов граждан совместно с руководителями данных ведомств.

Такая практика зачастую позволяет решить проблему на месте, а вопросы, требующие более глубокого изучения, взять должностным лицам под личный контроль. Это, безусловно, повышает уровень доверия населения к деятельности правоохранительных органов.

Кроме того, тесное сотрудничество с указанными государственными структурами позволяет наилучшим образом анализировать положения действующих нормативных актов, выявлять актуальные проблемы в области прав и свобод граждан и подготавливать совместные предложения по совершенствованию законодательства.

Так, одним из проблемных вопросов, неоднократно фигурировавших в обращениях граждан и требующих проработки на межведомственном уровне, является порядок предоставления подозреваемым и обвиняемым свиданий с родственниками и иными лицами.

Статьей 17 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» каждому подозреваемому и обвиняемому гарантировано право на свидания с родственниками и иными лицами, перечисленными в статье 18 данного Федерального закона.

Подозреваемым и обвиняемым на основании письменного разрешения лица или органа, в производстве которых находится уголовное дело, может 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 закона, с одной стороны, направлены на сохранение и укрепление семейных, родственных и иных социально полезных связей подозреваемых и обвиняемых, находящихся в местах содержания под стражей, и обеспечивают при этом интересы раскрытия и расследования уголовных преступлений, с другой стороны.

Следует также отметить, что статьей 9 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации провозглашен принцип уважения чести и достоинства личности. Более того,

ДВГЮА



Совместный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и руководителем краевого Следственного управления, Хабаровск, июнь 2017 года



Совместный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и руководителем краевого Следственного управления, Комсомольск-на-Амуре, май 2017 года

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 пределы его усмотрения законодателем не установлены, на практике определяющее значение для следователя при разрешении подобных обращений приобретает, прежде всего, поведение подследственного в рамках уголовного дела (признание вины, содействие раскрытию преступления и т. д.).

Кроме того, в ходе рассмотрения обращений граждан можно отметить, что зачастую решение об отказе в удовлетворении ходатайства о разрешении свидания принимается следователем лишь на основании предположений, обосновано общими типовыми фразами (например: «могут быть известны обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела»; «может быть заинтересован(а) в исходе уголовного дела»; «может получить или передать сведения, которые могут воспрепятствовать установлению истины по уголовному делу») и не подкреплено какими-либо объективными данными, что ставит под сомнение как целесообразность свидания, так и способность должностных лиц следственного изолятора пресечь неправомерные действия со стороны участников свидания.

Тем не менее Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что норма статьи 18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» не может быть истолкована как предоставляющая лицу или органу, в производстве которых находится уголовное дело, возможность отказывать обвиняемому (подозреваемому) в осуществлении его права на свидание с родственниками или иными лицами без достаточно веских оснований, связанных с необходимостью обеспечения прав и свобод других лиц, а также интересов правосудия по уголовным делам. Такого рода отказы, как и отказы в удовлетворении любых других ходатайств участников уголовного судопроизводства, должны оформляться в виде мотивированного постановления и могут быть обжалованы прокурору или в суд общей юрисдикции, которые с учетом всех фактических обстоятельств дела оценивают, насколько обоснованно в каждом конкретном случае обвиняемому (подозреваемому) отказывается в свидании с близкими родственниками и иными лицами.

Официальная статистика оспаривания решений следователей об отказе в выдаче разрешения на свидание немногочисленна. Вместе с тем данный вопрос в большей степени носит скрытый характер, поскольку не все случаи отказов по тем или иным причинам предаются огласке и приобретают официальную форму.

Кроме того, при наличии законодательно закрепленного механизма обеспечения тайны следствия, правовых и технических средств доказывания существующая процедура оформления разрешения на свидание с подозреваемым (обвиняемым) устарела и может рассматриваться не более чем средство психологического воздействия на подследственного.

С учетом изложенного приемлемым и логичным представляется отнесение полномочий по рассмотрению заявлений о предоставлении свиданий с родственниками и иными лицами на руководителей мест содержания под стражей, где содержатся следственно-арестованные и проходят свидания. Аналогичный порядок целесообразно распространить и на предоставление платных телефонных разговоров.

Такой вариант позволит не только обеспечить соблюдение права граждан на уважение частной и семейной жизни, но и снизить нагрузку на следователей и судей, освободив их от выполнения функции, напрямую не связанной с уголовным судопроизводством.

ЭР00856

Очередной проблемный вопрос, требующий обсуждения на межведомственном уровне, неоднократно поднимался жителями края в ходе приемов граждан, проводимых при посещении Уполномоченным муниципальных районов.

Сбор дикоросов для жителей северных территорий Хабаровского края является традиционным видом промысла, а произрастающие в лесу плоды и растения составляют значительную часть продовольственной базы местного населения. Для некоторых поселений лесные продукты также являются единственным источником заработка.

Вместе с тем за последнее время в крае участились случаи встречи человека с хищными животными (преимущественно медведями), многие из которых закончились трагически, вследствие чего среди жителей удаленных населенных пунктов возрос уровень тревоги за свою жизнь и здоровье при посещении леса. Выходящие в лес граждане, желая оградить себя от нападения, зачастую вооружаются огнестрельным охотничьим оружием.

Однако нахождение физических лиц в охотничьих угодьях с орудиями охоты без соответствующего разрешения является нарушением законодательства Российской Федерации в области охоты и сохранения охотничьих ресурсов и влечет административную ответственность.

Исходя из этого, приобрел актуальность вопрос об освобождении лиц, осуществляющих сбор дикоросов и имеющих при себе охотничье оружие в целях защиты на случай нападения дикого зверя, от обязанности по получению разрешения на добычу охотничьих ресурсов.

В целях его нормативного урегулирования Уполномоченным были направлены обращения в Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также в Федеральную службу войск национальной гвардии Российской Федерации, являющуюся уполномоченным органом в сфере оборота оружия.

Согласно позиции данных ведомств, внесение соответствующих изменений в законодательство Российской Федерации сможет разрешить сложившуюся ситуацию. Однако для объективного рассмотрения данной проблемы необходимо дополнительное обоснование, в том числе с приведением статистических данных.

Принимая во внимание тот факт, что решение этого вопроса затрагивает интересы значительной массы населения страны, в том числе жителей Дальнего Востока, Уполномоченным в 2018 году будет продолжена работа в данном направлении.

Глава 2.
РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В МЕСТАХ ПРИНУДИТЕЛЬНОГО СОДЕРЖАНИЯ

О готовности государства придерживаться безусловного приоритета прав человека можно судить по тому, как они соблюдаются в местах принудительного содержания.

При этом, оценивая эту сферу правоотношений, можно условно выделить два этапа (блока). Во-первых, это нормативно-правовое регулирование через создание законодательных и подзаконных актов, а во-вторых, само правоприменение, соблюдение предписаний.

В настоящее время на защиту прав подозреваемых, обвиняемых и осужденных направлен целый ряд нормативно-правовых актов.

В частности, действующим российским законодательством четко определено, что при исполнении наказаний осужденным гарантируются права и свободы граждан Российской Федерации. Лица, в отношении которых применены меры уголовно-, административно-правового характера, связанные с их изоляцией от общества, пользуются правами с ограничениями, установленными с изъятиями и ограничениями, установленными уголовным, уголовно-исполнительным и иным законодательством Российской Федерации, а также судом.

Следуя этим принципам, законодателю удалось создать массив нормативных правовых актов, четко устанавливающих допустимые изъятия и ограничения прав и свобод граждан в местах принудительного содержания, а также имеющиеся у них права и обязанности с учетом специфики, свойственной назначенной им мере административного или уголовного характера.

Однако с правоприменением в местах принудительного содержания дела обстоят не столь оптимистично.

Важным конституционным правом граждан является право на обращение в органы государственной власти: граждане Российской Федерации имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления (статья 33 Конституции Российской Федерации).

Реализация конституционного права в местах принудительного содержания имеет свою специфику, поскольку сопряжена с лишением человека свободы. Большинство таких обращений связано с обжалованием тех или иных действий (бездействия) и решений органов

ДВГНБ

власти, должностных лиц. Исходя из этого, законодателем предусмотрен исключительный порядок оформления и отправки таких обращений.

Так, предложения, заявления и жалобы, адресованные прокурору, в суд или иные органы государственной власти, которые имеют право контроля за местами содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, Уполномоченному при Президенте Российской Федерации по защите прав предпринимателей, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, уполномоченным по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации, в Европейский Суд по правам человека, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем подачи предложения, заявления или жалобы рабочего дня направляются.

Предложения, заявления и жалобы, адресованные в другие органы государственной власти, общественные объединения, общественную наблюдательную комиссию, а также защитнику, должны быть рассмотрены администрацией места содержания под стражей и направлены по принадлежности не позднее трех дней с момента их подачи.

За 2017 год к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае поступило 244 обращения по вопросам, связанным с пребыванием в местах принудительного содержания, что на 9,6 % меньше, чем в 2016 году. Обращения граждан были связаны с различными вопросами. В основном это жалобы на действия (бездействие) и решения сотрудников администрации учреждений уголовно-исполнительной системы — 79 обращений (32,4% от общего количества обращений по рассматриваемой тематике), вопросы организации медицинской помощи — 60 обращений (24,6%), соблюдения прав на свидание (переписку, предоставление телефонных переговоров, прием и передачу посылок и передач) — 43 обращения (17,6%), а также жалобы на неудовлетворительные условия содержания, материально-бытовое обеспечение — 23 обращения (9,4%).

Уже находясь в следственных изоляторах УФСИН России по Хабаровскому краю, подозреваемые (обвиняемые) и осужденные жалуются на условия содержания в изоляторах временного содержания, подведомственных органам внутренних дел — 11 обращений (4,5% от общего количества обращений по рассматриваемой тематике).

Также в течение 2017 года зарегистрировано 42 обращения (17,2%), в которых осужденные выражают несогласие с приговорами и иными судебными актами.

Следует отметить, что в каждом учреждении, где содержатся подозреваемые (обвиняемые) и осужденные, имеются информационные материалы с указанием контактной информации, в том числе Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. Кроме того, лица, желающие письменно обратиться по вопросу соблюдения прав и свобод, обеспечиваются необходимыми канцелярскими принадлежностями для составления соответствующего обращения. Таким образом, указанные категории граждан в полной мере реализуют свое право на обращение.

В свою очередь, отсутствие положительных решений по жалобам о нарушении права на переписку является дополнительным тому подтверждением.

Каждое из поступивших обращений получило надлежащую правовую оценку и рассмотрено в установленном порядке.

Также в отчетном году имели место случаи, когда в адрес Уполномоченного поступали письменные обращения из учреждений исполнения наказаний, адресованные в иные органы власти. Более того, отметки на этих почтовых отправлениях и в сопроводительных документах давали основание полагать, что срок направления обращений был нарушен. В каждом из этих случаев Уполномоченный требовал от руководства учреждений, откуда исходила корреспонденция, принятия мер по предотвращению впредь подобных ситуаций.

Количество таких случаев было незначительным. Тем не менее в 2018 году Уполномоченный продолжит отслеживать обозначенную проблему. В случае выявления повторных нарушений будет рассмотрен вопрос о принятии мер административно-правового воздействия с привлечением надзорных ведомств.

Однако не все готовы доверять письму, поэтому личный прием был и остается непременной формой общения с гражданами, находящимися в местах лишения свободы. Реализация данной формы коммуникации невозможна без посещения специализированных учреждений.

В отчетном году Уполномоченный лично посетил 14 учреждений, еще 5 учреждений посещено сотрудниками его аппарата. При этом каждая из инспекций омбудсмена завершалась проведением личного приема граждан. В 2017 году на личном приеме у Уполномоченного в учреждениях ФСИН России и МВД России побывали 77 человек.

Следует также отметить, что посещение учреждений является самым эффективным инструментом мониторинга соблюдения прав и свобод человека и гражданина в условиях изоляции от общества, а также контроля за соот-

ЭР00856





Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае проверил соблюдение прав осужденных в ФКУ ИК-7 УФСИН России по Хабаровскому краю, Комсомольск-на-Амуре, декабрь 2017 года

ветствием условий их содержания требованиям действующего законодательства.

На территории Хабаровского края функционируют в общей сложности 32 учреждения МВД России и ФСИН России, предназначенных для принудительного содержания граждан, из них:

— 16 изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых;

— 4 следственных изолятора;

— 9 исправительных колоний;

— 2 специальных приемников для лиц, арестованных в административном порядке;

— 1 специальное учреждение для временного содержания иностранных граждан.

В отчетном году список учреждений пополнился — осенью 2017 года в поселке Эльбан Амурского района начала работать исправительная колония особого режима, предназначенная для отбывания наказания в виде пожизненного лишения свободы. Лимит наполняемости учреждения составляет немногим менее четырехсот человек. Сейчас здесь содержатся уже более двух десятков осужденных.

Следует полагать, что данное событие, несмотря на тяжесть совершенного поступка указанной категории осужденных, стоит оценивать как определенный акт гуманности, поскольку в адрес Уполномоченного регулярно поступают обращения осужденных, которые отбывают наказание вдали от малой родины, и их родственников с просьбой о содействии в осуществлении перевода в исправительное учреждение по месту жительства. В этом отношении осужденные к пожизненному лишению свободы не являются исключением из правил.

В соответствии с уголовно-исполнительным законодательством Российской Федерации, осужденные к лишению свободы должны отбывать весь срок наказания, как правило, в одной исправительной колонии и в пределах территории субъекта Российской Федерации, в котором они проживали или были осуждены. Исключение из этого правила составляют осужденные за отдельные категории тяжких и особо тяжких преступлений, осужденные при особо опасном рецидиве преступлений, осужденные к пожизненному лишению свободы, осужденные к отбыванию лишения свободы в тюрьме, осужденные, которым смертная казнь в порядке помилования заменена лишением свободы.

Однако при отсутствии в субъекте Российской Федерации по месту жительства или по месту осуждения исправительного учреждения соответствующего вида или невозможности размещения осужденных в имеющихся исправительных учреждениях осужденные направляются по согласованию с ФСИН России в исправительные учреждения, расположенные на территории другого субъекта Российской Федерации, в котором имеются условия для их размещения.

По закону сейчас перевод осужденных из одного исправительного учреждения в другое исправительное учреждение того же типа возможен только в нескольких случаях (болезнь осужденного, обеспечение его личной безопасности либо при реорганизации (ликвидации) исправительного учреждения).

Однако в силу удаленности от дома места отбывания осужденными наказания их родственники по объективным причинам (материальное положение и (или) состояние здоровья) не имеют возможности отправиться на свидание с осужденным.

Несмотря на то, что в отношении данной категории осужденных действует особый порядок исполнения наказания, они не лишены права на свидание с родственниками и иными лицами.

Таким образом, с появлением первого на Дальнем Востоке исправительного учреждения подобного типа у осужденных к пожизненному лишению свободы, проживавших до

ИВГПР



Федеральное казенное учреждение «Исправительная колония № 6 УФСИН России по Хабаровскому краю», в ней отбывают наказание лица, приговоренные к пожизненному заключению, фото с сайта https://yandex.ru/images/search

осуждения как на территории Хабаровского края, так и сопредельных с ним субъектов Российской Федерации, появился шанс вернуться ближе к дому и поддерживать более тесное общение с близкими, достигая тем самым одной из главных целей уголовного наказания — исправления.

Одним из важных направлений Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 14.10.2010 № 1772-р, является достижение международных стандартов обращения с осужденными и лицами, находящимися в местах принудительного содержания, в том числе в части материально-бытовых условий их содержания. Материально-бытовое обеспечение представляет собой совокупность условий содержания осужденных, направленных на удовлетворение их потребностей в питании, одежде, надлежащих жилищно-бытовых и санитарно-гигиенических условиях, то есть факторов, призванных обеспечить нормальное существование человека в уголовно-исполнительных учреждениях.

К сожалению, несоблюдение прав на соответствующие условия содержания подозреваемых, обвиняемых и осужденных является актуальной проблемой в учреждениях УФСИН.

Так, в течение 2017 года неоднократно выявлялись следующие нарушения: отсутствие оконных проемов (их недостаточный размер); неудовлетворительное техническое состояние жилых помещений; несоблюдение норм обеспечения мебелью, инвентарем и предметами хозяйственного обихода и др.

Имеются также проблемы и в области государственного санитарно-эпидемиологического надзора на объектах УИС. Например: отсутствие медицинских книжек или их ненадлежащее оформление у осужденных, осуществляющих приготовление (порционирование, раздачу) пищи; отсутствие надлежащего контроля за процессом приготовления пищи; неисправное сантехническое оборудование; курение в неустановленных местах; биологические образования в помещениях; неудовлетворительная санитарная обработка помещений, в том числе дезинсекция, дератизация и т. д.

При инспектировании исправительных учреждений и следственных изоляторов нарушения в указанной сфере выявляются постоянно, а количество выявляемых нарушений сохраняется практически на одном уровне.

В связи с этим можно заключить о необходимости усиления профилактической работы с поднадзорными учреждениями, а в случае если такая работа не дает положительного результата — более активно использовать меры административно-правового воздействия.

Кроме того, в ходе посещения учреждений УИС края фиксируются признаки нарушений санитарно-эпидемиологического законодательства, точная фиксация которых возможна только с использованием лабораторно-инструментальных измерений (например, микроклимат, освещенность помещений).

Вместе с тем ФКУЗ «Медико-санитарная часть № 27 Федеральной службы исполнения наказаний», являющееся учреждением, уполномоченным на осуществление госсанэпиднадзора в системе учреждений УФСИН России по краю, не располагает техническими возможностями для проведения в жилых помещениях (камерах, общежитиях) учреждений лабораторно-инструментальных измерений из-за отсутствия в составе центра государственного санитарно-эпидемиологического надзора санитарно-гигиенической лаборатории.

Подобные исследования, в том числе с использованием контрольно-измерительных приборов, в краевом центре проводятся Управлением Роспотребнадзора по Хабаровскому краю и ФКУЗ «Медико-санитарная часть Министерства внутренних дел Российской Федерации по Хабаровскому краю».

Однако создать условия для проведения указанных исследований в учреждениях уголовно-исполнительной системы, в том числе с участием сторонних организаций (учреждений), невозможно ввиду отсутствия соответствующего денежного финансирования.

Поскольку степень соблюдения санитарных норм и правил напрямую влияет на условия жизни осужденных и их здоровье, Уполномоченным в адрес директора ФСИН России направлено предложение о выделении денежных средств на обеспечение нужд ФКУЗ МСЧ-27 ФСИН России в указанной части. Данный вопрос остается на контроле Уполномоченного.

Стоит также сказать, что 7 января 2017 года

ЭР00856

вступили в силу новые Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений (утверждены приказом Минюста России от 16.12.2016 № 295), отдельный раздел в которых посвящен содержанию осужденных, являющихся инвалидами.

Так, закреплено, что администрация исправительного учреждения обеспечивает доступ лицам с ограниченными возможностями в места общего пребывания осужденных в установленное распорядком дня время. Кроме того, осужденным, являющимся инвалидами первой или второй группы, при наличии медицинских показаний обеспечивается возможность ежедневной помывки.

Вместе с тем на практике их материально-бытовое обеспечение в указанной части фактически не изменилось. По-прежнему в подавляющем большинстве учреждений отсутствуют условия для доступа инвалидов к объектам социально-бытовой инфраструктуры (пандусы, подъемники, поручни и иные технические средства).

Похожая ситуация в части условий содержания наблюдается и в учреждениях МВД России, расположенных на территории Хабаровского края.

Напомним, что в настоящее время к ним относятся изоляторы временного содержания, специальные приемники для лиц, арестованных в административном порядке, и специальные учреждения временного содержания иностранных граждан.

В изоляторах временного содержания и спецприемниках сохраняются недостатки, непосредственно вытекающие из конструктивных особенностей эксплуатируемых помещений, устранить которые до настоящего времени не удалось. Например, несоблюдение нормы санитарной площади в отдельных камерах, отсутствие оконных проемов либо их недостаточный размер, ненадлежащее оборудование камер, отсутствие централизованного горячего водоснабжения.

Как и ранее, Уполномоченный оперативно реагирует на данные факты путем подключения к устранению недостатков (нарушений), выявленных в ходе посещения мест принудительного содержания, руководства территориальных органов МВД и ФСИН России, прокуратуры и ведомственных подразделений госсанэпиднадзора.

Содействие в осуществлении контроля за соблюдением закона в спецучреждениях оказывают и граждане.

Так, например, в адрес Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае поступило обращение гражданина С., находившегося в изоляторе временного содержания отдела полиции одного из южных районов края. Заявитель сообщал о нарушении требований к продолжительности ежедневных прогулок, неуважительном отношении со стороны сотрудников изолятора, а также об имевшем место случае отказа в вызове скорой медицинской помощи.

В связи с получением обращения Уполномоченным была инициирована проверка с привлечением прокуратуры, по результатам которой установлено, что срок содержания гражданина С. в изоляторе составил более 10 суток, что является нарушением статьи 13 Федерального закона от 15.07.1995 № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Также в нарушение пункта 11 статьи 17 указанного федерального закона продолжительность прогулки заявителя в один из дней составила 7 минут вместо предусмотренной законом продолжительности в 1 час.

Кроме того, в ходе проверки подтвердились доводы гражданина С. о том, что в нарушение пункта 9 статьи 17 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в связи с жалобой на боли в животе гражданину С. не была вызвана бригада скорой медицинской помощи.

В связи с выявленными нарушениями прокурором в адрес начальника отдела полиции внесено представление об устранении нарушений законодательства Российской Федерации о порядке содержания под стражей.

Вместе с тем, анализируя положение дел в данной сфере, следует отметить, что условия содержания в учреждениях и их материально-техническая оснащенность постепенно улучшаются. Безусловно, это заслуга не только руководства УМВД России по Хабаровскому краю, УФСИН России по Хабаровскому краю, но и администрации учреждений.

Кроме того, уровень соблюдения прав и свобод человека и гражданина в местах принудительного содержания получил положительную оценку на федеральном уровне.

Так, в рамках рабочей поездки в город Хабаровск Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае Москалькова Т.Н. посетила ФКУ СИЗО-1 УФСИН России по Хабаровскому краю, располагающееся в краевом центре. По итогам посещения следственного изолятора федеральный омбудсмен выразил удовлетворение увиденным, отметив достойный уровень организации содержания следственно-арестованных.

Стоит также отметить, что ощутимый вклад в мониторинг соблюдения прав и свобод человека и гражданина в спецучреждениях внесла в 2017 году общественная наблюдательная комиссия Хабаровского края по осуществле-

ЭР00856

нию общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания.

Общественная наблюдательная комиссия осуществляет свои полномочия в крае с 2009 года. Во втором полугодии 2017 года к работе приступила комиссия четвертого созыва.

К сожалению, в ее состав вошли только жители городских округов Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре. Тем не менее это никаким образом не сказалось на работоспособности и эффективности комиссии.

Так, в течение пяти месяцев с момента избрания члены комиссии посетили полтора десятка учреждений МВД и ФСИН России, расположенных в Ванинском, Советско-Гаванском, Амурском и Хабаровском районах, а также в Хабаровске и Комсомольске-на-Амуре.

Информация о результатах каждого из таких визитов впоследствии поступала в распоряжение Уполномоченного, который, в свою очередь, давал поступившей информации правовую оценку.

Тем не менее, несмотря на пристальное внимание со стороны государства и общества, устранить все болевые точки пока не удается.

Одной из них по-прежнему остается трудоустройство осужденных.

В соответствии со статьей 103 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации каждый осужденный к лишению свободы обязан трудиться в местах и на работах, определяемых администрацией исправительных учреждений. При этом администрация исправительных учреждений обязана привлекать осужденных к труду с учетом их пола, возраста, трудоспособности, состояния здоровья и, по возможности, специальности, а также исходя из наличия рабочих мест.

Как известно, в каждом исправительном учреждении действуют центры трудовой адаптации осужденных, являющиеся структурными подразделениями учреждений, исполняющих наказания, и реализующие требования уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации в части организации профессионального обучения осужденных, привлечения их к труду и закрепления у них трудовых навыков.

Вместе с тем ввиду моноориентированности производственного сектора учреждений уголовно-исполнительной системы края, значительного износа основных средств производства и небольшого объема выпускаемой продукции доля осужденных, привлекаемых к труду, по краю составляет 21,5% от общей численности, а среднемесячная заработная плата трудоустроенных осужденных не всегда дотягивает до уровня минимального размера оплаты труда в Российской Федерации (7800 рублей).

Несмотря на меры, предпринимаемые Управлением ФСИН России по краю и администрациями исправительных учреждений, на сегодняшний день своими силами решить эту проблему они не в состоянии.

Между тем организация рабочих мест необходима не только для того, чтобы занять людей, предотвратить процесс их трудовой деградации и дересоциализации, но и для того, чтобы предоставить им возможность выплачивать многочисленные судебные иски потерпевшим и государству, исполнить алиментные обязательства по содержанию своих детей, приобрести необходимое в магазине учреждения, а по возможности и накопить сбережения на первое время после освобождения.

Исходя из этого, необходимо широкое информирование и привлечение бизнес-сообщества края на производственные площадки уголовно-исполнительной системы, а возможно, и внесение соответствующих изменений в действующее законодательство для создания привлекательных условий для бизнеса.

Постановлением Губернатора Хабаровского края от 12.10.2016 № 103 создана межведомственная комиссия по оказанию содействия учреждениям уголовно-исполнительной системы Хабаровского края и обеспечению ресоциализации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы (далее — межведомственная комиссия).

Утвержден состав межведомственной комиссии распоряжением Губернатора края от 24.01.2017 № 27-р. Членом комиссии также стал Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае.

Вопрос о принимаемых мерах поддержки и развития производственного сектора учреждений уголовно-исполнительной системы Хабаровского края включен в план работы межведомственной комиссии на 2018 год. Итоги работы в этом направлении будут изложены уже в следующем докладе.

При этом Уполномоченный готов принимать самое активное участие, содействовать реализации планов развития производства в пенитенциарной системе всеми доступными средствами и способами.

К сожалению, даже в условиях малочисленности рабочих мест в учреждениях нарушается законодательство в отношении трудоустроенных осужденных.

Так, в нарушение статьи 7 Федерального закона «О персональных данных» информирование осужденных о размере и составе заработной платы происходит посредством ознакомления их со сводной ведомостью, что не позволяет ограничить доступ третьих лиц к персональным данным.

Кроме того, в нарушение статьи 136 Трудо-

ЭР00856

вого кодекса Российской Федерации вне зависимости от занимаемой ими должности и условий труда выплата аванса трудоустроенным осужденным осуществляется в размере фиксированной суммы без учета фактически отработанного времени (фактически выполненной работы).

В связи с этим администрациям учреждений и УФСИН России по Хабаровскому краю необходимо усилить контроль за соблюдением трудовых прав осужденных.

Особое внимание Уполномоченным уделяется вопросам медико-санитарного обеспечения в учреждениях.

В 2017 году поступило 60 обращений по вопросам организации медицинской помощи, что составляет 24,6% от общего количества обращений по рассматриваемой тематике (244). Каждое из них рассматривалось с привлечением экспертов Росздравнадзора и (или) ведомственной медицинской службы.

Необходимо отметить, что практически все указанные обращения были отклонены за несоответствие требований заявителей положениям законодательства в области здравоохранения либо признаны необоснованными. Однако это не повод для самоуспокоения.

В свою очередь, при посещении Уполномоченным и сотрудниками его аппарата медицинских частей в исправительных колониях лекарственные препараты и изделия медицинского назначения с истекшим сроком годности не обнаружены.

В медицинских частях учреждений УФСИН края осуществляется постепенное обновление медицинской техники. Тем не менее задача по модернизации материально-технической базы еще не выполнена окончательно.

Кроме того, ощущается кадровый дефицит. Общая укомплектованность медицинских подразделений не превышает 80% (77,09% — по должностям врачей и провизоров, 84,52% — по должностям среднего медицинского и фармацевтического персонала), что, безусловно, сказывается на уровне доступности и качестве медицинской помощи лицам, отбывающим наказание. В некоторых исправительных учреждениях отмечается также потребность в ремонте помещений.

Несмотря на перечисленные трудности, конец отчетного года запомнился значительным событием в сфере пенитенциарной медицины — открытием ФКУ ИК-11 УФСИН России по Хабаровскому краю (г. Комсомольск-на-Амуре), единственного в Хабаровском крае специализированного медицинского учреждения для содержания и лечения осужденных. На протяжении примерно пяти лет учреждение находилось на реконструкции.

Новая краевая больница сможет в значительной мере улучшить медицинское обеспечение осужденных в пределах Хабаровского края, обеспечив тем самым выполнение гарантированных им прав в данной сфере.

На сегодняшний день учреждение взято под охрану и в него уже поступили первые осужденные, для которых в полной мере обеспечены их хозяйственно-бытовые нужды, организовано питание, досуг, медицинское обеспечение. В последующем колония сможет вместить 250 человек. Отличительной особенностью данного учреждения также является то, что в нем могут содержаться осужденные со всех исправительных учреждений края, в том числе приговоренные к пожизненному лишению свободы с отбыванием наказания в исправительной колонии особого режима.

Обращаясь к местам принудительного содержания, подведомственным МВД России, следует отметить, что вопрос медико-санитарного обеспечения в них также является актуальным.

В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами медицинскую помощь подозреваемым (обвиняемым) и административно-арестованным оказывают медицинские работники спецучреждений, а при их отсутствии — врачи-специалисты учреждений государственной (муниципальной) системы здравоохранения. В этом случае медицинские услуги осуществляются за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета на договорной основе. Исключением составляет скорая, в том числе специализированная, медицинская помощь в экстренной и неотложной форме.

В настоящее время из 16 учреждений УМВД России по Хабаровскому краю только в двух имеются лицензированные медицинские кабинеты, укомплектованные медицинскими работниками. В остальных учреждениях медико-санитарное состояние спецконтингента отслеживает врач-специалист территориального учреждения здравоохранения на основе заключенного государственного контракта. При возникновении экстренной ситуации сотрудники полиции могут только вызвать бригаду скорой медицинской помощи.

Исключение составляет ИВС ОМВД России по Амурскому району, где Уполномоченным зафиксировано полное отсутствие лицензированного медицинского кабинета, штатного медицинского работника и договора с медицинским учреждением.

Важно понимать, что большинство людей, отбывающих наказание в исправительных колониях, имеют хронические заболевания, предполагающие периодический прием лекарственных препаратов в течение определенного времени. Однако в силу существования режимных требований произвольный прием меди-

ЭР00856

каментов без назначения (наблюдения) врача запрещен. Вследствие этого граждане, пребывающие в учреждениях в течение значительного времени, при отсутствии медицинского работника рискуют остаться без надлежащего лечения, что может привести к ухудшению состояния здоровья.

В связи с этим полагаем, что сложившийся порядок организации медицинской помощи целесообразно сохранить в учреждениях с небольшой наполняемостью. Те же учреждения, где постоянно пребывает значительное количество людей, наоборот, должны быть оборудованы медицинским кабинетом и иметь в штате медицинского работника.

Отдельно в общей структуре мест принудительного содержания стоит центр временного содержания иностранных граждан УМВД России по Хабаровскому краю (далее — Центр).

Напомним, что Центр предназначен 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.

Вызывает беспокойство длительное исполнение решений о выдворении (депортации) иностранных граждан, совершивших правонарушения, либо незаконно находящихся на территории Российской Федерации.

Так, в ходе посещения Уполномоченным в апреле 2017 года Центра были выявлены несколько иностранных граждан, срок содержания которых составлял от 6 месяцев до 1 года 1 месяца.

Согласно данным, представленным УМВД России по Хабаровскому краю, большинство из них ожидают административного выдворения за пределы Российской Федерации, а столь длительное нахождение иностранных граждан в учреждении обусловлено отсутствием документов об их принадлежности к иностранному гражданству либо отсутствием согласия иностранного государства принять иностранного гражданина.

Следует отметить, что само по себе помещение (содержание) иностранных граждан в специальных учреждениях не является мерой наказания либо пресечения в уголовно-правовом смысле и осуществляется только на основании решения суда.

Между тем фактически иностранные граждане содержатся в условиях, близких к камерному содержанию (то есть в запираемых помещениях), что существенно нарушает их законные права и интересы, в том числе определенные международными правовыми актами. Свободного передвижения по помещениям Центра нет. Порядок содержания близок к порядку содержания под стражей или лишения свободы, которое назначается судом за совершение уголовных преступлений.

По буквальному смыслу части 1 статьи 27.19 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ), продолжительность нахождения указанных лиц в специальном учреждении обусловливается временем, необходимым для достижения цели исполнения постановления о назначении административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации, вследствие чего эти лица, по общему правилу, могут удерживаться в специальных учреждениях до их фактического перемещения через Государственную границу Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 02.10.2007 № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве».

Исключение из этого правила составляет прекращение исполнения соответствующего постановления, основаниями которого согласно статье 31.7 КоАП РФ являются:

— издание акта амнистии, если такой акт устраняет применение административного наказания;

— признание утратившими силу закона или его положения, устанавливающих административную ответственность за содеянное, за исключением случая одновременного вступления в силу положений закона, отменяющих административную ответственность за содеянное и устанавливающих за то же деяние уголовную ответственность;

— смерть лица, привлеченного к административной ответственности, или объявление его в установленном порядке умершим;

— истечение сроков давности исполнения постановления о назначении административного наказания, установленных статьей 31.9 данного Кодекса;

— отмена постановления;

— вынесение в случаях, предусмотренных данным Кодексом, постановления о прекращении исполнения постановления о назначении административного наказания.

В результате этого наиболее распространенными вариантами окончания содержания иностранного гражданина или лица без гражданства в специальном учреждении являются

ПРЕВЬЮ

либо фактическое его выдворение за пределы Российской Федерации, либо прекращение исполнения постановления о назначении административного наказания в виде административного выдворения.

При этом максимально возможный срок содержания в Центре составляет два года и обусловлен статьей 31.9 КоАП РФ, в соответствии с которой постановление о назначении административного наказания не подлежит исполнению в случае, если это постановление не было исполнено в течение двух лет со дня его вступления в законную силу.

Однако если иметь в виду, что срок содержания в Центре соответствует сроку действия административного решения, такое содержание может считаться длительным и несоразмерным совершенному деянию, в соответствии со статьей 16 Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания может квалифицироваться как жестокое обращение.

Столь длительный срок принудительной изоляции не предусмотрен даже для подозреваемых или обвиняемых в совершении уголовных преступлений (максимальный срок содержания в СИЗО — 18 месяцев).

Вместе с тем постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23.05.2017 № 14-П «По делу о проверке конституционности положений статей 31.7 и 31.9 КоАП РФ в связи с жалобой лица без гражданства Н.Г. Мсхиладзе» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения статей 31.7 и 31.9 КоАП РФ в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они не позволяют разрешить в судебном порядке вопрос о правомерности дальнейшего содержания лица без гражданства, которому назначено административное наказание в виде административного выдворения за пределы Российской Федерации, в специальном учреждении, предусмотренном Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии на момент рассмотрения данного вопроса фактической возможности исполнения постановления об административном выдворении этого лица за пределы Российской Федерации.

В соответствии с резолютивной частью судебного акта, федеральному законодателю надлежит незамедлительно внести в КоАП РФ изменения, направленные на обеспечение эффективного судебного контроля за сроками содержания подлежащих принудительному выдворению за пределы Российской Федерации лиц без гражданства в специальных учреждениях, предусмотренных Федеральным законом «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации».

Кроме того, впредь до внесения в действующее правовое регулирование надлежащих изменений, вытекающих из настоящего постановления, лицам без гражданства, помещенным в целях обеспечения исполнения назначенного им административного наказания в виде принудительного выдворения за пределы Российской Федерации в специальные учреждения, при выявлении обстоятельств, свидетельствующих об отсутствии фактической возможности их выдворения, во всяком случае, по истечении трех месяцев со дня принятия постановления о назначении такого наказания, должно быть предоставлено право на обращение в суд с заявлением о проверке законности и обоснованности дальнейшего содержания в соответствующем специальном учреждении, что не исключает принятие судом решения об отказе в его удовлетворении, если основания для помещения в специальное учреждение сохраняются, а реальная возможность выдворения за пределы Российской Федерации не утрачена.

С учетом изложенного, а также в целях обеспечения законности содержания в Центре иностранных граждан, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, Уполномоченный обратился в УМВД России по Хабаровскому краю с предложением об инициировании судебной процедуры проверки законности и обоснованности содержания в Центре нескольких иностранных граждан, наиболее длительное время пребывающих в учреждении.

В свою очередь, руководство ведомства заверило Уполномоченного в том, что к участию в процедуре исполнения судебных актов в отношении указанных лиц были привлечены МВД России и МИД России, а в случае безуспешности их работы краевым управлением будут исполнены рекомендации омбудсмена в части судебного пересмотра решений о выдворении.

Если срок содержания иностранных граждан в специальных учреждениях имеет некоторую неопределенность, то в случае с осужденными к лишению свободы временной отрезок такого наказания в силу предписания закона имеет четкие границы, в связи с чем в жизни большинства осужденных рано или поздно встает вопрос подготовки к предстоящему освобождению.

В соответствии с положениями Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации, осужденные, освобождаемые от лишения свободы, обеспечиваются бесплатным проездом к месту жительства, продуктами питания или деньгами на время проезда. Кроме того, не позднее чем за полгода до наступле-

ЭР00856

ния долгожданного момента администрацией исправительного учреждения с осужденным проводится работа по восстановлению основных документов, а также принимаются меры по содействию в трудовом и бытовом устройстве.

Практика работы с обращениями лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, и проведения личных приемов показывает, что данный механизм в целом функционирует. Вместе с тем даже единичный сбой системы может обернуться новым преступлением, поскольку оказавшись на свободе, освобожденный может рассчитывать только на свои силы.

В 2017 году Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае удалось предотвратить одну из таких ситуаций.

Так, в адрес Уполномоченного обратился гражданин Л., который в ходе личной беседы сообщил, что освободился из исправительного учреждения края и следовал через краевой центр к месту жительства в другой субъект Дальневосточного федерального округа. Однако при освобождении из мест лишения свободы он не был в полном объеме документирован проездными билетами, что лишало его возможности добраться до конечного пункта назначения. Кроме того, заявителя не обеспечили продуктами питания (деньгами) на время проезда.

Благодаря налаженному взаимодействию между Уполномоченным и УФСИН России по Хабаровскому краю, а также оперативным действиям сотрудников указанного ведомства трудности, возникшие перед заявителем, удалось разрешить в кротчайшие сроки, и он благополучно проследовал по ранее намеченному маршруту движения.

Тем не менее краевым управлением ФСИН России, по обращению Уполномоченного, приняты меры, в том числе организационно-методического характера, по предотвращению подобных ситуаций в дальнейшем.

Одними из задач уголовно-исполнительного законодательства Российской Федерации являются определение средств исправления осужденных и оказание осужденным помощи в социальной адаптации. Вопросы социальной адаптации лиц, отбывших наказание, являются одной из государственных задач и находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов.

Согласно статистическим данным правоохранительных органов края, удельный вес лиц, ранее совершавших преступления, в общем числе лиц, совершивших преступления, в 2017 году составил 67,7% (в 2015 году — 63,9%, в 2016 году — 67%), что выше показателя в целом по Российской Федерации (55,7%). Данные цифры, на наш взгляд, явно свидетельствуют о неэффективной работе органов государственной власти с указанной категорией граждан.

Как показывает практика, одними из основных проблем, возникающих перед гражданами, освободившимися из исправительных учреждений, являются:

— отсутствие жилья, а также возможности регистрации по месту жительства или пребывания, что существенно затрудняет трудоустройство социально нестабильных категорий осужденных после освобождения, оформление им социальных пособий и пенсий;

— нежелание работодателей принимать на работу ранее судимых;

— отсутствие в достаточном количестве вакансий, не требующих специального обучения, навыков и квалификации;

— недостаточная информированность осужденных о своих правах на социальную помощь, о деятельности учреждений, оказывающих такую помощь.

В Хабаровском крае действуют государственная программа «Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае», утвержденная постановлением Правительства края от 31.12.2013 № 482-пр, и Закон Хабаровского края от 21.12.2016 № 232 «О регулировании отдельных вопросов профилактики правонарушений в Хабаровском крае», направленные на решение проблем, связанных с социальной неустроенностью лиц, отбывших наказание.

Однако Уполномоченный вынужден констатировать недостаточную эффективность указанных нормативных актов и слабо скоординированную деятельность соответствующих государственных органов, учреждений и общественных институтов в решении проблем социальной реабилитации, отсутствие комплекса эффективных мер.

Одними лишь профилактическими мероприятиями по линии правоохранительных ведомств переломить ситуацию невозможно, поскольку в их деятельности не решается главная задача — приспособление бывшего осужденного к условиям жизни в социальной среде.

В этом отношении показательным является опыт регионов по созданию реабилитационных центров для лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в помощи.

Напомним, что, в соответствии с протоколом заседания постоянного комитета по законности, правопорядку и общественной безопасности Законодательной Думы Хабаровского края от 09.02.2016, Правительству края рекомендовано изучить опыт Красноярского края по созданию центра социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы. Однако данное предложение в 2017 году не получило практической реализации.

ПРОЕКТ

Основная задача таких центров — социально-правовая защита указанной категории граждан, оказание им помощи в решении вопросов трудового и бытового устройства. Они создаются как органами исполнительной власти, так и при их поддержке общественными (религиозными) организациями.

Вместе с тем многолетний опыт работы Уполномоченного в социальной сфере позволяет утверждать, что более эффективными будут такие центры, которые создаются в рамках реализации нормативных правовых актов (государственных целевых программ), или же некоммерческими организациями, имеющими устойчивое финансовое обеспечение и контролируемыми органами государственной власти.

Показательным в этом смысле примером является Красноярский край. С 1995 года в городах Красноярске, Минусинске, Канске, Ачинске и в Ачинском районе функционирует сеть центров социальной адаптации, которые доказали свою эффективность.

Уровень рецидивной преступности среди лиц, воспользовавшихся услугами центров социальной адаптации, составляет менее 6%, что в 7 раз ниже общего уровня рецидивной преступности в Красноярском крае.

В связи с этим представляется правильным, что в систему подготовки осужденных к освобождению и их адаптации в условиях гражданского общества должны быть включены все заинтересованные органы власти, общественные, религиозные организации, некоммерческие структуры.

Кроме того, с января 2013 года в г. Красноярске действует пилотный проект — служба социального сопровождения лиц, освобожденных из мест лишения свободы.

По своей сути данная служба является моделью отечественной службы пробации, решающей определенные задачи, такие как оказание содействия лицам, освобожденным из мест лишения свободы, в решении вопросов трудового и бытового устройства, восстановление социально полезных связей и оказание им бесплатной юридической помощи.

На сотрудников службы возложены следующие функции:

— взаимодействие с сотрудниками групп социальной защиты осужденных исправительных учреждений по проблемам трудового и бытового устройства освобождающихся;

— проведение встреч с лицами, готовящимися к освобождению, по вопросам их трудового и бытового устройства после освобождения, а при необходимости — решение этих вопросов во взаимодействии с заинтересованными краевыми ведомствами;

— осуществление контроля за процессом адаптации лиц, освобожденных из исправительных учреждений, к жизни на свободе.

В целях повышения эффективности работы по подготовке осужденных к освобождению сотрудники группы социальной защиты исправительных учреждений приглашают сотрудников службы для проведения занятий, проводимых в рамках «Школы подготовки осужденных к освобождению».

При взаимодействии со службой решаются вопросы бытового устройства лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, в том числе которые не могут быть направлены в центры социальной адаптации (из-за отсутствия свободных мест в центрах, либо по иным основаниям).

Сотрудниками службы и партнерами по проекту, оказывается содействие сотрудникам исправительных учреждений по временному размещению лиц, освобождаемых из мест лишения свободы, которые следуют к месту жительства в удаленные населенные пункты.

Кроме того, во взаимодействии со службой сотрудники исправительных учреждений, в случае необходимости, оказывают содействие в решении вопросов трудоустройства лиц, освобождающихся из исправительный учреждений.

Полагаем, что такой положительный опыт необходимо внедрять и на территории Хабаровского края.

Помимо этого определенный потенциал в вопросе социальной адаптации бывших осужденных имеют религиозные организации.

Следует также отметить, что в настоящее время действующее законодательство Хабаровского края предусматривает следующие формы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций: финансовую, информационную, консультационную.

Однако максимальный размер финансовой поддержки (в форме субсидий) на реализацию проектов социально ориентированных некоммерческих организаций, к примеру, не превышает 700 000 рублей.

Полагаем, что увеличение государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, а возможно, и появление адресной финансовой поддержки организаций, занимающихся социальной адаптацией бывших осужденных, позволит привлечь внимание потенциальных поставщиков услуг в данную сферу социального обеспечения.

Нуждается в обсуждении также вопрос о целесообразности распространения на указанную категорию граждан действия Закона Хабаровского края от 28.04.1999 № 119 «О квотировании рабочих мест для инвалидов и лиц, испытывающих трудности в поиске работы в Хабаровском крае».

ЭР00856

Таким образом, вовлечение органов власти края, парламентариев, общественных и религиозных организаций позволит объединить усилия государства и общества в единую систему подготовки осужденных к освобождению и их последующей социальной адаптации.

К сожалению, вопрос ресоциализации бывших осужденных не был включен в план работы межведомственной комиссии на 2017 год. Тем не менее его обсуждению будет посвящено первое в новом году заседание данного координационного органа.

Со своей стороны Уполномоченный рассчитывает на конструктивное обсуждение обозначенной проблематики с участием всех заинтересованных ведомств и готов отстаивать интересы жителей края.

Глава 3.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СУДЕБНУЮ ЗАЩИТУ И НА ИСПОЛНЕНИЕ СУДЕБНЫХ АКТОВ

Права граждан обеспечиваются и реализуются только при условии их надежной защиты. Наилучшим способом защиты прав граждан является судебная защита.

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. Это вытекает из смысла части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации, согласно которой сам факт перечисления в ней основных прав и свобод не должен толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Уровень судебной защиты прав граждан — основной 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[1].

В свою очередь, для достижения обозначенных выше целей необходимо наличие эффективной системы принудительного исполнения.

В нашей стране систему органов принудительного исполнения составляет Федеральная служба судебных приставов и ее территориальные органы. При этом непосредственное осуществление функций по принудительному исполнению судебных актов возлагается на судебных приставов-исполнителей, которые, в силу положений Федерального закона «Об исполнительном производстве», исполняя возложенные на них функции, должны соблюдать принципы исполнительного производства. К числу таких принципов относится своевременность совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения.

Принцип своевременности совершения исполнительных действий и применения мер принудительного исполнения определяет необходимость соблюдения сроков исполнительного производства, обеспечивающих защиту прав взыскателя, должника и третьих лиц при принудительном исполнении, отражая взаимосвязь разумных сроков судопроизводства и исполнения судебного акта[2].

К сожалению, как показывает статистика обращений, поступающих в адрес Уполномоченного, судебные приставы-исполнители нередко нарушают данный принцип. Так, в 2017 году из 208 обращений по вопросам деятельности службы судебных приставов 43,8% (91 обращение) составляют жалобы на неисполнение либо несвоевременное исполнение судебных решений. В 2016 году данный показатель был равен 37,3% (66 обращений).

В свою очередь, неисполнение или несвоевременное исполнение судебного решения влечет за собой возможность получения компенсации за нарушение права на его исполнение в разумные сроки.

Законодательство, позволяющее гражданам получать компенсацию за факт длительного неисполнения вынесенного судебного решения, действует в России уже семь лет. Компенсация была введена Федеральным законом от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Изначально под действие указанного федерального закона подпадали только судебные решения, предусматривающие обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной

[1] Банников Г.Н. Проблемы реализации права граждан на судебную защиту в Российской Федерации (общетеоретический аспект): Автореферат кандидатской диссертации по юридическим наукам, праву.

[2] Комментарий к Федеральному закону «Об исполнительном производстве» (постатейный) / В.В. Ярков. — 2-е изд., испр. и доп. — «НОРМА», «ИНФРА-М», 2014.

ЭР00856

системы Российской Федерации. Однако это не позволяло применить механизм компенсации в случае длительного неисполнения решений, которыми на государственные органы возлагались обязанности неимущественного характера.

В декабре 2016 года в законодательстве произошли изменения, предоставившие гражданам право требовать компенсацию за неисполнение постановлений суда, обязывающих государственные органы совершить определенные действия (к примеру, предоставить гражданину жилое помещение).

Так, с января 2017 года, в соответствии с частями 1—3 статьи 1 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», граждане… при нарушении их права на исполнение в разумный срок судебного акта, предусматривающего обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо судебного акта, возлагающего на федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления обязанность исполнить иные требования имущественного характера и (или) требования неимущественного характера, могут обратиться в суд с заявлением о присуждении компенсации за такое нарушение в порядке, установленном названным Федеральным законом и процессуальным законодательством Российской Федерации.

Присуждение компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок не зависит от наличия либо отсутствия вины органов, на которые возложены обязанности по исполнению судебных актов, иных государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Согласно части 1 статьи 2 Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», компенсация за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок присуждается судом в денежной форме.

Необходимо отметить, что в 2017 году в адрес краевого государственного правозащитного института поступило 23 обращения о несвоевременном исполнении органами государственной власти Хабаровского края и органами местного самоуправления своей обязанности по исполнению судебных актов о предоставлении гражданам жилых помещений.

Так, из содержания обращения жительницы г. Хабаровска гражданки М. (жалоба от 25.09.2017 № 897) следует, что с декабря 2015 года на исполнении в отделе судебных приставов по Центральному району г. Хабаровска находится исполнительный лист, выданный Центральным районным судом г. Хабаровска, о возложении на администрацию г. Хабаровска обязанности предоставить гражданке М. и членам ее семьи по договору социального найма благоустроенное жилое помещение, отвечающее установленным техническим и санитарным требованиям, площадью не менее 108 кв. м в пределах г. Хабаровска.

До настоящего времени решение суда г. Хабаровска не исполнено. По информации администрации города, исполнить решение суда не представляется возможным по причине отсутствия в муниципальном жилищном фонде свободного жилого помещения, отвечающего требованиям, установленным судом.

В целях исполнения требований судебного акта администрация г. Хабаровска намерена предложить заявительнице и членам ее семьи для заселения три благоустроенных жилых помещения общей (суммарной) площадью 122,8 кв. м, расположенных в различных районах города. На момент рассмотрения обращения заявительницы в них велись ремонтные работы.

Указанные обстоятельства свидетельствуют о том, что должником (администрацией г. Хабаровска) принимаются определенные меры по исполнению решения суда. Однако с учетом того, что продолжительность исполнения судебного решения в данном случае уже составляет два года (и оно еще не исполнено), эти действия нельзя признать своевременными и достаточно эффективными.

При таких обстоятельствах вполне вероятно, что взыскатель, дождавшись фактического исполнения требований судебного акта, может воспользоваться своим правом обратиться с соответствующим исковым заявлением в суд. В свою очередь, суд, учитывая уже сложившуюся судебную практику в нашей стране, имеет достаточно оснований для присуждения гражданке М. компенсации за нарушение ее права и права членов ее семьи на исполнение судебного акта в разумный срок.

Аналогичное обращение поступило от гражданки П. (дело от 04.09.2017 № 834), которая также ждет исполнения судебного акта о предоставлении ей и членам ее семьи благоустроенного жилого помещения на протяжении двух лет.

Необходимо отметить, что с января 2017 года под действия Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» подпадают не только судебные акты о возложении на государственные органы и органы местного самоуправления обязанности по предоставлению гражданам жилых помещений,

ПРИМЕР

но и другие требования неимущественного характера. К подобным требованиям в том числе относится обязанность провести капитальный ремонт в жилых помещениях, предоставленных гражданам по договору социального найма. К сожалению, данная обязанность, возложенная судом на муниципальные органы власти, не очень активно ими выполняется. А это, в свою очередь, ведет к нарушению принципа «разумности» при исполнении судебного акта и, как следствие, возможному взысканию компенсации за нарушение права граждан на исполнение судебного акта в разумный срок.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение жителя рабочего поселка Чегдомын — гражданина Ф. (дело от 03.05.2017 № 403), в котором он указывает на неисполнение администрацией городского поселения «Рабочий поселок Чегдомын» Верхнебуреинского муниципального района требований исполнительного документа о проведении капитального ремонта квартиры.

С мая 2015 года указанный исполнительный документ, выданный на основании апелляционного определения судебной коллегии по гражданским делам Хабаровского края, находится на исполнении в отделе судебных приставов по Верхнебуреинскому району. Однако вот уже на протяжении двух лет и семи месяцев[1] требования судебного акта не исполнены. Это также ведет к нарушению принципа «разумности» при исполнении судебного акта и, как следствие, возможному взысканию компенсации за нарушение права человека на исполнение судебного акта в разумный срок.

Безусловно, каждый человек волен сам выбирать способы защиты своих прав, в том числе права на исполнение судебного акта в разумный срок. Однако следует признать, что дополнения, внесенные в 2016 году в Федеральный закон «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», расширили возможности взыскателей по судебным актам, предусматривающим обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, либо по судебным актам, возлагающим на органы государственной власти обязанность исполнить иные требования имущественного характера и (или) требования неимущественного характера, по защите рассматриваемого права.

По данным Управления Федерального казначейства по Хабаровскому краю, в 2017 году к казне Российской Федерации в крае не было предъявлено исков о компенсации за длительное судопроизводство. Вместе с тем было предъявлено четыре иска за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок (удовлетворен 1 иск на общую сумму 50 300 рублей).

По данным администрации города Хабаровска, в 2017 году к администрации города было предъявлено одно исковое заявление о взыскании компенсации за нарушение права на исполнение судебного акта в разумный срок на сумму 1,5 млн рублей. Производство по делу было прекращено в связи с отказом заявителя от иска.

Как следует из приведенных данных, на практике жители Хабаровского края не спешат применять механизм компенсации. Причину этого Уполномоченный видит в недостатке доступной гражданам информации о существующих механизмах защиты права на исполнение судебного акта в разумный срок, а также в недостаточной юридической помощи при подготовке исков в суд.

К сожалению, нарушение принципа своевременности совершения исполнительных действий является не единственным нарушением, допускаемым судебными приставами-исполнителями при исполнении судебных актов. Об этом, в частности, свидетельствует анализ обращений, поступающих в адрес государственного правозащитного института, судебной практики и материалов прокурорских проверок. Судебными приставами-исполнителями нередко допускаются нарушения законодательства, регулирующего вопросы исполнительного производства, а также прав, свобод и законных интересов участников исполнительного производства. При этом спектр допускаемых нарушений достаточно широк:

— нарушения сроков, в том числе сроков возбуждения исполнительного производства, сроков уведомления сторон о совершенных исполнительных действиях, сроков исполнения судебных решений;

— обращения взысканий на денежные средства и доходы граждан, на которые, в силу положений российского законодательства, не может быть обращено взыскание;

— несоблюдение принципа неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи;

— бездействие (непринятие предусмотренных Федеральным законом «Об исполнительном производстве» мер, направленных на исполнение требований исполнительного документа);

— ошибки, допускаемые при определении должника по исполнительному производству, как следствие списание денежных средств с человека, не имеющего отношения к ситуации.

[1] Расчет проведен до декабря 2017 года — времени написания настоящего доклада.

ЭР00856





Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае принял участие в расширенном заседании коллегии Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю, Хабаровск, март 2017 года

Наибольшее беспокойство у хабаровчан вызывает вопрос неприкосновенности средств и имущества, на которые не может быть обращено взыскание.

За последние годы Федеральная служба судебных приставов значительно автоматизировала процесс принудительного исполнения судебных актов, в том числе за счет заключения и реализации соответствующих соглашений об электронном взаимодействии с кредитными и иными организациями, а также государственными органами, осуществляющими регистрационные действия в отношении имущественных прав граждан. Это позволило службе судебных приставов ускорить процесс получения в банках и иных кредитных организациях информации о счетах должников, а также реализовать возможность обращения взыскания на денежные средства на указанных счетах посредством вынесения соответствующего постановления в электронном виде.

Вместе с тем сокращение сроков работы по обращению взыскания на денежные средства должников, находящиеся на счетах в финансово-кредитных организациях, позволило не только увеличить количество исполненных судебных актов, но и привело к росту количества жалоб граждан на незаконное списание денежных средств, на которые, в соответствии со статьей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве»[1], не может быть обращено взыскание. К таким средствам, в частности, относятся:

— денежные суммы, выплачиваемые в счет возмещения вреда, причиненного здоровью;

— компенсационные выплаты за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов гражданам в связи с уходом за нетрудоспособными гражданами;

— пособия гражданам, имеющим детей, выплачиваемые за счет средств федерального бюджета, государственных внебюджетных фондов, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

— ежемесячные денежные выплаты и (или) ежегодные денежные выплаты, начисляемые в соответствии с законодательством Российской Федерации отдельным категориям граждан (компенсация проезда, приобретения лекарств и другое)[2].

В 2017 году из 117 жалоб на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей 16,2% (19 обращений) составляют жалобы на незаконное обращение взыскания на денежные средства, на которые, в соответствии со статьей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве», не может быть обращено взыскание.

Так, в адрес краевого государственного правозащитного института поступило обращение гражданки Л. (жалоба от 18.05.2017 № 462), проживающей в г. Хабаровске, о нарушении судебными приставами-исполнителями ее права на получение ежемесячных денежных выплат на приобретение лекарств.

Заявительница сообщила, что является должником по исполнительному документу, выданному Индустриальным районным судом г. Хабаровска, о взыскании задолженности по платежам за жилую площадь, коммунальные платежи, включая пени. В целях исполнения требований указанного исполнительного документа судебным приставом-исполнителем

[1] Гусаков С.Ю. Особенности обращения взыскания на денежные средства на счетах должников, средства на которые поступают из источников, предусмотренных статьей 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

[2] Полный перечень видов доходов, на которые не может быть обращено взыскание, необходимо смотреть в статье 101 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

ЭР00856

отдела судебных приставов по Индустриальному району г. Хабаровска обращено взыскание на денежные средства гражданки Л., поступающие на счет, открытый в Дальневосточном банке Сбербанка России. Между тем денежные средства, поступающие на указанный счет, являются ежемесячными выплатами, начисляемыми в соответствии с законодательством Российской Федерации на приобретение лекарств.

С учетом сложившейся ситуации Уполномоченным в адрес руководства УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО было направлено соответствующее обращение (с приложением необходимых документов), по результатам рассмотрения которого судебным приставом-исполнителем из указанного банка было отозвано постановление об обращении взыскания на денежные средства, находящиеся на счете заявительницы.

Также в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Н. (жалоба от 17.05.2017 № 456), проживающей в г. Комсомольске-на-Амуре, о нарушении судебными приставами-исполнителями ее права на получение ежемесячной денежной выплаты по случаю рождения третьего ребенка.

Из содержания обращения и беседы с заявительницей следовало, что она является должником по исполнительному производству, в рамках которого судебный пристав-исполнитель обратил взыскание на денежные средства, выплачиваемые ей в качестве пособия на ребенка и поступающие на счет, открытый в Дальневосточном банке Сбербанка России. При этом, по словам заявительницы, информация об источнике поступления указанных денежных средств и их целевом характере неоднократно представлялась судебному приставу-исполнителю, в производстве которого находится указанное исполнительное производство.

В рамках рассмотрения информационного письма Уполномоченного, направленного в УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО в защиту прав заявительницы, службой судебных приставов было принято решение об отмене постановления об обращении взыскания на денежные средства, находящиеся на ее счете, открытом в ПАО «Сбербанк России».

Таким образом, вопрос гражданки Н. был разрешен положительно.

Вместе с тем это не снимает вопросов относительно возможности обращения взыскания на денежные средства, поступающие на счета граждан, открытые в банках и кредитных организациях.

Законодательство об исполнительном производстве предусматривает, что в случае неисполнения должником требований, содержащихся в исполнительном документе, в срок, предусмотренный для добровольного исполнения, судебный пристав-исполнитель принимает меры принудительного исполнения.

В соответствии с частью 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве», к мерам принудительного исполнения относится обращение взыскания на имущество должника. При этом взыскание на имущество должника по исполнительным документам обращается в первую очередь на денежные средства в рублях и иностранной валюте и иные ценности, в том числе находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, кроме денежных средств, находящихся на залоговом, номинальном, торговом и (или) клиринговом счетах.

Следовательно, на денежные средства, находящиеся на всех иных счетах, судебный пристав-исполнитель не вправе, а обязан обратить взыскание.

В свою очередь, денежные средства, поступающие и хранящиеся на счетах гражданина-должника, открытых в банках и иных кредитных учреждениях, являются обезличенными. Соответственно, судебный пристав-исполнитель при обращении на них взыскания в рамках возбужденного исполнительного производства не может определить их целевое назначение.

Более того, в силу положений пункта 14.1 статьи 30 Федерального закона «Об исполнительном производстве», обязанность по предоставлению документов, подтверждающих наличие дохода, на который нельзя обратить взыскание, возлагается на должника. То есть должник по исполнительному производству как заинтересованное лицо должен сам стремиться к информированию судебного пристава-исполнителя об источнике поступаемого на банковский счет дохода.

К сожалению, как показывает анализ поступающих обращений, да и сам перечень видов доходов, на которые не может быть обращено взыскание, должниками «с подобными проблемами» являются преимущественным образом пожилые одинокие люди, инвалиды, многодетные и неполные семьи, а также семьи, потерявшие кормильца. Данная категория граждан в большинстве своем не обладает необходимыми знаниями для защиты собственных интересов, а иногда и возможностью (к примеру, многодетные матери, инвалиды) предоставить приставу-исполнителю информацию относительно денежных средств, поступающих на банковский счет.

Решение данной проблемы видится во внесении изменений в ряд нормативных документов, регулирующих вопросы социального обеспечения, обязательственные отношения по договору

ПРИМЕР



Совместный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае И. Чесницким и руководителем УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО А. Касьяненко, Комсомольск-на-Амуре

банковского счета и отношения принудительного исполнения исполнительных документов.

Во-первых, необходимо предусмотреть возможность открытия для граждан специального социального банковского счета для зачисления денежных средств, на которые не может быть обращено взыскание в соответствии с требованиями законодательства об исполнительном производстве. При этом данное предложение уже имеет поддержку ряда депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которую они озвучили летом 2017 года. Однако до настоящего времени этот вопрос на законодательном уровне не нашел своего разрешения[1].

Во-вторых, потребуется внесение дополнений в часть 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве», предусматривающих расширение перечня счетов, денежные средства на которых не могут быть подвергнуты взысканию в рамках возбужденного исполнительного производства. А именно: в части 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве»[2] после слова «клиринговом» добавить слово «социальном», далее по тексту закона.

В-третьих, в главе 45 Гражданского кодекса Российской Федерации необходимо предусмотреть специальное правовое регулирование по вопросу счетов, на которые поступают социальные и иные денежные средства (по аналогии с правовым регулированием залогового, номинального, торгового, клирингового счетов).

По мнению Уполномоченного, внедрение указанного механизма позволит исключить случаи обращения взыскания на денежные средства, на которые, в силу положений закона, запрещено обращать взыскание. Это, в свою очередь, позволит защитить права и интересы граждан.

Не менее болезненный вопрос — соблюдение принципа неприкосновенности минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи.

В рамках личного приема, проводимого в одном из муниципальных районов края, к Уполномоченному обратился гражданин Д., который указал, что судебным приставом-исполнителем при исполнении требований исполнительного документа о взыскании с него задолженности по коммунальным платежам не соблюдается принцип сохранения должнику величины прожиточного минимума. В результате заявитель и лица, находящиеся на его иждивении, оказываются за чертой бедности.

Заявителю было разъяснено, что на сегодняшний день выходом из подобной ситуации может быть только реализация права на обращение в суд с заявлением о предоставлении отсрочки или рассрочки уплаты задолженности либо с требованием о снижении размера процента производимых из его дохода удержаний.

Подобные примеры не единичны. Аналогич-

[1] Средства защиты. В России предложили создать социальные банковские счета // Российская газета — Столичный выпуск № 7317 (151) // https://rg.ru/2017/07/11/v-rossii-predlozhili-sozdat-socialnye-bankovskie-scheta.html

[2] Взыскание на имущество должника по исполнительным документам обращается в первую очередь на его денежные средства в рублях и иностранной валюте и иные ценности, в том числе находящиеся на счетах, во вкладах или на хранении в банках и иных кредитных организациях, за исключением денежных средств должника, находящихся на залоговом, номинальном, торговом и (или) клиринговом счетах. Взыскание на денежные средства должника в иностранной валюте обращается при отсутствии или недостаточности у него денежных средств в рублях (часть 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

ЭР00856

ные ситуации были отражены в письменных обращениях граждан, поступивших в адрес государственного правозащитного института (жалобы от 16.03.2017 № 224, от 23.05.2017 № 478, от 24.05.2017 № 485, от 13.11.2017 № 1113, от 12.12.2017 № 1214 и другие).

Представляется, что подобная практика не соответствует основополагающим принципам социального государства, а также принципам исполнительного производства, таким как: уважение чести и достоинства гражданина и неприкосновенность минимума имущества, необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи.

Закрепляя принцип неприкосновенности минимума имущества (в том числе денежных средств), необходимого для существования должника-гражданина и членов его семьи, законодатель стремился обеспечить достижение такого баланса интересов взыскателя и должника, при котором принудительное исполнение исполнительного документа не лишало бы должника средств, необходимых для поддержания минимального уровня жизни, и при этом судебный акт исполнялся бы в установленном порядке. Однако приведенный выше пример показывает, что не всегда указанный принцип реализуется.

Рассмотрение судебной практики, а также обсуждение указанного вопроса с руководством УФССП России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области позволило установить ряд препятствий в его реализации.

Во-первых, денежные средства являются тем видом имущества, на которое взыскание в рамках исполнительного производства обращается в первую очередь (часть 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве»). При этом, в силу абзаца 8 части 1 статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), взыскание не может быть обращено на деньги на общую сумму не менее установленной величины прожиточного минимума самого гражданина-должника и лиц, находящихся на его иждивении.

То есть из общей массы денежных средств, находящихся в собственности гражданина, законодатель выделяет тот минимум, ниже которого не может быть снижен уровень обеспеченности должника.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации, рассматривая подобные жалобы, указал, что положения статьи 446 ГПК РФ, которые гарантируют должнику-гражданину при обращении взыскания по исполнительным документам сохранение денежных средств в сумме не менее установленной величины прожиточного минимума самого должника и лиц, находящихся на его иждивении, не подлежат применению к периодическим денежным выплатам. Данная норма действует лишь при единовременном обращении взыскания на принадлежащие должнику-гражданину наличные денежные средства[1].

Таким образом, наличные денежные средства обладают большей правовой защитой. При обращении же взыскания на безналичные денежные средства законодательство не устанавливает требования о сохранении каких-либо минимальных сумм, необходимых для существования гражданина-должника и членов его семьи. На такие денежные средства взыскание обращается в полном объеме, за исключением денежных средств, находящихся на специальных банковских счетах, а именно — залоговых, номинальных, торговых и клиринговых[2].

В свою очередь, если придерживаться концепции о том, что исполнительский иммунитет в отношении определенного объема денежных средств граждан должен быть сохранен, то, по мнению Уполномоченного, указанные правила должны распространяться как на наличные, так и на безналичные денежные средства. Это обусловлено тем, что безналичная форма хранения гражданами денежных средств имеет сейчас повсеместное распространение.

Низкий уровень денежного дохода значительной части населения свидетельствует об объективной (обусловленной прежде всего экономическими условиями) неспособности или низкой способности данного круга лиц исполнять свои обязательства (оплата коммунальных, налоговых платежей и т. д.) в установленные сроки, что приводит к применению механизмов принудительного исполнения в рамках исполнительного производства, в том числе в виде обращения взыскания на получаемые доходы.

Величина размера заработной платы или иного дохода на уровне прожиточного минимума, в силу законодательства об исполнительном производстве, не является основанием для непринятия мер по обращению взыскания на указанные доходы, в том числе в предельно допустимых размерах.

Действующее в настоящее время законодательство позволяет вполне легитимно, в случае возбуждения исполнительного производства, обращать на нее взыскание в размере до 50 или 70%, в зависимости от категории задол-

[1] Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17.01.2012 по делу № 14-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Никуличевой Людмилы Петровны на нарушение ее конституционных прав абзацем восьмым части первой статьи 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации».

[2] Часть 3 статьи 69 Федерального закона «Об исполнительном производстве».

ЭР00856

женности (части 2, 3 статьи 99 Федерального закона «Об исполнительном производстве»).

Таким образом, при обращении взыскания на такой доход будут нарушены права должника на сохранение необходимого минимума денежных средств, а в случае отказа от обращения взыскания на доход будут нарушены права взыскателя, подтвержденные вступившим в законную силу судебным актом.

В подобной ситуации достаточно сложно обеспечить баланс обеих сторон исполнительного производства.

Представляется, что *правовым методом решения рассматриваемой проблемы будет установление минимального размера дохода в абсолютном значении (твердой денежной сумме), который должен оставаться у должника после обращения взыскания на доход.*

Между тем введение подобного ограничения фактически будет обозначать невозможность исполнения значительной части судебных актов, которые в настоящее время исполняются за счет обращения взыскания на заработную плату или иные доходы должника.

Для того чтобы обеспечивался баланс интересов должника и взыскателя, а также для обеспечения исполнения вступившего в законную силу судебного акта необходимы в том числе экономические методы воздействия, а именно: доведение минимального размера оплаты труда (пенсии и т.д.) до такого уровня, который позволял бы не только обеспечить минимально необходимый уровень жизни, но и своевременно исполнять имеющиеся обязательства[1].

С развитием электронных технологий все чаще в деятельности судебных приставов-исполнителей стали возникать ошибки при определении должника по исполнительному производству. Ошибки возникают из-за полного совпадения данных — ФИО и даты рождения.

В адрес Уполномоченного поступила жалоба жителя г. Хабаровска — гражданина Т. (жалоба от 29.09.2017 № 924) на бездействие судебных приставов-исполнителей УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО, выразившееся в отказе возврата незаконно взысканных с него денежных средств.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что на исполнении в отделе судебных приставов по Хабаровскому району имеется исполнительное производство о взыскании с гражданина Т. задолженности по кредитному договору в сумме 38 тыс. рублей в пользу юридического лица. В рамках исполнения требований указанного исполнительного документа по постановлению судебного пристава-исполнителя со счета заявителя были списаны денежные средства в размере 21 тыс. рублей, которые в последующем были перечислены взыскателю.



Фрагмент передачи «Двойник должника», вышедшей на телеканале «Вести-Хабаровск» 23 ноября 2017 года, фото с сайта http://vestidv.ru/news/17/11/23/22241

Между тем заявитель не являлся должником по исполнительному производству, а был лишь полной тезкой должника. Это удалось установить посредством изучения данных кредитного договора, содержащих полные установочные данные должника — гражданина Т., включая дату и место рождения, а также паспортные данные.

После установления истинного должника по исполнительному производству судебным приставом-исполнителем в адрес взыскателя было направлено требование о возврате ранее полученных денежных средств. Однако до настоящего времени денежные средства не возвращены. На телефонные звонки судебного пристава-исполнителя представители взыскателя более не отвечают.

Теперь, чтобы ускорить процесс возврата собственных денежных средств, без вины виноватый заявитель вынужден самостоятельно обращаться в суд с иском к юридическому лицу, в чей адрес были перечислены его денежные средства, о взыскании неосновательного обогащения.

Аналогичная ситуация произошла с жителем г. Комсомольска-на-Амуре, который в одночасье стал должником по исполнительному документу с многотысячной задолженностью перед кредитной организацией.

Решение о взыскании долга вынес суд Наро-Фоминска. Именно там проживает его полный тезка, который и задолжал крупную сумму банку. При этом у должника те же фамилия, имя, отчество, и даже родились они в один день[2].

---

[1] С. Гусаков, начальник отдела организации исполнительного производства Управления Федеральной службы судебных приставов по Волгоградской области, г. Волгоград // Исполнительский иммунитет денежных средств.

[2] http://vestidv.ru/news/17/11/23/22241

ЭР00856

Общая численность населения России на 1 января 2017 года, по данным Росстата, составляла 146 804 372 человека. При этом тысячи из россиян являются не просто однофамильцами, а полными однофамильцами, с совпадением имени, отчества и фамилии. К сожалению, некоторые узнают об этом, оказавшись в довольно неприятной ситуации — выплачивая чужие долги. Нельзя исключать ситуации, когда кроме фамилии, имени и отчества могут совпадать дата и место рождения. Поэтому вопрос ошибочной идентификации физических лиц является актуальным и требующим особого внимания.

Как объясняют в службе судебных приставов, подобные ошибки зачастую допускаются при направлении запросов по электронным системам. Проверка данных граждан в регистрирующих органах и кредитных организациях по запросам в электронной системе происходит в автоматическом режиме. При этом на практике автоматика проверяет только фамилию, имя, отчество и дату рождения. Если данные совпали, человек становится «должником», даже если у него с настоящим должником разные места рождения. Место рождения не указывается в связи с различным его написанием. Сведений о месте рождения в получаемых ответах также не содержится.

«Появление в электронной графе сведений о малой родине человека снизило бы число двойников, но до нуля не свело бы. В больших городах не так уж малы шансы, что в один день в разных роддомах появились на свет два каких-нибудь Ивана Ивановича Иванова или Петра Петровича Петрова. Теоретически есть риск, что одному придется платить по долгам другого. ФССП России проводятся мероприятия, направленные на сокращение случаев ошибочной идентификации граждан — должников по исполнительному производству», — сообщает директор Федеральной службы судебных приставов Дмитрий Аристов.

В частности, он обязал судебных приставов незамедлительно реагировать на жалобы об ошибках. После получения подтверждающих документов приставам необходимо сразу же отменить все наложенные ранее аресты и ограничения в отношении двойника. Если же деньги уже списаны, их надо так же вернуть. Незамедлительно.

Но бывает, что «близнец» пришел слишком поздно: деньги уже перечислены взыскателю. У приставов этих средств уже нет. Как быть?

Плохой путь заставить двойника самостоятельно бегать по инстанциям, судиться с тем, кто по ошибке получил его деньги»[1].

С целью исключения подобных фактов руководство ФССП России рекомендовало ввести в подразделениях службы судебных приставов реестры граждан, имеющих идентичные с должником по исполнительному производству анкетные данные («двойников»). Однако вряд ли это поспособствует решению проблемы. Необходимы более кардинальные меры, в том числе внесение изменений в законодательство, устанавливающее требования, предъявляемые к исполнительному документу.

Сегодня, согласно подпункту «а» пункта 5 части 1 статьи 13 Федерального закона «Об исполнительном производстве», в исполнительном документе, за исключением постановления судебного пристава-исполнителя, судебного приказа, исполнительной надписи нотариуса и нотариально удостоверенного соглашения об уплате алиментов, должны быть указаны сведения о должнике и взыскателе: для граждан — фамилия, имя, отчество, место жительства или место пребывания, а для должника-гражданина также — дата и место рождения, место работы (если оно известно).

В свою очередь, решением рассматриваемой проблемы могло бы стать внесение дополнений в подпункт «а» пункта 5 части 1 статьи 13 обозначенного Федерального закона, в части указания в исполнительном документе для должника-гражданина таких данных: ИНН и (или) СНИЛС.

Аналогичные дополнения потребуется внести в Постановление Правительства Российской Федерации от 31.07.2008 № 579 «О бланках исполнительных листов», а также форму бланка исполнительного листа, используемого в работе Верховного Суда Российской Федерации, и форму бланка исполнительного листа, используемого в работе федеральных арбитражных судов, федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей субъектов Российской Федерации.

Только в этом случае, по мнению Уполномоченного, служба судебных приставов сможет исключить в своей деятельности ошибки при идентификации должника-гражданина и защитить права граждан.

К сожалению, из года в год не теряет своей актуальности вопрос по взысканию алиментов.

Алиментами являются денежные средства, предоставляемые членом семьи на содержание другого или других ее членов на основании семейного законодательства и имеющие целью удовлетворение основных ежедневных потребностей в питании, одежде, жилище и социальных аспектов жизни.

[1] С двойником сведут счеты. Приставы упростили возврат гражданам средств, взысканных по ошибке. Текст: Владислав Куликов // Российская газета — Федеральный выпуск № 7356 (190) // https://rg.ru/2017/08/24/pristavy-uprostili-vozvrat-grazhdanam-sredstv-vzyskannyh-po-oshibke.html

ЭР00856



Фото с сайта УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО http://r27.fssprus.ru

Алименты могут выплачиваться детям, супругу, родителям или другим членам семьи.

Наиболее распространенным видом алиментных обязательств являются алиментные обязательства родителей перед несовершеннолетними детьми. В 2016 году на 10 288 браков пришлось 6914 разводов[1]. Значительное количество несовершеннолетних воспитываются в неполных семьях, что является одним из условий возникновения у одного из супругов алиментной обязанности.

Помимо наличия семейной или родственной связи к условиям возникновения обязанности по уплате алиментов можно отнести: нуждаемость, нетрудоспособность получателя алиментов, наличие у плательщика необходимых средств для выплаты алиментов, решение суда о взыскании алиментов или соглашение сторон об их уплате.

Соглашения об уплате алиментов по общему правилу исполняются добровольно. Если лицо, обязанное уплачивать алименты, уклоняется от исполнения данной обязанности, то нет необходимости обращаться в суд, поскольку соглашение об уплате алиментов является исполнительным документом.

В 2017 году на исполнении в структурных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области находилось 5 соглашений об уплате алиментов.

В случае уклонения от выплаты алиментов, при отсутствии соответствующего соглашения, данные платежи взыскиваются в судебном порядке.

В 2017 году на исполнении в структурных подразделениях Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области находилось 21 844 исполнительных производства о взыскании алиментных платежей на сумму 1 млрд 896 млн 468 тыс. рублей[2].

В свою очередь, именно на стадии исполнительного производства, которое осуществляется судебными приставами-исполнителями, а также в ряде случаев банками и иными кредитными организациями, у лиц, выплачивающих должнику-гражданину периодические платежи, начинают возникать проблемы. При этом с юридической точки зрения, процесс взыскания алиментов в принудительном порядке урегулирован законодательством достаточно полно.

В частности, на практике нередко возникают проблемы с исполнением судебных постановлений по причине невозможности установления места работы или реального дохода должника для удержания алиментов. В условиях рыночной экономики возросло значение определения способа установления судами размера алиментных выплат. Нормы законодательства об установлении доли выплат устарели. Любое лицо сегодня может иметь неограниченное число источников дохода. Как показывает практика, ни налоговая инспекция, ни судебный пристав-исполнитель, ни взыскатель алиментов не в состоянии все их установить.

Более того, исполнение судебного постановления о взыскании алиментов затруднено, если местом работы должника являются коммерческие организации со специфичным учетом движения финансовых средств. Должник, получая так называемую «серую зарплату», легко скрывает свои доходы, уклоняясь от уплаты алиментов или выплачивая мизерные суммы по собственному усмотрению.

Выходом из сложившейся ситуации могло бы стать реформирование института минимального размера алиментов в следующих направлениях.

Во-первых, это разработка и принятие закона об установлении минимального размера алиментов на несовершеннолетних детей в размере не менее половины прожиточного минимума для детей в целом по Российской Федерации на каждого несовершеннолетнего ребенка.

Во-вторых, отмена норм о взыскании алиментов в долях к заработку или иному доходу плательщика либо, как вариант, сохранение долевого расчета алиментов, но с установлением их минимальных размеров — не менее ½ размера прожиточного минимума, установленного в регионе для детей.

В-третьих, перенос статуса императивной по отношению к алиментному соглашению

[1] Статистические данные сайта Управления Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотскому автономному округу, http://habstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/habstat/ru/statistics/hab_stat/population/

[2] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО от 15.01.2018 № 27901/18/900-АК.

ЭР00856

нормы с нормы пункта 1 статьи 81 Семейного кодекса Российской Федерации[1] к норме, устанавливающей минимальный размер алиментов в виде процента от прожиточного минимума[2].

Наряду с проблемой невозможности установления реального дохода должника присутствует проблема «безработицы» должников по алиментам. Большинство должников не имеют официального места работы или скрывают его от судебного пристава-исполнителя. Есть и такие, кто принципиально не желает трудиться и платить алименты. И только в единичных случаях должники по объективным причинам не могут погасить задолженность.

В свою очередь, для предоставления должникам возможности исполнить судебные решения в добровольном порядке ФССП России налажено взаимодействие с органами службы занятости населения субъектов Российской Федерации по вопросам содействия в трудоустройстве граждан-должников.

В рамках указанного взаимодействия судебные приставы-исполнители направляют в государственные учреждения — центры занятости населения заявки на трудоустройство должников.

В 2017 году судебными приставами-исполнителями Хабаровского края должникам по исполнительным производствам о взыскании алиментов вручено 3794 направления в подразделения службы занятости населения[3].

Однако проделанная работа не позволяет достичь реальных положительных результатов. Основной причиной этому является нежелание самих должников трудоустраиваться, а также отсутствие рабочих мест, предложение районными Центрами занятости населения должникам по алиментам вакансий неквалифицированных специалистов, разнорабочих с крайне низкой заработной платой.

Законодательство Российской Федерации в качестве одного из способов воздействия на недобросовестных плательщиков алиментов устанавливает возможность привлечения их к уголовной ответственности по статье 157 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее — УК РФ). В свою очередь, при исполнении наказания по указанной норме права возникают следующие проблемы:

— отсутствие квотирования рабочих мест на предприятиях, определенных органами местного самоуправления для трудоустройства осужденных к исправительным работам;

— предусмотренные частью 1 статьи 157 УК РФ меры уголовного наказания, применяемые к злостным неплательщикам алиментов, такие как обязательные работы, условная мера наказания, неэффективны в реальной защите прав несовершеннолетних. Они не только не способствуют исполнению обязанности по содержанию ребенка, но и исключают саму возможность принудительного исполнения алиментного обязательства, что фактически приводит к увеличению размера задолженности по алиментам и затягиванию срока ее погашения. Единственной отвечающей интересам ребенка мерой уголовной ответственности, предусмотренной ст. 157 УК РФ, являются исправительные работы, так как они предполагают трудоустройство должника, а значит, и возможность удержания из заработной платы алиментных платежей. Но и они недостаточно эффективны, так как порядок применения исправительных работ не продуман.

Причинами этого, прежде всего, является несовершенство законодательства по защите имущественных прав детей на содержание со стороны родителей в форме алиментных выплат, отсутствие достаточного нормативно регламентированного межведомственного взаимодействия при исполнении указанных решений.

Как уже было отмечено ранее, ключевая роль в исполнении судебных постановлений о взыскании алиментов отведена законодателем Федеральной службе судебных приставов и ее территориальным органам. Изучение соблюдения прав несовершеннолетних детей на получение алиментов позволило выявить следующие недостатки в деятельности данного органа исполнительной власти:

— несоблюдение установленных законодательством сроков совершения исполнительных действий по взысканию алиментов;

— формализм при ведении исполнительных производств;

— утеря исполнительных документов;

— неиспользование предоставленных законом полномочий по обеспечению принудительного исполнения должниками актов о взыскании алиментов, в том числе по предупреждению об уголовной ответственности, розыску, приводу, наложению административного взыскания, ограничению на выезд за границу и другие;

— отсутствие проверок правильности начисления бухгалтерией организации работодателя должника удержаний в счет алиментов и за-

[1] При отсутствии соглашения об уплате алиментов алименты на несовершеннолетних детей взыскиваются судом с их родителей ежемесячно в размере: на одного ребенка — одной четверти, на двух детей — одной трети, на трех и более детей — половины заработка и (или) иного дохода родителей (статья 81 Семейного кодекса Российской Федерации).

[2] Минимальный размер алиментов: направления совершенствования законодательства на основе зарубежного опыта (Усачева Е.А.) // Аналитический портал отрасли права // отрасли-права.рф/article/9548

[3] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю и ЕАО от 15.01.2018 № 27901/18/900-АК.

ЭР00856

долженности, должного контроля за своевременностью и полнотой перечислений;

— отсутствие ответов на устные и письменные обращения взыскателей, включая повторные, или их формальный характер.

Приведем лишь несколько примеров.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Д. (жалоба от 21.02.2017 № 154) о длительном, около пяти лет, неисполнении судебного акта о взыскании в ее пользу с гражданина П. алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка.

В результате проверки было установлено, что на протяжении года судебный пристав-исполнитель не мог определить местонахождение должника и его имущества, в связи с чем им было принято решение об объявлении должника в розыск. В результате розыскных мероприятий было установлено, что у должника — гражданина П. недвижимое имущество и автотранспортные средства отсутствуют. Вместе с этим, как следовало из информации «Банка данных исполнительных производств», должник неоднократно подвергался привлечению сотрудниками ГИБДД УМВД России по г. Хабаровску и ОГИБДД ОМВД России по Хабаровскому району к административной ответственности за нарушение правил дорожного движения. Однако ни разу он при привлечении к административной ответственности не был задержан сотрудниками ГИБДД как лицо, находящееся в розыске. Это свидетельствует либо об отсутствии должного взаимодействия между краевой службой судебных приставов и ГИБДД УМВД России по Хабаровскому краю, либо о невключении его в список лиц, находящихся в розыске.

Более того, судебным приставом-исполнителем в рамках возбужденного исполнительного производства не в полной мере использованы возможности, находящиеся в его арсенале. В частности, на момент рассмотрения обращения должник, имеющий полумиллионную задолженность, не был ограничен в выезде за пределы Российской Федерации.

Указанные упущения привели к нарушению прав заявительницы на судебную защиту и получение присужденного. В связи с этим руководству УФССП России по Хабаровскому краю было предложено усилить взаимодействие службы судебных приставов с правоохранительными органами, в том числе в рамках обеспечения розыска должников по таким социально значимым делам, как взыскание алиментов. Кроме того, рекомендовано рассмотреть возможность применения судебным приставом-исполнителем в отношении должника такой меры принуждения, как ограничение выезда из Российской Федерации.

В результате проверки, проведенной с привлечением компетентных органов власти по обращению гражданина Л. (жалоба от 28.09.2017 № 917) о нарушении права несовершеннолетнего ребенка на получение алиментов со стороны матери — гражданки К., было установлено следующее.

В нарушение положений статьи 12 Федерального закона «О судебных приставах» и пункта 16 части 1 статьи 64 Федерального закона «Об исполнительном производстве» судебный пристав-исполнитель за два года нахождения исполнительного документа на исполнении у работодателя должника ни разу не организовал проверку бухгалтерии организации на предмет правильности удержания и перечисления денежных средств по исполнительному документу.

Оконченное исполнительное производство, содержащее в себе оригинал исполнительного листа о взыскании с гражданки К. в пользу заявителя алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка, не было сдано судебным приставом-исполнителем в архивный фонд отдела, вследствие чего было утеряно.

Судебный пристав-исполнитель обязывал взыскателя самостоятельно заниматься вопросом получения дубликата утерянного службой судебных приставов исполнительного документа.

После вмешательства Уполномоченного служба судебных приставов приступила к устранению допущенных нарушений прав заявителя. В частности, судебным приставом-исполнителем, в соответствии со статьей 430 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, в адрес Индустриального районного суда г. Хабаровска было направлено заявление о выдаче дубликата исполнительного документа о взыскании с гражданки К. в пользу заявителя алиментов на содержание несовершеннолетнего ребенка.

Однако необходимо отметить, что права несовершеннолетних детей на получение алиментов нарушаются не только по вине должностных лиц службы судебных приставов, но и в результате бездействия законных представителей несовершеннолетнего.

Так, при уклонении родителей от выплаты алиментов законодательством предусмотрены определенные санкции. Если алименты не выплачиваются по решению суда, виновный плательщик должен возмещать получателю неустойку в размере 0,1% за каждый день просрочки (пункт 2 статьи 115 Семейного кодекса Российской Федерации). Вместе с тем законные представители при длительной невыплате ребенку алиментов в суд за назначением неустойки, как правило, не обращаются, и данная норма редко применяется на практи-

ПРИМЕР

ке. Причин тому несколько. Основной из них является отсутствие достаточной правовой грамотности, а также сложная судебная процедура и необходимость больших временных затрат.

Указанные нарушения в совокупности с несовершенством законодательства в рассматриваемой сфере и правовой безграмотностью представителей несовершеннолетних детей свидетельствуют о несоблюдении международного и российского законодательств и не позволяют обеспечить условия для нормального развития детей, поддержания приемлемого для них уровня жизни на самом важном и наиболее уязвимом возрастном этапе. Перечисленные проблемы могут быть решены только при условии внесения изменений в гражданское, семейное, административное, уголовное законодательство и законодательство об исполнительном производстве, а также усиления правовой пропаганды, осуществляемой службой судебных приставов. Уполномоченный со своей стороны готов поддержать в данном вопросе орган принудительного исполнения.

ДВГНБ

Раздел III.
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРАВА

Социально-экономические права определяют правовое положение человека и гражданина в социально-экономической сфере общества и государства. Они касаются таких важных сфер жизни человека, как: предпринимательская и иная, не запрещенная законом экономическая деятельность; собственность; труд и отдых; здоровье; окружающая природная среда. Эти права призваны обеспечить материальные и другие социально-значимые потребности личности.

В настоящее время социально-экономические права имеют всеобщее признание, в том числе и на международном уровне. Они нашли свое отражение во Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года, Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года, а также в иных международно-правовых актах по правам человека. Также они нашли свое закрепление в Конституции Российской Федерации.

По своему юридическому содержанию данные права неодинаковы. Некоторые (например, право частной собственности), по существу, являются бесспорными правами прямого действия, другие (право на отдых или на социальное обеспечение) представляют собой субъективные права, конкретное содержание которых вытекает из действующего отраслевого законодательства, третьи (право на труд, на жилище и др.) порождают для государства только общую обязанность проводить политику содействия в их реализации.

Важная особенность этой группы прав состоит в том, что они закрепляются за каждым человеком, то есть не зависят от гражданства их субъектов[1].

Необходимо отметить, что обращения по вопросам соблюдения и защиты социально-экономических прав граждан занимают лидирующую позицию на протяжении всей деятельности государственного правозащитного института в крае. В среднем ежегодно количество обращений данной категории составляет 57% от общего количества обращений, поступивших в адрес государственного правозащитного института в Хабаровском крае.

Таблица 6

Процентное соотношение количества обращений о нарушении социально-экономических прав граждан к общему количеству поступивших обращений за период с 2007 по 2017 год

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Общее количество поступивших обращений за год	2963	3214	3451	3690	3752	3020	3076	3143	3194	3018	3118
Количество обращений о нарушении социально-экономических прав	2019	2115	1918	1791	1940	1563	1526	1547	1836	1753	2213
Соотношение количества обращений о нарушении социально-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**	**58,0**	**71,0**

За 2017 год в адрес Уполномоченного поступило 2213 обращений граждан, связанных с защитой и восстановлением социально-экономических прав. В свою очередь, наибольшую обеспокоенность среди граждан (в данной группе прав) вызывали проблемы в сфере:

— жилищных и коммунальных правоотношений (данные вопросы были затронуты в 785 обращениях, или в 35,5% обращений рассматриваемой категории прав);

— социального обеспечения и социальной защиты — 456, или 20,6%;

— защиты трудовых прав — 291 обращение, или 13,1%;

— охраны здоровья — 199 жалоб, или 9,0%;

— охраны окружающей природной среды и

[1] О.М. Гвоздева. Принципы социально-экономических прав граждан Российской Федерации // Вестник Омского университета. Серия «Право». — 2007. — № 2 (11). — С. 61—67.

ДРАФТ

экологического благополучия — 24 обращения, или 1,3%.

Приведенные показатели свидетельствуют о том, что наиболее болезненными для жителей Хабаровского края являются вопросы реализации жилищных прав и вопросы обеспечения жилищно-коммунальными услугами.

Глава 1.
СОБЛЮДЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЖИЛИЩЕ

В соответствии с положениями Конституции Российской Федерации, органы государственной власти и органы местного самоуправления поощряют жилищное строительство, создают условия для осуществления права на жилище. Малоимущим, иным указанным в законе гражданам, нуждающимся в жилище, оно предоставляется бесплатно или за доступную плату из государственных, муниципальных и других жилищных фондов в соответствии с установленными законом нормами.

Жалобы на нарушение жилищных прав граждан, как обычно, занимают лидирующее место среди всех обращений граждан, поступающих в адрес Уполномоченного.

В 2017 году по вопросам получения жилых помещений, качества жилищно-коммунальных услуг, начисления платы по приборам учета, соблюдения тишины и спокойствия, оформления земельных участков поступило 886 обращений граждан, что показывает о значимости этого права для населения.

В связи с этим реализация на территории края государственной политики по вопросу обеспечения жильем населения края является одним из показателей в праве граждан на жилище.

Так, исполнительными органами края в 2017 году в рамках реализации государственной программы Хабаровского края «Развитие жилищного строительства в Хабаровском крае» были выполнены:

1. Мероприятия по обеспечению жильем молодых семей, а именно:

1) долевое строительство жилья для молодых семей.

В 2017 году планировалось улучшить жилищные условия не менее 238 семьям в рамках долевого строительства жилья в крае, в том числе 60 молодым семьям г. Комсомольска-на-Амуре, 178 семьям г. Хабаровска.

На данные цели из краевого бюджета направлено 2674,0 млн рублей.

В 2017 году оплачено 238 свидетельств о праве на получение социальных выплат на общую сумму средств краевого бюджета 262,7 млн рублей, из них 60 свидетельств, выданных молодым семьям г. Комсомольска-на-Амуре, на сумму 55,3 млн рублей и 178 свидетельств, выданных семьям г. Хабаровска, на сумму 207,4 млн рублей. 1 семья г. Хабаровска отказалась от реализации выданного свидетельства о праве на получение социальных выплат;

2) приобретение жилья на вторичном рынке для молодых семей.



Фото с сайта https://27r.ru/stopkadr/displayimage.php?pid=69443&fullsize=1

ДВГИНБ

В 2017 году на реализацию мероприятия направлено 371,8 млн рублей, из них: 139,1 млн рублей — средства федерального бюджета, 162,5 млн рублей — средства краевого бюджета, 70,2 млн рублей — средства бюджетов муниципальных образований края.

Свидетельства о праве на получение социальных выплат для приобретения жилья в 2017 году предоставлены 383 молодым семьям по краю. По состоянию на 01.01.2018 оплачено 376 свидетельств на сумму 367,2 млн рублей.

2. Строительство жилья на условиях ипотеки с привлечением средств краевого бюджета и корпоративных средств:

1) строительство жилья на условиях ипотеки с привлечением средств краевого бюджета.

В 2017 году изъявило желание участвовать в краевой ипотеке 523 семьи, в связи с чем 15.05.2017 был сформирован резервный список участников краевой ипотеки из 500 граждан. Однако в краевом бюджете на данные цели в 2017 году финансирование не предусмотрено.

С целью обеспечения жильем большого количества граждан в 2017 году средства краевого бюджета перераспределены на мероприятие по комплексному освоению и развитию территорий в целях жилищного строительства.

В 2016 году по результатам конкурсного отбора краевая субсидия предоставлена ООО «Фонд жилищного строительства» для комплексного освоения земельного участка в районе ул. Совхозной г. Хабаровска (микрорайон Берёзки) на строительство объектов инженерной инфраструктуры.

В связи с отсутствием средств краевого бюджета на реализацию мероприятия в 2017 году участникам краевой ипотеки, включенным в резервный список, предоставлено право приобретения жилья экономкласса по сниженной стоимости — не более 49 тыс. рублей за квадратный метр жилья.

В 2017 году 19 участников краевой ипотеки заключили договоры долевого участия;

2) строительство жилья на условиях ипотеки с привлечением корпоративных средств.

Государственная поддержка юридическим лицам в виде предоставления субсидий в целях возмещения части недополученных доходов при строительстве жилых помещений экономического класса на условиях корпоративной ипотеки для работников юридических лиц предоставляется по результатам отборов. Однако, по результатам отбора, проведенного министерством строительства края со 2 по 22 мая 2017 года, он признан несостоявшимся в связи с тем, что юридическими лицами не подана ни одна заявка.

3. Предоставление гражданам социальных выплат в размере 5% на погашение части долга по жилищному (ипотечному) кредиту при рождении (усыновлении, удочерении) ребенка.

В 2017 году на реализацию данного мероприятия предусмотрено 25,0 млн рублей. В отчетном году государственная поддержка предоставлена 172 семьям, обратившимся за получением выплат, на общую сумму 21,4 млн рублей.

4. Предоставление гражданам социальных выплат на погашение остатка основного долга по жилищному (ипотечному) кредиту при рождении (усыновлении, удочерении) третьего или последующего ребенка.

В 2017 году в краевом бюджете на реализацию данного мероприятия предусмотрено 125,0 млн рублей. В феврале — августе 2017 года социальные выплаты предоставлены 94 многодетным семьям на общую сумму 119,78 млн рублей. Перечисление социальных выплат оставшимся 2 многодетным семьям может быть произведено до момента ввода объектов строительства в эксплуатацию (планируется перечислить в 2018 году).

Другой возможностью реализации прав граждан на жилище, проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей Хабаровского края, является обеспечение их государственными жилищными сертификатами в соответствии с Федеральным законом от 25.10.2002 № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Так, по состоянию на 01.01.2017 в крае на учете состояло 7380 семей категории «Граждане, выезжающие (выехавшие) из северных районов», в том числе по категориям:

— 1097 семей категории «Инвалиды»;
— 5019 семей категории «Пенсионеры»;
— 1 семья категории «Безработные»;
— 1263 семьи категории «Работающие».

В пределах предусмотренных Хабаровскому краю в 2017 году бюджетных ассигнований в размере 156,4 млн рублей на осуществление социальных выплат для приобретения жилья гражданами, выезжающими из северных районов, выдано 80 сертификатов на общую сумму социальных выплат в размере 156,1 млн рублей, в том числе:

— 55 сертификатов гражданам категории «Инвалиды» с датой постановки на учет до 21.06.2010 на сумму социальных выплат в размере 110,1 млн рублей;

— 25 сертификатов гражданам категории «Пенсионеры» с датой постановки на учет до 13.05.1996 на сумму социальных выплат в размере 46,0 млн рублей[1].

[1] Письмо министерства строительства Хабаровского края от 18.01.2018 № 05.2.18-363.

ПРИМЕР

К другой льготной категории граждан, имеющих право на получение жилья, относятся дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, и лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

По информации министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, по состоянию на 31.12.2017 в списке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями (далее — список), значится 4503 человека, из них возникло право на получение жилого помещения у 3370 человек, достигших возраста 18 лет.

Таблица 7

Количество детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями, по состоянию на 31.12.2017

№ п/п	Городские округа (муниципальные районы) края	Дети-сироты	
		состоящие на учете, нуждающиеся в улучшении жилищных условий (чел.)	в том числе у которых возникло право на получение жилых помещений (чел.)
1	Городской округ «Город Хабаровск»	1359	1125
2	Городской округ «Город Комсомольск-на-Амуре»	803	652
3	Амурский муниципальный район	222	93
4	Аяно-Майский муниципальный район	16	11
5	Бикинский муниципальный район	205	146
6	Ванинский муниципальный район	95	70
7	Верхнебуреинский муниципальный район	163	120
8	Вяземский муниципальный район	166	115
9	Комсомольский муниципальный район	68	51
10	Муниципальный район им. Лазо	218	135
11	Нанайский муниципальный район	174	130
12	Николаевский муниципальный район	252	210
13	Охотский муниципальный район	51	36
14	Муниципальный район им. П. Осипенко	19	15
15	Солнечный муниципальный район	145	91
16	Советско-Гаванский муниципальный район	60	18
17	Тугуро-Чумиканский муниципальный район	49	38
18	Ульчский муниципальный район	141	102
19	Хабаровский муниципальный район	297	212
	Итого	**4 503**	**3 370**

В 2017 году на обеспечение жильем детей-сирот направлено 754,87 млн рублей, в том числе:

1) средства краевого бюджета в сумме 579,62 млн рублей, из них:

— 525,72 млн рублей на строительство квартир;

— 53,9 млн рублей на заключение мировых соглашений;

2) ассигнования федерального бюджета в сумме 175,25 млн рублей.

Мировые соглашения заключаются для исполнения решений суда о предоставлении жилых помещений по договору социального найма детям-сиротам, вынесенных до 01.01.2013. Министерство жилищно-коммунального хозяйства края наделено полномочиями главного распорядителя бюджетных средств края для осуществления выплат по мировому соглашению, заключаемому в рамках исполнительного производства и предусматривающему предоставление денежной выплаты на приобретение жилого помещения в собственность за счет средств краевого бюджета взамен жилых помещений.



Фото с сайта https://sm-news.ru/news/nedvizhimost/420-sirot-poluchat-klyuchi-ot-kvartir/

АВГНД

На исполнение утвержденных судом мировых соглашений в бюджете края на 2017 год было предусмотрено 53,904 млн рублей, что позволило исполнить 30 мировых соглашений. Денежные средства освоены в полном объеме.

Исполнение обязательств перед гражданами по решениям судов путем замены способа исполнения решения суда о предоставлении жилого помещения по договору социального найма на денежную выплату на приобретение жилого помещения в собственность за счет средств краевого бюджета влечет прекращение исполнительного производства и исполнение обязательств по предоставлению жилого помещения.

В 2017 году установлен план по обеспечению жильем 500 детей-сирот, в том числе за счет строительства — не менее 450 человек, за счет приобретения квартир — не менее 50 человек.

Всего в 2017 году обеспечено жильем 266 человек, из них по решению суда — 200 человек. По договору социального найма обеспечено 33 человека, по договору специализированного найма 203 человека и заключено 30 мировых соглашений. Причиной отклонения значений показателя является отсутствие жилых помещений, так как многие аукционы на долевое строительство не состоялись.

В г. Хабаровске обеспечены 39 человек по решению суда, из них:

— 10 человек по мировым соглашениям;

— 11 человек по договору социального найма;

— 18 человек по договору специализированного найма.

В г. Комсомольске-на-Амуре обеспечены 66 человек по решению суда, из них:

— 49 человек по договору специализированного найма;

— 17 человек по мировым соглашениям.

В г. Амурске обеспечен 21 человек, из них:

— 2 человека по договору специализированного найма по решению суда;

— 19 человек по договору специализированного найма по списку.

В г. Николаевске-на-Амуре обеспечен по решению суда 1 человек по мировому соглашению.

В г. Бикине обеспечены 2 человека по решению суда по договору специализированного найма.

В г. Советская Гавань обеспечены 25 человек, из них:

— 13 человек по решению суда по договору социального найма и 2 человека по решению суда по договору специализированного найма;

— 10 человек по договору специализированного найма по списку.

В п. Переяславка муниципального района имени Лазо обеспечены 44 человека, из них:

— 7 человек по решению суда по договору специализированного найма;

— 37 человек по договору специализированного найма по списку.

В с. Мирном Хабаровского муниципального района обеспечены 66 человек по решению суда, из них:

— 9 человек по договору социального найма;

— 57 человек по договору специализированного найма.

В с. Джари Нанайского муниципального района обеспечен 1 человек по решению суда по мировому соглашению.

В с. Некрасовка Хабаровского муниципального района обеспечен 1 человек по решению суда по мировому соглашению.

В Хабаровском крае предусмотрены дополнительные меры социальной поддержки детям-сиротам.

Статьей 5 Закона Хабаровского края от 25.04.2007 № 119 «О мерах социальной поддержки детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей» предусмотрена компенсация расходов по найму (поднайму) жилых помещений указанной категории граждан до обеспечения их жильем.

Порядок назначения и предоставления ежемесячной компенсации расходов за найм (поднаем) жилого помещения детям-сиротам утвержден постановлением Правительства края от 07.02.2014 № 25-пр[1].

Компенсация расходов за найм (поднаем) жилого помещения детям-сиротам в Хабаровском крае выплачивается ежемесячно, начиная с 01.01.2014.

Ежемесячная компенсация назначается за найм (поднаем) одного отдельного жилого помещения, расположенного на территории Хабаровского края, в размере, установленном договором найма (поднайма) жилого помещения и не превышающем:

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

— в административных центрах муниципальных районов края — 5000 рублей;

— в других сельских поселениях и населенных пунктах края — 2700 рублей.

В бюджете края на 2017 год было предусмотрено 102,04 млн рублей на выплаты вышеуказанной компенсации. В 2017 году выплату получили 1146 человек.

[1] Постановление Правительства Хабаровского края от 07.02.2014 № 25-пр «Об утверждении порядка назначения и предоставления ежемесячной компенсации расходов за наем (поднаем) жилого помещения детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей».

ДВГНБ

Между тем, в соответствии с положениями Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах», Федеральным законом от 27.05.1998 № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» и Федеральным законом от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», в федеральном бюджете Хабаровскому краю на 2017 год были предусмотрены субвенции на обеспечение жильем льготных категорий граждан, в том числе:

— ветеранов Великой Отечественной войны — 27,8 млн рублей;

— инвалидов и ветеранов боевых действий — 23,9 млн рублей.

В соответствии с переданными полномочиями, в Хабаровском крае в 2017 году обеспечено жилыми помещениями 67 человек.

Таблица 8

Информация об обеспечении жильем отдельных категорий граждан в соответствии с Федеральным законом «О ветеранах» и Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», а также имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с Федеральным законом «О статусе военнослужащих»

Категории граждан	Предоставлено мер социальной поддержки по обеспечению жильем (чел.)	Нуждаются на конец отчетного периода (чел.)
1. Ветераны Великой Отечественной войны, всего	17 *в том числе: ЕДВ — 16, квартиры — 1*	28
2. Ветераны боевых действий, члены семей погибших ветеранов боевых действий, вставшие на учет до 01.01.2005	8 *в том числе: ЕДВ — 4, квартиры — 4*	27
3. Инвалиды общего заболевания, семьи, имеющие детей-инвалидов, вставшие на учет до 01.01.2005	42 *(квартиры — 40)*	362
4. Граждане, уволенные с военной службы и приравненные к ним лица, вставшие на учет до 01.01.2005 (семей)	0	3
Итого	**67**	**420**

Проблема реализации жилищных прав на протяжении всего периода существования института Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае является одной из актуальных. На сегодняшний день количество подобных обращений стало значительно больше.

Следует отметить, что в 2017 году к Уполномоченному стали поступать обращения граждан — участников долевого строительства. Однозначно, факт того, что население края пытается самостоятельно решить свой жилищный вопрос, а не за счет краевого и муниципальных бюджетов, показывает о достаточных доходах граждан и их платежеспособности. При этом приобретение (строительство) жилья гражданами самостоятельно, при возникновении у них проблем с застройщиком или организациями, обслуживающими жилищный фонд, не всегда находит поддержку и помощь у органов власти и местного самоуправления.

Например, в конце сентября 2017 года на сайт Уполномоченного поступило обращение гражданки И. (дело от 29.09.2017 № 922), проживающей в квартале «Солнечный город» с. Мирное Хабаровского муниципального района, о получении уведомления от ОАО «Хабаровский аэропорт» об отключении услуги по холодному водоснабжению дома по причине наличия у застройщика ООО «Солнечный город» задолженности за коммунальную услугу. При этом заявительница указала, что жильцы ее жилого дома своевременно и в полном объеме вносят плату за жилищно-коммунальные услуги, а органы местного самоуправления владеют информацией о ситуации, в которой заложниками оказались добросовестные граждане.

Между тем подпункт «в» пункта 119 Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов», (далее — Правила) устанавливает, что исполнитель в случае неполной оплаты потребителем коммунальной услуги не вправе ограничить или приостановить предоставление коммунальной услуги по холодному водоснабжению в многоквартирных домах.

В соответствии с пунктом 121 Правил ограничение или приостановление исполнителем предоставления коммунальной услуги, которое может привести к нарушению прав на получение коммунальной услуги надлежащего качества потребителем, полностью выполняющим

ЭР00856

обязательства, установленные законодательством Российской Федерации и договором, содержащим положения о предоставлении коммунальных услуг, не допускается.

Таким образом, ограничение в подаче холодного водоснабжения гражданам, проживающим в жилищных комплексах «Солнечный город» и «Солнечная поляна» и не имеющим задолженности за указанную коммунальную услугу, не допускается.

В результате вмешательства Уполномоченного между ОАО «Хабаровский аэропорт» и ООО «Солнечный город» была достигнута договоренность о снятии ранее введенного в отношении жителей жилых комплексов «Солнечный город» и «Солнечная поляна» ограничения холодного водоснабжения.

Уполномоченный надеется, что стороны в дальнейшем будут придерживаться согласованного плана погашения возникшей задолженности, не допуская подобной ситуации в отношении граждан — добросовестных плательщиков коммунальной услуги.

Другой пример. В адрес Уполномоченного поступило обращение участников долевого строительства многоквартирного жилого дома в с. Некрасовка Хабаровского муниципального района (дело от 18.08.2017 № 793) о неисполнении застройщиком ООО «Любимый дом» обязательств по договору долевого строительства и нарушении сроков сдачи дома в эксплуатацию. Из обращения следует, что по причине неисполнения застройщиком условий договоров долевого строительства администрация Хабаровского муниципального района не согласовывает акт приемки дома в эксплуатацию. В результате граждане, проживающие в доме, не могут оформить правоустанавливающие документы на жилье, регистрацию по месту жительства, получить меры социальной поддержки, а также устроить детей в образовательные учреждения.

По результатам внеплановой проверки, проведенной по запросу Уполномоченного комитетом государственного строительного надзора и экспертизы Правительства Хабаровского края (далее — комитет), выявлены факты привлечения ООО «Любимый дом» денежных средств с нарушением требований части 2 статьи 1 и части 3 статьи 3 Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 214-ФЗ), а именно: отсутствие действующего разрешения на строительство объекта недвижимости, отсутствие официального сайта в информационно-коммуникационной сети «Интернет» и размещенной проектной декларации с внесенными изменениями.

Кроме того, согласно проектной декларации, представленной застройщиком, предполагаемый срок ввода объекта недвижимости в эксплуатацию — 18.09.2017. Однако предложения о заключении дополнительных соглашений к договорам в связи с изменением срока окончания строительства и передачи объекта участникам долевого строительства не направлены.

По выявленным нарушениям ООО «Любимый дом» выдано предписание со сроком исполнения — 15.12.2017. В результате застройщиком продлено разрешение на строительство, с дольщиками заключены дополнительные соглашения к договорам.

По информации администрации Хабаровского муниципального района, 03.10.2017 застройщик ООО «Любимый дом» обратился в МУП «Водоканал Хабаровского муниципального района» по вопросу продления технических условий на подключение объекта «3-этажный жилой дом в с. Некрасовка Хабаровского района», расположенного по адресу: Хабаровский район, с. Некрасовка, 680 метров на север от участка по ул. Солнечной, д. 2, (далее — объект недвижимости) к централизованной сети водоотведения.

Однако в адрес администрации Хабаровского муниципального района заявления от застройщика о выдаче разрешения на ввод объекта недвижимости в эксплуатацию не поступало, поэтому дольщики в судебном порядке могут признать только право собственности на долю в объекте незавершенного строительства.

Таким образом, граждане, которые приобретают жилье за счет собственных и заемных средств, зачастую сталкиваются с проблемами нарушения сроков сдачи жилого дома в эксплуатацию. При этом положения Федерального закона № 214-ФЗ, позволяющие участнику долевого строительства взыскать с застройщика неустойку (пеню) или отказаться от исполнения договора и взыскать уплаченные денежные средства, не применяют.

Между тем, согласно изменениям, внесенным в статью 23.2 Федерального закона № 214-ФЗ, вступившим в силу с 01.07.2017, с целью повышения гарантии защиты прав и законных интересов граждан — участников долевого строительства создана публично-правовая компания «Фонд защиты прав граждан — участников долевого строительства» (далее — Фонд), которая осуществляет функции по формированию компенсационного фонда долевого строительства за счет обязательных отчислений (взносов) застройщиков.

Таким образом, на сегодняшний день законодательством предусмотрено формирование

ПРОЕКТ

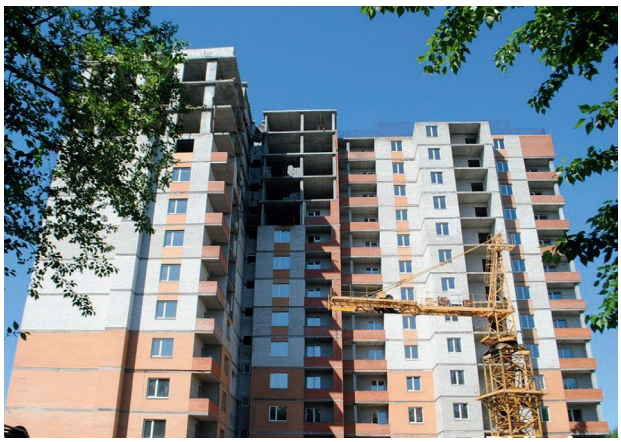


Фото с сайта https://www.dvhab.ru/



Фото с сайта http://amurmedia.ru/news/amp/605981/

за счет обязательных взносов застройщиков компенсационного фонда, предназначенного для выплаты возмещения участникам строительства при банкротстве застройщика. При этом обязанность по отчислению застройщиком обязательных взносов в компенсационный фонд возникает в случае, если договор участия в долевом строительстве с первым участником строительства представлен на государственную регистрацию после 20.10.2017, то есть с даты начала работы Фонда.

Время покажет, как будет организована работа Фонда и осуществляться выплаты возмещений участникам долевого строительства в случае банкротства застройщиков. Однако на сегодняшний день на территории края имеются предприятия-банкроты, которые являются застройщиками по заключенным договорам участия в долевом строительстве.

Например, ФГУП «Главное военно-строительное управление № 6» определением Арбитражного суда Хабаровского края от 08.06.2017 признано несостоятельным (банкротом), и в отношении его введена процедура наблюдения сроком на 5 месяцев. Предприятие является застройщиком 12 жилых домов на территории г. Хабаровска, завершение строительства которых затянуто, сроки окончания работ по объектам строительства перенесены на 2018 и 2019 годы.

Вопросы соблюдения ФГУП «Главное военно-строительное управление № 6» законодательства о долевом строительстве являлись предметом надзорных мероприятий, проведенных военной прокуратурой Хабаровского гарнизона в 2016—2017 годах, по ним неоднократно применялись меры прокурорского реагирования.

Другой «проблемный» застройщик, который попал в поле зрения Уполномоченного, — ООО «ТехноСити», осуществляющий строительство семи 4-этажных жилых домов на ул. Хорышева в Краснофлотском районе г. Хабаровска (дело от 04.08.2017 № 744). Хочется отметить, что разрешение на строительство ООО «ТехноСити» было выдано департаментом архитектуры, строительства и землепользования администрации г. Хабаровска 30.01.2009, на сегодняшний день срок разрешения продлен до 30.03.2019. С данным застройщиком заключено 6 государственных контрактов на долевое строительство 56 квартир в первой и второй очередях, в том числе на строительство квартир для детей-сирот, работников государственных учреждений, военнослужащих. Из 157 договоров долевого участия 33 договора заключили граждане с привлечением денежных средств по социальным программам. Между тем состояние готовности объектов на 14.09.2017 первой очереди (дома № 5, 6 и 7) составляло от 92 до 100%, а у второй очереди (дома № 1, 2, 3 и 4) выполнен фундамент, подведены наружные сети, начата кладка стен первого этажа. Ситуация с завершением строительства объекта находится на контроле прокуратуры края.[1]

В свою очередь, можно констатировать, что многие жители края, нуждающиеся в жилье, даже не рассматривают вопрос о приобретении жилого помещения с привлечением краевых и муниципальных бюджетных средств ввиду своей неплатежеспособности. Кроме того, часто заявители указывают, что длительное время состоят на учете в качестве нуждающихся, как в органах местного самоуправления, так и в иных уполномоченных органах.

Частью 2 статьи 49 Жилищного кодекса Российской Федерации установлено, что малоимущим гражданам, признанным по установленным основаниям нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, жилые помещения муниципального жилищного фонда найма предоставляются в определенном порядке. При этом

[1] Письмо прокуратуры Хабаровского края от 29.09.2017 № 7/3-16-2017/2324.

ЭР00856

малоимущими гражданами являются граждане, признанные таковыми органом местного самоуправления в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Между тем при наличии желания фактически реализовать свое право на жилище очень затруднительно, так как граждане сталкиваются с проблемами уже на стадии сбора документов о признании их малоимущими и нуждающимися в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма.

Так, Уполномоченным зафиксированы конкретные случаи ограничения прав граждан, препятствующие реализации их конституционного права на жилище. Установленные нормативными правовыми актами требования, которые предъявляются к гражданам для постановки их на учет, вызывают у них возмущение.

Во-первых, на основании части 6 статьи 5 Жилищного кодекса Российской Федерации в крае принят Закон Хабаровского края от 13.10.2005 № 304 «О жилищных отношениях в Хабаровском крае», статьями 16, 17 и 18 которого определены виды доходов, денежных средств и имущества, учитываемые для признания их малоимущими.

Например, в целях признания гражданина малоимущим должны быть представлены: сведения о наличии (отсутствии) транспортных средств (автомобили легковые и грузовые, мотоциклы, мотороллеры, автобусы, снегоходы, мотосани, другие самоходные машины и механизмы, самолеты, вертолеты, теплоходы, яхты, парусные суда, катера, моторные лодки, гидроциклы, несамоходные (буксируемые суда) и другие водные и воздушные транспортные средства), зарегистрированных в установленном порядке. При этом справки на данные транспортные средства выдаются различными организациями, как правило расположенными в районных центрах и городах края, посещение которых жителями села, в силу своего материального положения и отдаленности места жительства, затруднительно.

Во-вторых, особое внимание хотелось бы обратить на невозможность для большинства семей, не имеющих своего жилья, встать на жилищный учет ввиду отсутствия у них регистрации по месту жительства, что предусмотрено частью 3 статьи 52 Жилищного кодекса Российской Федерации.

Вместе с тем, как неоднократно указывал Верховный Суд Российской Федерации, регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, законами Российской Федерации, конституциями и законами республик в составе Российской Федерации.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Г. (дело от 15.11.2017 № 1117) об оказании содействия ее родственнику в оформлении регистрации по месту жительства или пребывания, отсутствие которой не позволяет ему встать на учет на получение жилья, а также приобрести жилое помещение с помощью заемных средств. По обращению был направлен ответ о возможности установления факта постоянного проживания родственника заявительницы в судебном порядке и постановки на учет в качестве нуждающегося.

В результате можно констатировать, что сам по себе факт признания граждан нуждающимися в улучшении жилищных условий в большем количестве случаев является основанием для их участия в различных жилищных подпрограммах, например, как обеспечение жильем молодых семей.

К сожалению, закрепленное в Основном законе, Жилищном кодексе Российской Федерации, в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ряде других федеральных и краевых нормативных правовых актах право граждан на получение жилых помещений по договору социального найма законодательно не подкреплено ни обязанностью органов государственной власти и местного самоуправления в определенный срок предоставить гражданину жилое помещение, ни обязанностью предусматривать в бюджетах соответствующего уровня минимальный размер расходов на указанные цели, ни иными гарантиями, что, в свою очередь, приводит к другой немаловажной проблеме — длительному нахождению граждан на учете в качестве нуждающихся и неразрешению их вопроса на протяжении нескольких десятилетий. И в результате фактически указанное право для большинства граждан носит декларативный характер.

Например, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки К. (дело от 18.09.2017 № 876) об оказании содействия в получении жилья, соответствующего санитарно-техническим нормам. Заявительница пояснила, что 21.04.2017 в ее жилом доме произошел пожар, в связи с чем проживание в жилом помещении создает угрозу жизни и здоровью ее семьи. По результатам проверки, проведенной по обращению К. комитетом регионального государственного контроля и лицензирования Правительства края, в администрацию города направлена информация о необходимости рассмотрения на межведомственной комиссии вопроса о признании жи-

ЭР00856

лого помещения пригодным (непригодным) для проживания. Между тем рассмотреть на межведомственной комиссии вопрос о пригодности (непригодности) жилья для проживания не представилось возможным по причине того, что собственником дома является ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть», которым не предоставлен необходимый пакет документов.

Кроме того, в ходе рассмотрения обращения гражданки К. установлено, что она в декабре 2000 года составом семьи из двух человек принята на учет нуждающихся в жилых помещениях в администрации г. Хабаровска и включена в список семей, имеющих детей-инвалидов. Кроме того, дочь заявительницы также состоит на учете в министерстве жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края, в соответствии с положениями Федерального закона от 24.11.1995 № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» по состоянию на 20.12.2017 под номером 122.

Так как перспектива разрешения жилищного вопроса семьи гражданки К. согласно очередности маловероятна, Уполномоченным в ее адрес направлены рекомендации о необходимости подачи ею заявления в межведомственную комиссию с целью признания ее квартиры непригодной для проживания, что будет являться основанием для внеочередного предоставления ей и ее дочери жилья.

Одним из способов решения жилищного вопроса граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде, является переселение их в иное жилье.

Ежегодно городские округа, муниципальные районы и поселения края участвуют в адресных программах по переселению граждан из ветхого и аварийного жилья. В данном случае жилье предоставляется в качестве компенсации за утраченное жилье, а не в соответствии с очередностью и по нормативам исходя из состава семьи проживающих в непригодном для проживания жилье граждан.

Согласно статьям 86 и 89 Жилищного кодекса Российской Федерации, если дом, в котором находится жилое помещение, занимаемое по договору социального найма, подлежит сносу либо капитальному ремонту, выселяемым из него гражданам органом государственной власти или органом местного самоуправления, принявшими решение о сносе или ремонте такого дома, предоставляются другие благоустроенные жилые помещения по договорам социального найма. При этом жилое помещение должно быть равнозначным по общей площади ранее занимаемому жилому помещению.

Между тем зачастую факт признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу не является основанием для обеспечения проживающих в доме граждан жильем вне очереди и включения его в адресную программу по переселению. Органы местного самоуправления предлагают потенциальному застройщику земельные участки, на которых расположен жилой дом, по договору о развитии застроенной территории, согласно которому юридическое лицо должно расселить жильцов, проживающих в доме.

Например, в феврале 2017 года к Уполномоченному поступило обращение гражданки Н. (дело от 22.02.2017 № 165) об оказании содействия в заключении договора социального найма на жилое помещение, предоставленное ей взамен жилья, попадающего под снос. В ходе рассмотрения обращения Н. установлено, что 20.11.2016 администрация г. Хабаровска с ООО «Стройпроект» заключила договор о развитии застроенных территорий, согласно которому жилой дом заявительницы подлежит расселению. Застройщиком гражданке Н. было предложено иное жилое помещение, 31.10.2016 переданы ключи от квартиры и 08.11.2016 счастливая обладательница отдельного благоустроенного жилого помещения переехала в него. При этом застройщик пояснил, что вся документация на квартиру передана в



Фото с сайта http://polit.ru/news/2013/11/27/flat/



Фото с сайта http://www.ntv.ru/novosti/1190596

ЭР00856

администрацию г. Хабаровска для оформления и заключения с Н. договора социального найма. Проживая в «предоставленной» квартире четыре месяца и не имея правоустанавливающих документов на нее и регистрации по месту жительства, гражданка Н. вносила плату за жилищно-коммунальные услуги, при этом не имея возможности оформить субсидию на их оплату и получить адресную социальную помощь.

Учитывая, что в обращении Н. содержится информация о нарушении права заявительницы на жилое помещение, которое должно быть ей предоставлено по договору социального найма, Уполномоченным были направлены запросы в прокуратуру г. Хабаровска и в администрацию г. Хабаровска. Однако ни орган прокуратуры, ни администрация города не разрешили вопрос, находящийся в их компетенции. Прокуратура города перенаправила обращение Н. в администрацию, которая сообщила, что застройщиком документы на квартиру не переданы.

По поручению Уполномоченного гражданке Н. была оказана помощь — составлено исковое заявление в суд о возложении обязанности на застройщика передать, а администрации принять в муниципальную собственность спорную квартиру и заключить с заявительницей договор социального найма. Вопрос гражданки Н. решился в кратчайшие сроки после принятия иска судом, в ходе судебного процесса было установлено, что застройщик свои обязательства исполнил в полном объеме, а должностные лица органа местного самоуправления длительно бездействовали.

Таким образом, орган местного самоуправления, которым принято решение о сносе жилого дома и на котором лежит обязанность по расселению жильцов, сняв с себя обязанность по предоставлению муниципального жилья, допустил длительное нарушение жилищных прав гражданки Н.

Расселение семей, проживающих в ветхом фонде, всегда находилось в поле зрения органов государственной власти и местного самоуправления, однако при расселении граждане зачастую высказывают недовольство в отношении предоставляемого жилья.

Так, в мой адрес обратился гражданин М. (дело от 24.05.2017 № 486) о несогласии с местом расположения жилого помещения, предоставляемого взамен квартиры, находящейся у него в собственности и расположенной жилом доме, включенном в программу по переселению граждан из аварийного жилья.

Согласно Обзору судебной практики по делам, связанным с обеспечением жилищных прав граждан в случае признания жилого дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции, утвержденному Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 29.04.2014, собственник жилого помещения в признанном аварийным и подлежащим сносу многоквартирном доме, если такой дом включен в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда, вправе требовать либо выплаты выкупной цены за изымаемое жилое помещение, либо предоставления другого благоустроенного жилого помещения на праве собственности. При этом собственник жилого помещения имеет право выбора любого из названных способов обеспечения его жилищных прав.

В ходе рассмотрения обращения гражданина М. установлено, что он как собственник жилого помещения заключил с администрацией городского поселения «Рабочий поселок Майский» соглашение о предоставлении благоустроенного жилого помещения в границах городского поселения взамен занимаемого. В рамках заключенного соглашения заявителю было предложено иное жилое помещение во вновь построенном жилом доме в жилмассиве Бяуде, который расположен в двух километрах от рп. Майский и входит в состав городского поселения «Рабочий поселок Майский». Однако заявитель в предоставленное жилье переезжать отказывается. В свою очередь, жилое помещение в жилмассиве Бяуде было построено на основании соглашения с гражданином М., в связи с чем, при его согласии, оно будет незамедлительно ему предоставлено.

В адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Б. (дело от 16.03.2017 № 225) о ненадлежащем содержании и обслуживании жилого дома. Заявительница сообщила, что ее жилой дом 1936 года постройки, текущий и капитальный ремонт здания не проводился на протяжении длительного времени. Указанный объект недвижимости относится к жилищному фонду Министерства обороны Российской Федерации, является федеральной собственностью. На протяжении шести лет жильцам не предоставляется услуга по отоплению, дом не обслуживается управляющей организацией. Кроме того, не осуществляется подвоз воды жильцам дома.

При рассмотрении обращения гражданки Б. установлено, что она проживает в жилом помещении без правоустанавливающего документа, в связи с чем заявительнице оказана помощь в подготовке искового заявления о признании права пользования жилым помещением на условиях договора социального найма. При наличии решения суда, вступившего в законную силу, заявительнице будет подготовлено заявление о признании жилого помещения непригодным для проживания.

На сегодняшний день проблема состояния и

ЭР00856

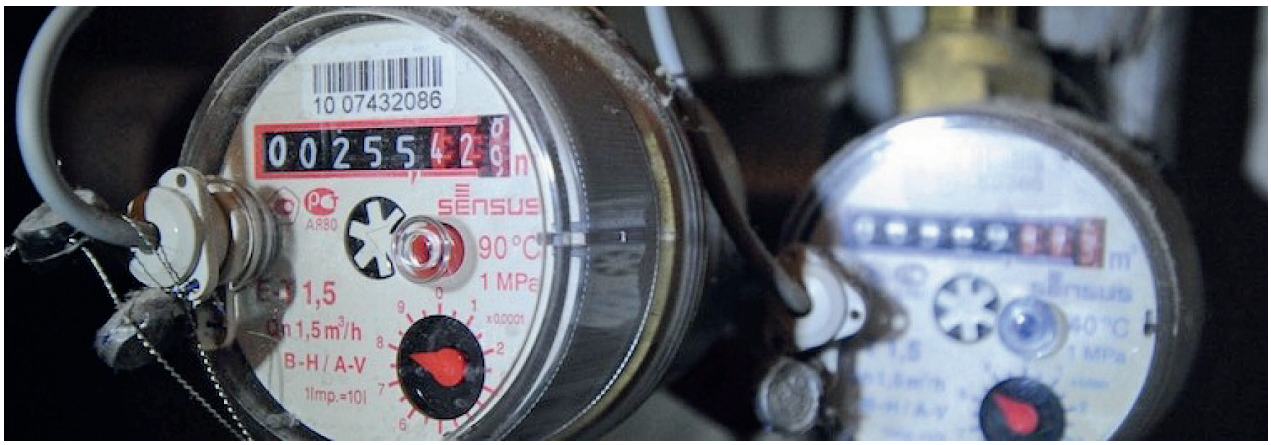


Фото с сайта https://dvuchet.ru/kvartirnye-pribory-uchyota-vody/

развития жилищно-коммунального хозяйства является одной из наиболее острых проблем как для государственных органов и органов местного самоуправления, так и для граждан. При этом хочется отметить, что большинство обращений граждан, поступающих как в письменном виде, так и в ходе личного приема граждан, касается качества предоставления коммунальных услуг именно управляющими организациями.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что вопросов по качеству предоставления жилищно-коммунальных услуг у собственников многоквартирных домов (далее — МКД), в которых выбран способ управления — товарищество собственников жилья, претензий к исполнителю услуг не имеется, или же они решаются на местах, без привлечения органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Однако данный вывод прежде всего строится на том, что товарищества собственников жилья созданы в МКД-новостройках или в многоэтажных жилых домах, которые находятся в хорошем техническом состоянии. В жилых домах, имеющих значительный процент износа и малую этажность, управление МКД, как правило, осуществляется управляющими организациями. При этом самостоятельно жильцы МКД вопросы о некачественном предоставлении коммунальных услуг с управляющими организациями разрешить не могут.

Наглядным примером может служить обращение в адрес Уполномоченного жительницы с. Малиновка Хабаровского муниципального района (дело от 03.03.2017 № 192) о бездействии управляющей компании ООО «МО «Управляющая компания». Заявительница сообщила, что несколько лет подвальное помещение ее жилого дома подтапливается канализационными стоками, что приводит к порче имущества. В свою очередь, управляющая организация мер по устранению существующей проблемы не принимает.

По результатам проверки, проведенной с привлечением комитета регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края, управляющей организацией проведены работы по осушению подвального помещения дома и восстановлению в нем освещения; заменены входные двери в подъездах; в подъезде № 1 МКД выполнен косметический ремонт; четыре вентиляционные шахты отремонтированы и выведены за пределы кровли чердака.

На сегодняшний день одну из наиболее острых проблем в крае создала ситуация по внедрению системы расчетов жильцов многоквартирных жилых домов за потребленные энергоресурсы по показаниям коллективных (общедомовых) приборов учета (далее — ОДПУ). Данная проблема в числе вопросов, создающих социальную напряженность в обществе, проявила себя и в отчетном году. Желание поставщиков жилищно-коммунальных услуг получать максимальную, зачастую совершенно необоснованную производственными затратами прибыль, попытки возложить непроизводственные потери на потребителя являются одними из основных факторов, создающих социальное напряжение среди жителей края.

В результате в Хабаровском крае продолжается работа во исполнение требований Федерального закона от 23.11.2009 № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 261-ФЗ) по установке поквартирных и общедомовых приборов учета потребляемых коммунальных ресурсов.

Согласно статье, размещенной на сайте АмурМедиа 30.03.2017, в г. Хабаровске продолжается «счетчиковый» бум. Информационному агентству в пресс-службе администрации города сообщили, что если в прошлом году управляющие компании дальневосточной столицы отмечали в городе почти троекратно воз-

ПРИМЕР

росший спрос на установку индивидуальных приборов учета воды, газа и электроэнергии, то теперь ажиотаж распространился и на общедомовые счетчики.

Собственники жилья голосуют за их приобретение за счет средств текущего и капитального ремонта домов, ведь наличие такого прибора позволит жильцам платить не по нормативу, а за фактическое потребление электричества, горячей и холодной воды. Вместе с установкой общедомовой счетчик обходится не так уж и дорого для многоквартирной «высотки» — в среднем в 150 тысяч рублей, экономия же по коммунальным платежам для жильцов после введения прибора в строй составит порядка 10%.

В хабаровской мэрии отмечают рост количества единиц и темпов установки не только индивидуальных, но и общедомовых счетчиков. Как сообщил информационному агентству начальник отдела управления энергообеспечения, топлива и инженерных коммуникаций городской администрации, уровень оснащенности приборами учета электроэнергии квартир и домов хабаровчан составляет порядка 96%. Индивидуальными счетчиками горячей и холодной воды оснащены 60% квартир города. Что касается тепловой энергии, к системе централизованного отопления в городе подключены около 3,5 тысячи многоквартирных домов. Из них 42% (850 строений) — обладатели общедомовых счетчиков. Учитывая, что по техническим причинам некоторые дома не подлежат обязательному оснащению такими приборами учета, осталось установить их в 1200 домах. Аналогичная ситуация и с холодной водой: к этому виду водоснабжения подключены 3663 дома. Из них 650 не имеют технической возможности установить общедомовой счетчик, а в 1577 домах такие приборы уже подключены и работают (в 52% от тех зданий, где установка возможна). Общедомовыми счетчиками горячей воды также оснащено порядка 58% хабаровских многоэтажек, установка этих приборов учета позволит хабаровчанам ощутимо сократить расходы на общедомовые нужды.

Обзавестись ОДПУ жителям краевой столицы и края финансово помогает и региональный оператор. Мероприятия по установке общедомовых счетчиков можно включать в планы капитальных ремонтов домов и получить рассрочку по оплате на несколько лет.[1]

Между тем добросовестные собственники МКД, изъявившие желание установить ОДПУ, сталкиваются с барьерами, выстроенными управляющими организациями.

Так, в ноябре 2015 года общим собранием



Фото с сайта https://yandex.ru/clck/jsredir?from=yandex.ru%3Bimages

собственников МКД п. Октябрьский Ванинского муниципального района (дело от 13.10.2017 № 996) принято решение об установке ОДПУ тепловой энергии. Управляющей организацией ООО «Кристалл» в октябре 2016 года установлен счетчик. Между тем ресурсоснабжающая организация ООО «Янтарь» отказалась принимать установленный прибор учета. По заявлению жительницы МКД, протоколом об административном правонарушении Управления Федеральной антимонопольной службы по Хабаровскому краю от 28.07.2017 в отношении ООО «Янтарь» возбуждено дело об административном правонарушении.

По запросу Уполномоченного комитетом регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края проведена проверка. Установлено, что общедомовой прибор учета тепловой энергии не введен в эксплуатацию в связи с невыполнением управляющей организацией ООО «Кристалл» технических условий, которой на момент проверки необходимые работы проводились. По результатам проверки управляющей организацией выдано предписание на установку и ввод в эксплуатацию прибора учета со сроком исполнения до 10.02.2018. Исполнение предписания находится на контроле Уполномоченного, а также комитета регионального государственного контроля и лицензирования Правительства края до фактического устранения выявленных нарушений.

Таким образом, жильцам МКД, у которых в домах установлены ОДПУ, по независящим от них причинам на протяжении длительного времени начисление платы за ОДН по коммунальной услуге осуществлялось по нормативам, а не по прибору учета, установленному в доме, в связи с чем можно утверждать, что им

[1] «Счетчиковый» бум захватил Хабаровск», http://amurmedia.ru/news/579193

ЭР00856

начислена плата за коммунальный ресурс, ими не потребленный.

Зачастую граждане сталкиваются с проблемой того, что общедомовой прибор учета установлен, но плата за услугу на общедомовые нужды начислялась по нормативам, а не по прибору учета. При этом контрольные и надзорные органы, в которые граждане обращаются, не решают их проблему.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки Х. (дело от 26.04.2017 № 386) о том, что 17.11.2015 в ее многоквартирном жилом доме введен в эксплуатацию общедомовой прибор учета электроэнергии. Однако в 2015 году и в 2016 году плата за общедомовое потребление электроэнергии начислялась жильцам МКД по нормативам. По мнению заявительницы, за указанный период времени она «переплатила за потребленную электроэнергию на общедомовые нужды» 600 рублей, прибыль ПАО «ДЭК» составила более 90 000 рублей. Согласно ответам комитета регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края[1] по обращениям гражданки Х., в МКД гражданки Х. ОДПУ электрической энергии установлен, принят к расчетам, вместе с тем в период с 17.11.2015 по 17.01.2017 прибор учета не использовался в качестве расчетного, при этом исправен и замечаний нет. В связи с тем, что прибор учета электрической энергии не использовался в качестве расчетного, начисление платы за коммунальную услугу производилось по нормативам. Министерство жилищно-коммунального хозяйства края[2] в ноябре 2015 года направило заявительнице ответ, согласно которому расчет платы за электрическую энергию, потребленную на общедомовые нужды, будет производится исходя из фактических показаний данного ОДПУ. Обращения в филиал ПАО «ДЭК» — «Хабаровскэнергосбыт», газету «Тихоокеанская звезда», а также обращение Уполномоченного в прокуратуру Индустриального района г. Хабаровска не разрешило проблему жителей МКД заявительницы. В результате гражданке Х. специалистами аппарата Уполномоченного было составлено исковое заявление о признании незаконным расчета платы за потребленную электроэнергию на общедомовые нужды и обязании ответчиков произвести перерасчет платы. К сожалению, заявительница в суд подготовленное исковое заявление не подала.

В отчетном году вопрос установки поквартирных приборов учета потребляемых коммунальных услуг в муниципальном жилищном фонде находился и на контроле Уполномоченного. Так, в 2017 году специалистами аппарата были осуществлены выезды в Тополевское сельское поселение и Восточное сельское поселение Хабаровского муниципального района, Хорское городское поселение и городское поселение «Рабочий поселок «Переяславка» муниципального района им. Лазо и сельское поселение «Село Маяк» Нанайского муниципального района по вопросу оборудования муниципальных жилых помещений поквартирными приборами учета.

При посещении Восточного сельского поселения Хабаровского муниципального района установлено, что в 2013 году все муниципальные жилые помещения были оборудованы приборами учета холодного и горячего водоснабжения в соответствии с частью 5 статьи 13 Федерального закона № 261-ФЗ, согласно которому до 1 июля 2012 года многоквартирные дома должны быть оснащены индивидуальными приборами учета используемых воды, электрической энергии.

Вместе с тем выявлена проблема по оборудованию муниципальных жилых помещений в Тополевском сельском поселении приборами учета. Работы по установке приборов учета в муниципальных жилых помещениях администрацией (собственником) проводятся только по заявлениям нанимателей.

В п. Переяславка муниципального района имени Лазо работы по установке приборов учета в муниципальных жилых помещениях администрацией (собственником) проводятся только по заявлениям нанимателей, финансовые средства с задержкой, но изыскиваются. В Хорском городском поселении был установлен всего один прибор учета в муниципальной квартире.

В связи с этим главам поселений было указано на необходимость принятия мер по соблюдению положений действующего законодательства.

В сельском поселении «Село Маяк» Нанайского муниципального района все жилые помещения находятся в собственности граждан.

В 2017 году в ходе личного приема граждан, проведенного в октябре в г. Советская Гавань, от жителей города и рп. Лососина поступили многочисленные обращения о несогласии с начислением платы за централизованное отопление при оборудовании их жилых помещений автономными источниками тепловой энергии.

Например, жители Советско-Гаванского муниципального района (93 человека, дело от 10.10.2017 № 980) в своем обращении указали, что в период с 2000 по 2010 год в районе остро встала проблема отопления жилых помещений, расположенных в МКД, так как темпера-

[1] Письма от 09.02.2017 № Х-11787ж-3347 и от 16.03.2017 № Х-1574ж-5946.
[2] Письмо от 30.11.2015 № Х-3502ж-5801.

ЭР00856



Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае провел прием граждан, проживающих в Советско-Гаванском муниципальном районе, ноябрь 2017 года

тура воздуха в квартирах не поднималась выше 15С°, и единственной возможностью жить в комфортных условиях был переход на электрообогрев. Заявители пояснили, что на основании разрешений должностных лиц органов местного самоуправления, товариществ собственников жилья, управляющих организаций в их жилых помещениях произведен демонтаж системы центрального отопления и установлены электрические теплоисточники. В связи с этим были внесены изменения в техническую документацию на жилые помещения.

Однако с декабря 2016 года собственникам квартир, в которых установлены автономные источники тепловой энергии, поступают платежные документы о внесении платы за отопление жилого помещения, подающееся через центральную отопительную систему.

В свою очередь, решениями Верховного Суда Российской Федерации действия ресурсоснабжающих организаций по предъявлению требований об оплате услуг за централизованное отопление признаны правомерными.

В результате многие жители Советско-Гаванского муниципального района оказались должниками перед организацией, распределяющей коммунальный ресурс через центральную систему отопления, при этом продолжая пользоваться и оплачивать расходы по альтернативному источнику отопления.

По информации администрации Советско-Гаванского муниципального района, в г. Советская Гавань переведены на «автономное» отопление по состоянию на май 2017 года 1325 квартир.

В городском поселении «Рабочий поселок Лососина» остаются оборудованными автономным источником тепловой энергии 75 квартир.

В городском поселении «Рабочий поселок Заветы Ильича» 2 квартиры переведены на альтернативное отопление.

В городском поселении «Рабочий поселок Майский» 11 квартир переведены собственниками на альтернативное отопление.

Проводя мониторинг проблематики установлено, что аналогичная ситуация сложилась в 2016 году и в рп. Охотск. В результате действий министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края (далее — министерство ЖКХ) в этом муниципальном образовании были приостановлены иски ресурсоснабжающей организации к собственникам, из краевого бюджета были выделены денежные средства на установку общедомовых приборов учета и на приобретение радиаторов отопления.

В связи со сложившейся проблемной ситуацией Уполномоченным направлено письмо в министерство ЖКХ о необходимости принятия мер по ее оперативному урегулированию. К сожалению, из ответа министерства ЖКХ следовало, что поскольку действия ресурсоснабжающей организации по начислению платы за централизованное отопление жилых помещений с автономным отоплением правомерны, оснований для принятия мер реагирования не имеется.

На сегодняшний день, несмотря на меры, принимаемые органами местного самоуправ-



Прием граждан в Бикинском муниципальном районе, сентябрь 2017 года



Прием граждан в Солнечном муниципальном районе, декабрь 2017 года

НЕ ДЛЯ ПРОДАЖИ

ления, в Советско-Гаванском муниципальном районе сложилась социально неблагоприятная обстановка, поскольку долги за центральное отопление ежемесячно увеличиваются.

В связи с этим в декабре 2017 года Уполномоченный обратился в министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации.

По мнению Минстроя России,[1] отказ от централизованного теплоснабжения и переход на автономное теплоснабжение возможен только для МКД в целом, но тогда соответствующее решение должны принять собственники помещений, разработать проект реконструкции внутренних инженерных систем, согласовать его с компетентными службами.

Вместе с тем отмечено, что запрет устанавливать индивидуальные квартирные источники тепловой энергии, предусмотренный частью 2 статьи 30 Федерального закона от 27.07.2010 № 190-ФЗ «О теплоснабжении», вступил в силу с 1 января 2011 года. В связи с этим применение отопления жилых помещений в МКД с использованием индивидуальных квартирных источников тепловой энергии возможно в случае наличия соответствующей разрешительной документации, полученной до введения в действие указанного запрета.

В настоящее время Минстроем России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам предоставления коммунальных услуг в многоквартирном доме», предусматривающий порядок расчета платы за отопление для собственников и пользователей помещений, перешедших на автономное теплоснабжение.

Проектом постановления предлагается уточнить порядок расчета платы за коммунальную услугу по отоплению в МКД, который оборудован коллективным (общедомовым) прибором учета тепловой энергии и в котором не все жилые и нежилые помещения оборудованы индивидуальными и (или) общими (квартирными) приборами учета (распределителями) тепловой энергии.

Указанный в проекте постановления порядок рассчитывает плату с учетом потребления тепловой энергии на отопление квартиры или нежилого помещения и отопление мест общего пользования МКД, а также учитывает отопление дома как единого объекта недвижимого имущества.

Принятие проекта постановления направлено на совершенствование порядка расчета платы за коммунальный ресурс — тепловую энергию, потребляемую в том числе при содержании общего имущества в МКД.

Между тем, учитывая социальную значимость вопроса, в целях установления единообразного подхода к разрешению споров по вопросу оплаты услуги по отоплению, Правительством края в ноябре 2017 года направлено письмо в Верховный Суд Российской Федерации о предоставлении разъяснения о порядке оплаты услуги по отоплению в помещениях, в которых демонтированы радиаторы отопления.

В связи с этим вопрос о начислении платы за отопление жилых помещений, переведенных на альтернативные источники отопления, находится на контроле Уполномоченного.

Другая проблема, возникшая в отчетном году, связана с совершением в многоквартирных домах действий, нарушающих тишину и покой граждан.

Можно утверждать, что чем выше техническая, экономическая, социальная организация современного общества, тем многообразнее становятся субъективные права и способы их осуществления, которые нередко выходят за пределы сложившейся культуры поведения жильцов МКД. Сложность вызывает и практика правоприменения норм о совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан в МКД.

Введенная в Кодекс Хабаровского края об административных правонарушениях норма, установившая административную ответственность за нарушение общественного порядка, выражена в совершении действий, нарушающих тишину и покой граждан, в том числе в дневное время. Однако в рамках обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в отчетном году, ни разу не была применена. Сложностью в привлечении «виновного» к ответственности является установление факта совершения административного правонарушения.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданки С. (дело от 13.02.2017 № 132), проживающей в с. Заозерное Хабаровского муниципального района, о нарушении ее права на отдых в ночное время. Заявительница пояснила, что собственник соседнего частного дома на хозяйственном дворе установил световой фонарь. Администрацией Тополевского сельского поселения Хабаровского муниципального района был направлен ответ о том, что действия по установке светового фонаря не являются составом административного правонарушения, предусмотренного статьей 34 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях («Совершение в многоквартирных домах и общежитиях дей-

[1] Письмо от 21.12.2017 № 48158-ЕС/04.

ЭР00856

ствий, нарушающих тишину и покой граждан»). Кроме того, согласно информации Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю, вопрос установки светового фонаря не регулируется положениями «СанПиН 2.2.1/2.1.1.1278-03. 2.2.1/2.1.1. Проектирование, строительство, реконструкция и эксплуатация предприятий, планировка и застройка населенных пунктов. Гигиенические требования к естественному, искусственному и совмещенному освещению жилых и общественных зданий. Санитарные правила и нормы», утвержденными Главным государственным санитарным врачом Российской Федерации 06.04.2003.

Нередко злоупотребляют своими жилищными правами «шумные соседи».

Например. Гражданка Д. (дело от 26.05.2017 № 492) обратилась с заявлением о нарушении тишины и спокойствия заявительницы в связи с размещением в ее жилом доме 1 пожарно-спасательной части. По результатам проверки, проведенной по поручению Уполномоченного с привлечением Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю, установлено, что в помещении пожарной части краны на системах отопления, холодного и горячего водоснабжения, в том числе расположенные под ее квартирой, опломбированы. Шум в квартире заявительницы появляется при включении кранов, установленных в пожарной части и используемых для технических нужд.

Между тем, по информации Управления Роспотребнадзора по Хабаровскому краю, шум, создаваемый движением воды при включении кранов, санитарно-эпидемиологическим законодательством не нормируется, провести измерения уровня шума в жилом помещении гражданки Д. не представляется возможным.

Хочется отметить, что по жалобам граждан, проживающих в МКД, в которых на первых или цокольных этажах размещаются спортивные или иные развлекательные муниципальные организации, органы местного самоуправления края принимают меры по проведению мероприятий по звукоизоляции этих помещений, по введению дневного перерыва с целью отдыха жильцов в дневное время.

Другой вопрос, который периодически поднимается в обращениях жильцами как МКД, так и частных домовладений — это оформление прилегающих к дому земельных участков, постановка их на кадастровый учет, определение их границ.

При этом можно констатировать, что проблемы с оформлением земли в пользование, собственность или на ином праве возникают у многих жителей края и зачастую массово.

Так, в конце 2016 года к Уполномоченному обратился председатель Совета ветеранов Гурского сельского поселения Комсомольского муниципального района (дело от 30.11.2016 № 1359) об оказании содействия в оформлении земельных участков, прилегающих к жилым домам жителей села. Заявитель пояснил, что жители с. Гурское, проживающие в двухквартирных жилых домах, столкнулись с проблемой оформления в собственность или аренду прилегающих к их жилым домам земельных участков. По данному вопросу жители села обращались к должностным лицам администрации района, однако безрезультатно.

По поручению Уполномоченного администрацией Комсомольского муниципального района 11.01.2017 в Гурском сельском поселении Комсомольского муниципального района состоялась выездная информационная встреча с населением, в которой приняли участие должностные лица администрации района, а также глава Гурского сельского поселения. В ходе встречи были даны разъяснения об оформлении земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства собственниками квартир в двухквартирных жилых домах и собственниками частей жилых домов. Кроме того, дополнительно населению села даны разъяснения по образованию земельных участков, а также о способе получения информации для подачи заявления о предоставлении земельных участков в собственность или аренду.

К сожалению, иногда приходится встречаться со случаями, когда собственники прилегающих к жилому дому земельных участков, не установившие его границы на местности, ставят вопрос о законности занятия смежных или соседних земельных участков.

Так, к Уполномоченному обратилась жительница г. Хабаровска — гражданка К. (дело от 07.11.2016 № 1278) о фактах захвата части ее земельного участка и проезжей части улицы собственниками соседних домовладений.

По результатам проведенной проверки установлено, что земельные участки под соседними частными домовладениями в городе Хабаровске находятся в собственности граждан. При этом согласно данным кадастровой выписки о земельном участке гражданки К., его границы не установлены в соответствии с действующим земельным законодательством. В связи с этим проверить доводы о захвате части принадлежащего заявительнице земельного участка не представилось возможным. Исходя из этого, заявительнице рекомендовано обратиться в специализированную организацию для выполнения работ по межеванию земельного участка и его постановке на государственный кадастровый учет.

ЭР00856

Хочется отметить, что обращения граждан показывают, что у значительной части населения края в ненадлежащем состоянии находятся правоустанавливающие документы, как на занимаемые жилые помещения, так и на прилегающие к жилым домам, в первую очередь — домовладениям, земельные участки.

Особенно обозначенная проблема дала о себе знать по результатам крупномасштабного наводнения 2013 года, о чем было изложено в Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае «Соблюдение и защита прав граждан, пострадавших в результате чрезвычайных ситуаций природного характера на территории Хабаровского края за период с 2011 по 2016 год», но, как показывает практика, граждане используют земельные участки, не всегда имея документы на них.

В августе отчетного года в адрес Уполномоченного обратилась жительница с. Троицкое Нанайского муниципального района (дело от 17.08.2017 № 787), не согласная с отказом администрации сельского поселения «Село Троицкое» во включении в список граждан на получение единовременной материальной помощи как пострадавшей в результате чрезвычайной ситуации.

В ходе рассмотрения обращения гражданки П. было установлено, что постановлением администрации сельского поселения «Село Троицкое» Нанайского муниципального района от 30.06.2017 № 29 на территории поселения введен режим чрезвычайной ситуации в связи с выпадением на территории поселения обильных осадков и подтопления приусадебных участков. Постановлением администрации сельского поселения «Село Троицкое» Нанайского муниципального района от 06.07.2017 № 33 определены границы зоны подтопления дождевыми водами, в которые вошел и используемый семьей заявительницы земельный участок. Урожай и кустарники на земельном участке гражданки П. были уничтожены полностью. Однако после обращения в администрацию П. было отказано в выплате компенсации за утрату урожая по причине отсутствия правоустанавливающих документов на земельный участок.

По результатам обращения жительницы с. Троицкого к Уполномоченному в ее адрес с целью восстановления права на получение компенсации за утрату урожая направлен образец заявления об установлении факта возделывания сельскохозяйственных культур для самостоятельной подачи в суд.

Между тем нужно отметить, что с помощью судов в большей части случаев можно восстановить право на получение мер поддержки, признать право на объект недвижимости, но тем не менее документы у граждан, использующих земельные участки, должны быть приведены в порядок.

Со дня вступления в законную силу Жилищного кодекса Российской Федерации прошло более 16 лет, однако, изменения, которые вносятся в жилищное законодательство, и проводимые в связи с этим реформы отрасли показывают, как тяжело населению края и страны менять свое отношение к ним. Так, до сих пор возмущение у жильцов МКД вызывает плата на общедомовые нужды. Только начали угасать вопросы о взимании платы за капитальный ремонт, как уже сегодня можно прогнозировать следующую волну недовольства — начисление платы за вывоз твердых бытовых отходов на всех собственников жилых и нежилых помещений, независимо от вида жилищного фонда. Поэтому в 2018 году изучению данного вопроса будет уделено особое внимание.

Глава 2.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА НА ТРУД

Достойное существование дееспособного человека обеспечивается его трудом.

В связи с этим права на труд и удовлетворительное вознаграждение за него являются одними из основных прав человека, которые установлены статьей 23 Всеобщей декларации прав человека и статьей 37 Конституции Российской Федерации.

Данные положения возлагают на государство обязанности создать условия для реализации человеком трудовых прав и обеспечить их защиту.

В этих целях в России создана развитая система трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, которая постоянно совершенствуется исходя из правоприменительной практики и социально-экономических реалий.

Основу этой правовой системы составляет Трудовой кодекс Российской Федерации, регламентирующий трудовые отношения и гарантирующий защиту трудовых прав и свобод посредством государственного контроля (надзора) и судебной защиты (статья 352).

В свою очередь, Уполномоченный оказывает заявителям содействие в защите трудовых прав посредством обращения в их интересах в Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае, в органы прокуратуры Хабаровского края и военной прокуратуры Восточного воен-

ЭР00856

ного округа для проведения внеплановых проверок по фактам нарушения трудовых прав.

По отдельным обращениям Уполномоченный оказывает бесплатную правовую помощь путем составления исковых заявлений и других процессуальных документов для защиты заявителями трудовых прав в суде.

Здесь необходимо отметить, что до 03.10.2016 статьей 392 Трудового кодекса Российской Федерации работнику было предоставлено право на обращение в суд за разрешением индивидуального трудового спора всего лишь в течение трех месяцев со дня, когда он узнал или должен был узнать о нарушении своего права. С 03.07.2016 работнику предоставлено право на обращение в суд за разрешением индивидуального трудового спора в части оплаты труда в течение одного года со дня установленного срока выплаты оспариваемых сумм (Федеральный закон от 03.07.2016 № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам повышения ответственности работодателей за нарушения законодательства в части, касающейся оплаты труда»).

Данное обстоятельство значительно расширило возможности работника в части защиты прав на оплату труда. Теперь работник имеет время воспользоваться всеми досудебными способами защиты трудовых прав и, в случае недостижения ожидаемого результата, обратиться в суд в рамках процессуального срока.

Соответствующим образом и у Уполномоченного расширились возможности в оказании правовой помощи гражданам. Примером этому может служить обращение гражданки А. (дело от 11.08.2017 № 777) о составлении искового заявления о взыскании с ООО «Ж» сумм задолженности по заработной плате и расчета при увольнении за период с ноября 2016 года по январь 2017 года.

Из материалов поступившего в адрес Уполномоченного обращения следовало, что ранее заявительница обжаловала бездействие работодателя в Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае, которой был установлен факт указанного нарушения и в апреле 2017 года в адрес ООО «Ж» вносилось предписание о выплате заявительнице причитающихся сумм в срок до 19.05.2017. Однако это предписание ответчиком не было исполнено.

Поскольку срок действия права заявительницы на обращения в суд истекал в октябре 2017 года, то Уполномоченным для нее подготовлено обоснованное исковое заявление, подлежащее к разрешению судом по существу.

Вместе с тем в практике защиты трудовых прав посредством государственного надзора складываются следующие негативные тенденции, обусловленные, на взгляд Уполномоченного, несовершенством Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ), устанавливающего порядок организации и проведения проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей органами, уполномоченными на осуществление государственного контроля (надзора), муниципального контроля.

Частью 1 статьи 13 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что срок проведения плановых и внеплановых проверок не может превышать двадцати рабочих дней.

При этом Федеральным законом № 294-ФЗ не предусмотрена возможность продления срока внеплановой проверки или ее повторного проведения в исключительных случаях, например, при непредоставлении работодателем запрошенных проверяющим органом документов в течение срока проверки.

Данное обстоятельство в отдельных случаях попросту приводит к невозможности проведения Государственной инспекцией труда в Хабаровском крае внеплановой документарной проверки по жалобе гражданина.

Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение гражданина Б. (дело от 18.01.2017 № 46) о нарушении его права на оплату труда в ООО «Н». Согласно приложенному к обращению ответу Государственной инспекции труда в Хабаровском крае по аналогичному заявлению Б. инспекцией назначалась внеплановая документарная проверка, провести которую не представилось возможным по причине непредоставления документов ООО «Н».

Учитывая изложенное, Уполномоченный обратился в Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае с запросом о проведении новой внеплановой проверки по повторному обращению Б. совместно со специалистом аппарата Уполномоченного.

Данная проверка состоялась. В ходе нее было установлено наличие у организации задолженности по выплате заработной платы заявителю. По результатам проверки ООО «Н» привлечено к административной ответственности. В свою очередь, со слов Б., задолженность нарушителем погашена.

По мнению Уполномоченного, ситуация, когда слабость закона позволяет недобросовестному работодателю игнорировать требования органа, осуществляющего государственный надзор, недопустима. Это препятствует защите прав и свобод человека, умаляет авторитет закона и государственных органов.

В связи с этим представляется целесообразным внесение изменений в статью 13 Федераль-

ЭР00856

ного закона № 294-ФЗ в части увеличения срока проведения внеплановых проверок по жалобам граждан (до 30 дней) с возможностью его продления (не более чем на 30 дней).

Кроме того, с 2017 года новеллой в механизме обращения граждан за защитой прав в рамках надзора (контроля) стало дополнение части 3 статьи 10 Федерального закона № 294-ФЗ нормой, согласно которой обращения и заявления, направленные заявителем в форме электронных документов, могут служить основанием для проведения внеплановой проверки, только при условии, что они были направлены заявителем с использованием средств информационно-коммуникационных технологий, предусматривающих обязательную авторизацию заявителя в единой системе идентификации и аутентификации.

На этом основании с 01.01.2017 проверки по обращениям граждан, поступившим по электронной почте, проводятся органами надзора (контроля), только если эти обращения направлены заявителями с портала: gosuslugi.ru.

Безусловно, это сделано в целях исключения злоупотребления правом на обращение недобросовестными заявителями, поэтому остается надеяться, что все граждане, предпочитающие использовать для обращения интернет, в ближайшем будущем освоят этот механизм обращения.

Однако в 2017 году указанное нововведение послужило фактором, ограничивающим возможности защиты прав интернет-заявителей.

Так, Уполномоченному поступило обращение гражданки Б. (дело от 06.06.2017 № 533) о содействии в защите ее права на оплату труда, нарушенного в ООО «Т». Как сообщила заявительница, аналогичное обращение направлялось ею по электронной почте в Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае, но не было рассмотрено по существу по причине отсутствия авторизации заявительницы.

Учитывая, что обращение Б. содержало все необходимые для проведения проверки сведения, Уполномоченный обратился в прокуратуру Железнодорожного района г. Хабаровска для проведения прокурорской проверки.

В ходе проверки, проведенной в ООО «Т», доводы заявительницы подтвердились. В результате нарушителем произведен расчет с заявительницей, и ей выплачена компенсация за задержку выплаты заработной платы. В отношении ООО «Т» и его директора прокуратурой возбуждены дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 6 статьи 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» КоАП РФ, и направлены для рассмотрения в Государственную инспекцию труда в Хабаровском крае.

Относительно статистики поступивших в адрес Уполномоченного обращений по вопросам труда, 2017 год отмечен традиционно большим количеством таковых — 291 обращение (в 2016 году — 242 обращения), что составляет 9,3% от общего количества обращений — 3118 обращений и 16,1% от обращений в сфере социальных прав — 1810 обращений.

В большинстве случаев гражданами по-прежнему поднимаются вопросы, связанные с оформлением и расторжением трудовых отношений, оплатой труда, наложением дисциплинарных взысканий, предоставлением отпусков и трудовых гарантий (например, в случаях болезни, беременности, родов, ухода за ребенком, работы в условиях, отклоняющихся от нормальных, получения работником образования и других случаях).

Однако ушедший год охарактеризовался ростом количества обращений, касающихся проблем невыплаты и задержки заработной платы — 123 обращения (в 2016 году — 98 обращений), оформления и расторжения трудовых отношений — 82 обращения (в 2016 году — 57 обращений).

Массовые и грубые нарушения права на оплату труда допущены федеральным государственным унитарным предприятием «Главное военно-строительное управление № 6» Министерства обороны Российской Федерации, являющимся правопреемником реорганизованного в мае 2017 года Федерального государственного унитарного предприятия «ГУСС «Дальспецстрой» при Спецстрое России» Министерства обороны Российской Федерации (далее — ФГУП «ГВСУ № 6», предприятие, должник).

В частности, по состоянию на сентябрь — октябрь 2017 года, общий размер задолженности ФГУП «ГВСУ № 6» по оплате труда составлял 336124,81 млн рублей перед 5968 работниками[1].

На принудительном исполнении в отделе судебных приставов по Центральному району г. Хабаровска Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (далее — УФССП России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области) находилось 4409 исполнительных производств в отношении ФГУП «ГВСУ № 6» на общую сумму задолженности 12284,055 млн рублей, в том числе 2652 исполнительных производства о взыскании задолженности по заработной плате на сумму 134,139 млн рублей[2].

[1] Письмо ФГУП «ГВСУ № 6» от 11.09.2017 № 48/5042.
[2] Письмо УФССП России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области от 09.10.2017 № 27901/17/25603-АИ.

ЭР00856

Разумеется, эти резонансные события не обошли стороной Уполномоченного, в адрес которого поступило 53 обращения работников предприятия, из которых 9 обращений в письменной форме.

По устным обращениям работников ФГУП «ГВСУ № 6» Уполномоченным и специалистами его аппарата заявителям разъяснены формы и способы защиты прав, а также рекомендовано обратиться в письменной форме.

По письменным жалобам Уполномоченным в военную прокуратуру Хабаровского гарнизона направлялись запросы о проведении проверок и принятии мер прокурорского реагирования.

Необходимо отметить ответственное отношение к указанной проблеме военной прокуратуры Хабаровского гарнизона, которой удовлетворены все запросы Уполномоченного. В ходе проведенных проверок доводы заявителей нашли подтверждение; сумма выявленной задолженности ФГУП «ГВСУ № 6» по оплате труда в среднем составляла 150 тыс. рублей, а в отдельных случаях превышала 300 тыс. рублей.

По данному поводу военной прокуратурой Хабаровского гарнизона ФГУП «ГВСУ № 6» и его руководитель привлекались к административной ответственности, предусмотренной статьей 5.27 «Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права» КоАП РФ, руководителю ФГУП «ГВСУ № 6» вносились представления об устранении нарушений закона, а также по заявлениям военного прокурора Хабаровского гарнизона мировым судьей судебного участка № 24 Центрального района г. Хабаровска выдавались судебные приказы о взыскании в пользу заявителей сумм задолженности.

К сведению. По данным военной прокуратуры Восточного военного округа в целях восстановления трудовых прав работников ФГУП «ГВСУ № 6» приняты следующие меры прокурорского реагирования[1]:

— внесено 89 представлений об устранении нарушений закона;

— объявлены предостережения о недопустимости нарушения закона 7 должностным лицам предприятия;

— возбуждено 14 дел об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 5.27 КоАП РФ;

— в интересах работников в суды подано 8732 заявления о выдаче судебных приказов о взыскании заработной платы на сумму 300,8 млн рублей, из которых рассмотрено 7730 заявлений на сумму 262 млн рублей;



Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т. Москалькова и Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае И. Чесницкий провели совместный прием граждан, Хабаровск, сентябрь 2017 года

— Главной военной прокуратурой заместителю Министра обороны Российской Федерации в мае и сентябре 2017 года внесены представления об устранении нарушений закона.

Однако, к сожалению, принятые органами надзора и контроля меры не давали ощутимого снижения размера задолженности ввиду отсутствия доходов у предприятия, а также по причине арестов всех счетов должника в кредитных организациях и запретов на регистрационные действия в отношении имущества, произведенных Федеральной службой судебных приставов в рамках исполнительного производства. Социальное напряжение росло.

В связи с этим Уполномоченным проблема была взята под личный контроль и принято решение о регулярном проведении совещаний с участием руководства ФГУП «ГВСУ № 6» и заинтересованных ведомств в целях разработки предложений по погашению задолженности по заработной плате и мониторинга их выполнения.

Первое такое совещание проведено 14.09.2017 под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Москальковой Т.Н. (в ходе ее визита в г. Хабаровск) с участием руководителя ФГУП «ГВСУ № 6» и заместителя руководителя УФССП России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области.

В ходе этой встречи была достигнута договоренность о самостоятельной реализации предприятием построенных квартир и направлении полученных средств на погашение задолженности по заработной плате. В свою очередь, в указанных целях УФССП России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области обязалось отменить запреты на регистрационные действия в отношении данных объектов.

[1] Письмо военной прокуратуры Восточного военного округа от 17.11.2017 № 39/2-12778.

ЭР00856



Рабочее совещание, проведенное Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае, по вопросу погашения задолженности по заработной плате работникам ФГУП «Главное военно-строительное управление № 6», Хабаровск, ноябрь 2017 года

Принятые меры позволили начать продажу готовых и высокой степени готовности объектов ФГУП «ГВСУ № 6» в г. Владивостоке общей стоимостью 124 млн рублей. До 01.12.2017 планировалось завершить строительство жилого дома № 35 в микрорайоне «Строитель» г. Хабаровска и реализовать квартиры на сумму 240 млн рублей.

Помимо этого ожидалось поступление денежных средств дебиторской задолженности Минобороны России, общая сумма которой составляла 1510 млн рублей.

За период с 01.10.2017 по 15.11.2017 предприятием произведена выплата задолженности по заработной плате в сумме 99,7 млн рублей[1].

24.11.2017 Уполномоченным проведено второе совещание по данной проблеме с привлечением к участию в нем более широкого круга заинтересованных должностных лиц: заместителя военного прокурора Восточного военного округа, первого заместителя руководителя Военного следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Восточному военному округу, заместителя руководителя Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, руководителя Управления Федеральной службы судебных



приставов по Хабаровскому краю и ЕАО — главного судебного пристава Хабаровского края и Еврейской автономной области, генерального директора ФГУП «ГВСУ № 6».

В частности, в ходе совещания генеральным директором ФГУП «ГВСУ № 6» сообщено о том, что по состоянию на 22.11.2017 задолженность предприятия по заработной плате составляла 422 млн рублей. После реализации вышеуказанных мероприятий по взысканию дебиторской задолженности предприятия планировалось погасить более 70% долга по заработной плате ориентировочно к 01.12.2017.

В свою очередь, Уполномоченный обратил внимание присутствующих на то, что, несмотря на многочисленные усилия заинтересован-

[1] Письмо военной прокуратуры Восточного военного округа от 17.11.2017 № 39/2-12778.

ДВГГБ



Рабочее совещание, проведенное Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае, по вопросу погашения задолженности по заработной плате работникам ФГУП «Главное военно-строительное управление № 6», Хабаровск, ноябрь 2017 года

ных ведомств, многомесячная задолженность по заработной плате перед тысячами человек сохраняется. Поэтому скорейшая и полная выплата заработной платы должна являться абсолютным приоритетом для предприятия, во главу угла его сегодняшней деятельности должен быть поставлен человек. В первую очередь следует не восстанавливать деятельность предприятия, а погашать долги перед людьми, в том числе за счет продажи высоколиквидного имущества, которое можно быстро реализовать.

Уполномоченный призвал коллег из прокуратуры и следственного комитета занять самую жесткую позицию, вплоть до возбуждения уголовных дел в отношении лиц, препятствующих восстановлению прав граждан на получение заработной платы.

Кроме этого, Уполномоченный рекомендовал всем собравшимся держать связь с людьми и каждодневно информировать их о мерах, принимаемых для погашения задолженности по заработной плате, в целях снижения социального напряжения в обществе.

По результатам совещания, Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае в адрес федерального омбудсмена Москальковой Т.Н. направлено обращение, содержащее информацию о мерах, принимаемых для восстановления прав работников предприятия, а также просьбу об обращении в Министерство обороны Российской Федерации с инициативой выделения предприятию денежных средств, необходимых для погашения задолженности перед людьми в полном объеме.

В свою очередь, в целях оказания содействия в решении проблемы Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Москалькова Т.Н. обратилась к Председателю Правительства Российской Федерации Д.А. Медведеву и Министру обороны Российской Федерации С.К. Шойгу.

По результатам рассмотрения обращения федерального омбудсмена Министерством обороны Российской Федерации принято решение о погашении своей кредиторской задолженности перед ГВСУ № 6 на сумму 268 млн рублей.

Таким образом, краевым Уполномоченным использованы все рычаги воздействия на сложившуюся ситуацию, к решению проблемы привлечены высшие федеральные органы власти.

По состоянию на 21.12.2017 задолженность по заработной плате снизилась и составляла порядка 130 млн рублей перед 3352 работниками предприятия, что указывает на положительный эффект принятых мер.

Однако точка в этом деле будет поставлена еще не скоро, контроль над ситуацией продолжается до полного выполнения предприятием обязательств перед работниками.

Продолжая тему грубых нарушений трудовых прав, приходится констатировать, что все больше работодателей не намерены выполнять основополагающие требования российского трудового законодательства: не желают заключать трудовые договоры, практикуют выплату «серой» заработной платы.

Данная проблема распространена на всей территории Российской Федерации и приобрела системный характер.

Наличие сложившейся практики влечет недополучение доходов в бюджеты государства и региона, фондов обязательного страхования (Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, фондов обязательного медицинского страхования), что в свою очередь вызывает недостаточное финансирование социальных сфер, обусловливает небольшой размер больничных и «декретных» выплат, пенсий, пособий, а также ограничивает объемы предоставления социальной помощи и социальных льгот (бесплатное обеспечение лекарственными средствами, средствами реабилитации и т. д.).

В большей степени эти явления характер-



Фото с сайта https://yandex.ru/images/search?text=%

ЭР00856

ны для малого и среднего бизнеса, который вынужден таким образом снижать издержки вследствие административного давления, текущего состояния экономики и т. п.

Конечно, при этом не исключается меркантильность отдельных работодателей, которые обещают соискателям высокий заработок и дальнейшее официальное трудоустройство, заведомо обманывая работника.

Однако, как свидетельствует практика работы Уполномоченного, широкое распространение нарушений норм трудового законодательства связано не только с несовершенством самого законодательства, недостаточным контролем за его исполнением со стороны государства и общественных организаций, определенной заинтересованностью работодателей (предприятий, организаций), но и во многом с правовым нигилизмом граждан, незнанием своих прав и неверием в силу закона.

Работник, соглашаясь на нелегальные трудовые отношения или на «серую» заработную плату, не просчитывает свои прибыли и потери. Он не в состоянии предвидеть те механизмы и рычаги давления, которые работодатель может к нему применить впоследствии, воспользовавшись отсутствием надлежащим образом оформленных трудовых отношений.

Наконец, поражает доверчивость граждан, с которой они идут на поводу у обманщиков, обещающих «золотые горы» за работу без каких-либо документальных гарантий.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка К. (дело от 15.12.2017 № 1236). В своем обращении заявительница указала, что на протяжении пяти месяцев работала в кафе неофициально, как и другие работники. Заработную плату в начале трудовой деятельности К. получала регулярно. Однако в конце пятого месяца работы кафе внезапно прекратило деятельность, а работники кафе не получили заработную плату за последний месяц работы, а также иные выплаты и пособия, полагающиеся работнику при ликвидации предприятия (в случае работы по трудовому договору). Учредитель кафе скрылся, а у обманутых работников нет документальных доказательств выполнения ими работы по поручению работодателя за условленное вознаграждение.

В отдельных случаях непорядочные работодатели «усыпляют» бдительность настороженного работника, взяв у него трудовую книжку якобы для внесения в нее соответствующей записи о работе и заключения трудового договора. На самом деле трудовая книжка не заполняется работодателем, а используется им как залог «мирного» разрешения конфликта с работником и возвращается работнику при написании им расписки об отсутствии претензий к работодателю.

Например, к Уполномоченному обратился гражданин Н. (дело от 24.08.2017 № 811), оказавшийся в описанной ситуации. Он полагал, что несколько месяцев осуществлял трудовую деятельность по устной договоренности с работодателем и на основании предполагаемой записи в трудовой книжке. Однако реальный размер вознаграждения за его труд был существенно ниже условленного, в связи с чем Н. предъявил работодателю претензию о выплате задолженности и заявил о своем увольнении. Поскольку у Н. не было документальных доказательств выполнения работы за условленное вознаграждение, то работодатель вернул ему трудовую книжку в обмен на расписку о получении причитающегося вознаграждения за выполнение подряда.

Вышеизложенные обстоятельства полностью лишили заявителей возможности защитить свои трудовые права. Оказать им реальную помощь по взысканию задолженностей с непорядочных работодателей, в том числе через суд, не представилось возможным.

К сожалению, подобные обращения в почте Уполномоченного многочисленны, и их количество увеличивается.

Разумеется, проблемы трудового права не исчерпываются перечисленными в этой главе. Круг актуальных проблем во времени постоянно меняется. В свою очередь, ценность представляет не просто обозначение проблемы, но и предложения по их переосмыслению.

Указанные негативные тенденции обусловливают необходимость направления всех сил на совершенствование законодательства и усиление роли института защиты трудовых прав работников, равно как и на усиление государственного и общественного контроля в области трудовых правоотношений.

Представляется, что одним из методов борьбы с нарушениями в области трудовых прав могло бы стать ужесточение существующей ответственности работодателя, в том числе применение к руководителю предприятия дисквалификации или привлечение его к уголовной ответственности за неоднократное (массовое) незаключение с гражданами трудовых договоров, выплату заработной платы «в конвертах».

Наряду с этим законодателям следовало бы рассмотреть возможность снижения налоговой нагрузки на бизнес.

Также необходимо увеличить объемы мер по правовому просвещению и формированию правового сознания у жителей края посредством всевозможных средств массовой информации и коммуникации.

ЭР00856

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

Эффективность системы здравоохранения является одним из определяющих факторов социально-экономического уровня развития любого государства.

Основой для оказания медицинских услуг в Хабаровском крае служит сложившаяся за многие годы система здравоохранения.

В 2017 году численность краевых государственных учреждений здравоохранения составляла 90 учреждений, из них 17 центральных районных больниц, в состав которых входит 67 амбулаторий и 174 ФАПа.

В 2017 году к Уполномоченному поступило 199 обращений граждан по вопросам защиты прав в сфере здравоохранения. Количество жалоб возросло на 79 обращений по сравнению с 2016 годом.

Анализ обращений, итоги рассмотрения и результаты проверок показывают, что актуальными проблемами по-прежнему остаются:

— проблемы обеспечения лекарственными препаратами и медицинскими изделиями;

— проблема оптимизации медицинских организаций;

— проблемы этики и деонтологии;

— проблемы качества и доступности оказания медицинской помощи;

— проблема укомплектованности кадрами медицинских организаций.

Одной из наиболее острых проблем в системе здравоохранения является состояние лекарственного обеспечения льготных категорий граждан.

Несмотря на то, что в крае организован персонифицированный учет граждан, определен порядок экспертизы реестров рецептов на отпущенные лекарственные средства, организованно информационное взаимодействие между участниками процесса, сформированы справочные базы данных, организован мониторинг реализации программы льготного лекарственного обеспечения, работает телефонная «горячая линия» министерства здравоохранения Хабаровского края, а также организовано своевременное формирование медицинскими организациями заявок и направление их в министерство здравоохранения края в целях дальнейшего обеспечения населения лекарствами, граждане не всегда могут получить их в льготном порядке.

Так, по информации министерства здравоохранения Хабаровского края, по состоянию на 31.12.2017 количество граждан, имеющих право на льготное лекарственное обеспечение, составило:

— за счет средств федерального бюджета — 31 496 человек, обслужено 174 319 льготных рецептов на сумму 314,45 млн рублей;

— за счет средств краевого бюджета — 55 717 человек, в том числе 170 человек, страдающих орфанными заболеваниями, обслужено 235 153 льготных рецепта на сумму 571,85 млн рублей, в том числе 427 льготных рецептов на лекарственные препараты для лечения орфанных заболеваний на сумму 245,18 млн рублей.

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

Однако по содержанию и характеру обращений к Уполномоченному можно сделать вывод о недостатках в системе обеспечения льготных категорий граждан лекарственными препаратами. В качестве таких примеров можно привести следующие обращения граждан.

Гражданка П. (дело от 11.05.2017 № 430), инвалид 2 группы обратилась к Уполномоченному по причине невозможности получения рецепта на жизненно необходимый ей лекарственный препарат «Верапамил».

При содействии Уполномоченного гражданке П. выписан рецепт на этот препарат. В связи с отсутствием указанного препарата в прикрепленной аптеке руководством КГБУЗ «Городская клиническая поликлиника № 3» приняты меры по обеспечению П. лекарственным препаратом путем перераспределения его из других аптечных организаций. Таким образом, вопрос обеспечения П. необходимым лекарственным препаратом решен положительно.

К Уполномоченному обратилась гражданка М. (дело от 27.10.2017 № 1055) по причине необеспечения ее в течение трех месяцев лекарственными средствами. Самостоятельно М. купить дорогостоящий лекарственный препарат не может.

После обращения Уполномоченного в министерство здравоохранения края гражданка М. обеспечена лекарственным препаратом.

Отсутствие обеспечения лекарствами и изделиями медицинского назначения в течение двух месяцев инсулинозависимого ребенка послужило причиной обращения гражданки Ж. (дело от 27.11.2017 № 1164) к Уполномоченному. По результатам рассмотрения обращения ребенку выписаны льготные рецепты на лекарственные препараты и изделия медицинского назначения.

ЭР00856

Анализ обращений граждан в 2017 году показывает, что основной проблемой при реализации права на льготное лекарственное обеспечение является несвоевременность предоставления лекарственных препаратов льготным категориям граждан, а также непринятие должных и оперативных мер лечебными учреждениями по решению поступающих к ним вопросов об обеспечении лекарственными препаратами граждан края.

Аналогичные факты установлены прокурорами Индустриального, Краснофлотского районов г. Хабаровска, прокурором Ванинского района и Бикинским городским прокурором.

По сравнению с 2016 годом количество обращений к Уполномоченному по данному вопросу увеличилось в 2,5 раза. Указанные вопросы решались при взаимодействии с министерством здравоохранения Хабаровского края.

Тем не менее есть вопросы по обеспечению граждан лекарственными препаратами и средствами медицинского назначения, требующие изменения действующей нормативной правовой базы.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ц. (дело от 10.08.2017 № 770, № 771) — руководитель общественной благотворительной организации «Люди-бабочки», в интересах своего брата Ц., а также лиц, страдающих редким заболеванием — **буллезным эпидермолизом**, приводящим к сокращению продолжительности жизни и инвалидности, по вопросу обеспечения таких граждан лекарственными средствами и изделиями медицинского назначения.

Анализ нормативно-правовой базы свидетельствует, что, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 26.04.2012 № 403 «О порядке ведения Федерального регистра лиц, страдающих жизнеугрожающими и хроническими прогрессирующими редкими (орфанными) заболеваниями, приводящими к сокращению продолжительности жизни граждан или их инвалидности, и его регионального сегмента», диагноз «буллезный эпидермолиз» не входит в перечень орфанных заболеваний.

Обеспечение указанной группы больных лекарственными препаратами и изделиями медицинского назначения осуществляется в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 22.10.2016 № 2229-р «Об утверждении перечня медицинских изделий, имплантируемых в организм человека при оказании медицинской помощи в рамках программы государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи, а также перечня медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг».

Вместе с тем стоит отметить, что перевязочные материалы не входят в Перечень медицинских изделий, отпускаемых по рецептам на медицинские изделия при предоставлении набора социальных услуг.

Учитывая мнение министерства здравоохранения Хабаровского края по вопросу лекарственного обеспечения лиц, страдающих заболеванием «буллезный эпидермолиз», Уполномоченным направлено обращение в Министерство здравоохранения Российской Федерации с предложениями по решению обозначенного вопроса путем внесения изменений в вышеуказанные нормативные акты.

В условиях модернизации здравоохранения руководство лечебных учреждений оптимизирует расходы, а это значит, что сокращению подвергаются как расходы на материально-техническую базу, так и на медперсонал — производится сокращение штатов.

В процессе оптимизации не только остро стоит вопрос территориальной доступности, но и происходят процессы реорганизации и ликвидации учреждений, от которых страдают сначала сами медицинские работники, поскольку у них меняются условия труда и нередко возрастает нагрузка, а в конечном счете проигрывают пациенты.

Поездки по краю и встречи с жителями очень важны для оценки реального состояния сферы здравоохранения в муниципальных образованиях.

Так, в ходе поездки в муниципальный район имени Полины Осипенко Уполномоченный посетил медицинские учреждения, расположенные в районе, пообщался с коллективами и пациентами лечебных учреждений.

Большое количество вопросов у пациентов — жителей сел Бриаканского сельского поселения было вызвано возможной реорганизацией их участковой больницы с. Главный Стан КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница» в амбулаторию либо фельдшерско-акушерский пункт (далее — ФАП) в ходе оптимизации лечебных учреждений. Сельчане убеждали Уполномоченного, что наличие в их поселении именно больницы, а не ФАПа, жизненно необходимо.

По мнению Уполномоченного, доводы людей вполне обоснованы. По этой причине Уполномоченный взял данный вопрос на контроль. Для решения вопроса были проведены личные встречи с депутатами Законодательной Думы Хабаровского края, руководством министерства здравоохранения Хабаровского края по вопросу организации медицинской помощи в Бриаканском сельском поселении.

ПРИМЕР







Посещение Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае участковой больницы с. Главный Стан КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница» муниципального района имени Полины Осипенко, апрель 2017 года

С целью решения этого вопроса 29.06.2017 состоялась рабочая поездка в Бриаканское сельское поселение муниципального района им. Полины Осипенко представителей Правительства края, депутатов Законодательной Думы края, руководства министерства здравоохранения края. В ходе поездки состоялась встреча с населением сельского поселения и посещение участковой больницы с. Главный Стан КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница».

По итогам поездки принято решение о сохранении структуры и объемов медицинской помощи участковой больницы в с. Главный Стан до решения вопроса о строительстве новой участковой больницы.

Острую негативную реакцию у граждан вызывают случаи нарушения этики и деонтологии медицинским персоналом, однако дать оценку обоснованности поступающих обращений не всегда возможно.

К медицинским работникам предъявляются не только высокие профессиональные требования, их также оценивают с позиции простых человеческих качеств, таких как внимательность, соучастие, терпимость.

В Хабаровском крае применяются нормы Кодекса профессиональной этики врача Российской Федерации, принятого Первым национальным съездом врачей Российской Федерации в г. Москве 05.10.2012.

В каждом лечебном учреждении разработаны свои кодексы, содержащие основные правила служебного поведения, а также принципы профессиональной и служебной этики для всех работников учреждения.

Вместе с тем министерством рекомендовано краевым государственным учреждениям включать в трудовые договоры с работниками условия об обязанности ими соблюдать положения утвержденного в учреждении кодекса, за несоблюдение или нарушение данной обязанности привлекать работников к дисциплинарной ответственности. Тем не менее обращения граждан по данному вопросу продолжают поступать.

В адрес Уполномоченного обратилась гражданка А. (дело от 12.04.2017 № 342) с жалобой

ПРИМЕР

на грубое и хамское обращение с пациентами и их родственниками медицинского персонала КГБУЗ «Краевая клиническая больница № 1» имени профессора С.И. Сергеева, нарушение моральных и этических норм персоналом больницы.

Уполномоченный обратился в министерство здравоохранения края на проведение ведомственной проверки по фактам, изложенным в жалобе. По результатам проверки факты нарушения этических норм поведения медицинского персонала краевой больницы № 1 не нашли подтверждения.

К Уполномоченному обратилась еще одна гражданка И. (дело от 28.09.2017 № 921) с жалобой на некорректное и откровенно грубое отношение медицинского персонала КГБУЗ «Краевая клиническая больница № 1» имени профессора С.И. Сергеева.

По результатам проверки, инициированной Уполномоченным и проведенной министерством здравоохранения края, подтвердить либо опровергнуть факты нарушения этики и деонтологии медицинским персоналом КГБУЗ «Краевая клиническая больница № 1» имени С.И. Сергеева не представилось возможным ввиду отсутствия объективных доказательств.

В обращении пенсионерки Г. (дело от 13.04.2017 № 344) указывалось как о недостаточном лекарственном обеспечении, так и о работе сотрудников регистратуры.

По инициативе Уполномоченного проведена проверка изложенных Г. фактов. По ее результатам гражданке Г. принесены извинения за ненадлежащее поведение работников регистратуры.

В целях недопущения сотрудниками поликлиники № 2 некорректного и грубого поведения руководителем НУЗ «Отделенческая поликлиника на ст. Хабаровск-1» ОАО РЖД проведено совещание с работниками регистратуры о неукоснительном соблюдении правил этики и деонтологии при общении с пациентами.

Однако в большинстве случаев факты грубого и неэтичного обращения с пациентами работниками медицинских организаций края не находят своего подтверждения.

Не исключено, что нарушения норм поведения имеют место как со стороны медицинского персонала, так и со стороны пациентов.

Такие обращения к Уполномоченному, к сожалению, указывают на то, что проблема существует и решать ее, безусловно, необходимо путем повышения культурного уровня медицинских работников, а также неукоснительного соблюдения ими норм этики и морали.

Объективное разбирательство жалоб в рамках ведомственного контроля, несомненно, поднимет авторитет медицинских учреждений и краевого министерства в целом.

Как и в предыдущие годы, актуальность проблемы качества оказания медицинской помощи не ослабевает. Последствия оказания медицинской помощи ненадлежащего качества влекут за собой нарушение одного из фундаментальных прав человека — права на жизнь.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка К. (дело от 28.02.2017 № 179) по факту смерти своего отчима гражданина Б. вследствие ненадлежащего оказания ему медицинской помощи сотрудниками КГБУЗ «Амурская центральная районная больница» г. Амурска.

Уполномоченным в интересах гражданки К. инициирована проверка с привлечением Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю.

По данному факту возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного частью 2 статьи 109 Уголовного кодекса Российской Федерации «Причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей».

Расследование уголовного дела находится на контроле Уполномоченного и руководства Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю.

О необходимости улучшения ситуации с обеспечением граждан края качественной медицинской помощью свидетельствуют и данные УМВД Российской Федерации по Хабаровскому краю и Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю.

По информации УМВД Российской Федерации по Хабаровскому краю, в крае за 2017 год зарегистрировано 1 преступление, предусмотренное статьей 124 Уголовного кодекса Российской Федерации «Неоказание помощи больному».

Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю в 2017 году возбуждено 33 уголовных дела по части 2 статьи 109 Уголовного кодекса Российской Федерации «Причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения лицом своих профессиональных обязанностей» по признакам врачебных ошибок, а это в 1,7 раза больше результата 2016 года (19 уголовных дел). В 2016 году в суд направлено 3 уголовных дела, в 2017 году уголовные дела в суд не направлялись.

Конечно, хочется надеяться на то, что это единичные случаи, когда ненадлежащее и несвоевременное оказание медицинской помощи повлекло за собой такие последствия, за которые установлена уголовная ответственность.

ЭР00856

В то же время статистика настораживает, поскольку в результате некачественного оказания медицинской помощи возбуждены уголовные дела, а это значит, нарушены конституционные права на жизнь, охрану здоровья и медицинскую помощь.

С 2013 по 2014 год в крае завершена работа по реструктуризации и реорганизации учреждений здравоохранения края с сохранением филиальной сети (ФАПы, амбулатории, участковые больницы). С учетом сохраненной филиальной сети учреждений здравоохранения и транспортной инфраструктуры сформирована трехуровневая система оказания медицинской помощи населению, включающая в себя:

1 уровень — муниципальный (оказание первичной медико-санитарной помощи в границах муниципальных образований);

2 уровень — межмуниципальный (оказание специализированной медицинской помощи);

3 уровень — региональный (оказание специализированной, в том числе высокотехнологичной медицинской помощи).

В соответствии с территориальной программой государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи сельское население края получает все ее виды в полном объеме.

Тем не менее с проблемой доступности медицинской помощи к Уполномоченному обратился Совет ветеранов Гурского сельского поселения Комсомольского муниципального района (дело от 30.03.2017 № 280). Пенсионеры-железнодорожники, проживающие в с. Гурское, получают медицинскую помощь в НУЗ «Отделенческая больница на станции Комсомольск ОАО «РЖД» (далее — отделенческая больница), которая расположена в г. Комсомольске-на-Амуре. Экстренная и неотложная медицинская помощь оказывается жителям поселения КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница» (далее — межрайонная больница), в том числе фельдшером ФАПа с. Гурское. В свою очередь, фельдшер ФАПа не оказывает заявителям услуги по амбулаторным процедурам (уколы внутривенные и внутримышечные), а направляет пенсионеров РЖД в закрепленное за ними медицинское учреждение. Необходимо обратить внимание, что с. Гурское находится в 122 км от г. Комсомольска-на-Амуре.

Кроме того, периодичность существующего транспортного сообщения между г. Комсомольском-на-Амуре и сельским поселением, а также отсутствие мер социальной поддержки по компенсации стоимости проезда пенсионерам ставят под сомнение доступность получения заявителями медицинской помощи в виде амбулаторных процедур в отделенческой больнице.

При содействии Уполномоченного администрацией отделенческой больницы совместно с представителями КГБУЗ «Комсомольская межрайонная больница» министерства здравоохранения Хабаровского края (далее — межрайонная больница), администрации Комсомольского муниципального района и главой Гурского сельского поселения проведена встреча с жителями с. Гурское. По результатам встречи достигнуто понимание со стороны пенсионеров отрасли ОАО «РЖД».

Неработающим пенсионерам-железнодорожникам предложено прикрепиться для получения первичной медико-санитарной помощи к межрайонной больнице, а медицинскую помощь в отделенческой больнице они могут получать в полном объеме в соответствии со своим статусом.

По-прежнему жителями, как в отдаленных поселениях, так и в городах края, обозначена проблема укомплектованности кадрами медицинских учреждений.

С целью улучшения кадровой ситуации министерством здравоохранения края в 2017 году по программе «Земский доктор» привлечено в сельские населенные пункты и рабочие поселки Хабаровского края 35 врачей, по подпрограмме «Кадры здравоохранения» — 22 медицинских работника, в краевые учреждения здравоохранения трудоустроены 480 молодых специалистов: 120 человек — с высшим медицинским (фармацевтическим) образованием и 360 человек со средним медицинским (фармацевтическим) образованием, в отдаленные и труднодоступные районы края привлечено 17 врачей и средних медицинских работников по программе предоставления «сберегательного капитала».

Для краевых учреждений здравоохранения проходят обучение по целевому набору по образовательной программе высшего образования — программе ординатуры в ФГБОУ ВО «Дальневосточный государственный медицинский университет» Министерства здравоохранения Российской Федерации 62 специалиста, которые прибудут в учреждения края в 2019 году, по программам специалитета обучаются 569 студентов-целевиков.

Несмотря на мероприятия по привлечению специалистов, кадровая укомплектованность краевых учреждений здравоохранения по состоянию на 01.12.2017 составила: врачами — 57,5%, с учетом совместительства — 77,2%, средними медицинскими работниками — 63,9%, с учетом совместительства — 82,7%.

Так, по поручению Уполномоченного сотрудники аппарата посетили амбулаторию с. Маяк КГБУЗ «Троицкая центральная районная больница».

Амбулатория располагает оборудованной

ЭР00856

лабораторией, однако ввиду отсутствия медицинского работника медицинские услуги по взятию анализов, исследованию и выдаче результатов амбулаторией не предоставляются. В амбулатории находится оборудованный стоматологический кабинет, между тем, медицинская помощь по данному профилю в селе не предоставляется, и также по причине отсутствия специалиста.

По информации министерства здравоохранения края, руководством КГБУЗ «Троицкая центральная районная больница» неоднократно предпринимались меры по привлечению медицинских работников для работы амбулатории, но администрация сельского поселения не смогла предоставить специалисту жилья.

А в муниципальном районе им. Полины Осипенко в с. Владимировка приехавший в село медработник фельдшерско-акушерского пункта не обеспечен надлежащим жильем и вынужден проживать в одном из помещений ФАПа. С его слов, предложенное ему ранее жилье находится далеко на окраине села и нуждается в значительном капитальном ремонте, а на это у него нет времени и финансовых возможностей.

Очевидно, что решение вопроса кадрового обеспечения зависит не только от организационных мероприятий, проводимых министерством здравоохранения. Уполномоченный считает, что медики обычные люди, для них также важны бытовые условия, в которых им приходится жить и работать. В свою очередь, наличие собственного, добротного жилья является главным фактором для привлечения и сохранения медперсонала в сельской местности и, как следствие, обеспечения граждан правом на получение медицинской помощи. Очень важно, чтобы главы сельских поселений это понимали и предпринимали реальные шаги для улучшения ситуации.

В целом, ситуация с соблюдением гарантированного конституционного права на охрану здоровья и медицинскую помощь требует консолидированных усилий не только со стороны контролирующих и надзорных органов, но и со стороны органов исполнительной власти, прежде всего министерства здравоохранения края.

Со своей стороны Уполномоченный продолжит выявление фактов, мешающих жителям края получить доступную и качественную медицинскую помощь для укрепления и сохранения своего здоровья.

Глава 4.
РЕАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА ГРАЖДАН НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации в части 1 статьи 7 определяет Российскую Федерацию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

В соответствии с целями социального государства, частью 1 статьи 39 Конституции Российской Федерации каждому гарантировано социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

В связи с этим на государство возложена обязанность по поддержке граждан пожилого возраста, инвалидов, ветеранов труда и Великой Отечественной войны, семей с детьми, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, малоимущих и других категорий граждан, не способных самостоятельно обеспечить достойный уровень жизни.

Учитывая широкий круг пользователей мерами социальной поддержки и их разнообразие, ежегодный объем обращений по вопросам социального обеспечения и социальной защиты стабильно высок. В 2017 году в адрес Уполномоченного поступило 456 обращений, касающихся вопросов указанной сферы.

Традиционно жалобы граждан на предположительное нарушение их прав органами государственной власти разрешались Уполномоченным совместно с компетентными ведомствами посредством проведения проверок обстоятельств несоблюдения требований действующего законодательства, описанных заявителями.

Характерным знаменателем этой деятельности явилось, как правило, отсутствие случаев подтверждения доводов заявителей. Возникали спорные ситуации о наличии или отсутствии права заявителя, подлежащие разрешению исключительно судом, по которым Уполномоченным и сотрудниками аппарата оказывалась правовая помощь заявителям, в том числе путем составления исковых заявлений и других процессуальных документов. Однако фактов, однозначно требующих принятия мер по восстановлению прав граждан и наказанию должностных лиц, не выявлялось.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Д. (дело от 09.02.2017 № 117) с жалобой на решение Управления Пенсионного фонда Российской Федерации в г. Хабаровске и Хабаровском районе Хабаровского края об отка-

ЭР00856

зе в назначении досрочной страховой пенсии по старости в связи с отсутствием у заявителя специального стажа на работах с тяжелыми условиями труда требуемой продолжительности.[1]

По запросу Уполномоченного Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю проведена проверка указанного решения, по результатам которой нарушений действующего законодательства не установлено.

Как показал комплексный юридический анализ материалов жалобы и проверки, фактически заявитель работал в тяжелых условиях необходимое время, но органами Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю не мог быть засчитан в специальный стаж период работы гражданина Д. с 01.12.1988 по 12.08.1992 по причине отсутствия документальных сведений о постоянном характере этой работы[2].

Поскольку позиция органов Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю имела правовое обоснование, Уполномоченным рекомендовано заявителю обратиться в суд с соответствующим административным исковым заявлением, подготовленным Уполномоченным. К сожалению, заявитель не пожелал воспользоваться этой возможностью.

В остальном, суть обращений социального блока, поступающих в адрес Уполномоченного, сводится к выражению гражданами желания получать социальное обеспечение в большем объеме, чем предусмотрено действующим законодательством. И хотя на сегодняшний день государство выполняет свои социальные обязательства, заявителями дается оценка реального уровня социального обеспечения как низкого, позволяющего лишь обеспечить физическое выживание, но не социально приемлемый уровень жизни, необходимый личности.

Уполномоченный вынужден признать правоту этих доводов, так как люди ожидают социальную поддержку от государства, обеспечивающую «достойную жизнь», как гарантировано Конституцией Российской Федерации, а получают ее исходя из «прожиточного минимума», установленного Федеральным законом от 24.10.1997 № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», состоящего из обязательных платежей, сборов и стоимостной оценки потребительской корзины — необходимого для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности минимального набора продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, стоимость которых определяется в соотношении со стоимостью минимального набора продуктов питания (статья 1).

Особенно много претензий поступает от получателей пенсий по старости и инвалидности. К сожалению, размеры пенсий не удовлетворяют граждан, поэтому у многих пенсионеров возникают сомнения в правильности начисления пенсии, и они обращаются к Уполномоченному с просьбой проверить ее достоверность.

Показательным примером стали обращения пенсионерки К. (дела от 03.12.2009 № 1423, от 18.11.2013 № 1404, от 23.08.2016 № 1034 и от 27.02.2017 № 169), которая с 2009 года пишет Уполномоченному жалобы на пенсионное обеспечение, уровень которого вовсе не дотягивает до прожиточного минимума пенсионера в целом по Российской Федерации, устанавливаемого федеральным законодателем[3].

Так, в первой жалобе К. сетовала на размер своей пенсии в 2837,62 рублей, в связи с чем Уполномоченный обращался в Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю для проверки правильности начисления пенсии гражданки К., в результате которой нарушений при исчислении пенсии заявительницы не установлено. Невысокий размер пенсии заявительницы был обусловлен непродолжительным трудовым стажем, составляющим 12 лет, и отсутствием сведений о заработке.

В ходе разрешения в 2013 году последующей жалобы гражданки К. было установлено, что за прошедшие четыре года размер ее пенсии увеличился лишь до 4439,52 рублей, тогда как величина прожиточного минимума пенсионера по стране составляла 6131 рубль.[4]

Спустя еще четыре года в жалобе заявительница сообщила об увеличении ее пенсии до 5901,89 рублей при действовавшей в

---

[1] В соответствии с пунктом 2 части 1 статьи 30 Федерального закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ «О страховых пенсиях» страховая пенсия по старости назначается мужчинам по достижении возраста 55 лет, если они проработали на работах с тяжелыми условиями труда не менее 12 лет 6 месяцев и имеют страховой стаж не менее 25 лет. В случае, если указанные лица проработали на перечисленных работах не менее половины установленного срока и имеют требуемую продолжительность страхового стажа, страховая пенсия им назначается с уменьшением возраста, предусмотренного статьей 8 Закона от 28.12.2013 № 400-ФЗ, на один год за каждые 2 года и 6 месяцев такой работы.

[2] В соответствии с пунктом 4 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 11.07.2002 № 516, основным условием для включения периодов работы в стаж на соответствующих видах работ является постоянная в течение полного рабочего дня занятость в определенных производствах, профессиях (должностях) и условиях работы.

[3] Впервые величина прожиточного минимума пенсионера установлена на 2010 год в размере 4780 рублей Федеральным законом от 02.12.2009 № 308-ФЗ «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов».

[4] Установлена пунктом 8 статьи 10 Федерального закона от 03.12.2012 № 216-ФЗ «О федеральном бюджете на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов».

ЭР00856

2017 году величине прожиточного минимума пенсионера по стране 8540 рублей[1].

Повышение материального уровня гражданки К. обеспечивалось и продолжает обеспечиваться за счет региональной социальной доплаты к пенсии до величины прожиточного минимума пенсионера в Хабаровском крае, размер которой с 2017 года составляет 10 895 рублей[2], а также адресной социальной помощи.

В данном случае не могут быть удовлетворены потребности человека в полноценном питании, приобретении лекарственных средств и одежды, досуге. Поэтому приходится констатировать, что человек, имеющий доход в пределах, определенных величиной прожиточного минимума, не находится в рамках достойного уровня жизни.

Отсутствие законодательного определения достойной жизни и его соотношения с величиной прожиточного минимума указывает на пробелы в реализации социальной политики.

Однако, если пенсионеры в состоянии ограничить себя в потребностях и расходах, то в вопросе содержания детей такая экономия неприемлема, поэтому отчетный год ознаменовался новой проблематикой в сфере поддержки граждан, осуществляющих опеку или попечительство над детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей.

К Уполномоченному стали обращаться приемные родители с жалобами на недостаточность средств, выплачиваемых им ежемесячно на содержание подопечных детей в соответствии с Законом Хабаровского края от 29.12.2004 № 240 «О порядке и размере выплаты денежных средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой или попечительством граждан» (далее — Закон № 240)[3].

На дату вступления в силу Закона № 240[4] размер этой выплаты был установлен в зависимости от городских округов (муниципальных районов), где проживал ребенок, и возраста ребенка в следующих размерах: на детей в возрасте до 7 лет — 3150 и 3300 рублей; на детей в возрасте 7 лет и старше — 3350 и 3500 рублей.

С 2007 года размер этой выплаты составлял 4000 рублей с начислением на нее районных коэффициентов[5].

Кроме того, Законом № 240 предусмотрена индексация размера выплаты, которая производилась до 2012 года[6], и размер выплаты достиг 7210,53 рублей без учета районных коэффициентов.

Приведенные денежные суммы в свое время являлись хорошим подспорьем в содержании ребенка, поэтому выплата простимулировала массовое устройство детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в приемные семьи.

К сожалению, в дальнейшем с учетом сложившейся социально-экономической ситуации в краевом бюджете не было изыскано средств на финансирование индексации выплаты, и ее размер на протяжении последних шести лет не увеличивался.

В связи с этим среди опекунов возникли вполне понятные волнения относительно нехватки получаемых средств на удовлетворение минимальных потребностей ребенка.

Так, в почту Уполномоченного поступило обращение гражданки П. (дело от 03.07.2017 № 640), являющейся приемным родителем одиннадцатилетней девочки. Заявительница указала, что ребенок находится на ее воспитании уже 9 лет, и по началу содержание ребенка не вызывало трудностей, несмотря на то, что сама опекун является пенсионеркой.

Однако потребности ребенка со временем возросли, и кроме необходимости кормить, лечить и одевать ребенка возникла необходимость осуществлять его личностное развитие, ребенок посещает дополнительные образовательные предметы, увлекается спортом и пением. Соответственно, предоставляемая выплата на содержание приемного ребенка



Фото с сайта https://karasuk.gorsite.ru/news/gorod/

[1] Установлена пунктом 5 статьи 8 Федерального закона от 19.12.2016 № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов».

[2] Установлен Законами Хабаровского края от 26.10.2016 № 206 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Хабаровском крае на 2017 год в целях установления региональной социальной доплаты к пенсии» и от 25.10.2017 № 283 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Хабаровском крае на 2018 год в целях установления региональной социальной доплаты к пенсии».

[3] Первоначальное название Закона № 240: «О порядке и размере выплаты опекунам (попечителям) денежных средств на содержание детей, находящихся под опекой (попечительством), в Хабаровском крае».

[4] В соответствии со статьей 12 Закона № 240 документ вступил в силу через 10 дней после официального опубликования и распространен на правоотношения, возникшие с 01.01.2005 (опубликован в «Приамурских ведомостях» — 25.01.2005).

[5] Закон № 240 изменен Законом Хабаровского края от 08.02.2007 № 102 «О внесении изменений в отдельные законы Хабаровского края».

[6] На основании постановления Губернатора Хабаровского края от 14.12.2011 № 122 «Об индексации в 2012 году ежемесячных выплат денежных средств на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, находящихся под опекой (попечительством), в том числе в приемных семьях».

ЭР00856

превратилась в компенсацию части таких расходов, и для полноценного содержания ребенка заявительница вынуждена изыскивать средства из своей пенсии.

Подобную ситуацию описали 7 приемных родителей, обратившихся к Уполномоченному. Заявителями приведены доводы о целесообразности увеличения размера выплаты до величины прожиточного минимума ребенка в крае, составляющей 13 452 рубля[1]. При этом ими высказано предположение, что неповышение размера выплаты в сегодняшних экономических реалиях приведет к нежеланию граждан принимать под опеку детей, а отдельные опекуны будут вынуждены отказаться от опеки по причине бедности.

По мнению Уполномоченного, указанная позиция небезосновательна, и компетентным органам государственной власти всех уровней следует прислушаться к этим негативным общественным настроениям.

Разумеется, корень проблемы заключается не в чьем-то нежелании ее решать или в законодательном пробеле, а в необходимости изыскания в краевом бюджете дополнительных средств на финансирование расходов по увеличению размера выплаты.

В этой связи представляется, что финансирование данной меры социальной поддержки должно являться совместным расходным обязательством федерального и краевого бюджетов, поскольку в соответствии с пунктом «ж» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находятся такие направления, как координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Продолжая тему необходимости увеличения объемов социальных услуг, Уполномоченный считает целесообразным вновь поднять проблему транспортной доступности лечения для жителей удаленных регионов, касающуюся значительной части инвалидов, проживающих в крае[2].

На основании Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» всем инвалидам предоставляется социальная услуга по бесплатному проезду на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения, в том числе санаторно-курортному, и обратно (пункт 8 статьи 6.1 и пункт 2 части 1 статьи 6.2).

Механизм и объемы реализации этой социальной услуги регламентированы Правилами финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29.12.2004 № 864 (далее — Правила от 29.12.2004), согласно которым исполнительным органом Фонда социального страхования Российской Федерации инвалиду предоставляется документ на право бесплатного получения проездных документов для проезда к месту лечения и обратно всеми видами междугородного транспорта «простой» категории, в том числе авиационным транспортом экономического класса — при наличии одного из следующих условий:

— если отсутствует железнодорожное сообщение;

— если стоимость авиаперелета экономическим классом меньше по сравнению со стоимостью проезда железнодорожным транспортом аналогичной категории;

— при наличии у инвалида заболевания или травмы спинного мозга.

Необходимо отметить, что, по данным Государственного учреждения — Хабаровского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации (далее — Отделение ФСС), в Хабаровском крае данная социальная услуга востребована инвалидами. С каждым годом обращается все большее количество граждан за предоставлением бесплатного междугородного проезда в целях получения высокотехнологичной и специализированной медицинской помощи в федеральных медицинских центрах, лечения в специализированных санаториях, которые расположены в удаленных от края городах, таких как г. Иркутск, г. Новосибирск, г. Курган, г. Москва, Санкт-Петербург, г. Калининград.[3]

Необходимость таких дальних поездок вызвана отсутствием на территории Дальневосточного федерального округа учреждений, оказывающих медицинские и лечебные реабилитационные услуги тяжелобольным гражданам, имеющим инвалидности 1 и 2 групп, детям-инвалидам с тяжелыми соматическими заболеваниями.

Вместе с тем установленные Правилами от 29.12.2004 объемы социальной услуги не позволяют решить проблему транспортной доступности лечения для значительной части инвалидов, проживающих в крае.

---

[1] Согласно постановлению Губернатора Хабаровского края от 04.12.2017 № 126 «О величине прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения в Хабаровском крае за III квартал 2017 года».

[2] Данная проблема поднималась Уполномоченным в 2011 году в докладе от 02.03.2011 «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина на территории Хабаровского края и о деятельности Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2010 году».

[3] Письмо Государственного учреждения — Хабаровского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации от 25.08.2017 № 12-04/14-7118.

ЭР00856

В силу Правил от 29.12.2004, инвалиды, не имеющие заболевания или травмы спинного мозга, на практике лишены возможности получения бесплатного междугороднего проезда на лечение на авиационном транспорте, так как в России развито альтернативное железнодорожное пассажирское сообщение, и стоимость проезда железнодорожным транспортом, за редким исключением, меньше стоимости авиаперелета.

Однако инвалиды с заболеваниями или травмами спинного мозга далеко не единственная категория инвалидов, которая нуждается в проезде на лечение на авиационном транспорте. 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 сама по себе является серьезным препятствием получить лечение в здравницах других регионов России.

Кроме того, поезд является одним из самых неудобных видов транспорта 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. Более того, существенным препятствием является процесс посадки и выгрузки инвалидов. Железнодорожные станции городов, не говоря уже о небольших населенных пунктах, недостаточно приспособлены для беспрепятственного доступа к вагонам граждан с ограниченными возможностями.



Фото с сайта http://raik.by/novosti/specialnyj-zheleznodorozhnyj-vagon-dlya-invalidov/

О проблеме отсутствия высоких платформ с пандусами или подъемниками на железнодорожных вокзалах говорится уже давно, но ее решение с «мертвой точки» не сдвинулось; дальше оборудования пандусами и кнопками вызова персонала входных групп помещений железнодорожных вокзалов дело не пошло. На сегодняшний день, чтобы инвалиду в г. Хабаровске оказали помощь при посадке в поезд, необходимо заблаговременно до отправления уведомить об этом руководство железнодорожного вокзала.

В свою очередь, физические трудности, с которыми сталкиваются инвалиды при дальних поездках железнодорожным транспортом вследствие ограничения жизнедеятельности, без преувеличения вызывают у инвалидов моральные потрясения и развивают ощущение явного неравенства с другими гражданами.



Фото с сайта http://www.delfi.lv/reporter/news/witness/

ДРАФТ

Наконец, многодневная поездка на поезде предполагает весьма ощутимые расходы на питание.

В итоге инвалиды вынуждены отказываться от направлений (путевок) на лечение.

Собирательным примером является обращение инвалида 2 группы, гражданина С. (дело от 10.07.2017 № 665), проживающего в Николаевском муниципальном районе. Отделение ФСС предложило ему санаторно-курортное лечение в г. Анапе, до которого он должен добираться железнодорожным и водным транспортом. Пожилой человек, которому исполнилось 73 года, в своем обращении отмечает, что время пути до санатория у него займет не меньше 11 суток, а с обратной дорогой 22 суток. На эти дни у него не хватит пенсии, чтобы питаться в поезде, а главное — он не выдержит такого переезда. Поскольку правовых оснований для предоставления ему бесплатного авиаперелета не имелось, то гарантированный бесплатный курорт, к сожалению, остался для северянина «на бумаге».

В отдельных случаях длинная дорога исключена в принципе, ввиду экстренного направления пациента на прохождение оперативного лечения, прибыть на которое необходимо в течение считанных дней.

Так, гражданка З., являющаяся родителем ребенка-инвалида, обратилась к Уполномоченному с просьбой оказать содействие в оплате проезда авиационным транспортом в связи с экстренной госпитализацией ее ребенка на лечение в г. Москву (дело от 15.06.2017 № 572). В связи с резким ухудшением здоровья ребенка направление на госпитализацию выдано 15.06.2017, а оперативное лечение назначено на 19.06.2017. Привезти ребенка к месту лечения в установленный срок железнодорожным транспортом заявителю не представлялось возможным по причине длительности поездки, составляющей 7 суток. Кроме того, состояние здоровья ребенка было тяжелым (нефрологическое заболевание), в связи с чем длительная перевозка железнодорожным транспортом ему была противопоказана и могла представлять угрозу его жизни.

Ввиду исключительности ситуации к решению возникшей проблемы было привлечено министерство здравоохранения Хабаровского края, которое оплатило стоимость проезда ребенка и сопровождающего его лица за счет средств бюджета края.

Краевому минздраву периодически приходится разрешать такие случаи, когда остро стоит вопрос направления на лечение инвалида авиационным транспортом. Ежегодно министерством около пяти человек обеспечиваются бесплатным авиаперелетом для лечения в федеральных медицинских центрах[1]. Однако, субвенции из федерального бюджета на такие мероприятия краю законом не предусмотрены.

На сегодняшний день несовершенство Правил от 29.12.2004 очевидно. Действующий механизм не позволяет в полной мере обеспечить транспортную доступность медицинских организаций для инвалидов, которая является одним из принципиальных условий получения медицинской помощи в соответствии с пунктом 7 статьи 10 Федерального закона от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

Правительством Хабаровского края и органами Фонда социального страхования Российской Федерации краевого и федерального уровней вышеизложенная проблема признана. Ими перед Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации инициировано рассмотрение вопроса о внесении в Правила от 29.12.2004 изменений, которые позволили бы осуществлять оплату проезда инвалидам авиационным транспортом экономического класса, когда расстояние проезда в одном направлении согласно указателям железнодорожных пассажирских сообщений составляет от 1500 километров[2].

Кроме того, по сведениям Хабаровского отделения ФСС[3], в Фонде социального страхования Российской Федерации рассматривается вопрос о возможности осуществления компенсации расходов на оплату проезда к месту лечения и обратно авиационным транспортом, произведенных за счет собственных средств гражданами льготных категорий, в размере, не превышающем стоимость проезда железнодорожным транспортом.

Со своей стороны Уполномоченный считает оптимальным, если бы окончательное решение о виде транспорта, которым инвалид воспользуется при поездке на лечение, принималось экспертной комиссией органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере здравоохранения в зависимости от физической переносимости инвалидом поездки и (или) от срочности назначенного лечения.

Безусловно, увеличение объемов предоставления социальной услуги повлечет увеличение затрат федерального бюджета, однако это не должно быть определяющим фактором в вопросах реализации конституционных прав инвалидов, ведь они такие же граждане России, как и остальные.

---

[1] Письмо министерства здравоохранения Хабаровского края от 05.09.2017 № 05-01-18-16868.

[2] Письмо Правительства Хабаровского края от 13.05.2016 № 13.3.48-11733.

[3] Письмо Государственного учреждения — Хабаровского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации от 25.08.2017 № 12-04/14-7118.

ЭР00856

В связи с этим Уполномоченный хотел бы обратиться ко всем заинтересованным органам государственной власти с просьбой сообща выработать предложения по совершенствованию Правил от 29.12.2004 и направить их на рассмотрение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации.

В свою очередь, говоря об обязательствах по социальному обеспечению, необходимо отметить, что в отдельных случаях их выполнение возложено на работодателя.

Так, в силу Федерального закона от 29.12.2006 № 255-ФЗ «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», в рамках отношений по обязательному социальному страхованию обязанность по выплате женщинам пособия по беременности и родам, ежемесячного пособия по уходу за ребенком до достижения им возраста полутора лет лежит на работодателях, которые в данном случае выступают в роли страхователей.

В почту Уполномоченного нередко поступают жалобы на уклонение работодателями от выплаты указанных пособий.

В большинстве случаев женщины напрямую, что называется лицом к лицу, сталкиваются с недобросовестностью работодателей, которые ненадлежащим образом оформляют и представляют в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации документы и сведения, необходимые для назначения и исчисления выплат страхового обеспечения в связи с материнством, либо вовсе не исполняют такой обязанности.

Частью 4 статьи 15.33 КоАП РФ[1] за подобные нарушения предусмотрена ответственность в виде наложения административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей.

В данном случае размер штрафа настолько мал, что его нельзя рассматривать в качестве эффективной меры ответственности за совершенное правонарушение, которая служила бы превентивным фактором.

Иногда организации осуществляют перерегистрацию (ликвидацию) юридического лица или попросту перестают существовать как хозяйствующий субъект, скрывают свое местонахождение, удерживают трудовые книжки и другую документацию, необходимую для реализации прав женщин на страховое обеспечение.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданки Н. (дело от 23.03.2017 № 250), в котором она сообщила, что во время нахождения в отпуске по уходу за ребенком прекратилась выплата пособия. Как было установлено заявительницей, организация фактически прекратила деятельность, не произведя свою ликвидацию, не уволив работников, не выплатив работникам выходных пособий и расчета, не выдав работникам трудовых книжек (как того требуют статьи 178, 180 и 84.1 Трудового кодекса Российской Федерации). В свою очередь, учредитель организации скрылся.

Как показывает практика работы Уполномоченного, такие юридические лица фиктивны и неплатежеспособны, в связи с чем любые меры по взысканию с них задолженностей и документов о трудовой деятельности работника не дают положительных результатов. По заявлению кредиторов или налоговых органов они признаются банкротами и ликвидируются.

Кроме того, при обозначенных выше обстоятельствах у правоохранительных органов нет достаточных оснований для возбуждения в отношении учредителя организации уголовного дела по статье 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации «Невыплата заработной платы, пенсий, стипендий, пособий и иных выплат» и объявления его в розыск (который осуществляется в целях раскрытия преступления в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 12.08.1995 № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»).

В связи с изложенным Уполномоченный полагает, что необходимо рассмотреть вопросы об ужесточении административной ответственности работодателя за нарушения в сфере обязательного социального страхования, а также о введении меры уголовной ответственности учредителя (руководителя) организации за совершение деяния, повлекшего невозможность реализации работником права на социальное обеспечение в связи с материнством.

---

[1] Статья 15.33. Нарушение установленных законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании порядка и сроков представления документов и (или) иных сведений в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации

4. Непредставление в соответствии с законодательством Российской Федерации об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством либо отказ от представления в территориальные органы Фонда социального страхования Российской Федерации или их должностным лицам оформленных в установленном порядке документов и (или) иных сведений, необходимых для осуществления контроля за правильностью назначения, исчисления и выплаты страхового обеспечения по обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, за правомерностью осуществления и правильностью определения размера расходов на оплату четырех дополнительных выходных дней одному из родителей (опекуну, попечителю) для ухода за детьми-инвалидами, а также необходимых для назначения территориальным органом Фонда социального страхования Российской Федерации застрахованному лицу соответствующего вида пособия или исчисления его размера, возмещения расходов на оплату четырех дополнительных выходных дней одному из родителей (опекуну, попечителю) для ухода за детьми-инвалидами, социального пособия на погребение, стоимости услуг, предоставленных согласно гарантированному перечню услуг по погребению, а равно представление таких сведений в неполном объеме или искаженном виде —

влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от трехсот до пятисот рублей.

ЭР00856

В завершении главы хотелось бы отметить, что в ней отражены лишь некоторые проблемы в сфере социального обеспечения, наиболее массово и ярко проявившиеся в ушедшем году. Уполномоченный надеется, что понимание важности обозначаемых проблем даст импульс органам власти к реальным шагам по их разрешению.

В остальном, как показывает практика деятельности Уполномоченного, обращения граждан указанной сферы в большинстве случаев сигнализируют не об индивидуальных, а о системных проблемах, затрагивающих права и интересы больших социальных групп.

Уполномоченным обращается пристальное внимание на работу с такими обращениями в целях оказания всесторонней помощи заявителям, выявления областей концентрации социального напряжения и наиболее слабых мест в механизмах обеспечения и защиты прав отдельных категорий граждан.

Глава 5.
ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВ ГРАЖДАН НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ

Обеспечение прав граждан на благоприятную окружающую среду гарантировано статьей 42 Конституции Российской Федерации. В настоящее время хозяйственная деятельность человека все чаще становится основным источником загрязнения окружающей среды. В целях привлечения внимания общества к вопросам экологического развития Российской Федерации, сохранения биологического разнообразия и обеспечения экологической безопасности 2017 год по инициативе Президента Российской Федерации прошел под эгидой Года экологии.

Соблюдение прав граждан в сфере охраны окружающей среды является одним из приоритетных направлений в работе краевого правозащитного института.

Обращения жителей Хабаровского края, поступающие в адрес Уполномоченного, а также многочисленные публикации и репортажи в средствах массовой информации свидетельствуют о значимости проблемы охраны окружающей природной среды и необходимости создания благоприятных условий проживания на территории края.

В ходе каждого обращения Уполномоченным инициируются проверки с привлечением контрольных (надзорных) органов, а также в тесном сотрудничестве с природоохранными прокурорами.

В 2017 году в адрес правозащитного института поступило 24 обращения, касающиеся соблюдения законодательства в области охраны окружающей среды. Наиболее частые вопросы граждан — это загрязнение атмосферного воздуха промышленными предприятиями, утилизация бытовых отходов, а также непринятие мер при лесных пожарах.

Отметим, что загрязнение отходами производства и потребления территорий населенных пунктов — один из наиболее острых экологических вопросов Хабаровского края. Так, например, по состоянию на 05.06.2017 органами прокуратуры было выявлено более 300 нарушений закона в указанной сфере. Самыми распространенными нарушениями являлись: отсутствие генеральных схем очистки населенных пунктов в отдельных поселениях, стихийные свалки и медленная реализация нового законодательства, предусматривающего работу в крае регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами. Более серьезной проблемой является бездействие органов местного самоуправления по ликвидации несанкционированных свалок. В рамках проводимых проверок прокурорами было внесено 186 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено более 30 должностных лиц, в суды заявлено 22 иска, возбуждено 17 дел об административных правонарушениях[1].

Прокурорами края в 2017 году принята во внимание и отработана информация, размещенная в СМИ, интернет-ресурсах, социальных сетях и иных общедоступных источниках, о размещении несанкционированных свалок как в границах населенных пунктов, так и на межселенной территории. Такие факты выявлены и пресечены прокурорами Хабаровского, Нанайского, Вяземского, Аяно-Майского, Комсомольского районов, Индустриального, Кировского, Железнодорожного районов г. Хабаровска.

Например, по информации, размещенной в социальной сети «Инстаграм», о несанкционированной свалке в районе домов 6, 8 по пер. Олюторскому в г. Хабаровске прокурором Индустриального района г. Хабаровска проведена проверка ООО УК «КДМ-Комфорт». Установлено, что управляющей организацией не за-

[1] Источник: http://prokurorhbr.ru/content/в-прокуратуре-хабаровского-края-состоялся-второй-открытый-форум-посвященный-вопросам-соблюдения.

ЭР00856

ключен договор на сбор и транспортирование твердых коммунальных отходов в обслуживающем жилфонде, что повлекло возникновение несанкционированной свалки. В результате внесения прокурором района в управляющую организацию и комитет администрации г. Хабаровска по управлению Индустриальным районом представлений об устранении нарушений закона несанкционированная свалка отходов была ликвидирована.[1]

Кроме того, в рамках Года экологии комитетом регионального государственного контроля и лицензирования Правительства Хабаровского края в период с мая по сентябрь 2017 года проведена акция «Свалкам нет». В рамках акции инспекторы по охране окружающей среды управления принимали звонки от жителей края об обнаружении свалки. По поступившим обращениям выявлено 226 несанкционированных свалок. В 29 случаях нарушители установлены и привлечены к административной ответственности, общая сумма штрафов составила 747 тыс. рублей[2].

В случаях, если не представлялось возможным установить виновных лиц, комитет информировал администрации органов местного самоуправления края о необходимости принять меры по ликвидации обнаруженных свалок.

За время проведения профилактической акции «Свалкам нет» при участии органов местного самоуправления, общественников, а также силами самих нарушителей расчищено 113 свалок общей площадью 10 116 квадратных метров. На территории г. Хабаровска убрано 74 свалки общей площадью 4177 кв. м; г. Комсомольска-на-Амуре — 9 свалок общей площадью 790 кв. м, Хабаровского муниципального района ликвидировано 11 свалок общей площадью на 1440 кв. м.

Также работа по выявлению несанкционированных свалок ведется и органами местного самоуправления. По состоянию на 06.06.2017 ими обнаружено 898 несанкционированных свалок, из которых 817 (91%) было ликвидировано.

Несмотря на проводимую государственными органами и органами местного самоуправления работу в сфере обращения с отходами, поступающие в адрес Уполномоченного обращения, а также его рабочие поездки по краю свидетельствуют о наличии проблем с ликвидацией отходов на территории муниципальных образований края.

По поручению Уполномоченного сотрудники его аппарата при посещении муниципальных образований края производят осмотр территорий на предмет наличия свалок и мусора.

В ходе посещения сельских и городских поселений края установлено, что в целом на их территориях соблюдаются правила благоустройства, оборудованы контейнерные площадки для сбора твердых бытовых отходов. Органами местного самоуправления проводится работа с жителями частного сектора по понуждению их к заключению договоров на вывоз мусора.

Вместе с тем имеются трудности, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления при решении вопросов очистки населенных пунктов от мусора.

Основная проблема при обеспечении права граждан на благоприятную окружающую среду — это вывоз твердых бытовых отходов с территории индивидуальной жилой застройки, поскольку жители частного сектора часто отказываются заключать договоры на вывоз мусора. В результате вся нагрузка по сбору, вывозу, утилизации и переработке бытовых отходов граждан ложится на органы местного самоуправления.

Следует отметить, что с 01.01.2016 введена в действие часть 5 статьи 30 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которой собственник жилого дома или части жилого дома обязан обеспечивать обращение с твердыми коммунальными отходами путем заключения договора с региональным оператором по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Однако в Хабаровском крае не определен региональный оператор по обращению с твердыми коммунальными отходами.

Более того, по информации министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края[3], по состоянию на начало 2018 года в крае подготовлена и проходит согласование документация по отбору регионального оператора по обращению с твердыми коммунальными отходами (далее — региональный оператор), предусматривающая создание на территории края 79 объектов обработки, обезвреживания и размещения твердых коммунальных отходов (далее — ТКО) и устанавливающая требования к деятельности регионального оператора.

В целях определения зон деятельности регионального оператора подготовлен и проходит согласование проект постановления Правительства Хабаровского края «О внесении изменений в территориальную схему обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Хабаровского края,

[1] Письмо прокуратуры Хабаровского края от 15.12.2017 № 15/2-20-2017-4238.
[2] Источник: https://urgk.khabkrai.ru/events/Novosti/1301
[3] Письмо министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края от 19.01.2018 № 627.

ЭР00856

утвержденную постановлением Правительства Хабаровского края от 20.12.2016 № 477-пр». Указанный проект предусматривает целевые показатели оценки деятельности в сфере обращения с отходами, определение мест расположения и накопления ТКО по муниципальным образованиям Хабаровского края в зоне деятельности регионального оператора, источники образования ТКО, направление потоков обращения с ТКО.

Таким образом, изменения в законодательстве позволят предотвращать появление несанкционированных свалок, что может положительно сказаться на экологической обстановке в поселениях.

В целях реализации Федерального закона от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» создана региональная нормативно-правовая база, регламентирующая обращение с твердыми коммунальными отходами в крае. Принят Закон Хабаровского края от 09.12.2015 № 150 «Об отдельных вопросах реализации Федерального закона «Об отходах производства и потребления». Постановлением Правительства края от 20.12.2016 № 477-пр[1] утверждена территориальная схема обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами (далее — ТКО). Полномочия по участию в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному) и транспортированию ТКО на основании Закона Хабаровского края от 26.11.2014 № 16 «О закреплении за сельскими поселениями Хабаровского края вопросов местного значения» закреплены за сельскими поселениями.

Стоит отметить, что на сегодняшний день федеральные законы, регулирующие сферу обращения с твердыми коммунальными отходами, а именно: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» и Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», не содержат четкой регламентации полномочий органов местного самоуправления в сфере обращения с отходами.

В процессе правоприменения положений указанных федеральных нормативных актов могут возникнуть трудности в случае, когда решение вопроса местного значения об участии в организации деятельности по сбору (в том числе раздельному сбору) и транспортированию ТКО законом субъекта Российской Федерации закреплено за сельскими поселениями, так как возникнет дублирование полномочий муниципальных районов и сельских поселений, закрепленных за ними в федеральных законах «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «Об отходах производства и потребления».

Изучение ситуации в сфере обращения с отходами выявило ряд проблем. Одна из них — это острая нехватка полигонов для утилизации мусора, что приводит к вывозу отходов в непредназначенные для этого места.

В настоящее время большинство объектов размещения ТКО в крае не оснащены системами сбора образующегося фильтрата и дегазации, отсутствуют ограждения мест размещения отходов, не осуществляется производственный контроль на объектах. Нарушение правил эксплуатации объектов размещения отходов влечет за собой распространение инфекционных заболеваний, загрязнение подземных вод образующимся фильтратом, периодическое горение отравляет воздушные бассейны близлежащих населенных пунктов.

Кроме того, одной из причин образования несанкционированных свалок в Хабаровском крае, и это не требует доказательств, являются сами граждане. Зачастую жителями муниципальных образований, проживающими в индивидуальных жилых домах, игнорируется необходимость заключения договоров на вывоз мусора. Увы, понудить жителей частного сектора к оформлению договоров нелегко, поскольку отсутствует механизм привлечения к ответственности таких лиц.

С марта 2017 года это осложнилось еще тем, что статья 37 Кодекса Хабаровского края об административных правонарушениях, предусматривающая ответственность за нарушение правил благоустройства в населенных пунктах утратила силу, в связи с чем органы местного самоуправления муниципальных образований Хабаровского края утратили полномочия по составлению протоколов за нарушение правил благоустройства.

Однако сегодня Законом Хабаровского края от 25.10.2017 № 284 Кодекс об административных правонарушениях Хабаровского края дополнен статьей 37.1 «Нарушение правил благоустройства поселения, городского округа», что вновь позволяет органам местного самоуправления привлекать к ответственности нарушителей правил благоустройства.

Возможное решение «мусорной» проблемы лежит в том числе в плоскости совершенствования полномочий в сфере обращения с отходами.

Для совершенствования работы по обращению с отходами производства и потребления необходимо:

[1] Постановление Правительства края от 20.12.2016 № 477-пр «Об утверждении территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, Хабаровского края».

ПРИНЯТ

1) построить полигоны для утилизации отходов производства и потребления на территории муниципальных районов, а также предприятия по переработке отходов;

2) обеспечить раздельный сбор отходов, а также создать пункты приема вторсырья, куда жители могли бы сдавать стеклотару, пластик, а также другие отходы, подлежащие переработке;

3) предусмотреть ответственность граждан и юридических лиц за нарушения правил обращения с отходами;

4) продолжать работу по ликвидации несанкционированных свалок и правовому просвещению населения.

Кроме того, постановлением Правительства Хабаровского края от 30.12.2016 № 525-пр государственная программа Хабаровского края «Повышение качества жилищно-коммунального обслуживания населения Хабаровского края»[1] дополнена подпрограммой «Обращение с твердыми коммунальными отходами» (далее — подпрограмма). Мероприятиями подпрограммы предусмотрено строительство и реконструкция полигонов для утилизации отходов производства и потребления.

Между тем на начало 2018 года министерством жилищно-коммунального хозяйства края в подпрограмму вносятся изменения, в соответствии с которыми в подпрограмме останется два объекта:

— строительство 1-й очереди (пускового комплекса) «Районного полигона по утилизации отходов производства и потребления «Советская Гавань»;

— реконструкция полигона ТКО в микрорайоне Старт г. Комсомольска-на-Амуре.[2]

Таким образом, государственными органами края ведется работа по отбору регионального оператора по обращению с ТКО, который будет заключать с собственниками частного жилищного фонда договоры по обращению с твердыми коммунальными отходами, а также по строительству и реконструкции полигонов для утилизации отходов. В результате этого ситуация по загрязнению отходами производства и потребления территорий края должна улучшиться.

Другой не менее актуальной экологической проблемой для Хабаровского края является проблема загрязнения атмосферного воздуха.

Уже в течение нескольких лет в п. Ванино Хабаровского края остро стоит экологический вопрос. Проблема загрязнения атмосферного воздуха в результате деятельности ОАО «Ванинский морской торговый порт» вызывает большой резонанс среди местного населения. В марте 2017 года Губернатором края утвержден план мероприятий по обеспечению безопасного и социально-ответственного функционирования и развития порта Ванино. Сегодня в порту действует пять снегогенераторных установок в комплексе с дробильными установками, ведутся работы по их модернизации. Ликвидировано складирование угля открытым способом с двух причалов, прилегающих к жилым домам. В ноябре 2017 года планируется установить стационарную автоматическую станцию контроля качества атмосферного воздуха. На природоохранные мероприятия предприятие готово выделить до 2020 года более 400 млн рублей. В планах — провести модернизацию производства с внедрением новой технологии разгрузки угля из вагонов.

03.10.2017 при посещении Ванинского муниципального района Уполномоченным было уделено внимание проблеме соблюдения прав и свобод граждан ОАО «Ванинский морской торговый порт». Из-за перевалки угля открытым способом в порту страдает экология поселка и тем самым здоровье жителей. Уполномоченным было озвучено, что требования людей справедливы, а бизнес должен быть социально ответственным.

Следует отметить, что к муниципальным образованиям Хабаровского края с высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха кроме п. Ванино относятся города Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре. Помимо постоянного выброса газов и дыма, вследствие увеличившегося количества транспорта на дорогах, негативное влияние на состояние атмосферного воздуха оказывают промышленные предприятия — ТЭЦ, нефтеперерабатывающие заводы, газораспределительные станции.

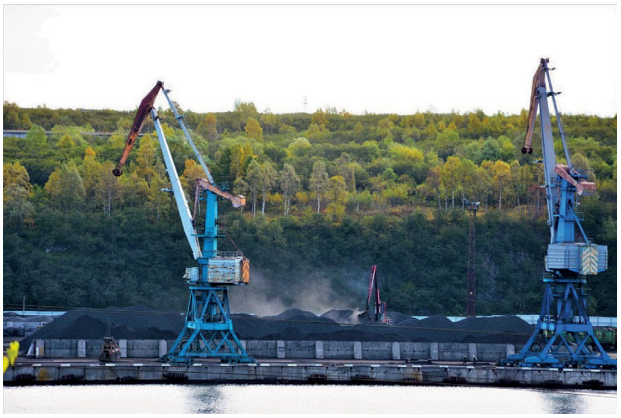


Посещение Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае Ванинского муниципального района, октябрь 2017 года

[1] Утверждена постановлением Правительства Хабаровского края от 07.06.2012 № 185-пр.

[2] Письмо министерства жилищно-коммунального хозяйства Хабаровского края от 19.01.2018 № 627.

ЭР00856





Посещение Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае Ванинского муниципального района, октябрь 2017 года

Вопрос соблюдения крупными предприятиями экологической безопасности достаточно актуальный для региона.

В связи с этим Уполномоченным проводится мониторинг ситуации, связанной с загрязнением атмосферного воздуха в результате производственной деятельности Хабаровской ТЭЦ-1.

Проведенные на ТЭЦ-1 мероприятия по переходу на природный газ позволили снизить процент выброса вредных веществ в атмосферу.

Министерством природных ресурсов Хабаровского края согласован план снижения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух для Хабаровской ТЭЦ-1 на период с 2012 по 2019 год.

Контроль за выполнением указанного плана также осуществляет Департамент Росприроднадзора по Дальневосточному федеральному округу в рамках федерального государственного экологического надзора.

Продолжая тему загрязнения атмосферного воздуха в результате производственной деятельности предприятий, следует сказать, что в мае 2017 года в адрес Уполномоченного поступило обращение жительницы г. Комсомольска-на-Амуре (дело от 22.05.2017 № 471), которая сообщила о появлении в районе ее проживания неприятного запаха, исходящего от ООО «РН — Комсомольский НПЗ».

Жительница города Юности указала, что данная проблема возникла еще в 2012 году, однако с мая 2017 года неприятный запах усилился.

Для проверки данного факта правозащитным институтом была инициирована проверка с привлечением Комсомольской-на-Амуре межрайонной природоохранной прокуратуры.

Надзорным органом проведены проверки соблюдения технологических норм. По результатам проверки прокуратурой в адрес директора нефтезавода внесено представление об устранении выявленных нарушений, а также возбуждены дела об административных правонарушениях.

Но более всего негативно влияют на экологическую ситуацию выхлопные газы от автомобильного транспорта, поскольку являются преимущественным источником загрязнения воздуха.

Другой «бедой», свойственной для Дальневосточного региона, являются лесные пожары, которые также являются источником загрязнения атмосферного воздуха.

В период пожароопасного сезона в 2017 году органами прокуратуры края осуществлялись природоохранные надзорные мероприятия, которые были сконцентрированы на проверках исполнения субъектами лесных отношений, органами власти и органами контроля требований законодательства, регулирующих данное направление.

Прокурорами реализовывались надзорные мероприятия по проверкам готовности субъектов лесных отношений к пожароопасному периоду, выполнения органами местного самоуправления первичных мер пожарной безопасности, материально-технической оснащенности и укомплектованности штатом работников краевых государственных автономных учреждений «Лесное хозяйство», уполномоченных на тушение лесных пожаров, подразделений, осуществляющих тушение пожаров на землях населенных пунктов.

Как и прежде, прокурорами оценивается полнота и качество выполнения обязательных противопожарных мероприятий в целях защиты лесного фонда в пожароопасный период.

Например, в отчетном году прокурором Верхнебуреинского района в деятельности КГКУ «Ургальское лесничество» установлены нарушения Правил тушения лесных пожаров, выразившиеся в ненадлежащей организации руководством работ по тушению лесных пожаров, а также слабой организации межведомственного взаимодействия при выполне-

ЭР00856



Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае принял участие во Втором открытом форуме прокуратуры Хабаровского края на тему «Год экологии: исполнение природоохранного законодательства Хабаровского края», Хабаровск, июнь 2017 года

нии данных работ, что привело к длительному тушению лесных пожаров (более 5 суток), увеличению площади возгорания более чем в 100 раз и введению на территории района режима чрезвычайной ситуации.

Отдельное внимание прокурорами уделяется проверкам исполнения законодательства о пожарной безопасности на особо охраняемых природных территориях федерального и краевого значения.

Хочется отметить, что в рамках осуществления надзорной деятельности за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды и природопользования за 11 месяцев 2017 года органами прокуратуры края выявлено 3249 нарушений законов в сфере охраны окружающей среды и природопользования, с целью устранения которых внесено 669 представлений, по результатам рассмотрения которых 199 лиц привлечены к дисциплинарной ответственности, оспорено 105 незаконных правовых актов, 53 из которых рассмотрены и удовлетворены, в суды направлено 313 исков (заявлений), из которых 249 рассмотрено и удовлетворено, к административной ответственности по постановлениям прокуроров привлечены 192 лица, о недопустимости нарушения закона предостережено 136 лиц, в правоохранительные органы в порядке части 2 статьи 37 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации направлено 7 материалов проверок, по которым возбуждено и расследуется 6 уголовных дел.[1]

В июне 2017 года в прокуратуре края состоялся Второй открытый форум, посвященный вопросам соблюдения природоохранного законодательства, в котором принял участие Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае. Уполномоченный в своем выступлении обозначил актуальность проблемы, связанной с обеспечением прав граждан на благоприятную окружающую среду, и отметил, что работа в данном направлении ведется посредством экстренного реагирования на поступающие обращения граждан, а также путем мониторинга экологической ситуации в крае и принятия мер по фактам нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду.

Уполномоченный также обратил внимание участников мероприятия на острые проблемы, волнующие жителей края, среди которых состояние атмосферного воздуха в связи с его загрязнением автомобильным транспортом и промышленными предприятиями (в частности ТЭЦ), негативно влияющее на здоровье граждан; отсутствие очистных сооружений в отдельных муниципальных образованиях края; наличие мусорных свалок, в том числе в лесах.

С целью привлечения внимания общественности к проблемам окружающей среды Уполномоченным в отчетном году был организован цикл передач на радио «Восток России» по наи-

[1] Письмо прокуратуры Хабаровского края от 15.12.2017 № 15/2-20-2017-4238.

ДВГНБ

более актуальным вопросам обеспечения прав граждан. 16.06.2017 в прямом эфире радиостанции состоялась передача по проблемам загрязнения атмосферного воздуха на территории Хабаровского края. Кроме того, 18.07.2017 была проведена радиопередача по вопросам загрязнения территорий края отходами производства и потребления. В ходе радиопередач состоялся прямой диалог с представителями органов государственной власти, общественных объединений о соблюдении прав граждан на благоприятную окружающую среду, по итогам которого высказаны предложения по совершенствованию законодательства в указанной сфере.

Сравнительно недавно появившееся в законодательстве России понятие «право на благоприятную окружающую среду» содержит в себе неразрывную связь состояния окружающей среды и прав человека. Уникальность данного права заключается в том, что оно характеризуется нематериальностью своего содержания. Посредством его реализации осуществляется защита всеобщего экологического интереса — охраны окружающей среды, а от этого зависит не только наше здоровье, но и здоровье наших детей, внуков. Поэтому вопросы, касающиеся обеспечения прав граждан на благоприятную окружающую среду, находятся на постоянном контроле Уполномоченного.

ДВГНБ

Раздел IV.
РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПРАВ И СВОБОД

Политические права и свободы — одни из основных конституционных прав и свобод граждан, нацеленных на активное включение человека в жизнь страны, управление ее делами, а также создание условий для укрепления связей между человеком и обществом, гражданином и государством. От того, каково состояние политических прав и свобод, во многом зависит прочность устоев конституционного строя, реальность его демократизма, уровень политической культуры населения.

Реализация любых прав и свобод человека и гражданина начинается с их признания государством и надлежащей нормативно-правовой регламентации. Политические права и свободы в Российской Федерации базируются на международно-правовых актах и закреплены в основном законе страны, что придает им высшую юридическую силу.

Система политических прав и свобод включает в себя: право на гражданство; право на формирование государственных органов и органов местного самоуправления (право избирать и право быть избранным); право на принятие властных решений на референдумах; право на свободу мысли и слова; право на информацию; право на обращение в органы государственной власти; право на объединение; право собраний, демонстраций, пикетов, митингов и уличных шествий.

Наиболее существенным событием 2017 года, оказавшим влияние на реализацию гражданами края своих политических прав а именно права избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, стали выборы в органы местного самоуправления.

10 сентября, в единый день голосования, на территориях 12 муниципальных районов Хабаровского края состоялись выборы в органы местного самоуправления. Выборы прошли в Амурском, Аяно-Майском, Ванинском, Верхнебуреинском, Нанайском, Советско-Гаванском, Солнечном, Тугуро-Чумиканском, Ульчском районах, а также в районах имени Лазо, Полины Осипенко и г. Комсомольске-на-Амуре.

Голосование избирателей проводилось по 108 избирательным кампаниям на 162 избирательных участках.

Избирались 28 глав поселений в 8 муниципальных районах края и замещалось 703 депутатских мандата в 80 представительных органах муниципальных образований.

В период выдвижения в соответствующие окружные и муниципальные комиссии поступило 1330 уведомлений кандидатов о желании баллотироваться.

Лишь 4 политические партии из 48 зарегистрированных на территории Хабаровского края, приняли участие в выдвижении кандидатов по всем выборам, в том числе: партия «Единая Россия» — 724 кандидата, ЛДПР — 145 кандидатов, КПРФ — 2 кандидата, партия «Справедливая Россия» — 2 кандидата.

Заметную активность на этих выборах продемонстрировали самовыдвиженцы, у которых оказалось второе по численности место после партии «Единая Россия» — 457 кандидатов на получение депутатских мандатов. Они, в частности, оказались самыми инициативными на выборах глав муниципальных образований. Из 97 человек, претендующих на должности глав в органах местного самоуправления, 64 — это самовыдвиженцы, 28 кандидатов выдвинула партия «Единая Россия» и 5 кандидатур — ЛДПР.

На 703 депутатских мандата было зарегистрировано 1160 кандидатов: 674 — от партии «Единая Россия», 121 кандидат выдвинут ЛДПР, 2 кандидата — от КПРФ, 2 кандидата — от партии «Справедливая Россия», 361 кандидат — самовыдвиженцы.

В результате в избирательные бюллетени для голосования на выборах в органы местного самоуправления было включено 1242 кандидата. В состав зарегистрированных кандидатов вошли: 701 представитель от партии «Единая Россия», 123 — от ЛДПР, 2 — от партии «Справедливая Россия», 2 — от КПРФ и 414 самовыдвиженцев.

Говоря о муниципальных выборах, необходимо отметить, что с их помощью гражданам Российской Федерации предоставляется возможность решать вопросы местного значения посредством избрания людей, которые, по их мнению, будут придерживаться политики, наиболее эффективно направленной на решение насущных проблем муниципального образования.

Жители муниципальных районов края по-разному воспользовались своим правом на формирование муниципальных органов власти. Так, явка избирателей в отдельных избирательных округах составила от 76,6% (в округе № 1 на выборах депутатов Собрания депутатов Аяно-Майского района) до 6,2% (в г. Комсомольске-на-Амуре на дополнительных выборах депутатов городской Думы).

ЭР00856



Фото с сайта https://www.dvnovosti.ru/khab/2017/08/30/

Наиболее высокую активность проявили жители северных районов. На выборах депутатов районного Собрания средняя явка по району составила в Аяно-Майском районе — 50,7%, в Тугуро-Чумиканском районе — 44,2%.

Самые низкие показатели активности избирателей после г. Комсомольска-на-Амуре зафиксированы на выборах депутатов Хорского городского поселения района имени Лазо (11,3%) и на выборах депутатов Новоургальского городского поселения Верхнебуреинского района (12,1%). На выборах глав поселений наиболее высокую явку показали избиратели Аимского и Джигдинского сельских поселений Аяно-Майского района, в которых она составила 76,6 и 68% соответственно. Самая низкая явка избирателей на выборах глав поселений оказалась в Литовском сельском поселении Амурского района — 26,3%.

Низкая явка избирателей на выборы может свидетельствовать о том, что избиратели удовлетворены муниципальными органами власти и не чувствуют необходимости затрачивать время и усилия для того, чтобы что-то менять. В то же время низкий уровень избирательной активности может означать и отсутствие понимания у граждан связи между собственным участием в политической жизни общества и дальнейшим политическим курсом страны. Так, часть населения края по-прежнему придерживается позиций «от меня ничего не зависит» или «мой голос ничего не изменит» и поэтому не является на выборы. Такие люди, по сути, делегируют свои права другим, хотя нередко в последующем не упускают возможность предъявить претензии к работе властей, участие в выборе которых они не желали принимать.

Пожалуй, в нашем крае именно второй фактор наиболее близок к истинной причине низкой явки на выборы.

Необходимо отметить, что апатия населения к институту выборов это не только российская проблема. Такая тенденция проявляется во многих зарубежных странах и в ряде стран решается посредством наказания граждан. При этом в качестве наказания может быть применено как публичное порицание или штраф, так и лишение избирательных прав и тюремный срок.

К примеру, в Австралии с 1924 года введено обязательное участие в выборах. Штраф за неявку составляет около 13 долларов. При этом, чтобы избежать штрафа, достаточно официально уведомить избирком о своей неявке с указанием ее причин. В Аргентине кроме штрафа за неучастие в выборах в размере от 20 до 200 долларов предусмотрено такое наказание, как лишение гражданина возможности в течение трех лет занимать государственные должности.

Практика наложения штрафов в размере от 25 до 70 евро существует также в Австрии, Германии, Италии и на Кипре[1].

Приводя подобные примеры, Уполномоченный не настаивает на введении административной ответственности за игнорирование гражданами Российской Федерации своей конституционной обязанности по формированию системы органов государственной власти и управления. Вместе с тем граждане должны осознавать свою гражданскую ответственность, и в первую очередь перед собой, поскольку именно своим бездействием они выказывают безразличие к стране, в которой живут, и, как следствие, к своей жизни в этой стране.

В связи с ростом политической индифферентности в обществе задачей всех государственных органов должно стать изменение существующего стереотипа мышления граждан, согласно которому «все уже решено, и от них ничего не зависит». Для этого необходимо повышать электоральное воспитание у населения и в особенности электоральный абсентеизм[2] молодежи. Причем здесь возможны самые разнообразные пути. Если говорить о молодежи — это и углубленное изучение в школах и институтах всех профилей (помимо политологии и обществознания) основ активного избирательного права, и проведение тематических игр-выборов, игр-референдумов, и организация внутришкольных и студенческих коллективов партий и движений, и реализация модели государства на игровом уровне и многое другое.

[1] Статья «Наказание за неучастие в выборах в зарубежных странах» // РИА Новости, http://ria.ru/spravka/20140626/1013682909.html

[2] Абсентеизм — уклонение избирателей от участия в голосовании на выборах, или, в более широком понимании, политическое поведение, характеризующееся бездействием, то есть уклонением от какого-либо политического участия (электоральное поведение, партийная деятельность, участие в митингах и демонстрациях и т. д.), но главным образом подразумевается уклонение от своих прямых электоральных функций.

ЭР00856

Еще одним важнейшим методом по повышению электоральной активности молодежи является просветительская деятельность во всемирной сети Интернет. Необходимо проводить опросы в социальных сетях, а для полноценного информирования граждан молодого возраста — нужно совершенствовать сайты избирательных комиссий, ориентируясь на менталитет молодого поколения.

Также, необходимо переламывать стойкое неверие значительной части населения в честность выборов. Это может быть достигнуто за счет повышения открытости и прозрачности работы всех вовлеченных в избирательный процесс институтов, за счет утверждения мысли, что выявление и придание гласности нарушений, имеющихся в ходе избирательных кампаний, само по себе является проявлением борьбы за справедливость выборов. Важно показать, что работники избирательных комиссий в первую очередь заинтересованы в наказании тех, кто прибегает к применению нечестных и преступных методов ведения борьбы.

Крайне важно иметь в виду, что любая разъяснительная и агитационная работа должна быть направлена не только на молодежь, но и на все экономически активное население, поскольку более половины жителей Хабаровского края среднего возраста также не ходят голосовать. Необходимо внедрять понимание того, что реализация социально-экономических прав, которые жители края считают наиболее важными, зависит от того, как граждане распорядятся своими избирательными правами. Это приведет в конечном счете к повышению значимости прав избирать и быть избранным. *Необходимо выходить на тот современный уровень развития, когда каждый гражданин будет знать, что власть принадлежит народу, власть зависит от того, как за нее голосует каждый человек, и что именно с этой, избранной им властью ему придется жить и работать.*

В свою очередь, муниципальные выборы являются высшей формой волеизъявления населения муниципального образования. Регламентируются эти выборы нормативными актами всех уровней, что указывает на особую значимость данной процедуры.

Ключевая роль в системе законодательства о выборах принадлежит Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который имеет универсальный характер, поскольку устанавливает гарантии избирательных прав, общие для всех выборов, в том числе муниципальных. В частности, статья 4 указанного федерального закона предусматривает право граждан Российской Федерации избирать, быть избранным, участвовать в референдуме независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Указанное равенство относится к избирательным правам всех граждан Российской Федерации, в том числе тех, кто в силу своего физического состояния имеет определенные трудности с реализацией прав.

Другими словами, любой гражданин, в том числе имеющий инвалидность, обладающий активным избирательным правом, должен иметь возможность участвовать в полной мере в политической жизни государства.

Принцип равного осуществления гражданами своих прав является ключевой ценностью демократического государства. Вместе с тем соблюдение этого принципа в отношении политических прав лиц с ограниченными возможностями требует не только декларирования, но и выполнения. Поскольку проблемы реализации инвалидами прав и свобод граждан возникают не в результате их физических, интеллектуальных или психических нарушений, а вследствие неспособности или нежелания уполномоченных на то государственных органов и структур создать условия, которые способствуют реализации данной категорией граждан прав и свобод, в том числе избирательных.

По данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю, по состоянию на 01.07.2017 в Хабаровском крае имело инвалидность 5,3% избирателей, что составляет более 70 тыс. граждан[1], обладающих активным избирательным правом.

В Амурском муниципальном районе доля избирателей с инвалидностью составила 6,1% от общего количества избирателей, проживающих в муниципальном районе, или 3660 избирателей. Из них 4,9% это маломобильные граждане[2].

Больше всего избирателей с инвалидностью (в процентном отношении) проживают[3] в Ульчском (1044, или 6,6%, из них 6,5% маломобильные), имени Лазо (2664, или 6,4%, из них 13,6% маломобильные), Нанайском (958, или 5,9%, из

[1] 70 037 избирателей, участников референдума, являющихся инвалидами на 01.07.2017. Информационное письмо Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю от 04.08.2017 № 28-23/9749.

[2] Маломобильные граждане, в данном случае, — это: лица, использующие кресла-коляски; лица, использующие протезы; лица, являющиеся инвалидами по зрению; лица, использующие собак-поводырей.

[3] Обозначены муниципальные районы, в которых численность инвалидов, обладающих активным избирательным правом, выше общекраевого показателя, равного 5,3%.

ЭР00856

них 12,4% маломобильные) и Советско-Гаванском (2194, или 5,6%, из них 3,1% маломобильные) муниципальных районах края.

К сожалению, установить количество граждан-инвалидов, принявших участие в прошедших выборах, не представилось возможным, поскольку Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не предоставляет участковым избирательным комиссиям полномочий по ведению подобной статистики.

В связи с этим Уполномоченный полагает, что необходимо исходить из того, что большинство избирателей с ограниченными возможностями здоровья предпочитают голосовать на избирательных участках. Член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Левичев Н.В. отметил: «Личное посещение инвалидом помещения для голосования должно быть приоритетным. Нужно в первую очередь стараться делать все, чтобы человек захотел прийти на избирательный участок и наравне с другими гражданами осуществить свое избирательное право»[1].

Во многом это обусловлено тем, что акт голосования позволяет индивиду ощутить свою принадлежность к обществу, дает возможность выразить свои интересы, повлиять на политику государства вне зависимости от того, насколько велика или мала его роль в действительности. В связи с этим возникает закономерная обязанность государственных органов обеспечить этой категории граждан право полноценного участия в избирательном процессе.

Обязанность по соблюдению этого права определена Конвенцией о правах инвалидов[2] (принята ООН 13.12.2006), подписанной Российской Федерацией в 2008 году[3].

Статья 29 Конвенции возлагает на государства обязательства: «обеспечивать инвалидам право эффективно и всесторонне участвовать, прямо или через свободно выбранных представителей, в политической и общественной жизни наравне с другими гражданами, в том числе право и возможность голосовать и быть избранными».

Это право имеет решающее значение для обеспечения равенства возможностей инвалидов и их полного и эффективного вовлечения и включения в общество. На основе его реализации инвалиды обеспечивают свою личную самостоятельность, которая предполагает свободу делать свой собственный выбор, и свое право обладать правоспособностью.

Как уже было отмечено ранее, в соответствии со статьей 29 Конвенции о правах инвалидов, инвалиды имеют не только право, но и «возможность» голосовать и быть избранными. Это возлагает на государства — участников Конвенции обязанность посредством принятия позитивных мер гарантировать всем имеющим соответствующее право лицам реальную возможность осуществлять свои избирательные права. Поэтому одного лишь формального предоставления инвалидам права голоса недостаточно. Государство также обязано обеспечить инвалидам фактическую возможность воспользоваться своим правом на участие в голосовании, например за счет использования в избирательном процессе «...процедур, помещения и материалов для голосования...», которые в достаточной мере являются для них «...подходящими, доступными и легкими для понимания и использования». Кроме того, надлежит обеспечивать защиту права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах без запугивания — при содействии использования ассистивных и новых технологий, где это уместно, а также гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей. В противном случае пассивность государства являлась бы нарушением права инвалидов участвовать в политической и общественной жизни наравне с другими[4].

Активная реализация этих задач в нашей стране началась с 2007 года. Именно в этот период появилась первая Рекомендация ЦИК России по обеспечению избирательных прав граждан, являющихся инвалидами[5], которая в последующей работе комиссии использовалась в качестве основы. В последующем работа в данном направлении была продолжена, и в августе 2017 года ЦИК России утвердил своим постановлением новые Рекомендации по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся

[1] Подробнее на ТАСС: http://tass.ru/politika/4781035

[2] Конвенция ООН о правах инвалидов — первый юридически обязательный международный инструмент, гарантирующий права людей с инвалидностью и устанавливающий обязательства государства по обеспечению этих прав.

[3] В 2008 году Российская Федерация подписала, а 03.05.2012 ратифицировала Конвенцию о правах инвалидов.

[4] Совет по правам человека // Девятнадцатая сессия // Пункты 2 и 3 повестки дня // Ежегодный доклад Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека и доклады Управления Верховного комиссара и Генерального секретаря // Тематическое исследование Управления Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по правам человека по вопросу об участии инвалидов в политической и общественной жизни.

[5] Выписка из протокола заседания ЦИК России от 11.07.2007 № 20-4-5 «О Рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации».

ЭР00856

инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации[1].

Пока говорить о результатах применения этого документа рано, однако о соблюдении избирательных прав инвалидов на территории Хабаровского края в единый день голосования (10.09.2017) можно, поскольку краевым правозащитным институтом был проведен мониторинг обеспечения реализации в крае избирательных прав инвалидов.

В первую очередь, обеспечению реализации избирательных прав инвалидов способствуют нормы, устанавливающие гарантии доступности для данной категории лиц информации о ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, действий по участию в референдуме, о законодательстве Российской Федерации о выборах и референдумах, о кандидатах.

В силу положений статьи 45 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», информирование избирателей и участников референдума осуществляют органы государственной власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, редакции сетевых изданий, физические и юридические лица в соответствии с названным Федеральным законом.

Информационное обеспечение выборов и референдумов включает информирование избирателей, участников референдума, предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов и референдумов.

В свою очередь, *возникает вопрос наличия технических средств и возможностей для доведения указанной информации до избирателей-инвалидов. Для основной массы людей с ограниченными возможностями в агитационный период используются обычные агитационные материалы. А вот для людей с нарушением зрения весь агитационный материал необходим с увеличенным шрифтом, а для слепых требуется печатный материал, выполненный с помощью азбуки Брайля.*

Если первое сегодня решаемо, то изготовить агитационный печатный материал с помощью азбуки Брайля возьмется не каждая типография. К тому же стоимость данного материала будет достаточно высока для местного бюджета. По мнению Уполномоченного, сегодня для изготовления и распространения агитационного материала для указанной категории избирателей необходимо активней использовать возможности библиотек для слепых[2], которые обладают возможностью адаптировать печатный материал в специализированные форматы, доступные для незрячих читателей.

Для информирования глухих кроме раздачи обычного печатного агитационного материала необходима «бегущая» строка в агитационных телероликах, а также использование сурдоперевода[3] при проведении телепередач, посвященных выборной кампании.

Отсутствие необходимой информации, в том числе размещаемой в рамках предвыборной кампании кандидатами, участвующими в выборах, препятствуют избирателям с ослабленным или отсутствующим слухом, а также слепым или с ослабленным зрением составлять представление о программах кандидатов и тем самым затрудняет осознанный выбор.

Информированность избирателей, в том числе с ограниченными возможностями здоровья, является ключевым фактором осознанного выбора. Задача органов государственной власти, органов местного самоуправления, избирательных комиссий заключается в том, чтобы обеспечить максимальное информирование всех без исключения граждан-избирателей о различных позициях, которые являются предметом выбора.

Легитимность выборов — это не только количество пришедших избирателей на избирательный участок, но и их выбор, сделанный на основе информированности.

В свою очередь, отсутствие необходимой информации о предмете выбора порождает слабые связи избирателей с политическими лидерами и политическими партиями, а это может стать базой для электоральной, а возможно, и политической нестабильности.

Кроме информационного обеспечения выборов и референдумов обеспечить инвалидам право на участие в выборах должны доступные помещения избирательных участков, а также процедуры и материалы для голосования.

В преддверии единого дня голосования Уполномоченным была собрана информация о доступности для инвалидов избирательных участков в муниципальных образованиях, на территории которых должны были пройти выборы.

---

[1] Постановление ЦИК России от 09.08.2017 № 96/832-7 «О Рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации».

[2] Краевое государственное бюджетное учреждение культуры «Хабаровская краевая специализированная библиотека для слепых» (г. Хабаровск, ул. Ленина, 11, сайт: bibl@mail.kht.ru).

[3] Сурдоперевод — процесс перевода устной речи на жестовый язык и в обратном порядке.

ЭР00856

Из полученных сведений следует, что в муниципальных образованиях Хабаровского края участковые избирательные участки, как правило, располагаются в образовательных учреждениях, сельских домах культуры, библиотеках, зданиях местных администраций. Но не всегда данные здания и помещения являются доступными для инвалидов и других маломобильных граждан.

К примеру, в р.п. Заветы Ильича Советско-Гаванского муниципального района участковая избирательная комиссия № 347 и помещение для голосования располагаются на втором этаже административного здания. При этом помещение не оснащено пандусами и кнопками вызова. В свою очередь, по данным Отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю на территории рабочего поселка проживает 351 инвалид, обладающий активным избирательным правом.

В Верхнебуреинском муниципальном районе пандусами и кнопками вызова специалиста оборудованы только избирательные участки в п. Новый Ургал. В других сельских поселениях (п. Тырма, п. Алонка, в с. Чекунда, п. Софийск, с. Согда, п. Средний Ургал и с. Усть-Ургал) избирательные участки не оборудованы пандусами, кнопками вызова специалиста и другими специализированными приспособлениями, облегчающими передвижение инвалидов и других маломобильных граждан.

В Солнечном муниципальном районе избирательные участки также сложно назвать полностью доступными для инвалидов и маломобильных граждан, поскольку оборудованы только пандусами.

В целом из 162 избирательных участков на 58 (36%) полностью отсутствовали условия для беспрепятственного доступа в помещения для голосования избирателей, являющихся инвалидами с нарушением функций опорно-двигательного аппарата, в том числе 11 таких помещений находились на этажах выше первого. Большую часть (64%) избирательных участков можно назвать условно доступными для инвалидов и маломобильных граждан (оборудованы пандусами, поручнями и кнопками вызова специалиста). При этом имеющиеся пандусы во многих случаях не соответствуют действительным потребностям инвалидов с проблемами опорно-двигательного аппарата, не обеспечивая доступа в здание (угол наклона слишком большой, недостаточная ширина, маленький дверной проем и т. д.).

Согласно статье 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», помещение для голосования безвозмездно предоставляется в распоряжение участковой комиссии главой местной администрации соответствующего муниципального образования, и это, как правило, здания, находящиеся в муниципальной или государственной собственности. В свою



Фото с сайта http://kdm69.ru/novosti/novosti/

ЭР00856

очередь, недостаточное финансирование мероприятий по созданию доступной среды на территории муниципального образования (ввиду отсутствия бюджетных средств) становится основным препятствием в реализации избирательных прав инвалидов, и в первую очередь инвалидов-колясочников и слепых.

Вместе с тем отсутствие доступных помещений избирательных участков, а также материалов для голосования не лишило хабаровских избирателей, имеющих инвалидность, права реализовать свое избирательное право на прошедших в сентябре 2017 года выборах в органы местного самоуправления.

В частности, усилиями краевой, территориальных, участковых избирательных комиссий, сотрудников органов социальной защиты населения Хабаровского края и волонтеров в зданиях, в которых не были созданы надлежащие условия для голосования инвалидов, было организовано сопровождение их до места голосования. Необходимо отметить, что аналогичная практика была использована при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 году и зарекомендовала себя положительно.

В помещении для голосования, где предполагалось голосование избирателей, являющихся инвалидами, в том числе с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, пользующихся креслами-колясками, а также избирателей, являющихся слепыми, пользующихся услугами сопровождающих, устанавливались специальные кабины для голосования (специальное место для тайного голосования). Для этих целей Избирательной комиссией Хабаровского края в 2016 году было приобретено 50 кабин увеличенного размера. Данные кабины были распределены по муниципальным районам с учетом предложений краевого общества инвалидов.

Избиратели, являющиеся инвалидами по зрению, были обеспечены трафаретами для самостоятельного заполнения ими избирательного бюллетеня. Поместив незаполненный бюллетень в папку-трафарет, они получали возможность найти зарегистрированного кандидата и поставить знак в квадрате соответствующей прорези.

Также для улучшения информирования избирателей, имеющих низкую остроту зрения, избирательными комиссиями муниципальных образований были изготовлены информационные плакаты, выполненные крупным шрифтом.

Кроме этого, в целях создания необходимых условий для реализации избирательных прав граждан России, являющихся инвалидами,



Фото с сайта https://mszn27.ru/node/11280?mszn=1

между Избирательной комиссией Хабаровского края и министерством социальной защиты Хабаровского края в 2017 году было заключено соглашение о взаимодействии этих государственных структур.

Соглашение позволило создать механизм взаимодействия избирательных комиссий с органами социальной защиты населения:

— по информированию граждан, являющихся инвалидами, о проведении выборов;

— по направлению сведений в избирательную комиссию о желании граждан, имеющих инвалидность, принять личное участие в голосовании;

— по направлению сведений в избирательную комиссию о желании граждан, имеющих инвалидность, проголосовать вне помещения для голосования (на дому);

— по обеспечению доступа членов избирательной комиссии к жилью избирателя, имеющего инвалидность;

— по сопровождению избирателя, имеющего инвалидность, к избирательным участкам.

К примеру, по информации территориальной избирательной комиссии Амурского района[1], с целью большего охвата избирателей с ограниченными возможностями территориальной избирательной комиссией Амурского района налажена работа с КГКУ «Центр социальной поддержки населения по Амурскому району», КГБУ «Амурский комплексный центр социального обслуживания населения». Из данных учреждений поступают сведения об избирателях с инвалидностью, желающих проголосовать вне помещения для голосования. Благодаря этому участковым избирательным комиссиям известно количество избирателей, которые будут голосовать на дому. Это, в свою очередь, дает возможность более внимательно отнестись к каждому избирателю, в том числе

[1] Письмо территориальной избирательной комиссии Амурского района от 03.10.2017 № 02-05/270.

ЭР00856

посредством определения наиболее удобного времени для голосования.

Более того, КГБУ «Амурский комплексный центр социального обслуживания населения» организовал в день выборов предоставление гражданам, имеющим инвалидность и желающим принять личное участие в голосовании, услуги «Социальное такси»[1].

При содействии КГУ «Центр социальной поддержки населения по Советско-Гаванскому району» в работе с конкретными избирателями, являющимися инвалидами, была использована возможность голосования вне помещения для голосования. Так, в р.п. Заветы Ильича вне помещения для голосования (на дому) проголосовали 13 человек[2].

В Нанайском районе на протяжении ряда лет активно используется норма избирательного законодательства, позволяющая инвалидам и людям с ограниченными возможностями голосовать вне помещения для голосования, так 10.09.2017 вне помещения для голосования проголосовало 15% избирателей от принявших участие в голосовании[3].

В свою очередь, высокие показатели голосования граждан, имеющих инвалидность, вне помещений для голосования опять же могут быть обусловлены не желанием инвалида сделать выбор в пользу голосования на дому, а невозможностью реализовать свое право в помещении для голосования.

Возвращаясь к физической доступности помещений избирательных участков, следует отметить, что в идеале все они должны быть доступны для инвалидов различных нозологий. К сожалению, сегодняшние реалии ограниченности бюджетов муниципальных образований, на которых статьей 61 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» возложена обязанность безвозмездного предоставления помещений для голосования, не позволяют это реализовать в полной мере. *Вместе с тем, по мнению Уполномоченного, если поставить себе цель, то сегодня реально если не кардинально изменить, то улучшить ситуацию с физической доступностью избирательных участков для инвалидов и маломобильных избирателей, причем без вложений гигантских средств. В каждом муниципальном образовании имеются помещения, доступные для рассматриваемой категории граждан. Поэтому, заранее проанализировав потенциал инфраструктуры муниципального образования, нет необходимости в срочном порядке что-то достраивать и вкладывать дополнительные средства. Необходимо из двух рядом стоящих зданий, в одно из которых без труда могут попасть инвалиды и маломобильные граждане, а в другое нет, для проведения выборов выбирать именно то, которое доступно для указанной категории граждан.*

Более того, с 2018 года голосовать можно не по месту регистрации, а по месту пребывания, подав соответствующее заявление. Это право также может быть использовано для реализации избирательных прав инвалидами. В частности, нет необходимости привязывать избирателя-инвалида к одному избирательному участку. Можно выбрать в рамках муниципального образования один или два избирательных участка, наиболее приспособленных для нужд инвалидов, и сделать их специализированными участками. В рамках работы с избирателями им можно предложить написать заявления о голосовании именно на таком участке.

Значительную роль в соблюдении избирательных прав инвалидов занимает оборудование избирательных участков в соответствии с потребностями всех категорий избирателей-инвалидов, ведь для слабовидящих необходимы одни меры поддержки, для слабослышащих — другие, для тех, кто имеет проблемы с опорно-двигательной системой — совершенно иной комплекс мер.

Особое внимание при подготовке участковых избирательных комиссий ко дню проведения выборов необходимо обращать на сбор сведений об избирателях-инвалидах.

Сегодня, в силу положений пункта 16.1 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательные комиссии различного уровня сведения об избирателях-инвалидах получают от Пенсионного фонда Российской Федерации. При этом указанные сведения предоставляются в количественном выражении в разрезе муниципального образования, без указания персональных данных об инвалидах и групп инвалидов по нозологиям. Это обусловлено тем, что Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» не позволяет Пенсионному фонду Российской Федерации распространять подобную информацию.

В свою очередь, наличие точных сведений об избирателях, являющихся инвалидами, исключит лишние затраты на приобретение специального оборудования и приспособлений для избирательных комиссий, на территориях которых отсутствуют инвалиды определенной нозологии.

[1] Письмо КГБУ «Амурский комплексный центр социального обслуживания населения» от 21.08.2017 № 03.14-443.
[2] Письмо территориальной избирательной комиссии Советско-Гаванского района от 09.10.2017 № 47.
[3] Письмо территориальной избирательной комиссии Нанайского района от 19.10.2017 № 01-8/187.

ЭР00856

К примеру, на территории муниципального района имени Полины Осипенко проживают 205 человек с ограниченными физическими возможностями, обладающие избирательным правом, в том числе — 12 человек слепых, слепоглухих, с заболеванием опорно-двигательного аппарата, из них:

— с. Удинск — 0 человек (участковая избирательная комиссия № 664 и помещение для голосования расположены в здании администрации);

— с. Главный стан — 0 человек (участковая избирательная комиссия № 680 и помещение для голосования расположены в помещении библиотеки);

— с. Веселая Горка — 0 человек (участковая избирательная комиссия № 679 и помещение для голосования расположены в здании клуба).

Соответственно, в обозначенных избирательных участках отсутствует необходимость приспособления их под нужды избирателей с ограниченными физическими возможностями.

Более того, заблаговременное решение вопросов, касающихся обеспечения избирательных прав рассматриваемой категории граждан, явилось бы залогом того, что избиратели с ограниченными физическими возможностями не остались без внимания как в день голосования, так и в период предвыборной кампании.

Таким образом, важно, чтобы избирательные комиссии различного уровня получили вовремя и в исчерпывающем виде сведения об избирателях-инвалидах.

Безусловно, это *потребует внесения изменений в ряд федеральных законов, в том числе в Федеральный закон «О персональных данных», в части расширения случаев, когда допускается обработка персональных данных специальных категорий граждан. В частности, потребуется дополнить часть 2 статьи 10 указанного закона пунктом 11 следующего содержания: «Обработка персональных данных осуществляется членами избирательных комиссий в связи с осуществлением деятельности в рамках Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*

Подводя итог сказанному, стоит отметить, что в целом государственные органы власти и органы местного самоуправления, краевая избирательная комиссия, территориальные и участковые избирательные комиссии предпринимают существенные усилия по устранению барьеров, препятствующих полноценному участию граждан с ограниченными возможностями в политической жизни общества. Однако практика работы участковых избирательных комиссий показала, что существуют некоторые проблемы, препятствующие реализации избирательных прав инвалидов.

Как отмечают большинство избирательных комиссий, к ним, как правило, относятся:

— отсутствие единой базы необходимых сведений об инвалидах (категории инвалидности — слепые и слабовидящие, глухие и слабослышащие, с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата, а также место регистрации инвалида и место его фактического проживания);

— состояние социальной, инженерной и транспортной инфраструктур населенных пунктов, не позволяющих обеспечить безбарьерную доступность к социальным объектам, в том числе к зданиям, где размещаются помещения для голосования;

— недостаточное субтитрирование информационных телевизионных программ о выборах;

— недостаточное количество агитационных материалов кандидатов и политических партий, выполненных в формате, доступном для восприятия инвалидами.

Обеспечить соблюдение права каждого гражданина избирать, в том числе имеющего ограниченные возможности здоровья, — важное и необходимое условие для создания демократичного государства, поскольку это право стоит в центре всех процессов формирования органов власти в нашей стране.

Предстоящий 2018 год будет значимым для населения России и жителей Хабаровского края в части политических событий. Главным знаковым событием наступающего года являются, безусловно, предстоящие 18 марта выборы Президента Российской Федерации. Глава государства будет избран путем прямого всеобщего тайного голосования на шестилетний срок.

Уполномоченный выражает надежду, что предстоящие выборы пройдут на высоком уровне, и граждане проявят активность, отдавая голоса человеку, которому доверяют. Со своей стороны краевой государственный правозащитный институт в предвыборный период вновь обратит особое внимание на соблюдение избирательных прав граждан, в особенности с ограниченными возможностями. Все будет сделано для того, чтобы выборы в крае прошли легитимно, каждому избирателю была предоставлена возможность участия в голосовании, а его голос защищен.

Важное место в системе политических прав граждан занимает право на объединение, предусматривающее гарантированную Конституцией Российской Федерации возможность граждан и иных лиц создавать на добровольной основе общественные объединения для защиты общих интересов, право вступать в уже существующие объединения либо воздерживаться от вступления в них, а также право беспрепятственно выходить из объединений.

ЭР00856

Так, по данным Управления Федеральной службы государственной статистики по Хабаровскому краю, Магаданской области, Еврейской автономной области и Чукотскому автономному округу, на территории Хабаровского края зарегистрированы и действуют 904 общественных объединения, 48 политических партий, которые открыто пропагандируют свою идеологию и взгляды на политическое и экономическое устройство страны и края, 30 общественных движений, 170 профсоюзных организаций и 2 органа общественной самодеятельности[1].

В свою очередь, право на объединение в общественные организации обеспечивает гражданам возможность совместной реализации культурных, экономических, политических и других интересов. Кроме того, право на объединение дает возможность гражданам совместно участвовать в государственной и общественной жизни посредством участия в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке, предусмотренном Федеральным законом от 19.05.1995 № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»; выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти, а также участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации; проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование.

При этом право на объединение тесно взаимодействует с правом на проведение мирных собраний, без оружия, организации митингов, демонстраций, шествий и пикетирования, а также правом на свободу мысли и слова.

Право граждан собираться мирно и без оружия, как одно из важнейших политических прав, закреплено в целом ряде международных и национальных нормативно-правовых документов.

На территории Хабаровского края реализация права граждан на проведение собраний, митингов, уличных шествий или демонстрации (как совместно, так и индивидуально) осуществляется как на основе федерального, так и регионального законодательства, включающего в себя Закон Хабаровского края от 26.01.2005 № 258 «Об отдельных вопросах правового регулирования проведения публичных мероприятий в Хабаровском крае» и Закон Хабаровского края от 30.03.2011 № 83 «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования».

Необходимо отметить, что в декабре 2012 года в целях реализации права граждан на проведение собраний, митингов, уличных шествий или демонстрации, на которых граждане желают высказать свои позиции и взгляды на отдельные события, происходящие в стране и регионе, в Хабаровском крае было принято решение о смягчении правил проведения массовых акций. Так, Законом Хабаровского края от 26.12.2012 № 256 были внесены изменения в Закон Хабаровского края «О порядке подачи уведомления о проведении публичного мероприятия на территории Хабаровского края» и в статью 2 Закона Хабаровского края «О порядке проведения публичного мероприятия на объектах транспортной инфраструктуры, используемых для транспорта общего пользования». С принятием указанных изменений отпала необходимость при проведении одиночного пикета и мероприятий с количеством участников до 100 человек в подаче уведомления в органы власти о проведении публичной акции.

По мнению Уполномоченного, принятые изменения благоприятно отразились на политической жизни региона, а также помогли гражданам в реализации их права на свободу слова. Лучшим доказательством этого является отсутствие заявлений и обращений граждан, общественных организаций, партий о воспрепятствовании органами государственной власти, органами местного самоуправления или должностными лицами в реализации их права на проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирований, а также ежегодное увеличение количества поступающих уведомлений на проведение публичных мероприятий.

Так, в 2015 году в г. Хабаровске было подано 174 уведомления на проведение публичных мероприятий, в 2016 году — 209, а в 2017 году уже 393.

Рост интереса дальневосточников к реализации рассматриваемого политического права увеличился по сравнению с 2015 годом в 2,3 раза. Подобная ситуация характерна не только для краевой столицы, но и для других муниципальных образований края. К примеру, в 2016 году в администрацию городского поселения «Город Бикин» было подано 3 уведомления на проведение публичных мероприятий, а в 2017 году — 6. И это большое достижение, поскольку участие граждан в мирных собраниях и шествиях позволяет им не только свободно выражать свои мнения, обозначать свою позицию по тому или иному злободневному вопросу, но и влиять на формирование мнений своих сограждан, выдвигать требования к органам

[1] Число общественных и религиозных организаций, учтенных в Статистическом регистре хозяйствующих субъектов по Хабаровскому краю, на 1 января 2017 года.

ЭР00856



Дальневосточный фестиваль красок «Холи» в День молодежи в краевой столице, июнь 2017 года, фото с сайта https://a-a-ah.ru/event-festival-krasok-holi



Первомайская демонстрация, Хабаровск, май 2017 года



Шествие «Бессмертный полк России», Хабаровск, май 2017 года



государственной власти по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни края и страны в целом.

Согласно положениям Федерального закона от 19.06.2004 № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», с момента согласования с уполномоченными органами места и времени проведения публичного мероприятия его организатор и иные граждане имеют право беспрепятственно проводить агитацию — распространять информацию о месте (местах), времени, целях проведения публичного мероприятия и иную информацию, связанную с подготовкой и проведением публичного мероприятия (часть 1 статьи 10).

Необходимо отметить, что в подобной редакции статья 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» действует с июня 2012 года[1], до этого периода предварительная агитация среди граждан могла проводиться непосредственно с момента подачи уведомления о проведении публичного мероприятия.

По мнению Уполномоченного, внесение указанных изменений было вызвано соблюдением права граждан на получение достовер-

[1] Пункт 6 статьи 2 Федерального закона от 08.06.2012 № 65-ФЗ изменил в ч. 1 ст. 10 Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» слова: «подачи уведомления о проведении» словами: «согласования с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления места и (или) времени проведения».

ной информации от организаторов о планируемых публичных мероприятиях, поскольку всегда имеется вероятность согласования иного места и (или) времени его проведения, либо отказа уполномоченного органа в его согласовании.

К примеру, в 2017 году в 30 случаях из 393 организаторы публичного мероприятия были уведомлены администрацией г. Хабаровска о невозможности проведения заявленных мероприятий в связи с несоблюдением требований законодательства о порядке организации публичных мероприятий (в 2016 году — 5, 2015 году — 3).

Более того, *по мнению Уполномоченного, в целях исключения случаев, в которых законопослушные граждане — участники публичного мероприятия могли бы быть привлечены к ответственности за собрание в определенном месте и в определенное время без соответствующего согласования с уполномоченными органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления, было бы логичным создание в каждом муниципальном районе единой электронной информационной площадки для размещения информации о поданных и согласованных уведомлениях о проведении публичных, культурно-массовых и спортивных мероприятий (независимо от того, какой орган уполномочен рассматривать уведомление), обновляемой в режиме реального времени.*

Говоря о реализации политических прав граждан, Уполномоченный также считает необходимым обратить внимание на предусмотренную Конституцией Российской Федерации систему гарантий обеспечения и защиты политических прав и свобод. Важным составляющим этой системы гарантий выступает право граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, а также на рассмотрение обращений граждан государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Данное право регулируется нормами Федерального закона от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Он касается порядка рассмотрения абсолютно всех обращений граждан, за исключением обращений, которые подлежат рассмотрению в порядке, установленном федеральными конституционными законами и иными федеральными законами. Например, обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации и порядок их рассмотрения регламентируются нормами Федерального конституционного закона от 16.10.2006 № 4-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»[1].

Согласно статье 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» обращение гражданина (далее — обращение) — это направленное в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу в письменной форме или в форме электронного документа предложение, заявление или жалоба, а также устное обращение гражданина в государственный орган, орган местного самоуправления.

При этом, подразделяя обращения граждан на такие виды, как предложение, заявление и жалоба, государство предоставляет гражданам возможность через институт обращений не только защищать свои права, свободы и законные интересы, но и управлять государственными делами и выражать свое мнение.

К примеру, житель г. Хабаровска — гражданин С. (жалоба от 09.10.2017 № 964), обращаясь к Уполномоченному, указал на то, что, по его мнению, законы Российской Федерации, принятые в отношении коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, являются декларированными. Более того, на территории края не проводится мониторинг правоприменения обозначенных нормативных актов.

Проанализировав вопросы, поставленные в обращении, заявителю было сообщено, что на территории Хабаровского края с 2012 года реализуется государственная программа «Развитие коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, проживающих в Хабаровском крае».

Проводимые в рамках краевой программы мероприятия прошли обсуждения в 10 муниципальных районах края, в которых проживают более 74% от общей численности коренных малочисленных народов, и отражают их пожелания и интересы.

С момента принятия краевой программы на мероприятия по сохранению традиционного образа жизни, хозяйствования, промыслов и самобытной культуры коренных малочисленных народов направлено 810,95 млн руб., в том числе в 2017 году — 87,98 млн рублей[2].

Безусловно, можно согласиться с заявителем, что в некоторых случаях этого недостаточно, возможно, необходимо более эффективно контролировать реализацию рассматриваемых законодательных актов, однако говорить о пол-

[1] Э.Р. Адамова. Механизм реализации конституционного права на обращение граждан Российской Федерации.
[2] Информация предоставлена министерством природных ресурсов Хабаровского края.

ЭР00856

ном бездействии государственных органов в данной сфере было бы неправильно.

Возвращаясь к праву граждан на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления, необходимо отметить, что именно подача жалобы является важным инструментом охраны прав граждан, одной из организационно-правовых гарантий их защиты. Это следует из содержания пункта 4 статьи 4 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Жалоба — это просьба гражданина о восстановлении или защите его нарушенных прав, свобод или законных интересов либо прав, свобод или законных интересов других лиц.

По форме выражения жалобы можно подразделить на такие два вида: устные и письменные. К сожалению, вопрос о форме жалобы не получил в российском законодательстве подробного урегулирования. Так, Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» предусматривает общую процедуру, позволяющую обратиться с устной жалобой в рамках личного приема граждан (статья 13 обозначенного Федерального закона). Однако устное обращение может быть и в результате телефонного звонка, например, когда гражданин не в состоянии прийти на личный прием.

Вместе с тем, в силу положений пункта 2 статьи 8 Федерального закона о порядке рассмотрения обращений граждан, обязательной регистрации подлежат только письменные обращения.

Более того, в ряде государственных органов не принимают к рассмотрению устные обращения граждан, ссылаясь на положения различных административных регламентов и часть 1 статьи 7 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

В свою очередь, от этого теряется сама суть права граждан на обращение к соответствующему должностному лицу с устной жалобой. Следовательно, по мнению Уполномоченного, сегодня существует потребность в законодательном закреплении правовой природы механизма реализации гражданами своего конституционного права на обращение в государственные органы и органы местного самоуправления в устной форме, а также в установлении порядка рассмотрения этого обращения.

Институт обращений в современном российском праве строится на принципе вариативности. Заявитель, как правило, может самостоятельно выбрать как вид подаваемого обращения (предложение, заявление, жалоба), способ обращения (судебное, административное, устное, письменное), так и адресата (орган государственной власти, орган местного самоуправления и должностное лицо, правозащитный институт и т. п.), к которому желает обратиться за рассмотрением своего вопроса.

Согласно данным опроса Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ за 2015—2016 годы, абсолютное большинство жителей Хабаровского края (48,9%) предпочитают обращаться за защитой своих интересов в судебные органы, поскольку, по их мнению, это наиболее эффективный способ решения проблем, защиты своих прав. Далее в рейтинге следуют органы прокуратуры (43,3%), СМИ (36,9%), государственный правозащитный институт (32,7%), органы внутренних дел (32,0%) и другие органы власти (24,1%). Наименьшего авторитета среди жителей края заслуживают политические партии (8,8%).

Таблица 9

Ранжирование мнений жителей Хабаровского края об эффективности обращения за помощью в те или иные структуры для решения проблем, защиты своих прав (в % от числа опрошенных)

Структуры	Скорее эффективно		Скорее неэффективно		Трудно сказать	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016
1	2	3	4	5	6	7
Суд	50,9	48,9	23,2	25,6	25,9	23,5
Прокуратура	48,8	43,3	22,5	24,9	28,6	31,7
Средства массовой информации	41,4	35,9	21,5	25,1	37,1	39,0
Государственный правозащитный институт (Уполномоченный по правам человека, по правам ребенка, по защите прав предпринимателей)	34,8	32,7	20,0	27,0	45,0	40,2
Полиция	28,0	32,0	40,4	37,4	31,6	30,6
Органы государственной власти (министерства, ведомства)	29,1	24,1	39,4	41,6	31,5	34,4
Руководители предприятий	29,2	21,1	31,3	37,5	39,5	41,5

ЭР00856

1	2	3	4	5	6	7
Общественные правозащитные организации	22,1	19,2	31,4	33,7	46,5	47,1
Профсоюз	15,4	14,4	32,2	37,1	52,4	48,5
Депутаты	14,0	12,0	39,9	42,2	46,1	45,8
Общественная палата Хабаровского края	12,1	11,8	25,0	30,9	62,9	57,5
Политические партии	11,5	8,8	40,1	38,9	48,4	52,3

Однако опрос общественного мнения не всегда позволяет определить глубинные установки граждан по отношению к власти, с которой представители общества непосредственно или опосредованно взаимодействуют. Понять, что на самом деле волнует и тревожит граждан, какие у них основные злободневные проблемы, что они хотели бы получить в первую очередь, чем недовольны больше всего, позволяет анализ поступающих обращений.

К примеру, в 2017 году правом на обращение в институт Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае воспользовались 12 035 граждан (поступило 3118 обращений, в том числе 37 коллективных[1]), из них 3007 обращений поступили от жителей Хабаровского края и 110 от жителей других субъектов Российской Федерации. Одно обращение поступило от гражданина Украины.

Анализ социального статуса заявителей указывает на то, что наиболее часто за помощью к государственному правозащитному институту в крае прибегают социально незащищенные категории граждан. Так, от пенсионеров, ветеранов труда и Великой Отечественной войны поступило 1156 обращений, или 42,7% от общего количества обращений[2], поступивших Уполномоченному, от рабочих и служащих, в том числе находящихся в длительных отпусках — 773 обращения, или 28,5%, от лиц, находящихся в местах лишения свободы — 406 обращений, или 15,0%. Далее следуют безработные, количество обращений от которых составило — 199 (7,3%), иностранные граждане, беженцы и лица без гражданства — 51 обращение (1,9%), граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и многодетные семьи, от которых поступило 37 (1,4%) и 36 (1,0%) обращений соответственно[3].

Социальный статус заявителей, безусловно, влияет и на характер поступающих обращений. Так, наибольшее количество обращений, поступивших Уполномоченному в 2017 году, было связано с защитой или восстановлением социальных прав граждан — 1810 (58,1% от общего количества поступивших обращений). Это абсолютный показатель за последние три года (в 2016 году — 1439, в 2015 году — 1290).

Далее по количеству обращений, поступивших Уполномоченному, располагаются обращения о защите или восстановлении:

— личных (гражданских) прав — 1275 обращений, или 40,9% от общего количества поступивших обращений;

— экономических прав — 407 обращений, или 13,1% от общего количества поступивших обращений;

— политических и культурных прав — 163 обращения, или 5,2%.

Социальные права человека связаны, в первую очередь, с его социальными отношениями с государством и обществом и направлены на обеспечение достойного жизненного уровня людей. К этим правам относятся: право на охрану семьи, материнства, отцовства и детства; право на социальное обеспечение; право на жилище и на пользование услугами жилищно-коммунальной сферы; право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

В свою очередь, согласно данным опроса Дальневосточного института управления — филиала РАНХиГС при Президенте РФ за 2015—2016 годы, наибольшую неудовлетворенность услугами, условиями и качеством обслуживания в приоритетных сферах жизнедеятельности у населения Хабаровского края вызывают услуги, оказываемые в сфере здравоохранения. Затем следуют вопросы, связанные с обеспеченностью жильем и услугами в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

[1] В том числе обращение № 1018 от жителей г. Советская Гавань о перевалке угля открытым способом, которое подписали 11 444 человека.

[2] В данном случае расчет идет от общего количества обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, содержащих информацию о социальном положении обратившегося.

[3] Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному в 2017 году представлен в диаграмме 5 приложения к настоящему докладу.

ЭР00856

Таблица 10

Удовлетворенность жителей Хабаровского края услугами, условиями и качеством обслуживания в приоритетных сферах жизнедеятельности

Варианты ответов	Да*	Нет**	Затруд. ответить
Услуги ЖКХ	45,0	36,0	19,0
Улучшение жилищных условий в рамках существующих программ	30,0	39,0	31,0
Качество обслуживания в медицинских учреждениях в месте проживания	47,0	44,0	9,0
Работа врачей-специалистов в поликлиниках	37,0	50,0	12,0
Работа стационарной медицинской помощи	44,0	37,0	19,0
Работа скорой медицинской помощи	54,0	31,0	15,0

* Сумма ответов по позициям «да» и «скорее да, чем нет».
** Сумма ответов по позициям «нет» и «скорее нет, чем да».

Таким образом, можно предполагать, что письменные обращения граждан в органы власти, государственные правозащитные институты, надзорные органы являются дополнительным источником первичной информации, отражающей основные социальные проблемы в обществе.

В этом случае анализ обращений граждан в органы власти является альтернативным инструментом социологического исследования, позволяющим своевременно и объективно выявлять не только основные социальные проблемы, но и настроения, надежды и ожидания общества, а также более адекватно изучить общественное мнение[1].

ДВГНБ

[1] В.П. Воробьев, Ю.Г. Юрина. Анализ обращений в органы власти как способ исследования социокультурных установок граждан // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. — 2013. — № 4(28).

ЭР00856

Раздел V.
ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ ГРАЖДАН ПО ВОПРОСАМ ЗАЩИТЫ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА

Правовая безграмотность населения, наравне с недостаточной информированностью, без всяких сомнений должна рассматриваться как угроза стабильному развитию общества, а значит как потенциальная угроза безопасности государства в целом, в том числе через рост криминала, коррупции и других подобных проявлений.

На сегодняшний день понятие «правовое просвещение» законодательно не закреплено. Однако в юридической науке правовое просвещение понимается как целенаправленная и систематическая деятельность государства и общества по формированию и повышению правового сознания и правовой культуры граждан в целях противодействия правовому нигилизму и обеспечения процесса духовного формирования личности. Вместе с тем выполнение указанной функции связано с определенными проблемами правового и организационного характера. Прежде всего, следует отметить, что в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность Уполномоченных, не указаны формы и методы работы в данной сфере, а также средства, с помощью которых они должны осуществлять возложенную на них функцию правового просвещения.

По этой причине каждый Уполномоченный самостоятельно выбирает подходящие формы правового просвещения исходя из собственного понимания и ресурсного обеспечения.

Уполномоченный по правам человека в Хабаровском крае, реализуя функцию правового просвещения, опирается на «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан»[1], утвержденные Президентом Российской Федерации (далее — Основы).

Необходимо отметить, что этот документ на государственном уровне впервые официально признал необходимость развития правовой культуры и воспитания правового поведения граждан нашей страны. При этом, согласно Основам, эта деятельность должна осуществляться всеми федеральными и региональными государственными органами, органами местного самоуправления, государственными институтами правозащиты, профессиональными юридическими сообществами в тесном взаимодействии между собой.

Учитывая данный факт, краевой правозащитный институт придает особое значение сотрудничеству с государственными органами и органами местного самоуправления, профессиональными юридическими сообществами и учебными учреждениями, общественными объединениями и средствами массовой информации.

Первая попытка объединить все заинтересованные структуры, а также придать системность в данной сфере была сделана Уполномоченным в 2010 году. В то время члены Общественного совета при Уполномоченном с участием представителей министерства образования и министерства молодежной политики, спорта и туризма края, краевой организации общества «Знание России» и других представителей общественности разработали и утвердили Концепцию правового просвещения (далее — Концепция)[2].

Мероприятия, проводимые в рамках Концепции, предусматривали правовое обучение (образование), правовую пропаганду и правовое консультирование.

Сегодня уже назрела необходимость внесения корректив в этот документ, при этом общий его посыл актуален как никогда.

В рамках реализации задачи по правовому обучению Уполномоченным во взаимодействии с образовательными организациями края ежегодно проводятся учебно-просветительские мероприятия правозащитной направленности. Они позволяют учащимся не только познакомиться с конституционными правами и обязанностями, способами защиты прав, но и обсудить вопросы достоинства личности, культуры человека, уважения прав других людей, исполнения обязанностей.

Необходимость более системной организации этой работы привела к тому, что в 2017 году на основе накопленного опыта Уполномоченным совместно с Дальневосточным институтом управления — филиалом Российской академии народного хозяйства и государ-

[1] Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, утверждены Президентом Российской Федерации 28.04.2011, № ПР-1168.

[2] Текст Концепции размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае: http://www.pravo.khv.ru/concept

ЭР00856



Награждение победителей финального тура Дальневосточной окружной комплексной олимпиады по праву среди студентов образовательных организаций высшего образования «Правовой Олимп — 2017», учредителями которой являются Координационный совет уполномоченных по правам человека в ДФО и Дальневосточный институт управления, Хабаровск, декабрь 2017 года

ственной службы при Президенте Российской Федерации разработаны методические рекомендации по проведению единого урока правовых знаний среди обучающихся по программам общего образования.

Методические рекомендации[1] одобрены министерством образования и науки Хабаровского края и в настоящем учебном году[2] были переданы во все школы края. Основная направленность документа — исключить фрагментарность и разрозненность в работе по освоению школьниками основ Конституции Российской Федерации.

Отметим, что в дальнейшем единые уроки правовых знаний среди обучающихся по программам общего образования в Хабаровском крае будут проводиться при непосредственном участии руководителей (представителей) органов государственной власти и местного самоуправления. Данный проект является одним из ярких примеров системности в сфере правового образования школьников нашего региона.

По мнению Уполномоченного, в идеале знакомство школьников с правом должно осуществляться в рамках единого образовательного курса, формирующего у них гражданственность и правосознание. Более того, обучение праву должно носить непрерывный характер, то есть преподаваться с первого по одиннадцатый класс включительно. И каждый год обучения должен соответствовать той сумме правовых знаний, которая необходима учащимся согласно возрастным критериям. Системная подача знаний о правах и обязанностях, а также способах их защиты даст возможность школьнику адаптироваться в современных условиях жизни, сформирует его гражданственность и правосознание, а также обучит навыкам прогнозирования правовых последствий своих действий.

Существенным компонентом правового обучения, осуществляемого институтом Уполномоченного по правам человека в крае, являются разнообразные конкурсы и олимпиады, организуемые для учащихся и студентов.

За десятилетний период деятельности государственного правозащитного института в крае им, как самостоятельно, так и совместно с различными органами власти, организовано и принято участие в более чем ста различных конкурсах и олимпиадах.

С 2016 года Уполномоченный при поддержке Дальневосточного института управления стал учредителем краевой олимпиады «Право-

[1] Текст методических рекомендаций размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае: http://www.pravo.khv.ru

[2] Учебный год 2017/2018 года.

ЭР00856

вой Олимп» среди студентов высших образовательных организаций в крае. Ее целью является интеллектуальное и нравственное развитие молодых граждан, приобщение их к участию в жизни общества и обсуждению проблем в области правового регулирования.

В отчетном году обозначенная олимпиада вышла за рамки Хабаровского края и при поддержке уполномоченных по правам человека, осуществляющих свою деятельность на территории Дальневосточного федерального округа, приобрела межрегиональный статус в рамках Дальневосточного федерального округа. Теперь г. Хабаровск может с уверенностью претендовать на звание правовой столицы Дальнего Востока — столицы юридической грамотности.

Необходимо отметить, что Дальневосточный институт управления является наиболее активным участником взаимоотношений, складывающихся между высшими учебными заведениями и институтом Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае. Так, четыре года назад в рамках сотрудничества в Дальневосточном институте управления была учреждена внештатная кафедра Уполномоченного по правам человека, которая призвана расширить рамки учебной деятельности. Она нацелена на привлечение студентов к участию в мероприятиях, проводимых под эгидой Уполномоченного по правам человека.

Наличие внештатной институтской кафедры позволило Уполномоченному в 2017 году дополнить правовое обучение новой формой, такой как организация и проведение цикла открытых практико-ориентированных лекций на тему «Роль государственных органов в реализации и защите прав человека». В качестве лекторов выступали руководители краевых и ряда территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, а также представители законодательных органов власти.

Так, среди выступающих были: заместитель Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И.А. Яровая, член Совета Федерации, представитель в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Законодательной Думы Хабаровского края В.А. Озеров, руководитель Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю П.Г. Решетников, руководитель Управления Федеральной службы судебных приставов по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области — главный судебный пристав Хабаровского края и Еврейской автономной области А.А. Касьяненко, председатель Избирательной комиссии Хабаровского края Г.К. Накушнов.

В новом учебном году планируется продолжить проведение открытых лекций на базе Дальневосточного института управления. Приоритетной задачей таких лекций кроме распространения правовых знаний среди молодежи является раскрытие перед гражданским обществом роли государственных органов власти в защите прав и свобод человека.

По мнению Уполномоченного, процесс правового обучения и правового воспитания, осуществляемый при непосредственном участии первых руководителей региональных и территориальных органов государственной власти и практиков правоприменительной деятельности, оказывает наибольшее влияние на форми-



Выступление члена Совета Федерации, представителя в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Законодательной Думы Хабаровского края В. Озерова в рамках практико-ориентированных лекций, Хабаровск, декабрь 2017 года



Выступление заместителя председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации И. Яровой в рамках практико-ориентированных лекций, Хабаровск, сентябрь 2017 года

ЭР00856

рование правовой культуры и развитие правосознания обучающейся молодежи.

Приведенные примеры по правовому обучению являются свидетельством того, что полноценное формирование правосознания молодежи невозможно без участия учебных заведений, органов государственной власти, правоохранительных органов, правозащитных институтов и общественных организаций. Вместе с этим усилия этих органов в сфере правового обучения молодежи должны быть системными и законодательно регламентированными.

Однако на сегодняшний день нормативные акты, регулирующие сферу гражданско-правового образования школьников и студентов, отсутствуют. Как следствие, существующее правовое образование не достигает в полной мере главной цели — воспитания гражданина для жизни в правовом государстве и гражданском обществе. Учитывая данную ситуацию, Уполномоченный считает возможным предложить федеральным и региональным законодателям задуматься над вопросом разработки нормативных правовых актов и целевых программ в этой сфере. Реализация этих мер позволит обеспечить формирование как прочных знаний о законодательстве, правах и обязанностях личности, так и формирование законопослушания, навыков и умений в защите собственных прав и свобод.

Чрезвычайно важно также решить вопросы подготовки педагогических кадров, владеющих предметом и методикой его преподавания на современном уровне. Очевидно, что без подготовленных специалистов невозможно добиться высоких результатов в любом аспекте человеческой жизни и тем более в таком сложном, как формирование правосознания молодежи.

Значимость проведения данной работы обусловлена тем, что современная молодежь закладывает устои нового правосознания, и то, что мы заложим в них сегодня, станет нормой человеческого общежития завтра.

Заметное место в деятельности по правовому просвещению населения Хабаровского края занимает правовая пропаганда, включающая в себя распространение правовых знаний и разъяснение в доступной форме положений правовых актов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан.

Способы распространения правовых знаний различны. Среди них наиболее часто Уполномоченным используются: выступления в СМИ и информационной сети Интернет; издание и бесплатное предоставление гражданам информационно-просветительских материалов о правах человека, формах и методах их защиты; проведение тематических встреч и бесед.

Средства массовой информации и интернет оказывают огромное влияние на сознание людей. И это не удивительно, поскольку СМИ сопровождают человека непрерывно, всю его сознательную жизнь. Соответственно, сотрудничество со СМИ при реализации задачи по правовому просвещению граждан позволяет не только качественно расширить аудиторию общения, но и при систематическом воздействии сформировать у граждан правовые установки, базовые убеждения и ценности, относящиеся к важнейшим сферам жизнедеятельности общества и государства.

Учитывая данный факт, Уполномоченным в отчетном году было налажено сотрудничество



В студии радио «Восток России», Хабаровск, июнь 2017 года

ЭР00856



В студии радио «Восток России», Хабаровск, апрель 2017 года

с радиостанцией «Восток России», программы которой слушают жители большинства муниципальных районов Хабаровского края, включая самый северный — Охотский.

В частности, был организован выпуск цикла передач по актуальным проблемам Хабаровского края. Например, в апреле 2017 года состоялась радиопередача на тему создания на территории края доступной среды для маломобильных групп населения. Поводом для передачи послужили многочисленные обращения граждан, поступающие в адрес краевого правозащитного института, а также мониторинг проблемных вопросов, проведенный по результатам рабочих поездок омбудсмена по территории края.

К обсуждению проблемы были приглашены представители министерства социальной защиты населения края, Хабаровской краевой организации Общероссийской общественной организации «Всероссийское общество инвалидов», Хабаровской региональной организации Общероссийской общественной организации инвалидов «Всероссийское ордена Трудового Красного Знамени общество слепых».

Не меньший интерес у слушателей вызвали передачи, посвященные вопросам охраны окружающей среды и, в частности, загрязнения атмосферного воздуха, вышедшие в эфир в июне 2017 года. При этом без объединения знаний, опыта различных структур о доведении до граждан полноценной информации о поднимаемой проблематике не могло быть и речи.

Ощутимую помощь в работе по правовой пропаганде оказывают краевые и районные печатные издания, которые на своих страницах рассказывают как об основных направлениях деятельности Уполномоченного, так и о примерах решения проблемных вопросов граждан. Эта работа имела положительные результаты в сфере массового правового просвещения граждан. И это не пустые слова. Нередко заявители приходили на прием с газетой как с официальным документом. Они цитировали выдержки из статей, подготовленных специалистами аппарата Уполномоченного. Более того, они пересказывали прочитанные материалы своим знакомым, что способствовало правовому просвещению более широких слоев населения. В 2017 году эта работа, к сожалению, не осуществляется ввиду отсутствия достаточных финансовых средств.

Таким образом, средства массовой информации сегодня наряду с государственными органами, правозащитными организациями, учебными заведениями, общественными организациями являются одним из субъектов формирования правовой культуры в нашей стране. Более того, они в данном качестве играют особую роль: только они формируют правовую культуру широких слоев населения непрерывно. Следовательно, сотрудничество со СМИ как главным субъектом формирования правовой культуры населения необходимо.

В свою очередь, средства массовой информации — это бизнес. Это означает, что материал, предлагаемый для освещения, должен не только нести информационную нагрузку, но и привлекать аудиторию, рекламодателей. Большая аудитория для СМИ означает более высокие доходы. Соответственно, информация правового характера, предлагаемая для размещения, в том числе Уполномоченным, менее

ДЛЯ ВНУТРЕННЕГО ПОЛЬЗОВАНИЯ

интересна для информационных издательств, чем, например, материалы, посвященные подробностям совершенных преступлений.

По мнению Уполномоченного, исключение подобного «перекоса» возможно за счет установления государственного регулирования сферы правового просвещения с использованием средств массовой информации. В частности, следует возложить на СМИ обязанность периодически (к примеру, не реже раза в неделю) выпускать на безвозмездной основе информационно-просветительские материалы, затрагивающие тематику прав и свобод человека.

Сегодня отношения между институтом Уполномоченного по правам человека и средствами массовой информации регулируются Законом Российской Федерации от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации», а также Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и законами субъектов об Уполномоченном в конкретном субъекте Российской Федерации.

Так, согласно положениям статьи 30 Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», периодическое печатное издание, одним из учредителей (соучредителей) которого являются государственные или муниципальные органы, органы местного самоуправления, государственные предприятия, учреждения и организации, либо которое финансируется полностью или частично за счет средств федерального бюджета или бюджета субъекта Российской Федерации, не вправе отказать в публикации заключений и иных документов Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

В рамках положений этой нормы права федеральный Уполномоченный имеет возможность публиковать информацию, содержащую элементы правового просвещения.

В свою очередь, нормативные правовые акты, регулирующие деятельность региональных уполномоченных, не предусматривают в большинстве своем аналогичные права для Уполномоченных в субъектах Российской Федерации по отношению к печатным изданиям, финансируемым за счет бюджетов субъектов. В связи с этим сегодня вопросы взаимодействия между региональными омбудсменами и средствами массовой информации решаются только на паритетных, взаимовыгодных условиях. К сожалению, не каждый Уполномоченный в регионе обладает финансовыми ресурсами, необходимыми для систематического выпуска публикаций (статей, программ и т. п.), поскольку правовым просвещением считается не единичная статья, программа или выступление Уполномоченного, а систематическая деятельность в данной сфере.

Как уже было отмечено ранее, требуется внесение дополнений в Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации», предусматривающих возложение на средства массовой информации обязанности размещать информационные материалы правового характера, поступающие от государственных органов и правозащитных институтов, в том числе региональных Уполномоченных по правам человека.

Кроме того, законодательного урегулирования требует объем и частота таких публикаций (выпусков, программ), это обеспечит возможность на системной основе осуществлять выпуск методических программ, постоянных рубрик в периодических печатных изданиях и правовых передач на радио и телевидении.

Формирование гражданского общества невозможно без правовой пропаганды. В свою очередь, пропаганда права сегодня немыслима без средств массовой информации. И чем теснее и профессиональнее будет их совместное взаимодействие, тем скорее будет побежден правовой нигилизм, существующий в современном обществе.

Еще одним механизмом формирования позитивного отношения к праву, используемым Уполномоченным в своей деятельности, является правовое консультирование граждан, обеспечение доступной юридической помощью посредством проведения личных приемов, тематических встреч с различными категориями населения.

Работа правозащитного института в Хабаровском крае в сфере правового консультирования строится с использованием нескольких форм общения с аудиторией — это устные, письменные и дистанционные консультации.

Устные консультации проводятся как в аппарате Уполномоченного, так и с выездом в муниципальные образования края.

В силу специфики расположения муниципальных образований края, а также численности аппарата Уполномоченного, наибольшее внимание со стороны государственного правозащитного института до 2017 года получали жители краевого центра и близлежащих муниципальных образований края (г. Комсомольск-на-Амуре, Комсомольский, Амурский, Нанайский, Николаевский, Бикинский, Вяземский, Ульчский, Советско-Гаванский муниципальные районы и районы им. Лазо и им. П. Осипенко). Значительную поддержку в этой работе оказала Дальневосточная железная дорога, руководство которой включило

ЭР00856



Прием граждан в с. Владимировка, район им. Полины Осипенко, апрель 2017 года

специалистов аппарата Уполномоченного в число участников передвижного диагностического центра — медицинского поезда «Терапевт Матвей Мудров». Благодаря этому жители отдаленных поселков смогли получить не только медицинскую, но и бесплатную юридическую помощь. Посетители Центра по достоинству оценили возможность совмещения медицинского обслуживания и юридической помощи. В 2017 году состоялось два выезда — с 4 по 24 апреля и с 7 по 27 августа. В каждом пункте остановки граждане активно пользовались представившейся им возможностью получения бесплатной юридической помощи.

В результате в передвижную приемную Уполномоченного обратилось более двух сотен жителей. Тематика обращений оказалась весьма разнообразной: наследственные и трудовые споры, алиментные обязательства, жилищные правоотношения и другие вопросы. При этом каждому из обратившихся была оказана необходимая консультативная помощь, а некоторым из них — содействие в подготовке документов для судебной защиты своих прав.

Итоги работы юристов аппарата Уполномоченного в составе передвижного центра показали, что новый формат взаимодействия с населением позволяет увеличить доступность бесплатной юридической помощи для граждан в крае, а также оценить уровень соблюдения прав и свобод человека и гражданина в отдаленных населенных пунктах.

К сожалению, когда верстался этот доклад, стало известно о списании медицинского со-



Фото с сайта http://www.pravo.khv.ru



Фото с сайта http://www.pravo.khv.ru

ЭР00856



Фото с сайта http://www.pravo.khv.ru

става и прекращении работы передвижного диагностического центра. В связи с этим одной из первоочередных задач Уполномоченного на 2018 год является налаживание взаимодействия с министерством здравоохранения в части включения специалистов аппарата Уполномоченного в число участников передвижного консультативно-диагностического центра «Теплоход здоровья». Это позволит продолжить работу, начатую в 2017 году, по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам, проживающим в отдаленных районах нашего края.

Кроме этого, устные юридические консультации для граждан организуются в рамках соглашения о взаимодействии, заключенного омбудсменом с Отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Хабаровскому краю. Так, специалисты аппарата Уполномоченного на протяжении 2017 года дважды в месяц участвовали в устном консультировании граждан, организованном в Объединенной общественной приемной Управления Пенсионного фонда России в г. Хабаровске и Хабаровском районе Хабаровского края[1]. Как показала практика, такая форма работы вызывает положительные отклики граждан.

Непосредственными участниками организуемой Уполномоченным деятельности по правовому консультированию граждан являются правоохранительные и правоприменительные органы — прокуратура, органы внутренних дел, Следственное управление, Федеральная служба исполнения наказания.

Представители указанных ведомств участвуют в организованных Уполномоченным выездных приемах граждан по личным вопросам. За отчетный год в рамках указанных мероприятий было рассмотрено порядка сотни обращений, большая часть которых разрешена положительно на месте. К примеру, в мае 2017 года в рамках соглашения о сотрудничестве, заключенного между краевым государственным институтом правозащиты и Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Хабаровскому краю, омбудсмен и руководитель краевого СУСК П.Г. Решетников провели совместный выездной прием граждан в г. Комсомольске-на-Амуре. Также в указанном приеме граждан приняли участие: начальник УМВД России по г. Комсомольску-на-Амуре, начальник отдела по учету



Совместный выездной прием граждан Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае И. Чесницким и руководителем СУСК России по Хабаровскому краю П. Решетниковым, Комсомольск-на-Амуре, май 2017 года

[1] Работа в Объединенной общественной приемной Уполномоченным была начата в апреле 2016 года.

ДВГЮИ



Совместный прием граждан в краевом государственном бюджетном учреждении «Хабаровский дом-интернат для престарелых и инвалидов № 1» Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае и прокурором Хабаровского края, Хабаровск, август 2017 года



Совместный прием граждан Уполномоченным по правам человека в Хабаровском крае И. Чесницким и руководителем СУСК России по Хабаровскому краю П. Решетниковым, Хабаровск, июнь 2017 года

и распределению жилищного фонда Управления жилищно-коммунального хозяйства администрации города, заместитель директора Центра социальной поддержки населения по г. Комсомольску-на-Амуре, начальник отдела межтерриториального взаимодействия в г. Комсомольске-на-Амуре управления организации медицинской помощи населению министерства здравоохранения Хабаровского края.

За время приема к Уполномоченному и руководителю Следственного управления обратилось 23 человека. Круг вопросов, поставленных перед руководителями ведомств, был многообразен.

Так, один из жителей города Юности жаловался на неправомерное увольнение с работы. Несколько обращений касались вопросов правомерности размещения организаций торговли в жилых домах. Также поднимались вопросы бездействия судебных приставов-исполнителей при исполнении судебных актов, предоставления ветеранам труда льгот по проезду на городском и пригородном транспорте, нарушения жилищных прав.

В августе 2017 года Уполномоченный и прокурор Хабаровского края В.Н. Каплунов провели совместный личный прием граждан в КГБУ «Хабаровский дом-интернат для престарелых и инвалидов № 1». Темой приема стали вопросы нарушения прав и свобод граждан и юри-

ЭР00856

дических лиц, бездействия контролирующих и правоохранительных органов. За два часа правом обратиться лично к руководителям ведомств воспользовались 10 человек. Несмотря на то, что мероприятие было ориентировано, в первую очередь, на клиентов учреждения социального обслуживания, возможностью пообщаться и лично задать интересующие вопросы воспользовались также жители близлежащего микрорайона.

Кроме правоохранительных и правоприменительных органов в организуемой Уполномоченным работе по правовому консультированию принимают участие главы муниципальных образований (при выездных приемах) и сотрудники краевых министерств.

В некоторых случаях в день проведения выездного приема в муниципальном образовании проводятся тематические беседы с жителями. Немалую пользу приносят встречи с лидерами и активистами ветеранских организаций, рабочими коллективами. К примеру, в апреле 2017 года во время рабочей поездки по Солнечнму муниципальному району Уполномоченный встретился с представителями ветеранской организации района. В рамках встречи ветераны задали Уполномоченному волнующие их вопросы: о порядке индексации пенсий, задержке предоставления льготных лекарственных средств, о высоких ценах на лекарственные препараты и необходимости их контролировать со стороны государства.

Заметное место среди форм консультирования занимает разъяснение прав и правовых способов их защиты при рассмотрении обращений граждан. С этой целью на сайте Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае осуществляется дистанционное консультирование. Интересным с точки зрения данного вида консультирования является раздел «Вопрос — ответ», в котором граждане могут найти ответы на наиболее часто поднимаемые в обращениях вопросы. По мнению Уполномоченного, подобная форма правового просвещения достаточно полезна, поскольку разъяснения отдельным гражданам юридических норм, подлежащих применению в конкретных правовых ситуациях, становятся доступными для неограниченного круга пользователей, уровень правовой грамотности которых повышается одновременно с уровнем правовой грамотности инициатора соответствующего вопроса.

Для информирования о новом в законодательстве, формирования навыков и способов ориентирования человека в значимой для него правовой ситуации на официальном сайте Уполномоченного созданы специальные разделы в рубрике «Консультации». В специальном разделе «Деятельность» посетители сайта могут ознакомиться с мероприятиями, проводимыми Уполномоченным в данной сфере.

В завершении следует отметить, что правовое просвещение — это длительный и трудоемкий процесс, от него не следует ожидать сиюминутного успеха. В свою очередь, эта сложная и масштабная работа не принесет ожидаемого результата, если будет проводиться без четко выстроенной и скоординированной организации просветительской деятельности всех субъектов правового просвещения. В связи с этим, по мнению Уполномоченного, требуется:

— законодательное определение понятия «правовое просвещение» и установление субъектов этой деятельности, в том числе их полномочий, форм и методов работы по правовому просвещению;

— разработка Концепции (как вариант, целевой программы) правового просвещения, которая бы обеспечила координацию деятельности различных структур, установила, а также обеспечила финансирование проводимых мероприятий (принятие подобного документа устранит разрозненность в подходах при реализации правового просвещения в субъектах Российской Федерации и установит единую целостную систему правового просвещения и воспитания гражданина России);

— разработка и включение в образовательные программы единой целостной программы правового непрерывного воспитания и обучения, направленной на формирование у школьников правового мышления, устойчивого уважения к закону, добросовестного исполнения обязанностей и соблюдения правовых норм с учетом специфики интересов, познавательных потребностей и возможностей восприятия различных возрастных групп учащихся.

Сегодняшнее поверхностное рассмотрение аспектов некоторых отраслей права в рамках предметной области обществознания не обеспечивает подрастающему поколению получение навыков ориентирования в правовом пространстве, а также возможность построения стратегии собственного поведения в различных правовых ситуациях, что, в свою очередь, является важным условием успешной социализации личности. Только при наличии систематического процесса правового воспитания и образования происходит формирование убеждений, установок личности, которые в дальнейшем находят отражение в процессе общения, поведения, отношения к духовным и материальным ценностям.

Таким образом, только в результате последовательного и методического воспитания будет возможно получить высоконравственную, духовно развитую личность, мотивированную к устойчивому уважению закона, развить чувство ответственности и привить навыки жизни

ЭР00856

в социально-правовом согласии друг с другом и государством.

Более того, повышение правовой культуры через систему образования и воспитания является более эффективным по сравнению с ужесточением наказания за несоблюдение правовых норм. Поэтому главная государственная задача — повышение уровня правовой культуры подрастающего поколения.

Со своей стороны Уполномоченный не устает подчеркивать, что знание прав и свобод человека есть насущная потребность и прямая обязанность всех граждан России. В связи с этим институт Уполномоченного по правам человека в Хабаровском крае в 2018 году продолжит организацию активной просветительской работы в крае с привлечением заинтересованных органов власти, правоохранительных и правоприменительных органов, образовательных учреждений, правозащитных организаций и других заинтересованных лиц. Для придания ей системного характера будут подготовлены предложения для разработки и принятия целевой программы «Правовое просвещение в Хабаровском крае» на ближайшие три года.

ДВГНБ

Приложение

Сведения о количестве и тематике обращений граждан, поступивших Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2017 году

Осуществляя деятельность по содействию в восстановлении нарушенных прав, свобод и законных интересов граждан, Уполномоченный, руководствуясь Законом Хабаровского края от 31.07.2006 № 44 «Об Уполномоченном по правам человека в Хабаровском крае», получает и рассматривает письменные и устные обращения, проводит личные приемы, в том числе совместно с представителями органов государственной власти Хабаровского края, территориальных органов Федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных и надзорных органов.

Уполномоченный, реализуя задачу по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан на территории Хабаровского края, осуществляет мониторинг и консолидацию поступающей в его адрес информации, которая наряду с изучением конкретных фактов нарушения прав и свобод граждан в различных сферах жизнедеятельности позволяет выделить наиболее значимые для населения края проблемы.

В 2017 году в адрес Уполномоченного поступило 3118 обращений граждан, содержащих 3699 вопросов. Таким образом, на одно обращение в среднем приходилось 1,2 вопроса.

Необходимо отметить, что в отчетном году произошел незначительный рост обращений, поступивших в адрес краевого государственного правозащитного института. Рост составил 3,2% по отношению к 2016 году (диаграмма 3).

Из общего числа обращений — 59% (1836) поступило Уполномоченному в ходе личных приемов. Это на 18,1% больше, чем в 2016 году (1555).

Письменными являлись 41,1% (1282) обращений, в том числе: 106 обращений было направлено заявителями по электронной почте, 402 обращения поступило на сайт Уполномоченного и 3 обращения поступило через сайт «Открытый регион».

В 2017 году жители края использовали преимущественно приближенные формы обращения. Количество обращений в устной форме превысило количество обращений в письменной форме на 30,2%. Это связано, в первую очередь, с активно проводимыми в отчетном году выездными приемами граждан как Уполномоченным, так и сотрудниками его аппарата.

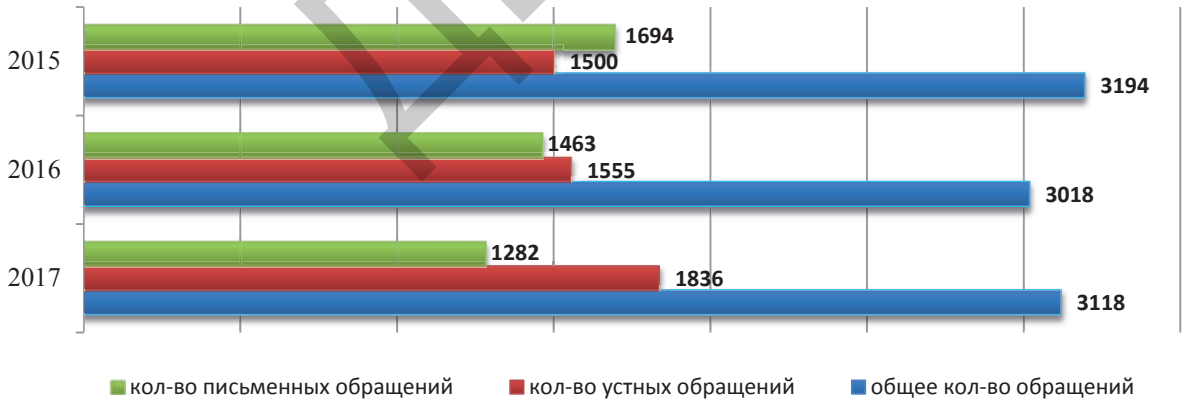


Диаграмма 3. Количество обращений к Уполномоченному в 2015—2017 годах

В свою очередь, увеличение количества устных обращений свидетельствует о возрастающей информированности населения Хабаровского края относительно деятельности регионального правозащитного института, а также о его узнаваемости и востребованности.

При рассмотрении вопроса территориального распределения лиц, обращающихся к Уполномоченному, наблюдается стабильное превосходство по данному показателю граждан, проживающих в городе Хабаровске 42,8% (1288 обращений). В то же время в сравнении с 2016 годом количество обращений, поступивших от жителей краевой столицы, снизилось на 18,2%.

В свою очередь, возросла доля обращений, поступающих с территорий муниципальных об-

ЭР00856

разований Хабаровского края: с 37,5% (1133 обращения) в 2016 году до 55,1% (1719 обращений) в отчетном году. Как уже было отмечено ранее, этот процесс обусловлен увеличением количества выездных приемов, а также расширением географии их проведения.

Таблица 11

Количество обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов края в 2017 году, в сравнении с 2016 годом

Муниципальное образование	Устные обращения		Рост (+) / снижение (—)	Письменные обращения (вкл. в электронном виде)		Рост (+) / снижение (—)
	2016	2017		2016	2017	
Город Хабаровск	1028	681	— 33,75%	743	607	— 18,30%
Город Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	62	236	+ в 3,8 раза	165	175	+ 6,06%
Амурский муниципальный район	4	48	+ в 12 раз	57	91	+ 59,65%
Аяно-Майский муниципальный район	2	0	— в 2 раза	0	1	+ 100%
Бикинский муниципальный район	14	23	+ в 1,6 раза	18	12	— 33,33%
Ванинский муниципальный район	13	104	+ в 8 раз	58	52	— 10,34%
Верхнебуреинский муниципальный район	3	138	+ в 46 раз	19	15	— 21,05%
Вяземский муниципальный район	16	28	+ в 1,75 раза	22	14	— 36,36%
Нанайский муниципальный район	45	16	— в 2,8 раза	7	7	0
Николаевский муниципальный район	2	34	+ в 17 раз	20	29	+ 45%
Охотский муниципальный район	5	4	— 20%	7	5	— 28,57%
Район имени Лазо	49	32	— 34,69%	42	21	— в 2 раза
Район имени П. Осипенко	0	17	+ в 17 раз	8	8	0
Советско-Гаванский муниципальный район	42	101	+ в 2,4 раза	41	60	+ 46,34%
Солнечный муниципальный район	20	190	+ в 9,5 раза	28	20	— 28,57%
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	3	2	— 33,3%	1	0	— 100%
Ульчский муниципальный район	7	17	+ в 2,4 раза	26	16	— 38,46%
Хабаровский муниципальный район	218	138	— 36,70%	109	65	— 40,37%
Общее количество обращений	**1533**	**1809**	**+ 18,00%**	**1371**	**1198**	**— 12,62%**

Как показывает приведенная статистика, в 2017 году рост количества устных обращений произошел:

— в Верхнебуреинском муниципальном районе — количество обращений увеличилось в 17 раз (138 в 2017 году против 3 в 2016 году);

— в Николаевском муниципальном районе — количество обращений увеличилось в 17 раз (34 в 2017 году против 2 в 2016 году);

— в Амурском муниципальном районе — количество обращений увеличилось в 12 раз (48 в 2017 году против 4 в 2016 году);

— в Солнечном муниципальном районе — количество обращений увеличилось в 9,5 раза (190 в 2017 году против 20 в 2016 году);

— в Ванинском муниципальном районе — количество обращений увеличилось в 8 раз (104 в 2017 году против 13 в 2016 году).

ДВГНБ

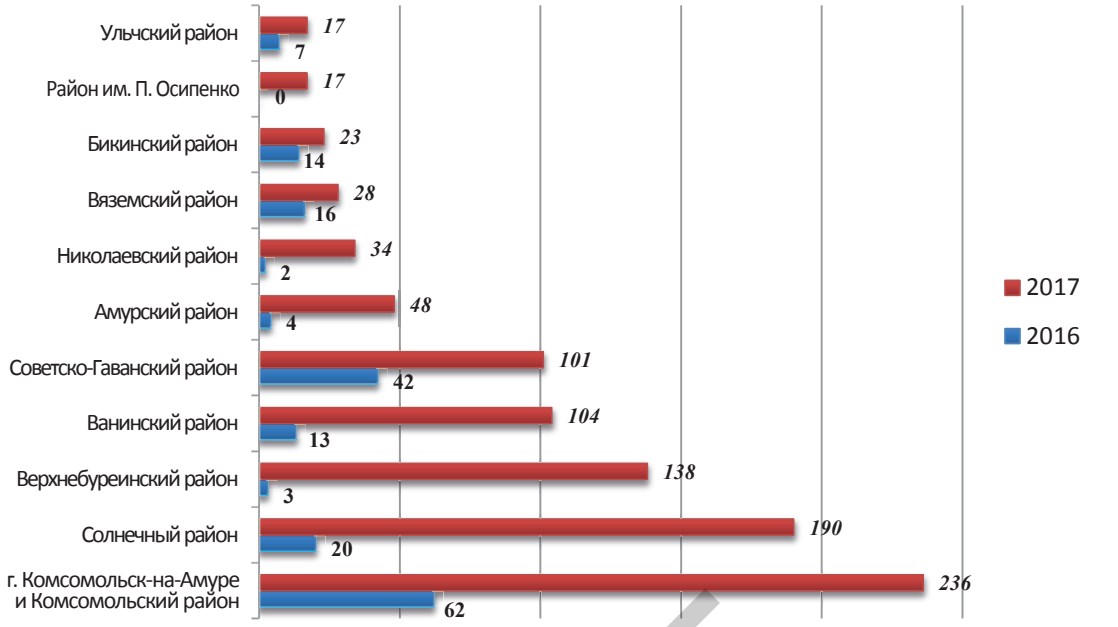


Диаграмма 4. Динамика обращений по территориальной принадлежности заявителей

В 2017 году на 1 тысячу человек населения Хабаровского края в среднем приходилось 2,3 обращения, что практически соответствует показателю 2016 года[1] (2,2 обращения).

Таблица 12

Распределение обращений, поступивших из городских округов и муниципальных районов Хабаровского края в 2017 году

Муниципальное образование	Общее кол-во обращений	Численность населения[2]	Кол-во обращений на 1 тыс. населения
Аяно-Майский муниципальный район	1	1974	0,51
Тугуро-Чумиканский муниципальный район	2	1960	1,02
Район имени Лазо	53	41 432	1,28
Охотский муниципальный район	9	6634	1,36
Нанайский муниципальный район	23	16 135	1,42
Город Комсомольск-на-Амуре и Комсомольский муниципальный район	411	277 555	1,48
Бикинский муниципальный район	35	22 331	1,57
Вяземский муниципальный район	42	21 090	1,99
Город Хабаровск	1288	616 242	2,09
Ульчский муниципальный район	33	15 761	2,09
Хабаровский муниципальный район	203	90 875	2,23
Николаевский муниципальный район	63	27 506	2,29
Амурский муниципальный район	139	60 429	2,30
Советско-Гаванский муниципальный район	161	39 363	4,09
Ванинский муниципальный район	156	33 917	4,60
Район имени Полины Осипенко	25	4561	5,48
Верхнебуреинский муниципальный район	153	25 082	6,09
Солнечный муниципальный район	210	30 447	6,90
Всего обращений по муниципальным образованиям	**3007**	**1 333 294**	**2,26**

[1] Без учета снижения численности постоянного населения Хабаровского края в 2016 году по сравнению с 2017 годом.
[2] Численность населения Хабаровского края по муниципальным образованиям на 1 января 2017 года.

ДВГНБ

Кроме граждан, проживающих на территории Хабаровского края, в 2017 году к Уполномоченному поступали обращения жителей других субъектов Российской Федерации и стран. Всего в отчетном периоде Уполномоченному поступило 111 обращений указанной категории, что составляет 3,6% от общего количества поступивших обращений. Для сравнения в 2016 году процент обращений данной категории составил 3,8.

В 2017 году традиционно одной из самых активных категорий граждан, обращавшихся к Уполномоченному и отстаивающих свои права, стали граждане пенсионного возраста — 37,2% от общего количества обращений, в 2016 году — 30,0%.

Довольно большим является объем обращений, поступивших от лиц, осуществляющих трудовую деятельность по найму (рабочих и служащих) — 28,5% от общего количества обратившихся (в 2016 году 31,8%), а также лиц, находящихся в местах лишения свободы — 15,0% обращений (в 2016 году 16,2%).

Доля обращений от безработных и лиц с ограниченными возможностями здоровья составила 7,3% и 5,5% соответственно.

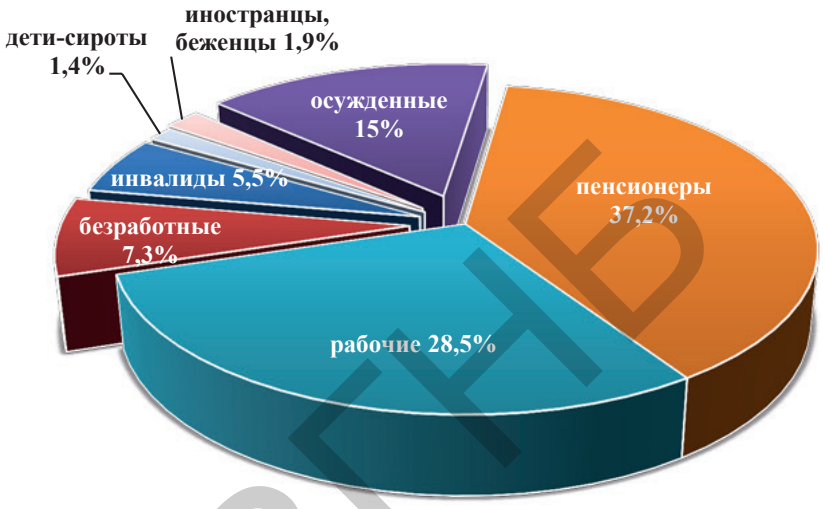


Диаграмма 5. Социальный портрет обратившихся к Уполномоченному по правам человека в Хабаровском крае в 2017 году

Незначительное количество обращений поступило от коренных и малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока (7 обращений, или 0,3%), учащихся и студентов (7 обращений, или 0,3%), предпринимателей (19 обращений, или 0,7%), военнослужащих, сотрудников МВД и МЧС (18 обращений, или 0,7%).

Социальный статус заявителей, безусловно, влияет и на характер их обращений.

Основную массу обращений граждан по-прежнему составляют вопросы жилья и жилищно-коммунального хозяйства, труда и заработной платы, социального обеспечения и социальной защиты, деятельности сотрудников правоохранительных органов, прокуратуры и Федеральной службы исполнения наказания, а также деятельности судебных органов и несогласия с вынесенными судебными актами.

Более того, анализ обращений, поступивших в 2017 году в адрес краевого государственного правозащитного института, свидетельствует о том, что круг проблемных вопросов не претерпел значительных изменений в сравнении с 2016 годом.

ДВГНБ

Таблица 13

Количество обращений, поступивших по группам прав за 2016 и 2017 годы, с разбивкой по темам и соотношением количества обращений в теме с общим количеством обращений в группе

Группа прав	Количество обращений		Тематика	Доля в общем количестве обращений, поступивших в рамках группы прав	
	2016	2017		2016	2017
Гражданские (личные) права	1202	1275	Всего обращений в группе	100%	100%
	46	32	Оборона, в т. ч. вопросы службы в вооруженных силах РФ	3,8%	2,5%
	483	552	Суд, прокуратура, органы юстиции, адвокатура, нотариат	40,2%	43,3%
	316	355	Безопасность и охрана правопорядка, работа органов внутренних дел	26,3%	27,9%
	270	244	Работа органов федеральной службы исполнения наказания	22,5%	19,1%
	1	0	Гражданская оборона	0,1%	0
	82	88	Гражданство, миграционный и регистрационный учет, национальная политика и межличностные отношения	6,8%	6,9%
	4	4	Вопросы религии (свобода вероисповедания)	0,3%	0,3%
Социально-экономические права	1753	2213	Всего обращений в группе	100%	100%
	82	75	Промышленность, строительство и транспорт	4,7%	3,4%
	76	51	Агропромышленный комплекс (земля)	4,3%	2,3%
	31	43	Торговля. Защита прав потребителей	1,8%	1,9%
	72	116	Финансовые вопросы. Банковская система	4,1%	5,2%
	26	27	Вопросы экономической реформы	1,5%	1,2%
	27	58	Право собственности. Наследственные споры	1,5%	2,7%
	139	88	Семья (защита материнства, отцовства и детства)	7,9%	4,0%
	630	785	Обеспечение жилищных прав. Жилищный фонд. Содержание и обеспечение коммунальными услугами жилого фонда. Работа управляющих организаций	36,0%	35,5%
	242	291	Труд и занятость населения	13,8%	13,1%
	293	456	Социальное обеспечение и социальная защита	16,7%	20,6%
	120	199	Здравоохранение	6,8%	9,0%
	15	24	Охрана окружающей природной среды	0,9%	1,1%
Политические права	97	140	Всего обращений в группе	100%	100%
	49	58	Государство, общество и политика	50,5%	41,4%
	48	82	Работа с обращениями граждан	49,5%	58,6%
Культурные права	29	27	Всего обращений в группе	100%	100%
	24	14	Образование	82,8%	51,9%
	5	13	Наука и культура	17,2%	48,1%

ДВГНБ

Оценивая ситуацию с соблюдением прав человека в Хабаровском крае, можно сказать, что в 2017 году сохранился ряд тенденций, отмечавшихся в докладе Уполномоченного за 2016 год. По-прежнему наибольшее количество поступающих обращений граждан связано с соблюдением социально-экономических прав граждан — 71% от общего количества поступивших обращений. В свою очередь, в данной группе прав преобладают вопросы жилищно-коммунальной сферы (785 обращений, или 35,5% от общего количества обращений, поступивших по указанной группе прав).

Переселение из ветхого и аварийного жилья, получение социального жилья, вопросы предоставления жилищно-коммунальных услуг и их качества, вопросы обслуживания жилищного фонда и связанные с ними непрофессионализм управляющих компаний, высокая стоимость жилищно-коммунальных услуг — это основные проблемы, пути решения которых граждане ищут через государственный правозащитный институт.

В 2016 году обращения, связанные с жилищно-коммунальной тематикой, находили отражение в 36,0% обращений граждан по вопросам защиты социально-экономических прав.

В 2017 году произошло снижение количества обращений по указанной тематике в общей объемной доле на 0,5%. Однако в фактическом количестве отмечается рост обращений по вопросам реализации жилищно-коммунальных прав на 24,6%.

Другая важная проблемная сфера для жителей края, нашедшая отражение в поступивших в 2017 году обращениях, связана с вопросами социального обеспечения и социальной защиты — 456 обращений (20,6%). Количество обращений по данной тематике увеличилось на 55,6% по сравнению с 2016 годом (с 293 в 2016 году до 456 в отчетном году). Поддержанию высокого уровня актуальности данной тематики в обращениях граждан способствуют постоянно проводимые государством реформы в сфере пенсионного обеспечения, возникающие в связи с этим сложности понимания населением принципа формирования и расчета пенсий.

В 2017 году увеличилось количество обращений, связанных с финансовыми вопросами и банковской системой — 116 обращений, что на 61,1% превышает уровень 2016 года (72 обращения). Преобладающими проблемами, на которые указывали заявители в своих обращениях указанной категории, стали проблемы предоставления и возврата ссуд и кредитов населением, индексации и выплаты сбережений граждан, а также жалобы на действия (бездействие) сотрудников финансово-кредитных организаций.

Другая важная для граждан проблема в сфере защиты социально-экономических прав связана с вопросами природопользования и защиты окружающей природной среды. В 2017 году их количество составило 24 обращения, что на 60% превысило уровень 2016 года (15 обращений).

Нарушения прав граждан на благоприятную окружающую среду, как правило, связаны с нарушением прав не одного конкретного человека, а скорее неопределенного круга лиц.

Граждане, заявляя о нарушении их прав на благоприятную окружающую среду, в основном жаловались на пренебрежение экологической безопасностью со стороны производственных предприятий (загрязнение атмосферного воздуха производственными выбросами и угольной пылью, загрязнение водных объектов, образование несанкционированных свалок).

Также не потеряли своей актуальности в отчетном году обращения граждан с жалобами на нарушения: трудовых прав — 291 обращение (13,1% от общего количества обращений в рассматриваемой группе прав); прав на получение медицинской помощи — 199 обращений (9,0%)

Следом за социально-экономической тематикой самой большой по объему поступающих обращений является сфера защиты личных (гражданских) прав и входящие в эту сферу вопросы реализации прав граждан в гражданском, административном и уголовном судопроизводстве, а также вопросы, возникающие из деятельности правоохранительных и иных органов, в том числе в местах принудительного содержания граждан — 1275 обращений (40,9% от общего количества поступивших обращений).

В 2017 году произошел незначительный прирост обращений указанной тематики по сравнению с 2016 годом, который составил 6,1%.

Как уже было отмечено, в этой тематике учитывались обращения граждан, жалующихся на действия (бездействие) различных органов правоохранительной направленности и их должностных лиц, а также жалобы на органы системы исполнения наказания, службы судебных приставов и их должностных лиц.

Основными в указанной сфере являются вопросы граждан, связанные с несогласием с вынесенными судебными постановлениями, а также с реализацией права на судебную защиту и своевременное исполнение судебных актов — 552 обращения (43,3% от общего количества обращений в рассматриваемой группе прав).

Большую долю в рассматриваемой группе прав составляют жалобы граждан на необъективность производства следственных действий конкретными следственными органами, в том

ЭР00856

числе на непроведение сотрудниками правоохранительных органов объективной всесторонней проверки по поступающим заявлениям и, как следствие, вынесение необоснованных решений об отказах в возбуждении уголовных дел (355 обращений, или 27,8%).

Также поступают жалобы на органы исполнения наказания и их должностных лиц (244 обращения). Основные проблемные вопросы — нарушение условий содержания в исправительных учреждениях, неоказание либо некачественное оказание медицинской помощи, жалобы на действия (бездействие) должностных лиц, обеспечивающих функционирование учреждений пенитенциарной системы.

Не все доводы, отраженные в поступающих жалобах, находят свое объективное подтверждение в результате проводимых Уполномоченным проверок. Низкий уровень правовой грамотности некоторых заявителей, выраженный как в незнании, так и непонимании своих прав, сказывается на субъективной оценке гражданами принятых в отношении их решений либо осуществленных действий. Тем не менее негативные факты нарушений прав человека и гражданина в деятельности различных государственных органов и их должностных лиц периодически выявляются. Поэтому каждое поступившее обращение оценивается Уполномоченным через призму возможных нарушений прав человека. В случаях, когда факты нарушений прав не выявляются, заявителям даются подробные разъяснения вариантов дальнейших действий или возможного поведения в целях обеспечения защиты своих прав в соответствии с законодательством.

По вопросам реализации и защиты политических прав и свобод поступило 140 обращений, или 4,5% от всех обращений. Рост обращений в данной группе прав по сравнению с 2016 годом составил 44%.

Основная часть обращений в указанной сфере традиционно относилась к вопросам участия граждан в общественной и политической жизни общества, а также вопросам реализации права на обращение в различные государственные органы, органы местного самоуправления и получения своевременных ответов на них.

К самым немногочисленным относятся обращения по вопросам нарушения культурных прав граждан — 27 обращений (0,7% от общего количества поступивших обращений), что ниже уровня 2016 года на 2 обращения.

Основными вопросами в данной сфере являются — реализация прав граждан на образование (деятельность организаций образования, получение высшего и средне-специального образования, а также профтехобразования).

Рассматривая общую динамику распределения обращений граждан по основным группам конституционных прав в 2017 году по отношению к 2016 году, наблюдается общий прирост обращений по большинству групп конституционных прав. Вместе с тем необходимо отметить, что все чаще в своих обращениях, адресованных Уполномоченному, люди ставят вопрос не о формальной законности тех или иных действий, решениях органов государственной власти, а о получении консультаций относительно порядка совершения юридических действий в конкретно взятой ситуации. Это говорит о том, что жители края стали более ответственно подходить к совершению юридически значимых действий, предпочитая прежде всесторонне изучить проблему, а затем действовать.

ДВГНБ

ДВГНБ

Отпечатано АО «Хабаровская краевая типография»
680038, г. Хабаровск, ул. Серышева, 31
Заказ 162 экз. Тираж 48 экз.