

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2009 году**

Представленный доклад о соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области (далее — Доклад) подготовлен в соответствии со ст. 10 Закона Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области».

В Докладе анализируется положение дел с соблюдением прав человека в Калининградской области, приводится информация о деятельности Уполномоченного, направленной на обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение органами государственной власти и органами местного самоуправления в Калининградской области, а также их должностными лицами.

В этих целях Уполномоченным в соответствии с Законом «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» решались следующие задачи:

- организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Калининградской области, органами местного самоуправления в Калининградской области, их должностными лицами;
- содействие восстановлению нарушенных прав граждан;
- содействие совершенствованию законодательства Калининградской области в части соблюдения прав человека;
- информирование жителей Калининградской области о положении в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека;

- содействие совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие в координации деятельности органов государственной власти Калининградской области и органов местного самоуправления Калининградской области в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;
- содействие совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения в Калининградской области по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Доклад за 2009 год основан на анализе письменных обращений граждан; информации, полученной в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, в результате посещений ими воинских частей, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты населения, пенитенциарной системы и других организаций; сведений, предоставленных государственными и муниципальными органами и учреждениями, общественными организациями; материалов семинаров, круглых столов, научно-практических конференций; публикаций средств массовой информации.

В Докладе даются рекомендации органам государственной власти, местного самоуправления Калининградской области по обеспечению гарантий реализации прав и свобод человека и гражданина.

В Калининградской области в 2009 году в целях реализации конституционных прав граждан выполнялись программы и проводились мероприятия в рамках приоритетных национальных проектов Правительства Российской Федерации, а также реализовывалась антикризисная программа.

В декабре 2009 года был принят новый Устав Калининградской области — базовый, основополагающий документ, который является фундаментом для всей региональной правовой системы. В работе общественной комиссии, созданной для подготовки новой редакции Основного Закона, приняла активное участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

В то же время в связи с финансово-экономическим кризисом в 2009 году на основании Решения Правительства Калининградской области, одобренного депутатами Калининградской областной Думы, о существенном сокращении бюджета аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области эта структура работала в минимальном составе: работу с населением вели три сотрудника — Уполномоченный по правам человека и два его помощника.

В условиях системного кризиса в нашей области увеличивается количество обращений в защиту прав человека, растет число малоимущих, безработных и других социально незащищенных граждан. В такой ситуации усиливается роль Уполномоченного по правам человека, профессионально осуществляющего защиту прав граждан от нарушений со стороны органов власти и местного самоуправления и их должностных лиц, одного из немногих в Калининградской области институтов гражданского общества, оказывающего бесплатную правовую помощь, правовое консультирование. Значительное сокращение штата сотрудников аппарата приводит к снижению эффективности его деятельности.

## **2. Характеристика обращений**

Как показывает многолетняя практика работы аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, наряду с политическими и экономическими изменениями в обществе и государстве, изменяется характер и тематика обращений граждан к Уполномоченному за защитой нарушенных прав.

В связи с финансово-экономическим кризисом количество обращений в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области значительно возросло. В 2009 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено 1467 обращений — на 40% больше, чем в 2008 году (1048 обращений), в том числе 572 письменных, 873 — на личном приеме, 22 получены по электронной почте.

Среди обращений к Уполномоченному по правам человека — 84 коллективных обращения от 2118 человек (в 2008 году рассмотрено 34 коллективных обращения от 1425 граждан). Таким образом, с учетом коллективных обращений к Уполномоченному по правам человека в 2009 году обратился 3501 гражданин (на 44% больше, чем в 2008 году). Большинство коллективных обращений поступило от пенсионеров, инвалидов в защиту их социальных прав.

Рост количества обращений произошел в основном за счет жалоб, вызванных кризисными явлениями в государстве и обществе: о неисполнении судебных решений о взыскании заработной платы, о необоснованном увольнении с работы, о задержке выплаты заработной платы, о лишении федеральных льгот инвалидов, о нарушении жилищных прав и др.

Сравнительный количественный анализ обращений в аппарат Уполномоченного (рис. 1) свидетельствует о том, что в 2009 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило наибольшее количество обращений за все годы существования института.

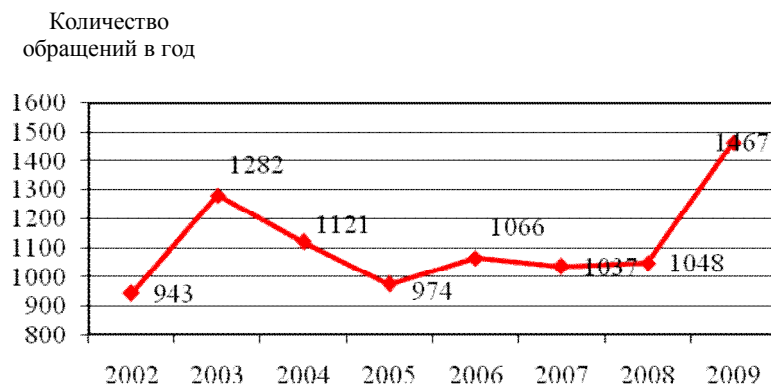


Рис. 1. Количество обращений и жалоб за 2002—2009 годы

В 2003—2004 годах наблюдался всплеск количества обращений в связи с изменением законодательства о гражданстве и правовом положении иностранных граждан, которое привело к нарушениям прав человека. Уполномоченным по правам человека в Калининградской области были инициированы поправки в вышеуказанное законодательство, которые были приняты, что привело к значительному снижению количество жалоб по вопросам гражданства и паспортизации (в 2006 году — 75 обращений, в 2007-м — 72, в 2008-м — 39, в 2009-м — 19).

В 2006 году в связи с принятием комплекса мер по реализации ФЗ № 122 от 22.08.2004 года о замене льгот денежными компенсациями произошел рост числа обращений к Уполномоченному от социально незащищенных групп граждан — пенсионеров, инвалидов, одиноких матерей, многодетных семей, детей-сирот, мигрантов: 340 обращений — 32% от общего количества жалоб (в 2005 году — 240 обращений, в 2004-м — 200). В 2007 году в связи с принятием комплекса мер по социальной защите населения количество жалоб от вышеназванной категории граждан значительно снизилось: 189 обращений. С 2008 года вновь фиксируется рост числа обращений от социально незащищенных категорий граждан в защиту социальных прав — в 2008 году от них поступило 201 обращение, в 2009-м — 319.

В 2009 году произошел значительный рост количества обращений по жилищным вопросам и проблемам ЖКХ. Традиционно данной тематике была посвящена пятая часть всех обращений в аппарат Уполномоченного по правам человека: в 2008 году таких обращений было 204. В 2009 году Уполномоченным рассмотрено 587 жалоб на жилищные, жилищно-коммунальные проблемы — четвертая часть всех рассмотренных жалоб.

В 2009 году зафиксировано значительное снижение количества обращений по вопросам нарушения условий содержания в учреждениях пенитенциарной системы, нарушения норм уголовного и уголовно-процессуального права. В 2008 году Уполномоченным рассмотрено 240 обращений по данной тематике, в 2009-м — 92 (табл. 1).

Таблица 1

**Сравнительный анализ обращений граждан  
по категориям заявителей за 2006—2009 годы**

Категория заявителей	Количество обращений в год			
	2006	2007	2008	2009
Осужденные, обвиняемые, подозреваемые	263	236	240	107
Пенсионеры	174	131	141	441
Инвалиды	66	24	20	368
Вынужденные переселенцы, беженцы, граждане других государств (иностранцы), лица без гражданства	49	25	33	23
Военнослужащие и члены их семей	28	17	26	14
Представители общественных организаций	19	9	20	59
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, бывшие воспитанники детских домов	14	9	7	17
Учащиеся	12	14	18	20
Представители органов власти	14	14	35	85
Коллективные обращения	41 (от 955 граждан)	46 (от 962 граждан)	34 (от 1425 граждан)	84 (от 2118 граждан)
Другие категории заявителей	364	556	474	249
<i>Всего</i>	1066	1037	1048	1467

Сравнительный анализ категорий заявителей за 2006—2008 годы показывает, что чаще всего в аппарат Уполномоченного обращались пенсионеры и заключенные.

В 2009 году отмечен рекордный рост количества обратившихся к Уполномоченному по правам человека пенсионеров (441) и инвалидов (368) по вопросам защиты жилищных, социальных прав.

Отмечен рост количества коллективных обращений: 46 обращений поступило в 2007-м году (от 962 граждан), 34 (от 1425 граждан) в 2008-м, 84 обращения от 2118 человек в 2009 году. Наибольшее количество коллективных жалоб — по жилищным, социальным вопросам, в защиту прав несовершеннолетних.

Гендерный состав заявителей в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в процентном соотношении из года в год оставался примерно одинаковым. В 2009 году к Уполномоченному по правам человека обратились 817 женщин, 547 мужчин; в 2008 году — 496 женщин, 500 мужчин; в 2007-м — 494 женщины, 497 мужчин.

Традиционно женщины чаще мужчин обращаются с устными заявлениями. Характерны для женщин обращения в защиту прав несовершеннолетних, социальных прав, по жилищным, жилищно-коммунальным вопросам.

Анализ обращений граждан по тематике жалоб приведен в таблице 2. Значительное число жалоб до 2009 года поступало на нарушения условий содержания заключенных в местах лишения свободы, нарушения при производстве следственно-оперативных мероприятий — 236 обращений, что составляло 23 % от общего их количества (25 % — в 2006—2007 годах).

*Таблица 2*

**Тематика обращений за 2006—2009 годы**

Тематика обращений	2006	2007	2008	2009
Нарушение условий содержания в ИУ, уголовного права и процесса	263	263	236	92
Жилищные вопросы, ЖКХ	194	245	204	301

Окончание табл. 2

Тематика обращений	2006	2007	2008	2009
Права ребенка	88	72	115	135
Гражданство	75	72	39	19
Паспортизация	22	13	33	28
Регистрация	32	18	15	15
Права иностранцев, лиц без гражданства	16	4	15	16
Социальные права, пенсионное обеспечение	71	82	93	544
Нарушения трудовых прав	43	30	52	94
Гражданско-правовые споры, права потребителей	39	75	44	107
Охрана окружающей среды	29	6	4	8
Гражданское судопроизводство	25	23	5	6
Уголовное судопроизводство	24	45	39	28
Безопасность и правопорядок	24	35	34	28
Земельные отношения	23	38	33	28
Предоставление информации	15	68	58	87
Права военнослужащих	14	12	10	12
Исполнительное производство	11	15	3	25
Здравоохранение	10	32	22	45

В 2009 году статистика изменилась. Продолжилась тенденция к увеличению количества жалоб в защиту социальных прав: в 2009 году — 544 обращения (37% от общего их количества) по вопросам социальной защиты инвалидов, пенсионеров и других социально незащищенных граждан; в 2008 году — 93 обращения (8,9%), в 2007-м — 82 обращения (8%), в 2006-м году — 71 (7%).

На втором месте по-прежнему жалобы на нарушение жилищных прав, в том числе на жилищно-коммунальные пробле-



мы: 301 жалоба — 20% от общего числа обращений; в 2008 году было 204 жалобы — 20% от общего числа обращений.

Продолжилась тенденция увеличения количества обращений в защиту прав несовершеннолетних: в 2009 году рассмотрено 134 обращения по проблемам защиты прав ребенка (9% от общего количества); в 2008 году — 115 (11%); в 2007-м — 72 жалобы (7%); в 2006-м — 88 (8%).

В связи с экономическим кризисом выросло число жалоб на нарушения трудовых прав: 94 обращения — 6% от общего количества в 2009 году (52 обращения (5%) в 2008-м, 30 (2,8%) в 2007-м).

Более чем в два раза снизилось количество жалоб по вопросам гражданства: 19, т. е. 1,3% от общего числа обращений, в 2009 году, 39 (3,7%) в 2008-м, 72 обращения (7%) в 2007-м, 75 (7%) в 2006-м.

## **I. О ПРИНЯТИИ НОВОЙ РЕДАКЦИИ УСТАВА (ОСНОВНОГО ЗАКОНА) КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

23 декабря 2009 года был принят новый Устав Калининградской области. Ранее здесь действовал Устав, принятый Законом Калининградской области от 18.01.1996 года № 30 в редакции от 29.09.2005 года.

За это время существенно изменилась федеральная нормативно-правовая база, регулирующая вопросы организации государственной власти в субъектах Российской Федерации, местного самоуправления, разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Указом Губернатора Калининградской области от 15 декабря 2005 года № 100 была создана временная общественная комиссия по подготовке новой редакции Устава. В комиссию

вошли депутаты Калининградской областной Думы, представители научного и судейского сообществ, региональной Общественной палаты, Ассоциации муниципальных образований, Правительства Калининградской области, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области. В подготовке проекта новой редакции Устава (Основного Закона) Калининградской области принимал активное участие Уставный суд Калининградской области. В течение 2009 года члены комиссии выезжали в муниципальные образования региона и выступали с разъяснениями положений проекта новой редакции Устава Калининградской области.

В новую редакцию Устава включены нормы, закрепляющие гарантии соблюдения прав человека в регионе.

В общих положениях Основного Закона содержится норма о том, что Устав Калининградской области гарантирует защиту на территории региона прав и свобод человека и гражданина.

В разделе II Устава, регламентирующем конституционно-правовой статус Калининградской области, ст. 7 закреплены принципы деятельности органов государственной власти, в числе которых — приоритет прав и свобод человека и гражданина.

Среди новшеств, определяющих приоритетность гражданских прав и свобод человека, следует отметить раздел III «Народовластие. Обеспечение и защита прав человека и гражданина». Глава 4 данного раздела Устава полностью посвящена обеспечению и защите прав человека и гражданина. В ст. 15 этой главы закреплена норма о том, что «обеспечение и защита прав и свобод человека и гражданина — основная обязанность органов государственной власти Калининградской области, органов местного самоуправления, их должностных лиц».

Новеллой в главе 4 Устава является норма о том, что в Калининградской области не только обеспечивается реализация и государственная защита прав и свобод человека и гражданина, закрепленных международными нормами и федеральным

законодательством, но также законодательством Калининградской области могут быть установлены дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина.

Органы государственной власти Калининградской области и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обязаны создавать условия для реализации прав и свобод человека и гражданина на территории региона.

Впервые в Уставе закрепляется не только наличие, но и статус Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Статья 16 названной главы содержит норму о том, что «для обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения органами государственной власти Калининградской области, иными государственными органами и органами местного самоуправления и их должностными лицами в Калининградской области устанавливается должность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области».

Устав наделяет Уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы по вопросам своего ведения.

Новый Устав повышает статус Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, закрепляя положение о том, что его деятельность регламентируется теперь уставным Законом Калининградской области.

## **II. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ДЕТЕЙ** **(ст. 38 Конституции РФ)**

Одно из важных направлений деятельности Уполномоченного — работа по профилактике и восстановлению нарушенных прав детей, контролю деятельности государственных органов, органов местного самоуправления Калининградской области, направленной на обеспечение прав несовершеннолетних.

Статьей 17 Европейской социальной хартии<sup>1</sup> закреплено право детей и молодежи на социальную, юридическую и экономическую защиту.

Для обеспечения эффективной реализации права детей и молодежи расти в среде, которая содействует наиболее полному развитию их личности, физических и умственных способностей, государство обязуется непосредственно либо в сотрудничестве с государственными и частными организациями принять все необходимые меры, направленные на то, чтобы:

а) обеспечить детям и молодым людям с учетом прав и обязанностей их родителей заботу и помощь, образование и воспитание, в которых они нуждаются, в частности путем создания необходимых для этого служб;

б) ограждать детей и молодежь от пренебрежения, насилия и эксплуатации;

в) обеспечивать защитой и специальной государственной помощью детей и подростков, временно или постоянно лишенных родительского попечения;

г) предоставить детям и молодежи бесплатное начальное и среднее образование, а также способствовать их регулярному посещению занятий в школе.

Детское население региона насчитывает 161,9 тыс. человек.

По состоянию на первые 9 месяцев 2009 года в области насчитывался 71 безнадзорный ребенок — на 26 человек меньше, чем на начало 2009 года.

Доля детей и подростков, не обучающихся в общеобразовательных учреждениях, в 2007 и 2008 годах составляла 0,3% от общей численности детей, в 2009 году удельный вес данной категории детей и подростков был 0,2%.

---

<sup>1</sup> См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996 года; Федеральный закон от 03.06.2009 года № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года», принятый ГД ФС РФ 20.05.2009 года (эти документы можно найти в справ.-правовой системе «КонсультантПлюс»).

**1. О соблюдении прав детей-сирот,  
детей, оставшихся без попечения родителей,  
воспитанников детских закрытых учреждений  
(детских домов, интернатов, психиатрических больниц)  
(ст. 7, 38 Конституции РФ,  
ст. 3, 5, 9, 20, 21, 25 Конвенции о правах ребенка)**

В соответствии со ст. 20 Конвенции о правах ребенка «ребенок, который... лишен своего семейного окружения или... не может оставаться в таком окружении, имеет право на особую защиту и помощь, предоставляемые государством».

Системная работа органов государственной власти и местного самоуправления Калининградской области позволила существенно сократить количество детей, оставшихся без попечения родителей, воспитываемых в интернатных учреждениях. Численность воспитанников детских домов и детского дома-школы на 1 января 2010 года составила 667 человек, что на 174 человека меньше, чем на 1 января 2009 года.

В то же время в 2009 году участились факты нарушений прав детей, находящихся в специальных воспитательных и интернатных учреждениях. Прокуратурой Калининградской области выявлено 490 нарушений Закона в интернатных учреждениях системы образования (325 в 2008 году), для устранения нарушений внесено 54 (34 в 2008 году) представления, опротестовано 5 (4 в 2008 году) незаконных правовых актов. В специальных учреждениях органов социальной защиты населения выявлено 147 (63 в 2008 году) нарушений Закона, для устранения которых прокуратурой внесено 19 представлений (6 — в 2008 году). По результатам рассмотрения представлений прокуроров к дисциплинарной ответственности было привлечено 729 (537 в 2008 году) должностных лиц, допустивших нарушения закона в отношении несовершеннолетних, в административном порядке наказано 399 (395 в 2008 году) должностных лиц, к уголовной ответственности привлечено 89 человек (63 в 2008 году).

По-прежнему наиболее распространенными и характерными нарушениями прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, являются нарушения их жилищных прав: ненадлежащая сохранность жилых помещений, закрепление за детьми помещений, находящихся в собственности других лиц, длительное непредоставление жилых помещений выпускникам учреждений.

В рамках целевой программы Калининградской области «Дети-сироты», разработанной на 2007—2011 годы, запланированный в 2009 году объем финансовых средств для обеспечения жилыми помещениями детей, оставшихся без попечения родителей, составил 91 млн 385 тыс. 500 руб. (что в 4 раза больше, чем в 2008 году), в том числе 59305,5 тыс. руб. — из областного бюджета, 32 млн 80 тыс. руб. — из местного бюджета. За счет средств программы в 2009 году приобретено 69 жилых помещений для 99 детей, оставшихся без попечения родителей.

По итогам проведенной работы по обеспечению жильем детей, оставшихся без попечения родителей, в 2009 году Калининградской области была выделена субсидия федерального бюджета на софинансирование расходов бюджетов субъектов Российской Федерации на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в размере 6 млн 948 тыс. 301 руб., что позволило приобрести дополнительно 10 жилых помещений для 13 детей.

Еще 13 детям было предоставлено 9 жилых помещений по договору социального найма из жилищного фонда муниципальных образований области.

Всего в 2009 году обеспечены жилыми помещениями 125 человек, что на 54 человека больше, чем в 2008 году, и составляет 49,6% от общего числа детей данной категории, стоявших на учете в качестве нуждающихся в получении жилого помещения на 01.01.2009 года (всего стояли 252 человека).

Ежегодно из учреждений профессионального образования выпускается более 400 детей, имеющих статус сироты или ос-

тавшегося без попечения родителей. В связи с отсутствием жилья многие вынуждены получать второе профессиональное образование только из-за наличия в образовательном учреждении общежития. Органами опеки и попечительства при решении вопроса о помещении ребенка в интернатное учреждение в обязательном порядке решается вопрос о закреплении за ним жилья на весь период пребывания в учреждении. Над закрепленным жильем устанавливается контроль. Принимаемые органами местного самоуправления меры по сохранению жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, недостаточно эффективны. Как правило, такое жилье к моменту выпуска ребенка из сиротского учреждения становится непригодным для проживания, поскольку в нем остаются родители, лишенные родительских прав и ведущие асоциальный образ жизни. Практически отсутствует практика выселения в худшие жилищные условия лиц, нарушающих правила содержания жилья, допускающих значительные задолженности по оплате коммунальных услуг.

В адрес Уполномоченного по правам человека в 2009 году поступили обращения от трех сестер Г., относящихся к лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Сестры Г. просили содействия в обеспечении их жильем, сообщили, что закрепленное за ними жилое помещение в Славском районе, в котором проживает их мать, лишенная родительских прав и злоупотребляющая алкоголем, и где зарегистрированы 13 человек, не является жильем, пригодным для проживания. Одна из сестер Г. сообщила, что сама является матерью двоих малолетних детей и не имеет собственного жилого помещения.

На запрос Уполномоченного из администрации МО «Славский муниципальный район» получен ответ о том, что согласно актам обследования межведомственной комиссии, территориального отдела Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области в Неманском, Славском рай-

онах и г. Советске в закрепленном за сестрами Г. доме необходим капитальный ремонт, санитарно-техническое состояние жилого помещения признано неудовлетворительным.

Отдел опеки и попечительства администрации МО «Славский муниципальный район» направил ходатайство в администрацию муниципального образования «Ясновское сельское поселение» о постановке на учет сестер Г. в качестве нуждающихся в предоставлении жилого помещения и предоставлении в 2010 году жилого помещения, пригодного для проживания.

Заслуживает внимания законотворческий опыт Москвы, где вопросы обеспечения гарантий реализации жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, решены следующим образом. Городским Законом «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в городе Москве» предусмотрено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, вне очереди предоставляются благоустроенные жилые помещения по договору безвозмездного пользования. Порядок и условия предоставления жилья предусмотрен нормативными правовыми актами Правительства города Москвы. Договор безвозмездного пользования, заключаемый с детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей, сроком на 5 лет, не предоставляет возможности приватизации жилого помещения. По истечении срока договора безвозмездного пользования жильем с лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, заключается договор социального найма.

Общеизвестно, что зачастую, пользуясь тем, что выпускники государственных детских учреждений в первые годы выпуска не адаптированы к условиям самостоятельной жизни, а получаемая выпускниками заработная плата не дает возможности полностью оплачивать расходы по содержанию жилого помещения, криминальные элементы, недобропорядочные



лица путем обмана и злоупотребления доверием сирот добиваются совершения ими сделок по обмену, приватизации и последующему отчуждению занимаемых жилых помещений, ухудшению их жилищных условий. Это ведет к росту числа лиц, утрачивающих постоянное место жительства, занимающихся бродяжничеством и совершением правонарушений.

Руководствуясь стремлением изменить сложившуюся ситуацию, заботясь о защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, считаю возможным применить законодательский опыт города Москвы, приняв соответствующие поправки в законодательство на федеральном уровне.

По мнению Уполномоченного по правам человека в федеральное законодательство необходимо также внести поправки, которые бы препятствовали прекращению права несовершеннолетних на жилье, а также права на проживание вместе с ним одного из родителей с целью исключения случаев выселения несовершеннолетних из жилых помещений без предоставления другого жилого помещения.

Необходимо также совершенствование законодательства по обеспечению системы сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в постинтернатный период.

Одной из причин несвоевременного предоставления жилья детям-сиротам в Калининградской области стали случаи несоблюдения отчетности и контроля поступивших денежных средств, выделенных на обеспечение жильем детей-сирот.

В ходе проверки исполнения администрацией МО «Полесский муниципальный район» жилищного законодательства в отношении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, прокуратурой Полесского района установлены факты невнесения в 2008 году детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в льготную очередь, иные нарушения, связанные с постановкой несовершеннолетних на учет в качестве нуждающихся в жилье. Выявлены также нарушения

законодательства при учете поступивших денежных средств, выделенных из бюджета Калининградской области на приобретение жилых помещений для детей указанной категории. Согласно сведениям Министерства экономики и Министерства образования Калининградской области, в 2008 году из регионального бюджета было предоставлено 998 тыс. руб. на приобретение жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, не имеющим закрепленного за ними жилья. Вместе с тем в учетных документах финансово-экономического управления МО «Полесский муниципальный район» отражено поступление из регионального бюджета в 2008 году на указанные цели лишь 696 тыс. руб. По результатам проверки главе администрации МО «Полесский муниципальный район» прокурором района вынесено представление об устранении нарушений закона.

В 2009 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области было подготовлено экспертное заключение на Административный регламент взаимодействия структурных подразделений администрации городского округа «Город Калининград» по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного за ними жилого помещения.

Серьезной проблемой, которая, как правило, носит латентный характер, является нарушение прав воспитанников детских домов, интернатов и других детских закрытых учреждений на собственность, неприкосновенность частной жизни, достоинство личности и доступ к информации.

Проверка условий проживания детей в детских домах, интернатах, медицинских учреждениях Калининградской области, проводимая сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека, показала, что зачастую в комнатах, где живут дети, имеется по одному общему шкафу для одежды, по одной тумбочке на двоих, дверки которых часто не запирают-

ся, либо тумбочки и шкафы в комнатах отсутствуют вовсе, и дети складывают свою одежду и вещи в отдельной комнате в общем шкафу. Шкафы для обуви и верхней одежды, как правило, находятся в отдельном помещении, являются общими. Таким образом, у детей нет возможности хранить личные вещи в местах, недоступных для посторонних, а также в любое время взять свои личные вещи.

В некоторых детских учреждениях в туалетах отсутствуют двери в кабинках, имеются лишь перегородки, не во всех туалетах есть туалетная бумага.

Двери в комнатах, как правило, не запираются изнутри.

Все это приводит к невозможности в полной мере реализовать права ребенка на собственность, на частную жизнь.

Такое отношение к детям не воспитывает в них ценности человеческого достоинства, права на частную жизнь.

Руководители Министерства образования оправдывали отсутствие замков в спальнях комнатах требованиями противопожарной безопасности. Однако на запрос Уполномоченного в МЧС России по Калининградской области был получен ответ о том, что Правила противопожарной безопасности для общеобразовательных школ, профессионально-технических училищ, школ-интернатов, детских домов, школьных, внешкольных и других учебно-воспитательных учреждений» (ППБ 101-89) не устанавливают такого рода требований. Напротив, в них говорится о необходимости обеспечения возможности «свободного открывания запоров изнутри без ключа».

Режим дня во многих детских учреждениях расписан по минутам, личное время в нем не предусмотрено.

Правовая и периодическая литература в библиотеках либо отсутствует, либо устаревшая.

Не во всех учреждениях в комнатах имеется радио, магнитофоны, что затрудняет реализацию детьми права на информацию.

В соответствии с п. 4 ст. 9 ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в образовательных уч-

реждениях и иных осуществляющих образовательный и воспитательный процессы учреждениях, в местах, доступных для детей и родителей, вывешиваются тексты уставов, правил внутреннего распорядка таких учреждений; списки органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способов связи с ними) по месту нахождения указанных образовательных и иных учреждений, осуществляющих контроль и надзор за соблюдением, обеспечением и защитой прав ребенка.

В нарушение положений вышеуказанного Закона информация о правах, обязанностях воспитанников и пациентов в местах, доступных для ознакомления, отсутствует. Информации о правах, выдержек из Уставов на стендах также не найти. Не вывешены списки органов, в которые можно обратиться за защитой своих прав.

Педагоги стараются давать детям во время занятий основы правовых знаний, необходимых для жизни в обществе; проводятся занятия по семейному и уголовному праву; у педагогов имеются брошюры о правах, обязанностях и ответственности несовершеннолетних, однако системно изучение прав человека и способов их защиты в детских домах, интернатах, медицинских учреждениях не проводится. Беседы с воспитанниками детских учреждений подтверждают отсутствие у них элементарных правовых знаний, навыков защиты своих прав, необходимых для самостоятельной жизни в обществе.

В 2009 году на сайте департамента правовой и социальной защиты детства Министерства образования Калининградской области (<http://www.oreka39.ru>) появился электронный справочник «Подсказки выпускнику детского дома», в котором детям даются рекомендации по жилищным вопросам, вопросам гражданства и паспортизации, оказанию медицинской помощи, трудоустройству, взаимоотношениям с милицией, составлен список органов, в которые следует обращаться за помощью.

Департаментом также распространялись по детским учреждениям для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, справочники «Что делать в сложной ситуации».

При проверке соблюдения прав детей в психиатрической больнице №2 установлено, что питание здесь однообразное, свежие овощи, фрукты в рационе отсутствуют, норма питания предусмотрена всего 53 руб. на человека в день, что явно недостаточно для качественного питания больных детей. Для сравнения: суточная норма питания в Колосовской воспитательной колонии для несовершеннолетних — 104,82 руб.

В больнице в одном из отделений имеется общий туалет для девочек и мальчиков, а также общие душевые кабинки, которыми мальчики и девочки пользуются по очереди. С учетом того, что двери в туалете, в душевой по установленным правилам не закрываются, необходимо, чтобы туалеты и душевые для мальчиков и девочек были отдельными.

Уполномоченным установлено, что нарушается право на образование детей, находящихся в психиатрической больнице. Количество учебных часов в текущем учебном году значительно сократилось. Школьники по выходу из больницы, как правило, существенно отстают по успеваемости от своих одноклассников в общеобразовательной школе.

Педагоги, обслуживающие детское и подростковое отделения больницы, не проходят специальной подготовки, не владеют спецификой работы с детьми, страдающими психическими заболеваниями.

Имеются трудности с педагогической подготовкой специалистов, обслуживающих пациентов младшего школьного возраста. Занятия с ними проводятся педагогом, не имеющим подготовки в области педагогики начальной школы.

В библиотеке детского и подросткового отделений больницы — старые учебники и художественная литература, как правило, собранная силами и на средства сотрудников больницы, спонсоров. Практически отсутствует правовая, научно-популярная, энциклопедическая литература, периодика.

***В целях защиты прав несовершеннолетних участников образовательного процесса рекомендую:***

- законодательно ввести стандарты качества закрепленного за детьми и предоставляемого детям жилья, гарантировать ребенку, чьи родители были лишены родительских прав, проживание по достижении совершеннолетия отдельно от них;
- включить в число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, лиц, утративших жилое помещение в результате сноса дома, пожара, признания его непригодным для проживания;
- предусмотреть законодательством Российской Федерации ответственность органов власти за сохранение и предоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- освободить детей, оставшихся без попечения родителей, от внесения платы за жилое помещение, закрепленное за ними на время учебы;
- обеспечить наличие в образовательных учреждениях списков органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц (с указанием способа связи с ними) в местах, доступных для просмотра детьми и родителями;
- разработать и принять региональную Программу гражданско-правового образования;
- организовывать конкурсы, олимпиады, викторины по правам человека, правам ребенка, поощрять участие школьников в этих конкурсах;
- разработать и осуществлять программы реабилитации и реинтеграции в общество несовершеннолетних, вышедших из мест лишения свободы;
- обеспечить гарантии реализации прав на частную жизнь, информацию, отдых и досуг в детских домах, интернатах и других детских учреждениях;

- повысить уровень правового образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- обеспечить гарантии реализации права на образование, в том числе на профессиональное образование, детей с ограниченными возможностями здоровья;
- обеспечить ограничение просмотра детьми фильмов и сайтов в Интернете, пропагандирующих насилие и жестокость;
- осуществить комплекс мер по популяризации Конвенции о правах ребенка, законодательства о правах человека;
- создать систему общественного контроля за соблюдением прав ребенка в детских учреждениях.

## **2. О проблемах реализации прав несовершеннолетних в связи с реорганизацией органов опеки и попечительства**

С 1 января 2008 года государственные полномочия по опеке и попечительству переданы исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации; таким образом, усилена роль органов опеки и попечительства, призванных обеспечить всестороннюю защиту прав и законных интересов детей, нуждающихся в помощи государства.

В Калининградской области на основании общих положений федерального законодательства<sup>2</sup> полномочия по решению вопросов организации и осуществления деятельности по опеке и попечительству переданы органам местного самоуправления.

Законом «Об опеке и попечительстве»<sup>3</sup> подлежат делегированию полномочия по опеке и попечительству в целом, без определения возможности разделения их между исполнитель-

---

<sup>2</sup> См.: ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>3</sup> Подробно указанные полномочия перечислены в ст. 8 названного Закона.

ной властью субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. В компетенции исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации остались функции по контролю и координации деятельности органов опеки и попечительства муниципальных образований и полномочия в сфере опеки и попечительства, которые не могут быть переданы в соответствии с иными федеральными законами (например, осуществление полномочий регионального оператора банка данных о детях, оставшихся без попечения родителей, возложенное исключительно на исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации Федеральным законом от 16.04.2001 года №44-ФЗ «О государственном банке данных о детях, оставшихся без попечения родителей»).

Органы местного самоуправления, как правило, не имеют достаточных средств для реализации полномочий органов опеки и попечительства.

В 2009 году были приняты Постановления Правительства Российской Федерации от 18.05.2009 года №423 «Об отдельных вопросах осуществления опеки и попечительства в отношении несовершеннолетних граждан» и от 19.05.2009 года №432 «О временной передаче детей, находящихся в организациях для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи граждан, постоянно проживающих на территории Российской Федерации».

Закон «Об опеке и попечительстве» и иные нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы опеки и попечительства, содержат значительное количество новаций, их применение на практике вызывает множество вопросов.

В ходе правоприменительной практики по реализации законодательства об опеке и попечительстве выяснилось, что отдельные нормы законов Российской Федерации в части, касающейся распоряжения финансовыми средствами подопечных, ограничивают возможности опекунов и попечителей несовершеннолетних эффективно исполнять возложенные на



них законодательством Российской Федерации обязанности, что приводит к ограничению возможностей соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Выявленные проблемы требуют урегулирования путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации.

В 2009 году по просьбе Министра образования Калининградской области Уполномоченным по правам человека подготовлено экспертное заключение о целесообразности внесения изменений в законодательство РФ об опеке и попечительстве.

В частности, согласно ст. 37 ГК РФ, «доходы подопечного, в том числе суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на его содержание социальных выплат, а также доходы, причитающиеся подопечному от управления его имуществом, за исключением доходов, которыми подопечный вправе распоряжаться самостоятельно, расходуются опекуном или попечителем исключительно в интересах подопечного и с предварительного разрешения органа опеки и попечительства».

Фактически опекуны и попечители каждый месяц обязаны получать разрешение органа опеки на снятие средств на содержание подопечного, расходование на нужды ребенка сумм, причитающихся ему в качестве алиментов, пенсий, пособий и иных социальных выплат.

Эта норма Закона лишена здравого смысла, тем более что органы опеки физически не в состоянии выдать всем опекунам и попечителям разрешение тратить средства на указанные виды расходов на нужды детей и проследить целевое расходование средств.

Сам факт назначения гражданина опекуном (попечителем) в соответствии с законодательством РФ предполагает, что органы опеки и попечительства доверяют этим гражданам содержание и воспитание ребенка, тем более эти органы должны доверять им и распоряжение финансовыми средствами подопечного.

Целесообразно исключить из ст. 37 ГК РФ словосочетание «с предварительного разрешения органа опеки и попечительства».

Согласно п. 2 ст. 26 ГК РФ, «несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя:

1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами».

Данная статья вступает в противоречие со ст. 32 ГК РФ, в которой закреплена норма о том, что «доходы подопечного, в т. ч. суммы алиментов, пенсий, пособий и иных предоставляемых на его содержание социальных выплат... расходуются опекуном или попечителем...».

Ребенок 14 лет не всегда способен грамотно распорядиться денежными средствами. На практике это приводит к тому, что дети, достигшие 14 лет, снимают накопленные сбережения, в том числе предоставляемые на его содержание социальные выплаты, тратят их бесконтрольно и остаются без средств к существованию.

Согласно ст. 30 ГК РФ, ограниченно дееспособный совершеннолетний гражданин, над которым устанавливается попечительство, вправе самостоятельно совершать только мелкие бытовые сделки. Совершать другие сделки, а также получать заработок, пенсию и иные доходы и распоряжаться ими он может лишь с согласия попечителя.

Представляется, что целесообразно также предоставить право опекунам (попечителям), приемным родителям и патронатным воспитателям самостоятельно распоряжаться денежными средствами, предназначенными на содержание ребенка.

С этой целью предлагаю следующую редакцию п. 2 ст. 26 ГК РФ:

«Несовершеннолетние в возрасте от четырнадцати до восемнадцати лет вправе самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя:

1) распоряжаться своими заработком, стипендией и иными доходами, за исключением предоставляемых на его содержание социальных выплат».

Часть 1 ст. 25 ФЗ от 24.04.2008 года №48-ФЗ (ред. от 18.07.2009 года) «Об опеке и попечительстве» говорит:

«Опекун или попечитель ежегодно не позднее 1 февраля текущего года, если иной срок не установлен договором об осуществлении опеки или попечительства, представляет в орган опеки и попечительства отчет в письменной форме за предыдущий год о хранении, об использовании имущества подопечного и об управлении имуществом подопечного с приложением документов (копий товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и других платежных документов)».

Вышеуказанная норма ФЗ №48 устанавливает необходимость представлять в орган опеки и попечительства ежегодно вместе с отчетом копии товарных чеков, квитанций об уплате налогов, страховых сумм и других платежных документов.

В целях реализации упомянутой нормы опекуны и попечители обязаны ежедневно вести бухгалтерский учет, собирать товарные и кассовые чеки, что нецелесообразно и унижительно. Кроме того, невозможно выделить из набора продуктов питания, средств личной гигиены и других товаров, приобретаемых на семью, норму и сумму расходов на каждого конкретного ребенка. А в отдельных случаях необходимые продукты и иные товары приобретаются на рынках и у продавцов, не имеющих кассовых аппаратов.

Считаю целесообразным предоставить право субъектам РФ самостоятельно устанавливать сроки, порядок и форму отчетности опекунов или попечителей.

Соответствующие рекомендации направлены Уполномоченным по правам человека в комитеты Государственной Думы Российской Федерации по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству; по вопросам семьи, женщин и детей, а также Министру образования Калининградской области.

Практика применения Федерального закона «Об опеке и попечительстве» выявила и ряд других неясностей.

Так, в Законе появилось понятие «временного помещения подопечного в организацию, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», однако не регламентированы основания и порядок таких действий в отношении несовершеннолетнего.

По просьбе Министра образования Калининградской области Уполномоченным по правам человека было также подготовлено экспертное заключение о законности помещения несовершеннолетних под надзор в образовательные организации.

Вопросом, требующим урегулирования на федеральном уровне, является также регламентация такой формы семейного устройства, как патронатное воспитание детей, оставшихся без попечения родителей.

В Калининградской области эта форма устройства детей активно развивалась. В настоящее время патронат в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» рассматривается как одна из форм опеки (попечительства), осуществляемая на основании договора. К гражданину, желающему стать патронатным воспитателем, предъявляются общие требования, установленные законодательством для опекунов, попечителей, приемных родителей. К организациям, желающим предоставлять услуги по созданию и профессиональному сопровождению патронатных семей, применяются общие нормы, регулирующие порядок передачи организациям (в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей) отдельных полномочий органов опеки и попечительства.

Для развития и сохранения института патронатного воспитания необходимо на федеральном уровне закрепить основные принципы и положения, регулирующие вопросы создания и деятельности патронатных семей.

Важными задачами в настоящее время становятся своевременное выявление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также детей, находящихся в неблагополучных семьях, профилактика социального сиротства.

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с детьми, еще не лишившимися родительского попечения, но находящимися в обстановке, представляющей действиями или бездействием родителей угрозу их жизни или здоровью либо препятствующей их нормальному воспитанию и развитию, установлена ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>4</sup>.

Главным принципом организации работы органов опеки и попечительства организации работы с неблагополучными семьями должен стать принцип приоритетности сохранения «кровой» семьи для ребенка.

### **3. О соблюдении прав детей с ограниченными возможностями здоровья (ст. 23 Конвенции о правах ребенка)**

В ст. 23 «Конвенции о правах ребенка»<sup>5</sup> говорится, что «неполноценный в умственном или физическом отношении ребенок должен вести полноценную и достойную жизнь в условиях, которые обеспечивают его достоинство, способствуют его уверенности в себе и облегчают его активное участие в жизни общества».

«В признание особых нужд неполноценного ребенка помощь... предоставляется, по возможности, бесплатно с учетом финансовых ресурсов родителей или других лиц, обеспечивающих заботу о ребенке, и имеет целью обеспечение неполноценному ребенку эффективного доступа к услугам в области образования, профессиональной подготовки, медицинского обслуживания, восстановления здоровья, подготовки к трудо-

---

<sup>4</sup> В редакции Федерального закона от 24.04.2008 года №49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об опеке и попечительстве”, вступающего в силу с 1 сентября 2008 года».

<sup>5</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 года, вступила в силу для СССР 15.09.1990 года.

вой деятельности и доступа к средствам отдыха таким образом, который приводит к наиболее полному, по возможности, вовлечению ребенка в социальную жизнь и достижению развития его личности, включая культурное и духовное развитие ребенка».

На территории Калининградской области проживает около 2,8 тыс. детей-инвалидов. Уставом (Основным Законом) Калининградской области гарантируется осуществление мер по социальной защите инвалидов и семей с детьми.

Законом Калининградской области «О пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>6</sup> установлено пособие на ребенка-инвалида в размере 1000 руб. Размер пособия явно недостаточен, так как расходы семей с детьми-инвалидами в разы больше, чем расходы семей со здоровыми детьми.

Постановлением Правительства Калининградской области «О Социальной службе перевозок»<sup>7</sup> предусмотрена возможность предоставления услуг перевозки, в том числе детям-инвалидам в сопровождении взрослых.

Дети-инвалиды получают ежемесячную денежную выплату в размере 1544 руб., в том числе набор социальных услуг («соцпакет»). По выбору гражданина набор социальных услуг может предоставляться как в денежном выражении, так и в натуральном (бесплатное обеспечение необходимыми лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, санаторно-курортное лечение, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте и

---

<sup>6</sup> *О пособиях* гражданам, имеющим детей: Закон Калининградской области от 14.01.2005 года № 487 (ред. от 11.11.2008 года).

<sup>7</sup> См.: *О Социальной службе перевозок* (вместе с «Порядком оказания услуг Социальной службой перевозок в муниципальных образованиях Калининградской области»): Постановление Правительства Калининградской области от 08.06.2007 года № 338 (ред. от 08.05.2008 года).

междугородном транспорте к месту лечения и обратно). При этом родитель (законный представитель) ребенка-инвалида также пользуется правом бесплатного санаторно-курортного лечения и проезда. При необходимости детям-инвалидам бесплатно предоставляются технические средства реабилитации.

На территории Калининградской области действуют два дома-интерната для умственно отсталых детей, в которых проживают 260 детей-инвалидов. По состоянию на 01.01.2010 года в очереди на получение путевок в данные учреждения состояло 17 детей. С целью решения проблемы государственное задание по предоставлению социального обслуживания в специализированных домах-интернатах для детей увеличено в 2010 году на 20 койко-мест, что позволит ликвидировать очередь.

В Калининградской области принято Постановление «Об установлении порядка предоставления ветеранам, инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по обеспечению жильем на территории Калининградской области»<sup>8</sup>. Формой обеспечения права на получение социальной поддержки по обеспечению жильем семей, имеющих детей-инвалидов, на территории Калининградской области является предоставление социальной выплаты в виде бюджетного ассигнования за счет средств федерального бюджета для приобретения или строительства жилого помещения.

Право на получение социальной выплаты в соответствии с настоящим Порядком имеют только граждане, нуждающиеся в жилых помещениях и вставшие на учет до 1 января 2005 года в органах местного самоуправления. Остальные семьи с инвалидами обеспечиваются жильем в соответствии с общими нормами жилищного законодательства.

---

<sup>8</sup> См.: *О порядке* предоставления ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по обеспечению жильем на территории Калининградской области за счет средств федерального бюджета: Постановление Правительства Калининградской области от 20.11.2008 года № 762.

Законом Калининградской области «О специализированном жилищном фонде Калининградской области»<sup>9</sup> определены категории граждан, включая семьи с детьми-инвалидами, которым могут предоставляться по договорам найма специализированные жилые помещения, и порядок предоставления таких помещений.

В 2009 году в единый областной список включено 160 семей, имеющих детей-инвалидов.

В аппарат Уполномоченного в 2009 году поступило обращение от гражданки Г., проживающей в г. Калининграде. Ее семья в составе четырех человек, включая мужа, участника военных действий в Афганистане, сына 1986 года рождения, дочери 1997 года рождения — инвалида детства с тяжелым психическим заболеванием, в 1998 году была признана вынужденными переселенцами. Семья Г. проживает в условиях, не отвечающих санитарным нормам, в аварийном доме, в комнате площадью 19,9 кв. метров, с соседом, применяющим к членам семьи Г. физическое и психологическое насилие. Такие условия проживания можно характеризовать как нарушающие право на достоинство.

Многочисленные обращения Г., Уполномоченного по правам человека в органы власти Калининградской области и городского округа «Город Калининград» по вопросу улучшения жилищных условий семьи Г., в правоохранительные органы с ходатайством о принятии мер по обеспечению безопасности членов семьи Г. оставлены без удовлетворения.

На запрос Уполномоченного по правам человека из Управления учета и найма жилья комитета городского хозяйства администрации городского округа «Город Калининград» поступила информация о том, что семья Г. состоит на учете

---

<sup>9</sup> *О специализированном жилищном фонде Калининградской области*: Закон Калининградской области от 03.07.2007 года № 151 (ред. от 03.07.2008 года).



граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договору социального найма, с 2000 года, где учтена в списке общегородской очереди под № 17130, в льготном списке воинов-интернационалистов под № 340, в льготном списке инвалидов по общему заболеванию под № 821, в льготном списке граждан, страдающих заболеваниями, согласно Приказу Минздрава СССР от 28.03.1983 года № 330 под № 567. Кроме того, семья Г. включена в список граждан — участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» (категория — граждане, признанные в установленном порядке вынужденными переселенцами) федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21.03.2006 года № 153, на 2010 год под № 17. Семья Г. вправе также претендовать на получение безвозмездной социальной выплаты в рамках реализации на территории Калининградской области Федерального закона «О социальной защите инвалидов». Правительством Калининградской области принято Постановление от 20.11. 2008 года № 762 «О порядке предоставления ветеранам, инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по обеспечению жильем на территории Калининградской области за счет средств федерального бюджета». Гражданам, относящимся к перечисленным категориям, в соответствии с данным постановлением предоставляется безвозмездная социальная выплата на приобретение жилья за счет средств федерального бюджета.

Тем не менее при наличии права на жилище, закрепленного нормативно-правовыми актами Российской Федерации и Калининградской области, семья Г. так и не обеспечена жильем.

Для детей-инвалидов главным ресурсом их успешной социализации является получение хорошего образования. В Калининградской области создана сеть образовательных учреждений для детей с ограниченными возможностями: специали-

зируемые детские сады и группы, коррекционные, компенсирующие классы в массовых школах, специализированные интернаты, обучение на дому.

Проекты новых школ предусматривают обеспечение доступности занятий детям-инвалидам, в том числе пандусы, лифт, необходимые санитарно-гигиенические условия.

С целью развития приоритетных направлений специального (коррекционного) образования в Калининградской области на региональном уровне принята нормативная правовая база.

В регионе созданы также службы ранней помощи детям с отклонениями в развитии. Они функционируют как структурные подразделения — отделения раннего сопровождения — муниципальных консультативно-диагностических и образовательных учреждений.

Однако в половине муниципальных образований такие службы отсутствуют. В некоторых муниципалитетах области на протяжении многих лет детям дошкольного возраста специализированная помощь вовсе не оказывалась (Славск, Краснознаменск, Полесск, Янтарный). В ряде муниципальных образований области наметилась тенденция закрытия специализированных дошкольных групп. Всего за 2009 год закрыто 23 таких группы.

Сокращение специализированных групп не позволяет вовремя выявить и предупредить нарушения навыков правописания и чтения у будущих первоклассников, что может привести к необходимости определения ребенка в специализированное учреждение.

В целях организации интегрированного обучения в муниципальных образованиях создается альтернатива специальным (коррекционным) учреждениям — определены базовые образовательные учреждения (детские сады и общеобразовательные школы) для организации обучения детей с особыми образовательными потребностями.

Вместе с тем ситуация с организацией интегрированного обучения продолжает оставаться отчасти декларативной, так как из 5713 обучающихся, находящихся в системе общего об-

разования, только для 3383 школьников с особыми образовательными потребностями созданы условия для обучения по специальным (коррекционным) программам, что составляет 59% от общего числа детей с ОВЗ в системе общего образования.

Наибольшую тревогу вызывают Багратионовский, Балтийский, Неманский, Озерский, Полесский, Светлогорский, Славский муниципальные районы, Ладушкинский, Светловский, Пионерский городские округа и Зеленоградский и Нестеровский районы. В этих муниципалитетах свыше 50% детей с особыми возможностями здоровья обучаются в обычных общеобразовательных классах и чаще всего не получают должной коррекционно-педагогической помощи.

Серьезной проблемой для многих школ остается кадровое обеспечение психолого-педагогического сопровождения и оказания коррекционной помощи детям с особыми возможностями здоровья.

Отдельную категорию обучающихся составляют дети-инвалиды, которые по состоянию здоровья не могут посещать школы и обучаются на дому. Для расширения доступа этих детей к образованию сегодня успешно используют дистанционные формы обучения.

В Калининградской области с 2007 года функционирует Школа дистанционного обучения детей-инвалидов. В настоящее время ее учениками являются 135 детей с ограниченными возможностями здоровья (ОВЗ) и сохранным интеллектом, не посещающие образовательные учреждения по состоянию здоровья, из них 13 обучаются по программам общего образования. Перспективный набор на 2010 год — 100 учеников. Обучение ведется опытными, квалифицированными педагогами-предметниками, включая педагогов-кураторов.

В декабре 2009 года к Уполномоченному по правам человека в Калининградской области с коллективным обращением обратились родители детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в МОУ СОШ №10 Калининграда. Заявители сообщили, что с 1 сентября 2009 года существенно со-

кратилось количество часов учебной нагрузки для детей, обучающихся по программам 7-го и 8-го вида, чем нарушается право детей на образование.

В своем ответе Министерство образования Калининградской области ссылается на письмо Министерства народного образования РСФСР от 14.11.1988 года №17-253-6 «Об индивидуальном обучении больных детей на дому», в соответствии с которым учебная нагрузка значительно ниже учебной нагрузки, предоставлявшейся до 1 сентября 2009 года, однако дети заявителей не обучаются на дому, а занимаются в Центре надомного обучения и развития детей-инвалидов МОУ СОШ №10.

До 1 сентября 2009 года учебно-воспитательный процесс детей-инвалидов был организован в соответствии с Положением о Центре надомного обучения, разработанном согласно Методическим рекомендациям по организации деятельности образовательных учреждений надомного обучения, данным в Письме Министерства образования РФ от 28.02.2003 года №27/2643-6. Дети и их родители были удовлетворены организацией учебно-воспитательного процесса в Центре, установленной учебной нагрузкой.

Однако в соответствии с Постановлением Правительства Калининградской области от 20.03.2009 года №148 «О внесении дополнения и изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 21.05.2007 года №278» был изменен коэффициент для расчета размера норматива бюджетного финансирования обучения детей-инвалидов 7-го и 8-го вида, что не позволяет реализовать ранее использовавшийся учебный план Центра, а также не дает возможность предоставить детям образовательные услуги в рамках федерального образовательного стандарта.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области обращение в целях защиты прав детей-инвалидов на образование передано на рассмотрение в прокуратуру Калининградской области.

В апреле 2009 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило обращение от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В. П. Лукина в защиту прав детей-инвалидов в связи с реорганизацией МУЗ «Центр восстановительной медицины и реабилитации» Управления здравоохранения администрации городского округа «Город Калининград». Вышеназванный Центр на протяжении всего периода своего существования функционировал как муниципальное учреждение, финансировался за счет средств бюджета города Калининграда. В период экономического кризиса администрация городского округа «Город Калининград» из-за невозможности продолжать финансирование содержания Центра обратилась в Правительство Калининградской области с просьбой принять учреждение в областную собственность.

На запрос Уполномоченного по правам человека в Калининградской области из Министерства социальной политики и труда был получен ответ о том, что изменение ведомственной принадлежности не отразилось на работе Центра, деятельность его не была приостановлена, дети-инвалиды, состоящие на учете в Центре, продолжают получать комплекс реабилитационных услуг с применением современных технологий.

На рассмотрении Уполномоченного по правам человека также находится коллективное обращение от родителей, чьи дети относятся к категории детей с ограниченными возможностями, которые обучаются в государственном специальном (коррекционном) образовательном учреждении «Калининградская средняя общеобразовательная школа — интернат III—IV видов». Заявители сообщили, что 25.02.2009 года Правительством Калининградской области принято Постановление № 104 «Об установлении родительской платы за содержание воспитанников в государственных школах-интернатах Калининградской области», что, по их мнению, нарушает право детей с ограниченными возможностями здоровья на образование.

В целях защиты прав детей с ограниченными возможностями здоровья обращение направлено Уполномоченным по правам человека в прокуратуру Калининградской области. Прокурорская проверка показала, что п. 3, 25 Порядка формирования и взимания родительской платы за содержание воспитанников в государственных школах-интернатах Калининградской области, утвержденного на основе Постановления от 25.02.2009 года № 104 «Об установлении родительской платы за содержание воспитанников в государственных школах-интернатах Калининградской области» не соответствуют требованиям Закона Российской Федерации «Об образовании», Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Типового положения о специальном (коррекционном) образовательном учреждении санаторного типа для детей, нуждающихся в длительном лечении, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 28.08.1997 года № 1117.

В целях защиты прав воспитанников, в том числе детей-инвалидов, специальных (коррекционных) общеобразовательных школ-интернатов для обучающихся, воспитанников с отклонениями в развитии на доступность и бесплатность общего образования, а также на соответствующее социальное обеспечение прокурором Калининградской области в адрес Губернатора направлен протест с требованием привести в соответствие с действующим федеральным законодательством Постановление Правительства Калининградской области от 25.02.2009 года № 104.

#### **4. О соблюдении права на дошкольное образование (ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации)**

В настоящее время в системе образования остается проблема обеспечения права каждого ребенка младшего возраста на общедоступность дошкольного образования (ДОУ). Около 30% детей в Калининградской области не имеют возможности

посещать детские сады. Чтобы получить место в ДООУ для своего ребенка, родителям приходится записываться в очередь за годы до его рождения.

В соответствии с подпунктом 2 п. 1 ст. 31 Закона Российской Федерации «Об образовании» «организация предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования» относится к полномочиям органов местного самоуправления. Но муниципальные образования не могут в настоящее время решить проблему дефицита мест в муниципальных дошкольных учреждениях, поэтому необходима государственная поддержка.

Большая работа по расширению спектра дошкольных образовательных услуг проделана администрацией городского округа «Город Калининград»: проведение мероприятий по приему в муниципальную собственность ведомственных детских садов, строительство новых типовых детских дошкольных учреждений, реконструкция имеющихся детских садов, увеличение количества групп в действующих детских садах через развитие альтернативных форм дошкольного образования. Однако проблема до конца не решена.

Увеличить количество мест в дошкольных муниципальных учреждениях можно путем развития муниципально-частного партнерства, а также созданием автономных учреждений. Целесообразно оказывать государственную поддержку муниципальным образованиям, которые создают автономные учреждения дошкольного образования и реализуют услугу дошкольного образования в рамках муниципально-частного партнерства.

С целью обеспечения доступности услуги дошкольного образования в Калининградской области, определения механизма государственной поддержки дошкольного образования в регионе в 2009 году принят Закон Калининградской области от 10.11.2009 года № 388 «О государственной поддержке дошкольного образования в Калининградской области».

Имеют место и случаи нарушения законодательства о порядке приема детей в дошкольные учреждения. Так, провер-

кой прокуратуры установлены факты внеочередного зачисления в дошкольные образовательные учреждения детей, родители которых оказали учреждениям спонсорскую помощь.

Прокуратурой Правдинского района установлено, что Правдинским районным советом депутатов принято Решение «О родительской плате за содержание детей в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях МО “Правдинский район”, которым в нарушение требований ст. 52.1 Закона Российской Федерации «Об образовании» не предусмотрено, что за содержание детей с ограниченными возможностями здоровья, посещающих государственные и муниципальные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования, а также за содержание детей с туберкулезной интоксикацией, находящихся в указанных общеобразовательных учреждениях, родительская плата не взимается. Для восстановления нарушенных прав указанной категории граждан прокурор Правдинского района на незаконный нормативно-правовой акт принес протест, который рассмотрен и удовлетворен. Незаконное Решение районного совета депутатов отменено.

#### **5. О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и обеспечении права на безопасность (ст. 37, 40 Конвенции о правах ребенка)**

В целях реализации государственной политики в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, а также противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту реализуется областная целевая Программа «Комплексные меры противодействия незаконному обороту наркотиков и профилактики негативного поведения в детско-молодежной среде на 2007—2011 годы».



На территории Калининградской области в настоящее время функционируют 23 комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, в них работают 28 штатных сотрудников, большинство из которых имеют высшее образование.

Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КДН и ЗП) при Правительстве Калининградской области, в состав которой входит Уполномоченный по правам человека, уделяется большое внимание вопросам профилактики правонарушений, предупреждения противоправного поведения несовершеннолетних и их родителей. В 2009 году на заседаниях областной комиссии были рассмотрены вопросы о реализации мер, направленных на защиту прав несовершеннолетних на образование, обеспечение занятости в летний период, оказание медицинской помощи безнадзорным, проведение профилактической работы с самовольно ушедшими из семей и интернатных учреждений детьми, организации работы по профилактике безнадзорности и предупреждению социального неблагополучия семей, имеющих несовершеннолетних детей, и т. д.

С целью контроля работы территориальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, органов и учреждений системы профилактики, оказания им практической методической помощи организуются выезды членов КДН и ЗП при Правительстве области и представителей прокуратуры области, Уполномоченного по правам человека в муниципалитеты, на территории которых наблюдается рост подростковой преступности или ухудшение положения по основным направлениям деятельности. В 2009 году членами КДН и ЗП при Правительстве области осуществлены выезды в Пионерский городской округ, Гусевский, Полесский муниципальные районы, Светловский городской округ. В ходе проверок основное внимание уделялось организации взаимодействия органов системы профилактики, разработке индивидуальных программ реабилитации несовершеннолетних. По итогам выездных проверок проводились совместные заседания представителей об-

ластной комиссии, муниципальных КДН и ЗП и прокуратуры, на которых обсуждались выявленные недостатки в работе муниципальных комиссий, субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Информация об итогах проверок с выводами и предложениями направлялась главам муниципальных образований для устранения нарушений.

В декабре 2009 года в УВД по Калининградской области с использованием системы видеоконференцсвязи состоялось заседание Правительственной комиссии по делам несовершеннолетних. Были рассмотрены следующие вопросы: об отправлении судопроизводства по вопросам условно-досрочного освобождения несовершеннолетних, отбывающих наказание в воспитательных колониях; об обеспечении детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилыми помещениями. В заседании комиссии приняли участие начальник УВД Калининградской области, представители комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Калининградской области, сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Проведенная субъектами работа по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних позволила стабилизировать обстановку с подростковой преступностью и безнадзорностью. В сентябре 2009 года в области насчитывался 71 безнадзорный ребенок — на 26 человек меньше, чем на начало 2009 года.

За 2009 год несовершеннолетними или с их участием совершено 517 преступлений, что на 16,5% меньше, чем за 2008 год (619 преступлений), сократилось количество тяжких преступлений (со 170 до 160), преступлений, совершенных в состоянии опьянения, на 41,2%. Удельный вес подростковой преступности в области также снизился и составил 4,9% (2008 год — 5,8%). В совершении преступлений участвовали 534 подростка — на 6,9% меньше, чем в 2008 году (574). Количество

ранее совершавших преступления подростков снизилось на 27,4% (с 62 до 45).

В течение 2009 года судами было рассмотрено 329 уголовных дел в отношении несовершеннолетних, что на 96 дел, или 22,6%, меньше, чем в 2008 году. В отношении 13 несовершеннолетних лиц по 13 уголовным делам судьями применены принудительные меры медицинского характера. Мировыми судьями рассмотрено 137 уголовных дел в отношении несовершеннолетних, что составило 4,4% от числа всех уголовных дел, принятых к производству. Из 98 уголовных дел в отношении 28 лиц постановлены обвинительные приговоры (в 2008 году — 36 обвинительных приговоров в отношении 37 лиц).

Суды назначают несовершеннолетним осужденным преимущественно наказание в виде лишения свободы условно с применением ст. 73 УК РФ. В 2009 году данный вид наказания был назначен 137 несовершеннолетним, что составляет более 60%. В 2008 году к условному лишению свободы осужден 191 человек, или 53,8%. К реальному лишению свободы осужден 51 подросток, что составило 23,1% (в 2009 году — 87 человек, или 24,5%). В отношении 11 лиц применена мера наказания в виде обязательных работ. Мировыми судьями к лишению свободы условно с применением ст. 73 УК РФ осуждено 8 несовершеннолетних, что составляет 28,6% от общего числа осужденных подростков. К штрафу осуждено 9 лиц, или 32,1% (в 2009 году — 14 человек, или 37,8%); 3 несовершеннолетних, или 10,7%, осуждены к реальному лишению свободы (в 2008 году осуждено 4 подростка, или 10,8%).

Согласно п. 5 ст. 14 Федерального закона от 24.06.1999 года № 120-ФЗ (ред. от 13.10.2009 года) «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», органы управления образованием и образовательные учреждения «разрабатывают и внедряют в практику работы образовательных учреждений программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения несовершеннолетних».

О недостатках в просветительской работе образовательных учреждений, ненадлежащем исполнении ими вышеуказанной нормы ФЗ №120 свидетельствует тот факт, что в 2009 году увеличилось количество несовершеннолетних правонарушителей — учащихся общеобразовательных учреждений: 285 в 2009 году (в 2008-м — 262); 30 правонарушителей — студенты вузов (в 2008-м — 6); нигде не учатся и не работают 187 несовершеннолетних (в 2008-м — 224).

В ежегодном докладе за 2008 год Уполномоченным по правам человека в Калининградской области было рекомендовано в целях защиты прав несовершеннолетних принять меры, направленные на усиление уголовной ответственности за преступления в отношении несовершеннолетних, а также отменить условно-досрочное освобождение для лиц, совершивших преступления в отношении детей и несовершеннолетних. Двадцать седьмого июля 2009 года был принят Федеральный закон №215-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации», ужесточающий наказание за преступления против половой неприкосновенности детей и подростков.

По итогам 2009 года на 24,2% (с 437 до 331) сократилось количество преступлений, совершенных в отношении несовершеннолетних и сопряженных с насильственными действиями.

Уполномоченным были также поддержаны законодательные инициативы о предоставлении права субъектам Российской Федерации принимать нормы регионального законодательства «в целях предупреждения причинения вреда физическому, духовному и нравственному развитию детей», запрещающие им посещать рестораны и бары, винные магазины и секс-шопы, а также право ввести запрет на нахождение детей без родителей или лиц, их заменяющих, ночью в общественных местах (на улицах, стадионах, в парках, скверах). Соответствующие поправки были внесены Федеральным законом Российской Федерации от 28.04.2009 года №71-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях

прав ребенка в Российской Федерации”». Законом Калининградской области от 10.11.2009 года №390 «О внесении изменений и дополнений в Закон Калининградской области “О защите прав и законных интересов ребенка в Калининградской области”» в качестве мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей соответствующие ограничения для несовершеннолетних были установлены на региональном уровне. Представляется, что такие ограничения будут способствовать защите детей от преступных посягательств со стороны криминальных элементов.

Уполномоченный по правам человека одной из первоочередных задач, направленных как на профилактику правонарушений несовершеннолетних, так и на охрану их здоровья, считает борьбу с алкоголизацией несовершеннолетних. Количество подростков, совершивших преступления в состоянии алкогольного опьянения, в 2009 году уменьшилось: 37 человек — на 37,2% меньше, чем в 2008 году (59).

Целесообразно также усилить ответственность торговцев за продажу алкогольной и табачной продукции детям, вплоть до уголовной, с лишением права на определенный срок занимать соответствующие должности или заниматься той или иной деятельностью.

Также следует усилить ответственность предпринимателей, продающих несовершеннолетним предназначенные для взрослых электронные игры, диски с фильмами, пропагандирующими агрессию и жестокость.

В 2009 году к Уполномоченному по правам человека обратилась мама шестнадцатилетнего С., задержанного в качестве подозреваемого в совершении разбоя. Мерой пресечения было выбрано содержание под стражей. Мама С. ходатайствовала об изменении меры пресечения в отношении ее сына. Уполномоченным по правам человека направлено обращение в защиту прав несовершеннолетнего в прокуратуру Калининградской области, откуда получен ответ о том, что прокуратурой внесе-

но кассационное представление на решение суда об избрании в отношении С. меры пресечения содержание под стражей, которое рассмотрено Калининградским областным судом и отменено; была избрана мера пресечения в соответствии со ст. 105 УПК Российской Федерации — присмотр за несовершеннолетним подозреваемым и обвиняемым.

### **III. О МЕРАХ ПО ЗАЩИТЕ СЕМЬИ И МАТЕРИНСТВА (ст. 5, 7, 9, 20, 21, 25, 38 Конституции РФ)**

В преамбуле к Конвенции о правах ребенка<sup>10</sup> отмечается, что договаривающиеся страны убеждены, что «семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов, и особенно детей, должны быть предоставлены необходимые защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества», признают, что «ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания».

Согласно ст. 7 Конституции РФ Российская Федерация — социальное государство, в котором «обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства». В соответствии со ст. 38 Конституции Российской Федерации «материнство и детство, семья находятся под защитой государства».

Статьей 16 Европейской социальной хартии<sup>11</sup> закреплено право на социальную, юридическую и экономическую защиту

---

<sup>10</sup> Конвенция о правах ребенка принята 20.11.1989 года Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеей ООН.

<sup>11</sup> См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996 года; Федеральный закон от 03.06.2009 года № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года».

семьи — основной ячейки общества. С этой целью государство обязуется содействовать экономической, юридической и социальной защите семейной жизни путем выплаты семейных пособий, предоставления налоговых льгот, строительства семейного жилья, выплаты пособий для новобрачных и иных подходящих мер.

В регионе реализуется целевая Программа «Улучшение демографической ситуации в Калининградской области на 2008—2012 годы».

Среднегодовая численность постоянного населения области в 2009 году составила 937,5 тыс. человек, что выше уровня 2007 и 2008 годов на 0,1 тыс. человек.

В течение нескольких лет регион демонстрирует динамику улучшения демографических показателей. В 2009 году на 1000 человек населения родилось 11,9 детей (в 2008-м — 11,6).

Фактором, оказывающим существенное влияние на демографическую ситуацию, остается разрыв численности мужского и женского населения. За последние 10 лет он увеличился по области с 33,5 тыс. человек до 53,4 тыс. в пользу женщин, что обусловлено более высокой смертностью и более низкой продолжительностью жизни мужчин. Перевес численности женского населения отражается на показателях браков и разводов и, соответственно, на воспроизводстве населения.

За 10 месяцев 2009 года заключено 7128 браков (82% от годового количества 2008 года), число разводов за этот же период составило 4480 (88% от годового количества 2008 года). Соотношение браков и разводов составило за 10 месяцев 2009 года 1,59.

В 2009 году Уполномоченным по правам человека рассмотрено обращение в защиту права на семью гражданки С., гражданина К. и их новорожденного сына А., проживающих в Гурьевском районе Калининградской области. Поскольку к моменту рождения ребенка не прошло 300 дней с момента расторжения брака С. со своим мужем С., отдел ЗАГСа администрации МО «Гвардейский район» Калининградской области

ти отказался выдать свидетельство о рождении А., указав в нем отцом ребенка К., несмотря на то, что в ЗАГС были поданы заявления от С. и К. о том, что они являются родителями ребенка, и заявление бывшего мужа С. об отказе от отцовства.

Ленинградский районный суд, куда обратились родители А., признал незаконными действия межрайонного отдела ЗАГСа № 1 администрации городского округа «Город Калининград» — отказ в регистрации рождения ребенка А., обязал произвести государственную регистрацию рождения ребенка и государственную регистрацию установления отцовства К., о чем выдать свидетельства о государственной регистрации.

Данное судебное решение было обжаловано ответчиком, свидетельство о рождении ребенка А. к моменту обращения к Уполномоченному по правам человека не было выдано, чем нарушались его права, в том числе право пользоваться бесплатной медицинской помощью, получать пособия, а также право на свободу передвижения и др.

Уполномоченным по правам человека было подготовлено заключение о нарушении права на семью новорожденного А. и его родителей С. и К., которое было направлено в Агентство ЗАГС Калининградской области.

Часть 1 ст. 7 Конвенции ООН о правах ребенка гласит: «Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу».

Согласно ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации, «общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные Законом, то применяются правила международного договора».

На основании изложенного и принимая во внимание, что согласно ст. 1 Семейного кодекса РФ семейное законодатель-



ство исходит из необходимости укрепления семьи, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав; согласно ст. 3 Конвенции о правах ребенка «во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» в целях защиты прав ребенка на семью, Уполномоченный по правам человека обратилась с требованием незамедлительной выдачи свидетельства о рождении А. к руководителю Агентства ЗАГС Калининградской области. Калининградским областным судом было принято решение в пользу семьи С. и К. и их сына А., вследствие чего А. было выдано свидетельство о рождении.

В настоящее время, по данным Службы государственной статистики, в Калининградской области проживает 268 тыс. семей, в том числе 129 тыс. — с детьми. В целом детское население региона насчитывает 161,9 тыс. человек. Находящимися в социально опасном положении на конец 2009 года были признаны 1200 семей с 2019 детьми (на конец 2008 года — 1558 семей с 2647 детьми). В течение последних четырех лет количество таких семей и детей стабильно сокращалось, что внушает надежду на сохранение позитивной тенденции и в дальнейшем.

Комплекс мер, направленных на решение проблем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, развитие семейных форм устройства детей данной категории, привел к тому, что в последние годы в Калининградской области наметилась положительная тенденция к уменьшению общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Ежегодно общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения, в Калининградской области сокращается на 3—6%.

Так, если в 2006 году детей данной категории в Калининградской области насчитывалось 7527 человек, то в 2008 году — 7159, что на 368 детей меньше. На 01.01.2009 года в Калининградской области проживало 6756 детей-сирот и детей, оставшихся без родительского попечения, что на 403 ребенка меньше, чем на 01.01.2008 года.

Причинами снижения общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является как снижение численности детского населения региона, которое наблюдается с 1994 года, так и уменьшение числа вновь выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения.

Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от всего детского населения Калининградской области в течение 2006—2009 годов остается на уровне 4—4,3%, т.е. выше, чем в целом по Российской Федерации (2,7%) и по Северо-Западному федеральному округу (3,3%).

В Калининградской области наблюдается снижение числа вновь выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. В 2009 году в регионе было выявлено 640 таких детей, что на 57 меньше, чем в 2008 году, и на 257 меньше, чем в 2007 году.

Несмотря на снижение числа судебных решений о лишении родительских прав и увеличение количества решений об ограничении родителей ребенка в родительских правах, лишение родителей прав в отношении ребенка по-прежнему является одной из основных причин, по которой дети остаются без попечения родителей.

На протяжении нескольких лет сохраняется устойчивая тенденция передачи детей на усыновление в семьи российских граждан. Так, в 2009 году россиянами усыновлено 74 ребенка, иностранными гражданами — 36, передано под опеку — 422 ребенка, в приемную семью — 185, в патронатную семью — 21.

Расширяя практику передачи детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на усыновление, Правительство Калининградской области оказывает финансовую поддержку семьям, усыновившим ребенка (детей). Для этого принят специальный Закон Калининградской области, устанавли-

вающий выплату гражданам, усыновившим ребенка, единовременного денежного пособия в размере 300 тыс. руб.; с 1 января 2009 года данное пособие увеличено до 615 тыс. руб. В 2009 год произведено 42 выплаты по 300 тыс. руб. и 27 выплат по 615 тыс. руб. на общую сумму 29205 тыс. руб.

В целях поддержки замещающих семей в 2009 году приняты меры по увеличению размера выплат на содержание детей в замещающих семьях, на оплату труда приемных родителей и патронатных воспитателей, повышены различные виды пособий на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (табл. 3).

Таблица 3

**Выплаты на содержание детей-сирот  
и детей, оставшихся без попечения родителей,  
в замещающих семьях (руб.)**

Вид выплат	2007	2008	2009	2010	
Ежемесячное пособие на содержание детей (опека, приемная и патронатная семья)	От 0 до 12 лет	5000/ 6000	5000 / 6000	5500 / 6500	5500 / 6500
	От 12 до 18 лет	—	6000 / 7000	6500 / 7500	6500 / 7500
Оплата труда приемных родителей и патронатных воспитателей	3000	5000 на первого ребенка, 3000 на следующих	5000 на первого ребенка, 3500 — на следующих	6000 на первого ребенка, 3500 — на следующих	
Ежегодное пособие на подготовку к школе	—	3000	4000	4000	
Единовременное пособие при окончании школы	—	5000	5500	5500	
Единовременное пособие при устройстве ребенка в патронатную семью	—	8000	9000	9000	

В целях развития семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в 2009 году на ГТРК «Калининград» два раза в неделю выходила телепередача «Ищу маму», рассказывающая о насущных вопросах семейного устройства детей, оставшихся без родительского попечения, о правовых и социальных аспектах, о детях, воспитывающихся в интернатных учреждениях.

В январе 2009 года Министерством образования Калининградской области разработан Интернет-сайт ([www.opeka39.ru](http://www.opeka39.ru)), на котором представлена информация о 487 детях, нуждающихся в устройстве в семью, правовая информация о процедуре усыновления, оформления опеки (попечительства), заключения договора приемной и патронатной семьи. На сайте также представлена информация об органах опеки и попечительства, учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеются статистические, информационные и методические материалы.

Одним из актуальных принципов региональной социальной политики в Калининградской области является приоритетная защита тех жителей, материальная помощь которым наиболее необходима, в первую очередь это многодетные семьи и дети-инвалиды.

С января 2009 года законодательством значительно увеличена помощь многодетным семьям, поскольку размер назначенного им ежемесячного пособия поставлен в зависимость от числа детей (500 руб. на третьего и четвертого ребенка, 1000 руб. на пятого и шестого, 1500 руб. на седьмого ребенка, 2000 руб. на восьмого и 2500 руб. начиная с девятого). Также с начала года проиндексирован на 3 % (с 1320 до 1360 руб.) размер ежемесячной денежной выплаты семьям указанной категории. Вдвое (с 500 до 1000 руб.) вырос размер пособия на ребенка-инвалида; введена также новая выплата многодетным семьям — на подготовку детей к школе (по 1500 руб. на каждого школьника в семьях с тремя-пятью детьми и по 3000 руб. — в семьях с шестью и более детьми). Все ежемесячные детские пособия

выплачиваются по адресному принципу: только тем семьям, в которых среднедушевой доход не превышает прожиточного минимума на душу населения в Калининградской области.

Важное значение придается охвату отдыхом семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Особое внимание в 2009 году уделялось отдыху по типу «мать и дитя».

Министерством социальной политики и труда в 2009 году подготовлена Программа «Объединимся во имя семьи», мероприятия которой позволят сократить количество семей, находящихся в трудной жизненной ситуации, уменьшить число детей, оказавшихся сиротами при живых родителях.

Всё более востребованными становятся услуги государственного автономного учреждения «Областной кризисный центр помощи женщинам». За 5 лет работы центра услугами его специалистов воспользовались 15350 человек; из них 1033 прошли реабилитацию в стационарном отделении, в том числе 417 детей; 98% клиентов удовлетворены предоставленными услугами.

Важная проблема, требующая первостепенного решения, без чего невозможно улучшение демографической ситуации, — это обеспеченность семей с детьми жильем. Социальное жильё в Калининградской области строится крайне медленно.

В области не решена и проблема с обеспеченностью детскими садами, яслями.

Острой и трудно решаемой в России из-за крайне высокого уровня латентности и безнаказанности остается проблема домашнего насилия, что также влияет на демографические процессы.

Деятельность всех органов государственной власти и местного самоуправления должна быть направлена на первостепенное решение вышеуказанных задач, связанных с защитой семьи, материнства и детства.

Государство должно создать условия для жизнедеятельности семьи, дающие возможность рождения, содержания и воспитания детей. Для этого необходимо повышение материаль-

ного благосостояния, качества и уровня жизни семей, и в первую очередь — обеспечение их жильем. А работникам, имеющим детей, следует создавать благоприятные условия для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей.

Целесообразно увеличить для женщин оплачиваемый отпуск по уходу за ребенком, который следует за четырехмесячным декретным отпуском, с полутора до трех лет.

Средства материнского капитала представляется возможным разрешить использовать на содержание детей в возрасте до трех лет.

Уровень рождаемости во многом зависит от нравственных устоев в обществе. В последние годы в российском обществе распространены внебрачные отношения, аборт, безответственное отношение к семье и детям, уход от ответственности за уклонение от воспитания детей и неуплату алиментов. Значительно снизилась ценность семьи и детей. Воспитать семейные ценности можно только в семье, в связи с чем следует осуществлять максимальные меры, направленные на сохранение семей, а также продолжить работу по устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи.

Необходимо повышение воспитательного потенциала семьи, формирование у детей, подростков и молодежи установки на полную семью и рождение двух и более детей. Для этого нужна не только государственная поддержка многодетных семей, но и стимулирование рождения второго ребенка.

Зачастую семьи распадаются из-за трудностей, связанных с воспитанием, образованием и лечением детей с ограниченными возможностями здоровья. В связи с этим требуется разработка и реализация эффективной стратегии поддержки семей с детьми-инвалидами.

Для сохранения репродуктивного здоровья населения необходимы совершенствование профилактической и лечебно-диагностической помощи, качественные медицинские услуги в рамках государственных гарантий по обязательному меди-

цинскому страхованию, в частности обеспечение доступности высокотехнологичной медицинской помощи по лечению бесплодия. С этой целью предстоит разработка программ, направленных на возможности ранней диагностики и лечения нарушений репродуктивного здоровья.

Следует также принимать меры по профилактике патологии беременности и родов, сохранению здоровья новорожденных.

Важным направлением должна стать разработка и внедрение технологий, способствующих повышению качества медицинской помощи беременным и новорожденным; разработка и внедрение в практику эффективных медицинских технологий диагностики, лечения и реабилитации нарушений репродуктивной функции; разработка и внедрение стандартов по охране репродуктивного здоровья; проведение мероприятий по профилактике аборт и инфекций, передаваемых половым путем.

Важнейшей задачей является формирование здорового образа жизни у всех категорий населения. Особое внимание должно быть уделено снижению потребления алкоголя.

В целях совершенствования семейной политики необходимо:

- совершенствовать методы профилактической работы в отношении детей и семей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

- поддерживать «биологические» семьи, особенно семьи одиноких родителей и многодетные семьи;

- совершенствовать методы обучения и сопровождения замещающих семей;

- организовать эффективное межведомственное взаимодействие по вопросам защиты семьи и детства;

- повышать профессиональный уровень специалистов, работающих с семьями и с детьми, в том числе по правовым вопросам.

Необходимо также на федеральном уровне принять меры, направленные на поддержку семей с детьми, прежде всего се-

мей с детьми-инвалидами, неполных и многодетных семей, семей, ожидающих ребенка. Для таких граждан следует предусмотреть налоговые льготы, дополнительную государственную поддержку, льготы по оплате услуг ЖКХ и др.

Вызывает беспокойство как Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, так и судей Калининградского областного суда рост количества дел о лишении родительских прав в 2009 году. В 2009 году судами было рассмотрено 592 дела (в 2008-м было окончено 562 дела), прирост составил 30 дел, или 5,3%. В целом число этих дел по-прежнему остается высоким, что в совокупности с показателями удовлетворения требований (88,8% — из 537 рассмотренных с вынесением решения дел требования удовлетворены по 477 делам) свидетельствует о распространенности фактов нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних детей и требует внимания к данному вопросу со стороны соответствующих государственных органов.

Что касается ограничения в родительских правах, то по данной категории дел окончено 57; 51 дело рассмотрено с вынесением решения, из них по 42 принято решение об ограничении в родительских правах.

Факт роста количества дел о лишении родительских прав и ограничении в родительских правах свидетельствует о том, что в практике работы социальных служб, органов опеки и попечительства по-прежнему главный акцент делается не на раннем выявлении детского и семейного неблагополучия, профилактике социального сиротства и оказании своевременной помощи семьям, а на вмешательстве, когда ситуация требует немедленно отобрать ребенка у родителей.

Представляется, что механизмы лишения и ограничения родительских прав не выполняют в настоящее время ни задач наказания (перевоспитания) родителей, ни функций защиты детей и требуют законодательного совершенствования, что предполагает необходимость уточнения критериев и оснований для применения тех или иных мер воздействия.



Необходима также организация профилактической и реабилитационной работы и с семьями, у которых отобрали детей либо лишили родительских прав, с целью создания условий для возможности возвращения ребенка в родную семью. Для проведения такой работы целесообразно создать банки данных на родителей, ограниченных в правах и лишенных родительских прав.

Анализ судебной практики Калининградским областным судом показал, что родители могут быть лишены судом родительских прав только в случае их виновного поведения по основаниям, предусмотренным в ст. 69 Семейного кодекса Российской Федерации. Лишение родительских прав является крайней мерой. С учетом характера поведения, личности родителей и других конкретных обстоятельств суды отказывали в удовлетворении исков о лишении родительских прав и предупреждали родителей о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением родительских обязанностей.

С исками об ограничении в родительских правах чаще всего обращались в суд прокурор, а также органы опеки и попечительства в отношении родителей, которые не выполняют свои родительские обязанности по не зависящим от них причинам — например, в силу заболевания (как правило, психического расстройства), вследствие чего оставление ребенка с такими родителями опасно для несовершеннолетнего. При разрешении таких споров, установив, что родитель страдает заболеванием, вследствие которого он не может надлежащим образом выполнять родительские обязанности — воспитывать ребенка, контролировать его поведение, заботиться о его физическом, психическом, духовном и нравственном развитии, суды в соответствии с положениями ст. 73 СК РФ принимали решения об ограничении в родительских правах и передаче ребенка органу опеки и попечительства.

Кроме того, судами принимались решения об ограничении в родительских правах в случаях, когда при рассмотрении дела не было установлено достаточных оснований для лишения родительских прав, однако оставление ребенка у родителей было опасно для него.

Принимая во внимание, что одним из самых главных прав как ребенка, так и взрослого является право на семью и что никто, кроме семьи, не может дать ребенку большей любви, лучшего воспитания, образования, органам системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защиты их прав, а также органам социальной защиты необходимо усилить работу по профилактике семейного неблагополучия, оказания всесторонней социальной, правовой, психологической, педагогической помощи и поддержки семьям с детьми с целью исключения социального сиротства.

Не в полной мере решена в Калининградской области проблема семейного насилия. Основная часть пострадавших от него не обращается за помощью в соответствующие государственные органы и общественные организации по следующим причинам: нежелание выносить бытовые проблемы на суд общественности; надежда на самостоятельное разрешение конфликта; страх мести со стороны насильника; стыд перед окружающими; опасение лишиться жилплощади; нежелание разрушать семью. Для эффективного предупреждения насилия в семье целесообразно создавать реабилитационные службы социально-психологической помощи семьям, в которых распространены конфликты и насилие; приюты временного пребывания, в частности для жертв насилия.

В этой связи нужны дополнительные меры в целях профилактики этого зла, а также смягчения его последствий. Граждан, попавших в кризисную ситуацию, ставших жертвами домашнего и сексуального насилия, необходимо обеспечить психологической и юридической помощью, в том числе через телефоны доверия; медицинской помощью, а также предоставить им убежище для временного пребывания с целью предот-

вращения убийств и телесных повреждений. Целесообразно проведение тренингов, семинаров, лекций для школьников и студентов, работников правоохранительных органов, медицинских и социальных работников, психологов, представителей СМИ по профилактике домашнего и сексуального насилия.

#### **IV. О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ (ст. 27 Конституции Российской Федерации)**

Калининградская область является самым западным регионом Российской Федерации, отделенным от остальной территории страны иностранными государствами и международными территориальными морскими водами.

Специфическое географическое положение области способствует возникновению комплекса проблем как для самих жителей региона, так и для пребывающих (проживающих) на ее территории иностранных граждан, лиц без гражданства.

Одна из таких проблем — возможность реализации права на свободу передвижения; вызвана она в первую очередь необходимостью обеспечения граждан заграничными паспортами — требуемыми для транзита документами.

Данная проблема появилась после вхождения Литвы и Польши в Шенгенскую зону в январе 2005 года, когда в соответствии с Соглашением Российской Федерации и Литовской Республики о применении упрощенных транзитных документов для наземного транзита поездка на любом виде транспорта стала возможной только при наличии заграничного паспорта. Жителям региона пришлось в массовом порядке оформлять такие паспорта. Вышеуказанное соглашение прекратило действие двухсторонних межправительственных соглашений о взаимных поездках граждан России, Литвы и Польши. До 1 июля 2007 года жители Калининградской области могли получать бесплатные годовые визы для посещения Литвы и Польши.

После 1 июля 2007 года жители региона потеряли привычные преференции — бесплатные многократные годовые визы. Теперь они вправе получить не многократную, а только однократную визу стоимостью 35 евро при представлении приглашения или другого предусмотренного правилами документа.

Введение консульского сбора за оформление виз, необходимость предоставления приглашений и других дополнительных документов привело к сокращению приграничного сотрудничества, контактов между людьми. Действующие правила затруднили реализацию экономических, социальных, культурных прав жителей Калининградской области и жителей соседних стран.

Необходимость уплаты консульского сбора значительно ограничила возможность посещения жителями Калининградской области Украины и в Беларуси, ставит их в неравные условия с россиянами, проживающими в других субъектах Российской Федерации, так как тем не приходится для поездки в Украину и Беларусь оформлять шенгенскую визу и оплачивать консульский сбор в размере 35 евро.

Соглашение содержит ряд визовых упрощений: упростились требования к документам, подтверждающим цель поездки, отдельным категориям граждан оформляются многократные визы сроком на 5 лет, но перечень таких категорий крайне ограничен и правила не распространяются на лиц, совершающих неофициальные поездки.

Процесс реализации упомянутого Соглашения спровоцировал поток массовых обращений граждан за загранпаспортами. При переходе на биометрические паспорта увеличилось время оформления документа, что в ряде случаев играет решающую роль — при необходимости экстренного выезда за пределы региона.

Развитие туризма в Калининградской области — важный элемент экономической составляющей региона. В последнее время область становится популярным направлением для туристов из российских регионов, в основном из Москвы и Мос-

ковской области, Санкт-Петербурга, регионов Северо-Запада. Но из-за необходимости оформления заграничных паспортов и виз, на что приходится тратить немало времени и финансовые средства, значительно сократился туристический поток в Калининградскую область из России и приграничных стран. Не решен также вопрос доступности билетов на самолет до Калининграда. В 2009 году вследствие банкротства авиакомпании «КД Авиа» регион лишился одного из авиаперевозчиков, осуществлявшего рейсы из Калининграда в города Российской Федерации и других стран. Все перечисленные выше трудности, которые встают на пути желающих посетить Калининградскую область, заставляют россиян делать выбор не в пользу нашего региона.

Для привлечения внимания к данной проблеме компетентных структур по приглашению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2008 году комиссар Совета Европы по правам человека Томас Хаммерберг принял участие в круглом столе по проблемам реализации жителями региона права на свободу передвижения. По результатам проведения мероприятия было принято обращение участников круглого стола к органам государственной власти Российской Федерации и Калининградской области, Совету Европы, Евро-союзу по вопросу реализации мер, направленных на упрощение визового и транзитного режимов для жителей Калининградской области.

Текст обращения был направлен в структуры Европейского союза, Совета Европы, ООН, Председателю Европейской комиссии, европейскому омбудсмену, президентам европейских государств, председателям парламентов, в консульские учреждения, омбудсменам европейских государств, Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в Совет Федерации РФ, Государственную Думу РФ, МИД РФ, Уполномоченному по правам человека в РФ, депутатам Калининградской областной Думы, в общественные организации. В адрес Уполномоченного из секретариата Совета Европейского союза поступил

ответ за подписью представителя по правам человека Генерального секретаря Совета Европейского союза, в котором он выразил мнение Европейского союза о необходимости рассмотрения наиболее оптимальных путей решения вопросов визового и транзитного режимов для жителей региона. Обращение Уполномоченного было поддержано и европейским омбудсменом.

Однако до настоящего времени ни одна из вышеперечисленных проблем жителей Калининградской области, связанных с географическим положением региона, не была решена.

Необходимо решать визовый вопрос в комплексе взаимовыгодных предложений, в том числе в сфере туризма РФ и ЕС. Со стороны России целесообразно рассмотреть возможность упрощения оформления виз для иностранных граждан, посещающих Калининградскую область, а также открытие дополнительного пункта по оформлению краткосрочных виз. Необходимо добиваться договоренностей о выдаче Литовской Республикой и Республикой Польша национальных виз для граждан РФ, проживающих в Калининградской области, на льготных условиях — без предъявления приглашения, сроком на 1 год и более, что не противоречит Шенгенским соглашениям.

Калининградская область, островок России в центре Европы, могла бы выступить в качестве пилотного региона по введению безвизового режима взаимных поездок граждан РФ и ЕС.

Неоднократно Уполномоченный по правам человека в Калининградской области в своих ежегодных докладах и обращениях в органы государственной власти Российской Федерации рекомендовала внести поправки в законодательство Российской Федерации о необходимости продления срока действия заграничных паспортов. Федеральным законом от 21.12.2009 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» внесены изменения, в соответствии с которыми для россиян с 1 марта 2010 года вводятся биометрические паспорта сроком на 10 лет, позволяю-

щие значительно снизить необходимость обращения граждан в подразделения ФМС России. Для жителей Калининградской области по-прежнему получение загранпаспорта остается бесплатным.

В связи с расширением Европейского союза возникла угроза транспортной изоляции Калининградской области.

С середины 2008 года обострились проблемы, связанные с перевозкой российских товаров в Калининградскую область и обратно по литовскому направлению. Сложилась тенденция резкого снижения грузопотока на калининградском направлении, что связано с неконкурентоспособностью железнодорожных транзитных тарифных ставок по территории Литвы при перевозке грузов калининградского направления в сравнении с портами стран Балтии. С 1 апреля 2009 года Литва в очередной раз повысила тарифы на транзит грузов в сторону калининградских портов и терминалов, фактически вводя запретительные железнодорожные тарифы на калининградском направлении. Как следствие — уменьшение объемов грузов, перевозимых Калининградской железной дорогой и перерабатываемых портовым комплексом области.

В целях отстаивания экономических интересов региона, связанных с увеличением объемов перевозок грузов в порт Калининград, в марте 2009 года Правительством Калининградской области было направлено обращение в адрес Министра транспорта Российской Федерации с просьбой рассмотреть возможность понижения в 2009 году тарифов при осуществлении международных транзитных железнодорожных перевозок в направлении Калининградской области с одновременным установлением по РЖД повышающих коэффициентов на перевозку грузов в направлении портов Литовской Республики.

До настоящего времени остается нерешенным вопрос о транзите живых животных в (из) Калининградскую область. После 1 мая 2004 года Литовской Республикой был введен запрет на транзитную перевозку в (из) Калининградскую область

живых животных, мотивированный необорудованностью действующих ветеринарных пунктов на границе с областью для проведения соответствующего вида контроля. Данное обстоятельство привело к тому, что ввоз животных из Калининградской области на территорию других субъектов Российской Федерации может осуществляться только транзитом через Польшу (погранпереход Багратионовск — Безледы) либо паромом через Санкт-Петербург. После того как данная проблема получила определенный резонанс, Литва в виде исключения разрешила транзитный провоз через свою территорию мелких домашних животных в сопровождении их владельцев и спортивных животных по специальным разрешениям. На провоз других категорий (например, скота) продолжает действовать категоричный запрет. Ограничения на транзит животных Комиссия ЕС (КЕС) объясняет с позиции собственного коммерческого интереса, приводя в качестве аргумента экономическую нецелесообразность осуществления ветеринарного контроля животных из-за незначительного количества грузов данного вида. Такой подход к проблеме транзита животных может привести к тому, что в будущем КЕС перестанет считаться с интересами России при решении и других вопросов, имеющих прямое отношение к функционированию экономики области.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в 2009 году рассмотрено обращение гражданки Л., которая жаловалась на нарушение прав потребителя услуг перевозки автотранспортным предприятием «Кёнигавто». Л. не разрешили проехать с собакой из Калининграда в Латвию.

В ходе рассмотрения обращения было установлено, что федеральным законодательством РФ Порядок (правила) международных перевозок животных (собак) автотранспортом не определен и разрабатывается каждым перевозчиком самостоятельно. Подобные Правила установлены и в ООО ПКФ «КАВТОК», которые утверждены распоряжением генерально-



го директора от 20.03.2003 года. Согласно данным Правилам, автобусами, выполняющими регулярные международные перевозки пассажиров в страны Балтии, запрещено перевозить животных. По информации генерального директора ООО ПКФ «КАВТОК», причиной данного распоряжения послужили неоднократные жалобы пассажиров на присутствие животных в салонах автобусов. Конструкция автобусов туристического класса не предусматривает специализированных отсеков для перевозки животных. По обращению Л. руководством предприятия был сделан запрос о разрешении на перевозку собаки автобусом Латвии, но также был получен отказ. В настоящее время есть только два способа перевезти домашних животных в Латвию — автомобиль и самолет.

Проблемой является также несогласованность действий на государственной границе таможенных, пограничных, фитосанитарных и иных служб, что, в частности, создает благоприятные условия для развития коррупции.

Таким образом, одним из приоритетных направлений государственной политики в отношении Калининградской области должно стать решение транспортных проблем в целях обеспечения возможности устойчивого сообщения области с другими регионами России, выхода российских производителей на важнейшие мировые транспортные пути, уменьшения валютной составляющей их транспортных расходов.

Для этого необходимо:

- обеспечить величину суммарного железнодорожного тарифа за провоз грузов из России в Калининград и обратно не выше аналогичного тарифа по территории России;

- решить вопрос компенсации дополнительных расходов, связанных с транзитом грузов и пассажиров в (из) Калининградскую область через территории иностранных государств;

- осуществить строительство автодорог, которые будут являться составной частью европейских транспортных коридоров;

— снизить стоимость авиа-, железнодорожных и паромных перевозок по маршрутам: Калининград — Москва — Калининград; Калининград — Санкт-Петербург — Калининград.

— осуществить модернизацию железнодорожной инфраструктуры;

— организовать безостановочный пассажирский транзит через Литву скоростными поездами;

— упростить и усовершенствовать процедуру прохождения пограничного, таможенного, фитосанитарного и ветеринарного контроля для грузов, следующих транзитом через Литовскую Республику;

— обеспечить транзит животных через территорию Литовской Республики.

Необходима также комплексная работа на федеральном уровне по экспертизе соответствия международного, российского и европейского законодательства в области прав человека в связи с расширением Европейского союза. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области неоднократно поднимала вопрос о проблемах мониторинга правового пространства в связи с вступлением стран-соседей в Европейский союз. Необходимость такого мониторинга вызвана противоречиями между нормами российского законодательства и международными нормами, что приводит к нарушению прав и свобод граждан.

Особое географическое положение Калининградской области и связанные с этим проблемы соблюдения прав человека должны быть объектом как международной, так и внутренней политики Российской Федерации. Такая политика должна содержать комплекс мер, в том числе и законодательного характера, предусматривающих дополнительные гарантии для жителей региона и направленных на сохранение целостного административного, правового, культурного и социально-экономического пространства России.

В настоящее время рассматривается возможность заключения соглашений между Российской Федерацией и Литов-

ской Республикой, Республикой Польша, в которых предусматривается вариант безвизового режима передвижения для жителей приграничных территорий в 30-километровой приграничной зоне. Это не даст никаких новых возможностей для людей, но может стимулировать полулегальный челночный бизнес, привести к негативным последствиям, так как ситуация с пересечением границ только ухудшится из-за еще больших очередей на пунктах перехода. Кроме того, ни на одной из территорий стран соглашений не установлены опознавательные знаки, позволяющие гражданам определить, не нарушают ли они 30-километровую зону, в то же время за пересечение 30-километровой зоны предусматриваются серьезные санкции, вплоть до запрета посещения стран Шенгенского соглашения. Помимо всего прочего, гражданам, желающим воспользоваться такого рода безвизовым режимом, придется заплатить за это 25 евро.

Калининградская область — одна из немногих в России, напрямую граничащих со странами ЕС и Шенгенского договора.

Представляется полезным рассмотреть опыт оформления многократных годовых шенгенских виз в облегченном порядке для жителей Санкт-Петербурга и Ленинградской области для посещения соседней Финляндии и, соответственно, других стран Шенгенского соглашения, что способствует взаимовыгодному сотрудничеству. Численность населения Ленинградской области и Санкт-Петербурга составляет более 6 млн человек. Население Калининградской области — около 1 млн человек, для которых реализация права на свободу передвижения и связанных с ним иных социально-экономических прав жизненно необходима, особенно в ситуации экономического кризиса. Тем не менее для жителей Калининградской области вопрос оформления многократных годовых шенгенских виз в облегченном порядке не решается на протяжении многих лет. Население Калининградской области воспринимает такую ситуацию как дискриминацию по признаку места проживания.

В июне 2009 года Уполномоченный по правам человека и Председатель Общественной палаты Калининградской области приняли участие в заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека под председательством Э. А. Памфиловой, где был представлен доклад о соблюдении прав человека, связанных с реализацией права на свободу передвижения, в Калининградской области.

В связи с финансово-экономическим кризисом значительно обострились проблемы реализации жителями региона социальных, культурных, семейных и иных прав, вытекающие из невозможности в полной мере реализовать право на свободу передвижения, в связи с чем данный вопрос требует первоочередного рассмотрения на федеральном уровне.

Участники заседания Совета с пониманием отнеслись к проблемам реализации прав человека жителями Калининградской области, поддержали необходимость обращения по данному вопросу к Президенту Российской Федерации Д. А. Медведеву.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области предложено также провести общественный форум по проблемам реализации жителями региона прав человека, связанных с географическим положением региона.

С соответствующим обращением, а также с просьбой содействия в решении проблем, связанных с реализацией права на свободу передвижения в Калининградской области, Уполномоченный по правам человека обратилась также к Председателю Правительства Российской Федерации и Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области планируется в 2010 году совместно с общественными организациями, членами Общественной палаты региона провести мониторинг соблюдения права на свободу передвижения жителями Калининградской области и ее гостями.

## **V. О СОБЛЮДЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН (ст. 39 Конституции РФ)**

В 2009 году Российской Федерацией Федеральным законом № 101-ФЗ от 03.06.2009 года была ратифицирована Европейская социальная хартия (далее — Хартия).

Ратификация Хартии является выполнением одного из обязательств Российской Федерации, взятых при вступлении в Совет Европы в феврале 1996 года, и подтверждением приверженности принципам и нормам европейского правового порядка в социально-экономической сфере: права на труд, на объединение, на коллективные переговоры, право детей и молодежи на защиту, право семьи на социальную, правовую и экономическую защиту, право на равные возможности и равное обращение в сфере занятости и профессиональной деятельности без половой дискриминации.

К сожалению, Россией пока не приняты статьи или параграфы статей Хартии, устанавливающие: поддержание социального обеспечения на удовлетворительном уровне; право на социальную и медицинскую помощь; право граждан пожилого возраста на социальную защиту; право работников на защиту их требований в случае банкротства предпринимателя; право работников на защиту своего достоинства во время работы; право на защиту от бедности и социального ostrакизма; право на жилье и др.

«В настоящее время российское законодательство содержит немалое количество норм о социальной защите граждан, соответствующих европейскому уровню. Вместе с тем ратификация Хартии потребует дальнейшего развития социального законодательства России, повышения его качества до стандартов Хартии, особенно в условиях экономического кризиса. При этом права и принципы, закрепленные в Хартии, не могут быть объектом ограничений, кроме тех, которые необходимы для защиты прав и свобод других лиц, общественных интере-

сов, национальной безопасности, общественного здоровья и морали»<sup>12</sup>.

Органы государственной власти Калининградской области поддерживают социально уязвимые категории населения как путем оказания непосредственной помощи в денежной и (реже) натуральной (продуктами питания, одеждой и т.д.) формах, так и обеспечивая возможность получения необходимых услуг.

В Калининградской области проживает 196,2 тыс. человек старше трудоспособного возраста (мужчины — от 60 лет, женщины — от 55). По состоянию на 1 декабря 2009 года в регионе насчитывалось 82 тыс. 720 инвалидов.

На 1 января 2009 года средний размер назначенных месячных пенсий равнялся 4402,4 руб., а с учетом проведенной 1 декабря 2009 года индексации базовой части пенсии на 31,4% средний размер назначенных месячных пенсий увеличился до 5969,37 руб. Таким образом, среднегодовой размер назначенных месячных пенсий в Калининградской области вырос на 18,2%. Средняя величина прожиточного минимума пенсионера в целом за 2009 год — 4376 руб.

В 2009 году продолжалась выплата социального пособия малообеспеченным пенсионерам, суть которого — в доведении их дохода до установленного уровня. В 2006 году этот уровень составлял 1750 руб., а в 2009 году из областного бюджета доплачивается до 2600 руб. всем пенсионерам, пенсии которых ниже данной суммы. Количество получателей доплаты в течение 2009 года в связи с ростом пенсий уменьшилось с 22 до 13 тыс. человек, средняя сумма выплаты — около 500 руб.

В целом органами социальной защиты населения Калининградской области в настоящее время выплачивается 40 ви-

---

<sup>12</sup> Информационное сообщение от 30.07.2009 года №56 «Россия ратифицировала Европейскую социальную хартию». Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

дов пособий, компенсаций, доплат семьям с детьми, ветеранам, репрессированным, труженикам тыла и представителям других льготных категорий граждан.

Одним из направлений социальной поддержки населения является предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Их получают семьи, у которых соответствующие расходы превышают 22% совокупного дохода.

Для доступа граждан к информации социального характера организована социальная справочно-информационная служба (колл-центр), осуществляющая оперативное информирование населения по вопросам социального обеспечения, предоставления государственных гарантий и мер социальной поддержки, социально-трудовых отношений и охраны труда.

В августе 2004 года Государственной Думой РФ принят Федеральный закон № 122-ФЗ, направленный на замену натуральных льгот, предоставляемых определенным категориям граждан, денежными компенсациями. Граждане крайне негативно оценивают эту замену, считая ее неравноценной, а сам закон непродуманным, ухудшающим материальное положение людей.

Ситуацию усугубляет рост цен на товары и услуги, повышение стоимости проезда в различных видах транспорта, коммунальных услуг.

По мнению Уполномоченного, реализация принятого Федерального закона № 122-ФЗ о монетизации льгот идет вразрез со ст. 55 Конституции РФ, запрещающей принятие законов, умаляющих права и свободы человека, что противоречит Конституции Российской Федерации, преамбуле Закона № 122-ФЗ, в которой говорится, что «при переходе к системе социальной защиты граждан, основанной на положениях настоящего Федерального закона, субъекты Российской Федерации и муниципальные образования должны при замене льгот в натуральной форме на денежные компенсации вводить эффективные правовые механизмы, обеспечивающие сохранение и возможное повышение ранее достигнутого уровня социальной защи-

ты граждан, с учетом специфики их правового, имущественного положения, а также других обстоятельств». И далее по тексту: «нормы настоящего Федерального закона должны реализовываться в соответствии с положениями, закрепленными в данной преамбуле, и не могут использоваться для ущемления прав и законных интересов человека и гражданина».

Право выбора — деньги или льготы — должно быть предоставлено гражданину, а не чиновникам.

К Уполномоченному по правам человека в Калининградской области поступали обращения граждан по поводу редакции ст. 6.3 Закона № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи» и приказа Министерства здравоохранения и социального развития от 29.12.2004 года № 328 о порядке предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, оговаривающих срок подачи заявлений об отказе от получения социальных услуг. Если в силу различных причин граждане не успели до 1 октября текущего года подать заявления об отказе от получения социальных услуг или, наоборот, о возврате к получению социального пакета вместо денег, то по действующему законодательству нельзя изменить свой выбор до 1 октября следующего года. В результате люди оставались и без социальных услуг, и без денежной компенсации.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась с инициативой внесения изменений в действующую редакцию ст. 6.3 ФЗ № 178 «О государственной социальной помощи» к председателю Калининградской областной Думы. Обращения были направлены также Министру здравоохранения и социального развития РФ, председателю Комитета Государственной Думы РФ по труду и социальной политике; ходатайства о поддержке инициативы Уполномоченного по правам человека в Калининградской области направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах Российской Федерации.



В результате был принят Федеральный закон от 22.12.2008 года №269-ФЗ (ред. от 28.04.2009 года) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан». Согласно вышеуказанным изменениям с 1 января 2009 года достаточно один раз подать заявление об отказе от льгот в натуральном виде, после чего нет необходимости ежегодно подтверждать свое решение.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено обращение сельской учительницы, которая сообщила о том, что льгота на оплату жилого помещения и коммунальных услуг ей не предоставляется с 2008 года в связи с отсутствием необходимых нормативно-правовых актов.

Законодательство РФ<sup>13</sup> и Калининградской области<sup>14</sup> об образовании обязывает предоставлять сельским педагогам 100%-ные льготы на оплату жилья и коммунальных услуг. Компенсировать расходы областного бюджета на эти цели должен федеральный центр. Однако механизм компенсации не был регламентирован. В результате добиваться предоставления предусмотренных законодательством Российской Федерации льгот сельские педагоги были вынуждены через суды.

Постановлением Правительства Калининградской области от 14.08.2009 года №473 «О внесении изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 20 февраля 2006 года №96 «О порядке и условиях осуществления за счет

---

<sup>13</sup> См.: *Об образовании*: Закон РФ от 10.07.1992 года № 3266-1 (ред. от 27.12.2009 года) (с изм. и доп., вступающими в силу с 29.01.2010 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>14</sup> См.: *Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области*: Закон Калининградской области от 11.07.2005 года № 631 (ред. от 28.12.2007 года) (принят Калининградской областной Думой 23.06.2005 года).

средств областного бюджета расходов на реализацию мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» было добавлено условие предоставления мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области, в том числе сельским учителям: наличие у граждан доходов ниже величины прожиточного минимума, установленного для основных социально-демографических групп населения Калининградской области, — что лишает права на льготу многих сельских учителей и представителей иных категорий граждан, ранее пользовавшихся данной льготой. Вместе с тем действующим федеральным законодательством не предусмотрено ограничение права указанной категории граждан на получение мер социальной поддержки размером получаемого дохода. Представляется, что Постановление Правительства Калининградской области, устанавливающее, что меры социальной поддержки предоставляются в случае наличия у граждан доходов ниже величины прожиточного минимума, противоречит федеральному законодательству, так как сужает установленный федеральным законодательством круг лиц, имеющих право на получение мер социальной поддержки.

Двадцатого августа 2009 года Калининградской областной Думой был принят Закон Калининградской области «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг», который регулирует предоставление компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям жителей Калининградской области, имеющим право на социальную поддержку по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. Законом предусмотрена замена натуральных льгот денежной компенсацией инвалидам, сельским учителям, ветеранам Великой Отечественной войны, блокадникам Ленинграда, ликвидаторам последствий аварии на Чернобыльской АЭС и другим категориям граждан, имеющим право на федеральные льготы.

Согласно этому Закону, порядок предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг определяется Правительством Калининградской области; 24 декабря 2009 года было принято Постановление Правительства Калининградской области №818 «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан», в котором определен порядок предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Калининградской области. Граждане, согласно вышеуказанному постановлению, с 1 января 2010 года должны оплачивать в полном объеме счета по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, после чего им будет предоставлена компенсация, причем размер компенсации не всегда достигает 50%.

Однако действующее федеральное законодательство предусматривает предоставление льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, в форме скидки. При установлении компенсации (скидки) ее размер должен соответствовать половине расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, исходя из фактически занимаемой льготником площади, потребленных им коммунальных услуг, стоимости топлива, приобретенного в пределах норм, установленных для продажи населению, включая транспортные расходы (для домов, не имеющих центрального отопления).

Представляется, что нормы Постановления Правительства от 24 декабря 2009 года №818 не соответствуют федеральному законодательству, права инвалидов при применении вышеуказанных норм будут ущемлены.

Остается актуальным вопрос, касающийся присвоения звания «Ветеран труда». С 2006 года в аппарат Уполномоченного по правам человека начали поступать жалобы граждан, связанные с несовершенством регионального Закона «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининград-

ской области». Данным Законом не была предусмотрена выдача удостоверения «Ветеран труда». Люди, получившие почетное звание после 1 июля 2006 года, вынуждены были добиваться получения удостоверения через судебные инстанции, в том числе с помощью Конституционного суда Российской Федерации. Определением Конституционного суда РФ от 01.04.2008 года №479-О-П<sup>15</sup> было установлено, что положения ст. 12 регионального Закона «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининградской области», предусматривающие предоставление лицам, которым звание «Ветеран труда» присвоено после 1 июля 2006 года, единовременной денежной выплаты в качестве единственной меры социальной поддержки и устанавливающие тем самым необоснованные различия в объеме социальных прав этих лиц по сравнению с лицами, принадлежащими к той же категории ветеранов труда, которым это звание присвоено до указанной даты и которые пользуются мерами социальной поддержки в соответствии со ст. 4 регионального Закона «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области», противоречат ст. 7, 19 (ч. 2), 39 (ч. 1) и 76 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению. Законодателю Калининградской области предписано внести соответствующие изменения в региональное законодательство о социальной защите.

В 2009 году были приняты более справедливые нормативно-правовые акты о ветеранах труда — новая редакция регионального Закона «О ветеранах труда Калининградской области».

---

<sup>15</sup> См.: По жалобе граждан В.В. Маштакова и Э.Н. Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О ветеранах”» и Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининградской области»: определение Конституционного суда РФ от 01.04.2008 года №479-О-П.

ти»<sup>16</sup>, Порядок присвоения звания «Ветеран труда Калининградской области»<sup>17</sup>.

Принимая во внимание, что ветераны труда, пострадавшие в связи с применением прежнего законодательства о ветеранах, вынуждены были отстаивать свои права в судах, имеются многочисленные судебные решения в пользу граждан, Правительству Калининградской области необходимо также принять меры по восстановлению прав граждан, которым присвоено звание «Ветеран труда» после 1 июля 2006 года.

#### **VI. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ИНВАЛИДОВ (ст. 39 Конституции Российской Федерации)**

Количество инвалидов в Калининградской области по состоянию на 1 января 2010 года составило 82527 человек, из них инвалидов войны — 4797, детей-инвалидов — 2812, инвалидов общего заболевания, с детства — 74918 человек; на конец 2008 года инвалидов было 82639. За период с 2002 по 2006 год среднегодовой прирост этой группы граждан составлял 7,5 тыс. человек. Пополнение контингента лиц с ограниченными физическими возможностями происходило в основном за счет роста численности инвалидов по общему заболеванию, прежде всего — пожилых. Права инвалидов закреплены как федеральными, региональными нормативно-правовыми актами, так и международными документами, являющимися составной частью российской правовой системы.

Тринадцатого декабря 2006 года Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 61/106 приняла Конвенцию о правах инвали-

---

<sup>16</sup> См.: *О ветеранах* труда Калининградской области (принят Калининградской областной Думой 16.06.2009 года): Закон Калининградской области от 17.06.2009 года № 352 (ред. от 04.12.2009 года).

<sup>17</sup> См.: *О порядке* присвоения звания «Ветеран труда» Калининградской области: указ Губернатора Калининградской области от 11.09.2009 года № 99.

дов и Факультативный протокол к ней, что стало историческим шагом в направлении содействия обеспечению прав инвалидов на международном договорном уровне.

Пятого мая 2008 года Президентом Российской Федерации принято Распоряжение о подписании Конвенции<sup>18</sup>. В ней не только закреплены права инвалидов и обязанности государств по обеспечению их прав, но и создан механизм реализации — Комитет по правам инвалидов ООН.

Двадцатого мая 2009 года Государственной Думой Российской Федерации ратифицирована Европейская социальная хартия<sup>19</sup> — основополагающий документ в области защиты социальных прав граждан, в частности статьи о праве инвалидов на независимость, социальную интеграцию, на участие в жизни общества.

В Российской Федерации принят комплекс нормативно-правовых актов, направленных на защиту лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Особое значение имеет Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>20</sup>, определяющий государственную политику в области социальной защиты инвалидов. Законом, в частности, предусмотрено предоставление скидки не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда).

С июля 2008 года в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступают массовые об-

---

<sup>18</sup> См.: *О подписании* Конвенции о правах инвалидов: Распоряжение Президента РФ от 05.08.2008 года № 450-рп.

<sup>19</sup> Принята в г. Страсбурге 03.05.1996 года. Хартия подписана распоряжением Президента РФ от 12.05.2000 года № 151-рп.

<sup>20</sup> См.: *О социальной* защите инвалидов в Российской Федерации: Федеральный закон от 24.11.1995 года № 181-ФЗ (ред. от 28.04.2009 года) (принят ГД ФС РФ 20.07.1995 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ращения от инвалидов, проживающих в приватизированных квартирах в многоквартирных домах, возмущенных отменой федеральной льготы по оплате жилого помещения. Всего в 2009 году к Уполномоченному по правам человека поступило 306 обращений данной тематики.

В соответствии с ч. 13 ст. 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» инвалидам предоставляется скидка не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда).

Введение в действие Жилищного кодекса Российской Федерации изменило содержание понятия «в домах государственного или муниципального жилищного фонда», существенно ограничив этим категорию инвалидов, имеющих право на получение скидки на оплату жилого помещения.

Верховным судом Российской Федерации в «Обзоре законодательства и судебной практики Верховного суда Российской Федерации за четвертый квартал 2008 года» от 04.03.2009 года и 25.03.2009 года дано разъяснение, что «граждане из числа инвалидов, проживающие в квартирах, находящихся в многоквартирных домах и принадлежащих им на праве собственности, права на предоставление 50-процентной скидки на оплату жилого помещения не имеют».

Руководствуясь данным разъяснением Верховного суда Российской Федерации, в Калининградской области и других регионах РФ сложилась правоприменительная практика отказов в предоставлении льготы по оплате жилого помещения инвалидам, проживающим в приватизированных квартирах в многоквартирных домах.

Таким образом, государственной поддержки по оплате жилья лишены инвалиды, являющиеся собственниками жилых помещений, что, по мнению Уполномоченного по правам человека, ставит их в неравное положение по сравнению с инвалидами, проживающими в муниципальных, государственных

квартирах. На момент приватизации своих квартир и на протяжении многих лет после приватизации инвалиды пользовались вышеуказанной льготой, не предполагая о том, что впоследствии она может быть отменена государством.

Согласно нормам Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 22.08.2004 года № 122-ФЗ о недопустимости действий, ведущих к ухудшению ранее установленных социальных гарантий, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, проживающие в приватизированных квартирах, должны сохранить право на получение льгот по оплате жилого помещения вне зависимости от того, приватизировано оно или нет.

Кроме того, в соответствии с п. 4 Постановления Верховного Совета РСФСР от 4 июля 1991 года № 1542-1 «О введении в действие Закона РСФСР “О приватизации жилищного фонда в РСФСР”» скидку на оплату жилого помещения необходимо предоставлять тем инвалидам, проживающим в частном жилищном фонде, которые имели эту льготу до введения в действие Жилищного кодекса Российской Федерации.

Учитывая острую социальную незащищенность данной категории, которая нуждается в особом внимании со стороны государства, исключение инвалидов и семей, имеющих в своем составе детей-инвалидов (в случае их проживания в приватизированных жилых помещениях и жилых помещениях, находящихся в собственности), из категорий лиц, пользующихся правом на меры социальной поддержки по плате за жилое помещение, способствует резкому снижению их уровня жизни, особенно в период экономического кризиса.

В состав оплаты жилого помещения входит, в частности, оплата за пользование лифтом, освещение помещений общего пользования, сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов. Фактически инвалиды данными видами услуг в полной мере не пользуются, находясь большую часть суток в своем жилом помещении. Лифты, как правило, не приспособлены для нужд инвалидов.



Считаю необходимым освободить инвалидов от оплаты вышеуказанных видов услуг.

Целесообразно внести поправки в ч. 13 ст. 17 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с целью обеспечения равенства прав и возможностей инвалидов, независимо от того, к какой форме собственности относятся их жилые помещения, с целью устранения имеющейся несправедливости по отношению к инвалидам и семьям, имеющим в своем составе детей-инвалидов.

Уполномоченным направлено обращение по данному вопросу в Государственную Думу Российской Федерации, в Комитет Государственной Думы РФ по труду и социальной политике, Правительство Российской Федерации, в Министерство здравоохранения и социального развития РФ, в Совет при Президенте Российской Федерации по делам инвалидов с целью разрешения данной проблемы на федеральном уровне. Этот вопрос рассматривался также на встрече уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации с Министром регионального развития РФ В. Ф. Басаргиным, высказавшимся о необходимости устранения неравенства прав граждан, принадлежащих к одной льготной категории. В настоящее время, согласно письму заместителя Председателя Правительства Российской Федерации А. Д. Жукова от 2 июня 2009 года №АЖ-П12-3039, федеральным органам исполнительной власти дано поручение проработать данный вопрос при подготовке Закона о федеральном бюджете на 2011 и 2012 годы.

Одна из наиболее острых проблем, стоящих перед инвалидами, — это доступность среды жизнедеятельности. В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органы местного самоуправления и организации должны создавать условия инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооруже-

ям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям). На каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, должно выделяться не менее 10 % мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды должны пользоваться местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно. По вышеуказанному Закону светофоры в городе должны быть оборудованы средствами (устройствами), обеспечивающими дублирование световых сигналов звуковыми. Упомянутые нормы Закона по-прежнему не выполняются. Светофоры, оборудованные звуковыми сигналами, не установлены. Поручни, пандусы, лифты отсутствуют не только у входов и в помещениях административных зданий и других объектов социальной инфраструктуры, что затрудняет доступ инвалидов к указанным объектам, но их нет даже в учреждениях системы здравоохранения, в зданиях Правительства Калининградской области, администрации городского округа «Город Калининград» и т. д. Даже если удастся добиться установки пандуса у входа в учреждение и у инвалида появляется возможность войти в здание, то посетить необходимую человеку организацию он, как правило, все равно не может, так как отсутствуют оборудованные для инвалидов-колясочников лифты. К примеру, в четырехэтажное административное здание в Калининграде по Советскому проспекту, 13, где расположены многочисленные офисы государственных органов Калининградской области, в том числе офис Уполномоченного по правам человека, оборудовано пандусом, но лифт отсутствует.

Тротуары улиц, которые ведут в учреждения, находятся в неудовлетворительном состоянии (разбиты, есть ямы, бордюры тротуаров значительно выступают над самим тротуаром) и не оборудованы пологими спусками в местах наземных переходов улиц, дорог, магистралей и остановок городского транспорта.

На многих автостоянках, находящихся в собственности муниципальных органов, предприятий и частных лиц, наглядная информация о категориях потребителей, имеющих право на получение льгот, а также перечень льгот отсутствуют, места для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов не обозначены.

В феврале 2009 года в Калининградской области принят Закон «О градостроительной деятельности на территории Калининградской области»<sup>21</sup>, цель которого — обеспечение гарантий доступности для населения учреждений и предприятий обслуживания, создание среды жизнедеятельности, доступной для инвалидов и маломобильных групп населения.

В муниципальных образованиях были разработаны целевые программы по формированию доступной для инвалидов среды жизнедеятельности, которые должны комплексно решать данную проблему.

В январе 2009 года в городе Ладушкине был открыт ОГУСО «Калининградский областной реабилитационный центр для инвалидов». В учреждении организованы реабилитационные мероприятия медицинского, психологического, социального характера, питание и уход, а также посильная трудовая деятельность, отдых и досуг. Курс реабилитации составляет 1 месяц. К сожалению, пребывание в учреждении не бесплатно — с инвалида взимается плата в размере 75 % от его пенсии.

В 2009 году в Калининграде начал работу филиал Межрегиональной общественной организации «Ассоциация в поддержку детей и взрослых с отклонениями и нарушениями в психическом и физическом развитии». На базе филиала действует Ресурсный центр, в котором работает библиотека, ведут

---

<sup>21</sup> *О градостроительной деятельности на территории Калининградской области»* (принят Калининградской областной Думой 29.01.2009 года): Закон Калининградской области от 16.02.2009 года № 321.

прием психолог, психиатр, социальный адвокат. Ресурсный центр ориентирован на помощь специалистам, работающим с такими людьми, а также семьям (родственникам, опекунам, попечителям и др.), в которых имеются люди с тяжелыми и множественными нарушениями здоровья.

Постановлением Правительства Калининградской области «О Социальной службе перевозок»<sup>22</sup> предусмотрена возможность предоставления услуг перевозки, в том числе детям-инвалидам в сопровождении взрослых. Подразделения службы функционируют во всех муниципальных образованиях области. Спрос среди инвалидов на услуги специализированного такси постоянно растет. Так, если в 2008 году его услугами воспользовались 3847 инвалидов, совершив при этом 10479 поездок, то за 9 месяцев 2009 года количество получателей услуг возросло до 5950 человек, а количество поездок составило 8516. К сожалению, социальное такси оказывает услуги только по довозу до социальных объектов — в больницу, поликлинику, на кладбище. Но инвалиды нуждаются и в перевозке их к учреждениям культуры, на вокзал, в аэропорт и т.д. По мнению Уполномоченного по правам человека, не стоит ограничивать инвалидов в праве выбора маршрута перевозки.

В соответствии с указом Президента РФ от 26.12.2006 года № 1455 (ред. от 13.05.2008 года) «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» за счет средств федерального бюджета неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за ребенком-инвалидом, производятся ежемесячные компенсационные выплаты в размере 1200 рублей.

---

<sup>22</sup> *О Социальной службе перевозок* (вместе с «Порядком оказания услуг Социальной службой перевозок в муниципальных образованиях Калининградской области»): Постановление Правительства Калининградской области от 08.06.2007 года № 338 (ред. от 08.05.2008 года).

На рассмотрении Уполномоченного находится обращение от гражданки пенсионного возраста, осуществляющей уход за членами своей семьи, мужем и дочерью — инвалидами. Женщина получает мизерную пенсию, по специальности — медицинский работник, могла бы работать и получать полноценную заработную плату, но вынуждена ухаживать за членами своей семьи. Если бы она не достигла пенсионного возраста, то получала бы компенсационную выплату, но, поскольку она пенсионерка, выплаты лишена, работать в силу обстоятельств не может, в связи с чем вся семья живет только на пенсии по старости и инвалидности.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, в целях социальной защиты семей с инвалидами в вышеуказанный Федеральный закон целесообразно внести поправки, которые позволили бы пенсионерам, осуществляющим уход за инвалидами, получать компенсацию, о чем направлено соответствующее обращение в Совет по делам инвалидов при Президенте Российской Федерации.

Другое обращение поступило Уполномоченному по правам человека от гражданки У. из пос. Янтарного. Ее муж, военнослужащий, состоит в списке нуждающихся в улучшении жилищных условий с правом на внеочередное обеспечение жилой площадью с 10 декабря 2001 года. В связи с тем, что его жена и дочь больны бронхиальной астмой, семья претендовала на дополнительную жилплощадь.

Статьей 39 ранее действовавшего Жилищного кодекса РСФСР (утв. ВС РСФСР 24.06.1983 года, ред. от 20.07.2004 года) была предусмотрена возможность предоставления дополнительной жилплощади гражданам согласно Перечню, утвержденному Постановлением ВЦИК и СНК РСФСР от 28.02.1930 года (ред. от 02.07.1981 года) «О праве пользования дополнительной жилой площадью». В перечень заболеваний, в частности, входило «тяжелое расстройство дыхания вследствие эмфиземы легких и астмы».

Впоследствии Приказом Минздрава СССР от 28.03.1983 года № 330 (ред. от 06.06.1991 года) был утвержден «Список заболеваний, дающих право лицам, страдающим этими заболеваниями, на первоочередное получение жилой площади», в который входит «тяжелая форма бронхиальной астмы с частыми приступами, осложненной дыхательной недостаточностью II—III ст.», что давало право на получение дополнительной жилой площади семье У. (п. 6 Списка).

Фактически вышеуказанный Приказ утратил силу в связи с принятием Постановления Правительства РФ от 16.06.2006 года № 378, утвердившего в соответствии со ст. 51 Жилищного кодекса РФ от 29.12.2004 года № 188-ФЗ новый «Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире», в который заболевания жены и дочери У. уже не входят. По вышеуказанному основанию решением суда семье У. было отказано в праве на дополнительную жилую площадь.

Таким образом, права граждан были ущемлены принятием новых нормативно-правовых актов о праве на дополнительную жилую площадь.

Принимая во внимание, что в соответствии с п. 2 ст. 55 Конституции Российской Федерации «в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина», гражданам было рекомендовано обратиться в Конституционный суд Российской Федерации с заявлением о несоответствии Конституции Российской Федерации правовых норм, примененных судом, которые привели к ущемлению прав инвалида.

Гражданам предоставлена информация о порядке обращения в Конституционный суд Российской Федерации.

В 2009 году Конституционным судом Российской Федерации было вынесено решение по жалобе жителей Белгородской и Калининградской областей в защиту жилищных прав инвалидов вследствие чернобыльской катастрофы и участников ликвидации последствий чернобыльской катастрофы. Поста-

новлением от 10.11.2009 года № 17-П Конституционного суда Российской Федерации<sup>23</sup> было установлено, что право на льготное жилье имеют все инвалиды-чернобыльцы, вне зависимости от времени постановки на очередь. Авторы жалоб оспаривали норму Закона, которая устанавливала, что инвалиды-чернобыльцы, ставшие на учет после 1 января 2005 года, должны получать жилье на общих основаниях. Суд счел, что эта норма нарушает принцип равноправия граждан, признал положения п. 2 ч. 1 ст. 14 и п. 1 ч. 1 ст. 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее ст. 19 (ч. 2), 40, 42 и 55 (ч. 3), в той мере, в какой данные положения в системе действующего правового регулирования не устанавливают правовой механизм, который равным образом гарантировал бы предоставление жилых помещений гражданам — инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы и участникам ликвидации последствий чернобыльской катастрофы, принятым на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий как до 1 января 2005 года, так и после этой даты.

В настоящее время в период кризиса страдает наиболее незащищенная часть населения, в первую очередь — инвалиды, семьи с детьми-инвалидами.

В конце 2008 года при Президенте Российской Федерации был создан Совет по делам инвалидов; 7 апреля 2009 года сос-

---

<sup>23</sup> Постановление от 10.11.2009 года № 17-П «По делу о проверке конституционности пункта 2 части первой статьи 14 и пункта 1 части первой статьи 15 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (в ред. Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ) в связи с запросом Курчатовского городского суда Курской области и жалобами граждан А. В. Жестикова и П. У. Мягчило».

тоялось его заседание. В своем выступлении на Совете Президент РФ Д. А. Медведев заявил, что наше государство по Конституции является социальным государством и обязано компенсировать те возможности, которые ограничены у инвалидов, повышенным вниманием к нуждам этих людей, созданием необходимой инфраструктуры и эффективной нормативно-правовой базы. Президент РФ пообещал, что Россия как ответственный член международного сообщества должна будет принять все меры для исполнения Конвенции о защите прав инвалидов, для чего потребуются и корректировка законодательной и нормативно-правовой базы, и значительные финансовые затраты.

Указом Губернатора Калининградской области от 8 июля 2009 года № 69 при Губернаторе также был создан Совет по делам инвалидов, являющийся совещательным органом, содействующим обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Калининградской области, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с решением проблем инвалидности и инвалидов.

В апреле 2009 года Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в заседании V Пленума правления Калининградской областной организации ООО «Всероссийская организация инвалидов». Обсуждалась тема «О реализации “Конвенции о правах инвалидов” на территории Калининградской области».

Внимание участников Пленума обращалось на неудовлетворительное медицинское обслуживание и льготное снабжение лекарственными средствами. Инвалиды жаловались, что нуждающиеся в медицинской помощи либо в получении льготных рецептов вынуждены выстаивать многочасовые очереди сначала в регистратуру, потом — на прием к специалистам. Запись к врачам — узким специалистам приходится занимать в 5—6 часов утра.



Инвалиды сообщили о неудовлетворительном качестве лечения в санатории «Зеленоградск», а также на сегрегацию инвалидов в санатории «Янтарный берег» — питание инвалидов, направленных в санаторий по социальным путевкам, и граждан, отдыхающих в санатории за свой счет, осуществляется в разных помещениях, что воспринимается инвалидами как дискриминация.

Уполномоченный по правам человека проинформировала участников Пленума о деятельности Уполномоченного по защите прав инвалидов, о проблемах соблюдения прав инвалидов в Калининградской области.

Уполномоченный выступила с инициативой обратиться в Правительство Российской Федерации с предложением создать в Калининградской области предприятия по производству средств реабилитации инвалидов на базе современных технологий, обеспечив их государственными заказами.

Уполномоченный по правам человека выразила мнение о необходимости органам власти и местного самоуправления Калининградской области обеспечить гарантии соблюдения Конвенции о правах инвалидов, не дожидаясь ее ратификации.

В декабре 2009 года в Калининграде состоялась конференция «Развитие и совершенствование молодежного движения в Калининградской областной организации ООО ВОИ», в заседании которой приняла участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области. По итогам конференции была принята резолюция. По мнению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, заслуживают внимание следующие рекомендации.

- Министерству социальной политики и труда Калининградской области активизировать работу по развитию реабилитационных учреждений.
- Министерству здравоохранения Калининградской области шире использовать высокотехнологичные методы лечения заболеваний инвалидов.

- Агентству по обеспечению занятости населения по Калининградской области шире вести работу по профориентации, переобучению и трудоустройству инвалидов, в том числе с помощью самозанятости инвалидов.

- Министерству образования Калининградской области активизировать работу по созданию условий для получения среднего, среднего профессионального и высшего образования инвалидами, в том числе путем организации надомного обучения.

- Главам муниципальных образований создать условия доступности среды обитания для инвалидов, в том числе обеспечить доступность жилого фонда.

- Активизировать работу по привлечению инвалидов Калининградской области к общественным работам.

В целях защиты прав инвалидов необходимо также на федеральном уровне ратифицировать Международную конвенцию о правах инвалидов; обеспечить инвалидам свободный доступ к рынку труда и безбарьерной среде, предоставлять качественные услуги здравоохранения и реабилитации.

В целях защиты социальных прав граждан на федеральном уровне целесообразно также ратифицировать Конвенцию Международной организации труда (МОТ) № 102 «О минимальных стандартах социального обеспечения»<sup>24</sup>, Конвенцию МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца»<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» принята в г. Женеве 28.06.1952 года на 35-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 27.04.1955 года. Россия не ратифицировала Конвенцию.

<sup>25</sup> Конвенция № 128 Международной организации труда «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» принята в г. Женеве 29.06.1967 года на 51-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 01.11.1969 года. Россия не ратифицировала Конвенцию.

Нерешенной проблемой является соблюдение права на доступ к информации слабослышащих и лиц с отсутствием слуха в связи с тем, что на телевидении очень мало программ с субтитрами. Телепередачи должны также сопровождаться переводом на язык жестов, так как многие из этой категории граждан лучше воспринимают жестовый язык, чем субтитры.

Требуется государственная поддержка внедрения жестового языка глухих и расширения услуг по сурдопереводу. Включение услуг по сурдопереводу в федеральный перечень реабилитационных мероприятий — это значительный шаг вперед в обеспечении прав инвалидов, потерявших слух. В то же время развитие системы услуг по сурдопереводу значительно тормозится отсутствием достаточного количества переводческих кадров. На сегодняшний день в Российской Федерации подготовкой сурдопереводчиков с выдачей государственного диплома занимается единственный межрегиональный центр по реабилитации лиц с проблемами слуха Росздрава в Санкт-Петербурге. Для глухих жестовый язык является родным, и ограничения в получении услуги по сурдопереводу приводят к значительным проблемам при официальных контактах, при обращениях в службы экстренной помощи, внутренних дел, юстиции, при получении профобразования, в решении хозяйственных и бытовых вопросов.

Целесообразно подключить Министерство образования для организации подготовки сурдопереводчиков на базе среднего и высшего педагогического образования во всех федеральных округах.

Нерешенным вопросом остается обеспечение доступа инвалидов к учреждениям культуры. Необходимо оборудовать театры, музеи и иные учреждения культуры приспособлениями для инвалидов (бегущая строка в театре для слабослышащих, специальные компьютеры в музеях для слабовидящих и т. п.).

Необходимо также обеспечить инвалидам возможность пользоваться современными методами лечения, протезирования, в том числе с применением нанотехнологий.

***Рекомендации Уполномоченного по правам человека  
в защиту прав инвалидов***

- Ратифицировать Международную конвенцию о правах инвалидов.
- Внести поправки в ч. 13 ст. 17 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» с целью предоставления льготы по оплате жилого помещения всем инвалидам, независимо от того, к какому виду собственности относятся их жилые помещения.
- Внести в указ Президента РФ от 26.12.2006 года № 1455 (ред. от 13.05.2008 года) «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» поправку, предоставляющую возможность получать ежемесячную компенсационную выплату пенсионерам, осуществляющим уход за инвалидами.
- Освободить инвалидов от оплаты за пользование лифтом, освещение помещений общего пользования, сбор и вывоз твердых и жидких бытовых отходов.
- Обеспечить инвалидам свободный доступ к рынку труда и безбарьерной среде:
  - оборудовать светофоры звуковыми сигналами;
  - установить поручни, пандусы, лифты в учреждениях, жилых домах;
  - отремонтировать тротуары улиц;
  - оборудовать пологими спусками улицы в местах наземных переходов, остановок городского транспорта;
  - обозначить места для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов.
- Предоставлять инвалидам качественные услуги здравоохранения и реабилитации.
- Обеспечить удовлетворительное качество лечения и обслуживания инвалидов в санаториях.

- Создать в Калининградской области предприятия по производству средств реабилитации инвалидов на базе современных технологий, обеспечив их государственными заказами.
- Шире вести работу по профориентации, переобучению и трудоустройству инвалидов, в том числе с помощью их самозанятости.
- Создать условия для получения среднего, среднего профессионального и высшего образования инвалидами, в том числе путем организации надомного обучения.
- Активизировать работу по привлечению инвалидов Калининградской области к общественным работам.
- Обеспечить соблюдение права на доступ к информации слабослышащих:
  - на телевидении сопровождать программы субтитрами, переводом на язык жестов;
  - обеспечить развитие системы услуг по сурдопереводу, в том числе путем подготовки достаточного количества сурдопереводчиков;
  - организовать подготовку сурдопереводчиков на базе учреждений среднего и высшего педагогического образования во всех федеральных округах.
- Обеспечить доступ инвалидов к учреждениям культуры, в том числе оборудовать театры, музеи и иные учреждения культуры приспособлениями для инвалидов (бегущая строка в театре для слабослышащих, специальные компьютеры в музеях для слабовидящих и т. п.).
- Обеспечить инвалидам возможность пользоваться современными методами лечения, протезирования, в том числе с применением нанотехнологий.

## **VII. О СОБЛЮДЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВ (ст. 37 Конституции РФ)**

Одним из основополагающих прав человека, гарантированных ст. 37 Конституции Российской Федерации, является неотъемлемое право каждого на труд и его вознаграждение.

В соответствии со ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах оно включает в себя право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно себе выбирает или на который он свободно соглашается, включая его право не подвергаться необоснованным увольнениям.

Право на свободный труд имеет важнейшее значение для осуществления других неотчуждаемых прав человека, является составным компонентом человеческого достоинства.

Европейской социальной хартией закреплены основополагающие трудовые права гражданина и обязанности государства по обеспечению гарантий реализации гражданами права на труд.

Уполномоченным по правам человека рассмотрено 94 обращения от граждан в защиту трудовых прав (52 — в 2008 году, 30 — в 2007-м).

В частности, в адрес Уполномоченного по правам человека поступило коллективное обращение от членов профсоюзной организации о возможном нарушении прав работников противопожарной службы на участие в мирных собраниях.

Граждане сообщали, что 1 мая в нерабочий праздничный день они изъявили желание принять участие во всероссийской акции профсоюзов — первомайском шествии и митинге в защиту трудовых прав, организованных Калининградской областной федерацией профсоюзов. Однако, как сообщалось в обращении, руководители подразделений запретили им принимать участие в первомайских мероприятиях под угрозой увольнения. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась к начальнику ГУ МЧС России по Калининградской области с разъяснением действующего законодательства:

— в соответствии со ст. 29 Конституции Российской Федерации «каждому гарантируется свобода мысли и слова»;

— согласно ст. 30 Конституции РФ, «каждый имеет право на объединение, включая право создавать профессиональные

союзы для защиты своих интересов. Свобода деятельности общественных объединений гарантируется»;

— согласно ст. 31 Конституции РФ, «граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно, без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование»;

— согласно ст. 2 Конституции РФ, «человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства»;

— согласно ст. 15 Конституции РФ, «Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации».

Органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации и законы.

Прекращение трудового договора с работником по инициативе работодателя возможно лишь по основаниям, предусмотренным Трудовым кодексом Российской Федерации.

Таким образом, члены профсоюза вправе в свободное от работы время принять участие в первомайском шествии и митинге в защиту своих прав с соблюдением требований ФЗ от 19.06.2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях».

Уполномоченный ходатайствовала перед руководителем МЧС России по Калининградской области об обеспечении гарантий реализации работниками Федеральной противопожарной службы своих конституционных прав на участие в мирных собраниях. В ответ на запрос Уполномоченного по правам человека получен ответ о том, что сотрудники Федеральной противопожарной службы вправе беспрепятственно распоряжаться своим свободным от работы временем.

К Уполномоченному по правам человека обратились сотрудники ООО «Евростройгарант» по вопросу задержки выплаты заработной платы при увольнении по сокращению штатов. Обращения были направлены Уполномоченным в Государственную инспекцию труда по Калининградской области с просьбой проведения проверки и принятия мер в защиту трудовых прав граждан.

Проверкой было установлено, что трудовые отношения у заявителей с работодателем надлежащим образом оформлены не были: трудовой договор с ними не заключался, приказ о приеме на работу не издавался, что не позволило проверить правильность произведенных расчетов за выполненную работу. Директор «Евростройгаранта» за нарушение законодательства, регулирующего порядок оформления граждан на работу, был привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 Кодекса РФ об административных правонарушениях и получил наказание в виде штрафа в размере 1000 рублей. Гражданам было рекомендовано обратиться в суд.

Гражданин С. обратился к Уполномоченному по вопросу неисполнения судебного решения о восстановлении на работе и взыскании заработной платы с ООО «Вест-Оптима». Уполномоченный обратилась с запросом к прокурору Калининградской области о проведении проверки и выяснении причин неисполнения судебного решения о взыскании заработной платы в размере 102 565 рублей и восстановлении на работе.

Прокурорской проверкой установлено, что исполнительное производство о восстановлении на работе и взыскании заработной платы было необоснованно прекращено и по представлению прокурора Главному судебному приставу Калининградской области в настоящее время возобновлено вновь; судебный пристав-исполнитель Гурьевского района работает над его исполнением.

В ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека за 2008 год обращалось внимание на многочисленные негативные последствия реорганизации ГУЗ КО «Медико-санитар-



ная часть». В 2009 году к Уполномоченному по правам человека обратился гражданин А., проживающий в Калининграде. Заявитель обратился в отдел Пенсионного фонда России в Центральном районе с просьбой об оформлении досрочной трудовой пенсии по старости в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения. Однако в назначении досрочной пенсии по старости ему было отказано, так как в связи с реорганизацией ГУЗ КО «Медико-санитарная часть», где определенный период работал А., госпиталь для ветеранов войн Калининградской области не может предоставить необходимые документы для проведения документальной проверки факта работы заявителя в медсанчасти. Уполномоченным было направлено в Министерство здравоохранения Калининградской области ходатайство о содействии заявителю в оформлении необходимых документов для назначения досрочной трудовой пенсии, после чего гражданину А. выданы все необходимые документы, подтверждающие периоды его работы, для досрочного оформления пенсии в связи с лечебной и иной работой по охране здоровья населения.

По информации Агентства по обеспечению занятости населения Калининградской области, уровень общей безработицы на начало 2009 года составил 8,7% (46,6 тыс. человек). Численность безработных увеличилась на 1 октября 2009 года до 11,6% (62,4 тыс. человек). На 1 января 2010 года произошло снижение уровня общей безработицы до 9,0% (48,3 тыс. человек), в том числе регистрируемой — до 15,5 тыс. человек; уровень регистрируемой безработицы составил 2,9% от экономически активного населения, что связано с реализацией целевой программы Калининградской области «Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда Калининградской области в 2009 году», утвержденной Постановлением Правительства Калининградской области от 24 февраля 2009 года № 88.

Среди безработных граждан доминируют женщины — 9463 человека, их доля составляет 61,1%. По профессиональ-

но-квалификационному составу среди безработных граждан преобладают рабочие — 63,6% (9850 человек); служащие составляют 33,8% (5234 человек) от общего количества безработных.

Основной контингент зарегистрированных в службе занятости граждан — женщины после 40—45 лет с высшим или средним профессиональным образованием; выпускники учебных заведений; ранее не работавшая молодежь, граждане предпенсионного возраста и прочие категории безработных граждан — групп риска.

По информации Калининградского областного суда, в 2009 году Балтийским районным судом рассмотрено гражданское дело по иску профсоюзной организации докеров Морского торгового порта Калининград к ОАО «Калининградский морской торговый порт». Решением суда признан незаконным отказ ОАО «Калининградский морской торговый порт» в предоставлении профсоюзной организации докеров места для информационного стенда, помещения для работы профкома докеров, экземпляра действующего коллективного договора, в обеспечении беспрепятственного допуска на территорию ОАО «Калининградский морской торговый порт» председателя профкома докеров ПОД МТПК. На ОАО «Калининградский морской торговый порт» возложена обязанность обеспечить беспрепятственный допуск на территорию ОАО «Калининградский морской торговый порт» председателя профкома докеров Морского торгового порта Калининград М. Ю. Чесалина (на период его нахождения в данной должности) с выдачей соответствующего пропуска, выделить профсоюзной организации докеров Морского торгового порта Калининград место для размещения информационного стенда в доступном для всех работников месте, предоставить в пользование профкому докеров Морского торгового порта Калининград помещение, отвечающее требованиям ч. 2 ст. 377 Трудового кодекса РФ, предоставить профсоюзной организации докеров Морского торгового порта заверенный ответчиком экземпляр действующего

щего в ОАО «Калининградский морской торговый порт» коллективного договора.

Ленинградским районным судом г. Калининграда рассмотрено гражданское дело по иску профессионального союза работников наемного труда Калининградской области «Трудовые бригады» в интересах М. и Б. к ЗАО «СТРОЙИНВЕСТ-РЕГИОН-КАЛИНИНГРАД» о признании дисциплинарных взысканий незаконными и носящими дискриминационный характер, компенсации морального вреда. Решением суда от 24 декабря 2009 года признаны незаконными приказы о привлечении М. и Б. к дисциплинарной ответственности в виде устного предупреждения и замечания, в их пользу взыскана компенсация морального вреда по 2000 руб. каждой.

По информации из Государственной инспекции труда в Калининградской области, основными нарушениями трудовых прав жителей региона в 2009 году были:

— невыплата в установленные сроки заработной платы или расчета при увольнении (ст. 136, 140 ТК РФ);

— нарушение процедуры увольнения при проведении мероприятия при сокращении численности или штата работников (ст. 180 ТК РФ);

— нарушения законности увольнения работников по собственному желанию или по соглашению сторон (п. 1, 3 ч. 1 ст. 77 ТК РФ);

— нарушения законности при изменении режима работы предприятий по инициативе работодателя (ст. 74, 157 ТК РФ);

— невыдача трудовой книжки и других документов при увольнении (ст. 62, 84.1 ТК РФ);

— нерасследование несчастного случая или нарушение порядка проведения расследования.

В результате обследования предприятий и организаций за 2009 год Инспекцией труда выявлены наиболее часто встречающиеся нарушения:

— недостатки в организации обучения и инструктажа работающих;

— необеспеченность работников организаций надлежащими средствами индивидуальной защиты;

— нарушения, связанные с порядком расследования несчастных случаев на производстве;

— нарушения, связанные с эксплуатацией производственного оборудования, зданий и сооружений, нарушения производственных процессов и другие нарушения технического характера;

— нарушения порядка проведения и периодичности медицинских осмотров;

— нарушения, связанные с проведением аттестации рабочих мест по условиям труда.

Анализ причин нарушений законодательства об охране труда свидетельствует, что большинство из них происходит из-за незнания работодателями законодательства о труде, слабой материальной и технической базы организаций, безответственности непосредственных руководителей работ.

В январе — декабре 2009 года государственными инспекторами проводилось обследование труда работающих женщин в ходе комплексных проверок организаций, тематических проверок по отдельным отраслям трудового законодательства, при рассмотрении обращений работников, расследовании несчастных случаев на производстве.

По-прежнему распространенным нарушением со стороны работодателей является невыплата пособия по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет.

Государственными инспекторами труда в ходе обследования предприятий, учреждений и организаций региона было проверено соблюдение законодательства о труде в отношении несовершеннолетних. Выявлены нарушения: не проводится обязательный медицинский осмотр при поступлении на работу; не предоставляется отпуск несовершеннолетним работникам продолжительностью 31 календарный день.

По данным Территориального органа государственной статистики и Министерства социальной политики и труда Прави-

тельства Калининградской области, по состоянию на 31 декабря 2009 года в связи с наступлением сроков выплаты заработной платы за ноябрь 2009 года просроченную задолженность по заработной плате свыше двух месяцев допустили 26 хозяйствующих субъектов Калининградской области — на общую сумму 566,1 млн руб.; долг местного бюджета на отчетную дату составил 0,1 млн руб. По-прежнему объем задолженности в регионе находится в прямой зависимости от суммы долгов в ОАО «КД Авиа». В соответствии с определенным Правительством области порядком оказания дополнительной материальной помощи персоналу КД Авиа» по состоянию на 22 декабря т.г. на личные счета 2188 работников перечислено 334,0 млн руб.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась также к генеральному директору ОАО авиакомпании «Аэрофлот» в связи с прекращением деятельности авиакомпании «КД Авиа» с ходатайством о возможности открытия филиала Аэрофлота в аэропорту Храброво, что позволило бы расширить маршруты авиаперевозок пассажиров в (из) Калининградскую область, а также о возможности использования в этих целях потенциала квалифицированных сотрудников авиакомпании «КД Авиа», об оказании им помощи в трудоустройстве.

В 2009 году Государственной инспекцией труда в Калининградской области в ходе проверки соблюдения законодательства о труде в частных структурах установлено, что на каждую проведенную проверку приходится 8,5 выявленных нарушений. В государственных структурах этот показатель выше (11,1), в муниципальных — ниже (5,9).

Сложившаяся в начале 2009 года социально-экономическая ситуация, обусловленная экономическим кризисом, изменила характер и количество обращений граждан в сторону заметного роста числа жалоб на несвоевременную оплату труда и на получение неполного расчета при увольнениях работников. Одновременно сократились объемы производства и уменьшилось число производственных объектов, где имелись

потенциальные факторы угрозы жизни и здоровью работников, что существенно повлияло на уровень нагрузки в надзорно-контрольной деятельности государственных инспекторов (по охране труда).

К концу 2009 года в экономике области и состоянии рынка труда региона наметились первоначальные позитивные сдвиги. Наблюдается стойкая тенденция положительной динамики снижения количества лиц, официально зарегистрированных службой занятости. Так, если по состоянию на 1 июля 2009 года численность безработных граждан, зарегистрированных в органах службы занятости, составляла 20326 человек, то по состоянию на 1 декабря 2009 года численность официально зарегистрированных безработных в регионе снизилась до 14032 человека.

Статьей 4 Закона РФ от 19.04.1991 года №1032-1 (ред. от 03.06.2009 года) «О занятости населения в Российской Федерации» предусмотрена возможность организации органами службы занятости оплачиваемых общественных работ в целях обеспечения временной занятости населения.

В рамках областной целевой Программы «Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда в Калининградской области в 2009 году» планировалось занять общественными работами около 15,5 тыс. человек. Минимальный размер оплаты их труда равен официально установленному размеру минимальной оплаты труда в регионе — 6 тыс. руб.

Однако далеко не все безработные спешат занять организованные для них рабочие места. Представляется, что одной из причин неудовлетворительного исполнения данного направления областной антикризисной программы является минимальный размер оплаты труда, сопоставимый с пособием по безработице, которого, в случае устройства на общественные работы, определенная часть безработных лишается. Предлагаемые гражданам общественные работы, как правило, представляют собой низкооплачиваемые ремонтно-уборочные ра-

боты, предполагающие тяжелый физический труд. Граждане предпочитают таким общественным работам, не представляющим интереса для их профессионального роста, возможность поиска более высокооплачиваемой работы либо занятие домашним хозяйством, садоводством и огородничеством, что более приемлемо для семей.

Таким образом, одна из целей общественных работ, предусмотренная Законом, — сохранение мотивации к труду незанятых граждан, — как правило, не достигается.

По сообщению Государственной инспекции труда по Калининградской области, требует дальнейшего совершенствования правовой механизм решения проблемы защиты трудовых прав граждан.

В связи с многочисленными фактами задержки выплаты заработной платы работникам, которые имели место и до кризиса, а с его наступлением участились, представляется необходимым усилить материальную ответственность работодателя за данное нарушение закона.

В настоящее время особо актуальны правовые нормы, регулирующие предоставление гарантий и компенсаций работникам, увольняемым в связи с сокращением численности (штата) либо в связи с ликвидацией организации. Часть 1 ст. 178 Трудового кодекса РФ гласит: «При расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации (пункт 1 части 1 статьи 81 настоящего Кодекса) либо сокращением численности или штата работников организации (пункт 2 части 1 статьи 81 настоящего Кодекса) увольняемому работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а также за ним сохраняется средний месячный заработок на период трудоустройства, но не свыше двух месяцев со дня увольнения (с зачетом выходного пособия)». Данная правовая норма предусматривает выплату среднего месячного заработка лишь за второй месяц после увольнения, поскольку в качестве выплаты за первый месяц зачитывается выходное пособие. Между тем сложная конструкция нынеш-

ней редакции правовой нормы приводит к непониманию ее смысла многими гражданами, которые требуют оплатить оба месяца после увольнения без учета выплаченного им выходного пособия. Представляется целесообразным изложить ч. 1 ст. 178 ТК РФ в следующей редакции: «При расторжении трудового договора в связи с ликвидацией организации (пункт 1 части 1 статьи 81 настоящего Кодекса) либо сокращением численности или штата работников организации (пункт 2 части 1 статьи 81 настоящего Кодекса) увольняемому работнику выплачивается выходное пособие в размере среднего месячного заработка, а также за ним сохраняется средний месячный заработок за второй после увольнения месяц в случае, если работник по истечении этого месяца не смог трудоустроиться». Еще более приемлемой с точки зрения защиты интересов трудящихся была бы редакция ч. 1 ст. 178 ТК РФ, где фраза «(с учетом выходного пособия)» была бы опущена.

#### **VIII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА ЗДОРОВЬЕ, МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ (ст. 41 Конституции Российской Федерации)**

Конституционной основой реализации прав пациента является ряд закрепленных в Конституции РФ прав и свобод человека и гражданина: право на охрану здоровья, медицинскую помощь, которая в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет бюджетных средств, страховых взносов и других поступлений (ст. 41). За нарушение данного права государством предусмотрена уголовная ответственность по ст. 124 УК РФ «Неоказание помощи больному».

Право на высококачественную медицинскую помощь поддерживает Федеральный закон «О защите прав потребителей», согласно которому «потребитель имеет право на то, чтобы услуга была безопасна для жизни, здоровья потребителя, окру-



жающей среды, а также не причиняла вреда имуществу потребителя» (ст. 7).

Пациент согласно действующему законодательству имеет право на получение качественной медицинской помощи, которая должна соответствовать стандарту оказания медицинских услуг.

Статьей 11 Европейской социальной хартии закреплено право на охрану здоровья, в том числе осуществление мер по ликвидации (по возможности) причин заболеваний; создание консультативных и образовательных учреждений, имеющих целью содействовать укреплению здоровья населения и поощрению индивидуальной ответственности людей за свое здоровье; предотвращение по мере возможности эпидемий, иных болезней, а также несчастных случаев.

В целях обеспечения конституционного права на бесплатное получение медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения Постановлением Правительства Калининградской области от 22 октября 2008 года № 696 утверждена Программа государственных гарантий оказания населению Калининградской области в 2009 году медицинской помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования и бюджетов всех уровней.

Прокуратурой Калининградской области установлено, что вышеуказанной Программой были существенно снижены — по сравнению с нормативами, установленными на федеральном уровне, — нормативы для определения объема медицинской помощи, затраты на посещение амбулаторно-поликлинических учреждений, стационаров. Программой не предусмотрено предоставление первичной медико-санитарной, неотложной и специализированной медицинской помощи при ВИЧ-инфекции, в региональную программу ОМС не включена медицинская помощь, оказываемая в кожно-венерологических, противотуберкулезных, наркологических, онкологических диспансерах и других специализированных медицинских учреждениях.

В связи с выявленными нарушениями федерального законодательства Прокуратурой Калининградской области опротестован вышеуказанный нормативный акт и направлено в Калининградский областной суд заявление о признании недействующим и не подлежащим применению положения данной Программы. Решением Калининградского областного суда требования прокуратуры удовлетворены, определением Верховного суда РФ решение Калининградского областного суда оставлено без изменения.

В регионе реализовывались предусмотренные на 2009 год мероприятия областной целевой Программы «Развитие здравоохранения Калининградской области на период 2008—2012 годов», утвержденной Постановлением Правительства Калининградской области от 18 января 2007 года № 18 (с последующими изменениями и дополнениями).

Одним из приоритетных направлений деятельности здравоохранения Калининградской области является совершенствование качества медицинской помощи при беременности, родах и новорожденным детям, а также детскому населению. Это направление имеет большое значение для улучшения демографической ситуации в регионе.

В сентябре 2009 года открыто Государственное автономное учреждение Калининградской области «Региональный перинатальный центр», строительство которого велось в рамках Федеральной целевой Программы развития Калининградской области на период до 2010 года. Региональный перинатальный центр рассчитан на прием 2500—2600 родов в год у пациенток группы высокого и среднего риска, проведение восстановительного лечения нарушений репродуктивного здоровья, консервативное и оперативное лечение гинекологических заболеваний, оказание помощи при патологии беременности, реабилитацию новорожденных детей и женщин в послеродовом периоде. В Центр могут поступать также беременные женщины и роженицы по программе «Родовые сертификаты».

Смертность населения на 1000 человек в 2009 году составила 15,2 (в 2008 году — 15,3). Наибольший удельный вес в общей смертности населения Калининградской области занимает смертность в связи с болезнями системы кровообращения. Второе место приходится на смертность по причине несчастных случаев, отравлений и травм.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2009 году поступило 73 обращения по вопросам оказания медицинских услуг. Заявители жаловались на необеспеченность льготных категорий граждан лекарственными средствами, на неудовлетворительное медицинское обслуживание.

На запросы Уполномоченного по правам человека в адрес должностных лиц системы здравоохранения Калининградской области и города Калининграда, как правило, вместо принятия мер реагирования на изложенные факты нарушения прав граждан на качественное медицинское обслуживание сообщалось о праве выбора врача и учреждения, оказывающего амбулаторно-поликлиническую помощь.

На одну из жалоб на качество медицинского обслуживания в МУЗ «Городская поликлиника №2» Калининграда из Управления здравоохранения администрации городского округа «Город Калининград» на запрос Уполномоченного по правам человека поступил ответ о том, что в первой половине 2010 года администрация поликлиники планирует изменить порядок выписки рецептов — каждому врачу-терапевту будет установлен компьютер и рецепт будет выписываться в кабинете врача. Это позволит также получить талон на прием (талон амбулаторного пациента); талон на прием с указанием даты следующей явки; рецепт; при необходимости талон на прием к врачу-специалисту. Пациенту придется обращаться в регистратуру только за амбулаторной картой и оформлением печати на рецепте.

Представляется, что в каждом учреждении здравоохранения необходимо совершенствовать систему приема пациентов в целях защиты их прав на качественное медицинское обслуживание.

К сожалению, Министерством здравоохранения Калининградской области далеко не всегда положительно решаются вопросы, связанные с необходимостью дорогостоящего лечения жителей региона, в том числе детей, за пределами Калининградской области. На дорогостоящее лечение и медицинские операции больных детей, в том числе за рубежом, деньги собираются, как правило, добродетельными гражданами, с помощью средств массовой информации.

Серьезные нарекания вызывает качество системы здравоохранения в Калининградской области у инвалидов. Практически все инвалиды на личном приеме у Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и сотрудников аппарата Уполномоченного жаловались на то, что далеко не всеми необходимыми медицинскими услугами они могут воспользоваться бесплатно, что приходится выстаивать в длинных утомительных очередях. Уровень квалификации медицинского персонала, качество медицинских услуг оставляют желать лучшего. Граждане месяцами не могут попасть на прием к специалистам. В поликлиниках, как правило, невозможно записаться на прием по телефону. Это крайне неудобно, особенно для инвалидов. При наличии финансовой возможности граждане чаще стали обращаться за медицинской помощью в платные клиники, чем демонстрируют свое отношение к бесплатной медицине.

В помещениях учреждений системы здравоохранения, как правило, отсутствуют лифты, пандусы.

Не решена проблема доступности лекарственных средств для льготных категорий граждан, которая особенно актуальна для инвалидов, военнослужащих, заключенных, лиц, страдающих серьезными заболеваниями, нуждающихся в постоянном лекарственном обеспечении и т. д. Для получения лекарственных средств больные должны часто посещать врача для выписки рецептов, что приводит к большим очередям. Многие больные приобретают лекарства самостоятельно, за счет личных средств. Необходимо создать условия, чтобы работающие

пациенты имели возможности посещать врачей в удобное, свободное от работы время, в том числе в вечернее и раннее утреннее.

В Калининградской области в 2009 году было организовано около 50 митингов, направленных на привлечение внимания общественности к проблеме неудовлетворительного качества медицинской помощи в Калининградской области, в том числе в защиту медико-санитарной части № 1 города Калининграда.

Медико-санитарная часть была создана как учреждение для работников рыбной промышленности, обслуживала около 10 тыс. жителей областного центра, по своей структуре, профилям отделений, техническому оснащению, кадровому составу находилась на достаточно высоком уровне. Тем не менее Министерством здравоохранения Калининградской области было принято решение о реорганизации больницы — присоединении ее к госпиталю для ветеранов войн, который впоследствии тоже был ликвидирован. Однако «реорганизация» проводилась настолько непродуманно, что медсанчасть была практически разграблена, в том числе похищено дорогостоящее уникальное медицинское оборудование, разрушено помещение больницы.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья в разделе VI определяют права пациентов при обращении за медицинской помощью и ее получении.

Представляется, что ненадлежащее оказание медицинских услуг, неудовлетворительная материальная база некоторых учреждений здравоохранения, невозможность получить медицинскую помощь в полном объеме приводят к унижению достоинства пациента, а иногда и к угрозе его жизни и здоровью.

Нарушением прав пациента на информацию является недостаточное использование в системе здравоохранения современных информационных технологий. Немногие медицинские учреждения Калининградской области имеют собственные интернет-сайты. Как правило, только частные клиники, такие

как «Медэксперт», «Центродент», оборудованы информационными терминалами, имеют собственные сайты в Интернете. Несмотря на трудности, областная психиатрическая больница №2 в пос. Прибрежном нашла возможность создать информационный сайт для специалистов психиатрии и населения по обмену медицинским опытом и концепциями лечения в области психиатрии.

Сотрудники Уполномоченного по правам человека пытались выяснить в Министерстве здравоохранения Калининградской области информацию о существовании сайта министерства и учреждений здравоохранения региона, однако сотрудники министерства не смогли ответить на данный вопрос.

Из-за отсутствия в Интернете необходимой информации о системе здравоохранения Калининградской области, медицинских учреждениях, специалистах, работающих в данных учреждениях, комплексе оказываемых услуг, времени и порядке приема пациентов и записи на прием к врачам, граждане вынуждены узнавать данную информацию по телефону, вследствие чего телефоны регистратур медицинских учреждений всегда перегружены, особенно в период эпидемий. Пациенты и их родственники не могут дозвониться, чтобы вызвать врача на дом либо получить интересующую их информацию.

В созданной Правительством Калининградской области справочно-информационной системе (<http://infokiosk.gov39.ru>) также пока не удалось найти необходимую информацию по вопросам здравоохранения.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в работе круглого стола «Доступность и качество медико-социальной помощи в Калининградской области через повышение ответственности органов государственной власти и управления, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц за обеспечение прав в области охраны здоровья граждан» 17 июля 2009 года. В его работе также участвовали представители органов государственной власти, представители общественных

объединений, сообществ юристов и адвокатов, граждане, средства массовой информации. Участники круглого стола выразили обеспокоенность наличием серьезных системных проблем, связанных с доступностью и качеством медико-социальной помощи в Калининградской области.

По итогам круглого стола были выработаны предложения органам государственной власти, направленные на повышение их ответственности, а также ответственности учреждений и организаций всех форм собственности, должностных лиц за обеспечение прав в области охраны здоровья граждан.

При участии Уполномоченного по правам человека были выработаны следующие предложения органам власти.

- Создать в органах государственной власти и управления, медицинских учреждениях комиссии по вопросам этики в области охраны здоровья.
- Создать при Министерстве здравоохранения Калининградской области общественный совет.
- Разработать и принять Закон Калининградской области «Об охране здоровья граждан».
- Повысить контроль за обеспеченностью индивидуальных программ реабилитации инвалидов.
- Принять меры к искоренению очередей к специалистам.
- Провести в 2010 году мониторинг состояния медицинских учреждений, их материальной и технической базы, укомплектованности оборудованием, обеспеченности лекарствами, необходимыми изделиями и средствами обеспечения жизнедеятельности учреждений и опубликовать его результаты.
- Добиваться обеспечения населения области лекарствами по доступным ценам и обеспечения лекарствами льготных категорий в полном объеме.
- В целях полного и объективного информирования граждан о состоянии дел в области охраны здоровья и поддержания их систематического публичного диалога с органами государственной власти создать сайты учреждений здравоохранения Калининградской области.

## **IX. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ПАЦИЕНТОВ ПСИХИАТРИЧЕСКИХ БОЛЬНИЦ**

В 2009 году аппаратом Уполномоченного по правам человека в Калининградской области рассмотрено 28 обращений по вопросам защиты прав пациентов психиатрических больниц, в том числе 8 письменных обращений.

В 2009 году сотрудниками аппарата Уполномоченного был осуществлен выезд в областное государственное учреждение «Психиатрическая больница №2». ЛПУ обслуживает районы области и два района Калининграда общей численностью населения в 407441 человек. В больнице функционируют следующие отделения: мужское и женское, психиатрический стационар специализированного типа, подростковое, детское, геронтопсихиатрическое отделения, а также отделение судебно-психиатрической экспертизы и дневной стационар.

Большинство помещений психиатрической больницы требуют капитального и косметического ремонта.

Состояние помещений в мужском и женском отделениях больницы неудовлетворительное. Норма площади, составляющая 7,5 кв. метров на человека, не выдерживается. Мебель в палатах практически отсутствует; например, очень мало тумбочек, в редком случае одна тумбочка на двоих, дверки и ящички тумбочек не запираются. Шкафов для одежды нет; очень мало стульев. Пациенты хранят свою одежду, обувь, вещи в общей комнате, ключ от которой находится у медперсонала. В палатах нет радио. В каждом отделении есть телевизор в холле. В целом интерьер аскетический, лишенный индивидуальности.

В каждом отделении имеется комната отдыха. Как правило, мебель, книги, игры — в ветхом состоянии. Книги, игры, игрушки приносит персонал больницы либо немногочисленные спонсоры, в основном — представители религиозных организаций. Санитарные удобства можно характеризовать как стесненные. В женском и мужском отделении на 60—65 чело-



век один туалет с 2—3 унитазами; необходим ремонт туалета, замена сантехники. В туалетах курят, дым проникает и в отделения больницы, особенно в мужское.

В подростковом отделении один общий туалет на мальчиков, девочек и сотрудников отделения, общая душевая.

В женском и мужском отделениях душевые отсутствуют. Пациенты один раз в неделю ходят в баню на территории ЛПУ, которая также требует капитального и косметического ремонта. В мужском и женских отделениях имеется ванная, в которой осуществляется стирка, в ней же после специальной обработки моют пациентов. Помещения для приема пищи требуют косметического ремонта, плохо освещены.

В связи с минимальной нормой питания — 53 руб. на человека в день — его ассортимент питания достаточно однообразен, свежие овощи, фрукты в рационе отсутствуют, даже для детей. Для сравнения: в медицинских учреждениях пенитенциарной системы суточная норма питания составляет 67 руб. 60 коп.

Несмотря на то что творческая деятельность пациентов является одним из эффективных направлений лечения и реабилитации больных, финансовые средства на эти цели больнице практически не выделяются. Все необходимые костюмы, инвентарь, художественные принадлежности приносят из дома сотрудники больницы либо обеспечивают спонсоры.

Силами медперсонала и больных производится ремонт больницы, мастерится мебель, создаются предметы интерьера.

По мнению опрошенных сотрудников и пациентов больницы, представителей общественности, существенной проблемой реализации права на психическое здоровье граждан является сложившаяся система лечения и обеспечения лекарственными средствами лиц, страдающих психическими заболеваниями, в связи с переходом на систему обязательного медицинского страхования (ОМС). Раньше у врачей больницы была возможность применять индивидуальный подход при определении способов, методов и сроков лечения больных, что оказывалось наиболее эффективным.

При выписке больных из стационара была возможность обеспечивать диспансерное сопровождение — выдавать на определенное время необходимые медицинские препараты. В настоящее время в зависимости от вида заболевания строго ограничены сроки лечения больных, строго лимитированы назначенные им медицинские препараты. Больные выписываются без диспансерного сопровождения, в то время как им, как правило, при выходе из больницы необходимо временно либо постоянно принимать лекарства. Зачастую процесс обращения пациентов в медицинские учреждения по месту жительства, назначения им необходимых препаратов и их получения затягивается. В результате за период нахождения больных без поддерживающих их психическое здоровье препаратов или замене их на другие может наступить рецидив болезни, что приводит к скорому возврату пациента в стационар для продолжения лечения, что ведет к госпитализму больных и затрудняет их реабилитацию, социализацию и абилитацию.

В соответствии с Законом РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании»<sup>26</sup> надзор за соблюдением законности при оказании психиатрической помощи осуществляется органами прокуратуры, Росздравнадзора. Согласно положению о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по субъекту РФ<sup>27</sup>, Управление Росздравнадзора вправе создавать совещательные и экспертные органы.

---

<sup>26</sup> *О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании*: Закон РФ от 02.07.1992 года № 3185-1 (ред. от 22.08.2004 года, с изм. от 27.02.2009 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>27</sup> Приказ Минздравсоцразвития РФ от 22.11.2004 года № 205 «Об утверждении Положения о территориальном органе Федеральной службы по надзору в сфере здравоохранения и социального развития по субъекту Российской Федерации (Управлении Росздравнадзора по субъекту Российской Федерации)» зарегистрирован в Минюсте РФ 17.12.2004 года № 6198.

При необходимости к работе экспертного совета могут привлекаться другие специалисты, профильные медицинские, научные и иные организации.

В Калининградской области совещательные и экспертные органы в защиту прав психиатрических больных не созданы.

Считаю целесообразным создание такого рода органов, а также включение в состав экспертного совета Управления Росздравнадзора по Калининградской области Уполномоченного по правам человека, что наделило бы его правом принимать участие в проверках деятельности психиатрических и психоневрологических учреждений.

Надзор за исполнением законов и соблюдением законности при производстве судебно-психиатрической экспертизы осуществляется органами прокуратуры.

Оценка качества самой судебно-психиатрической экспертизы и ее результатов с точки зрения законности, обоснованности, достоверности и полноты является исключительно прерогативой органа, ведущего производство по уголовному или гражданскому делу.

Органы управления здравоохранением всех уровней, в подчинении которых находятся судебно-психиатрические экспертные учреждения, вправе осуществлять ведомственное руководство и контроль за их деятельностью.

Все виды ведомственного руководства, надзора и контроля могут осуществляться лишь в формах, не нарушающих независимость судебных экспертов, а также компетенцию следователя, прокурора, суда.

Раздел 5 Закона РФ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» содержит также ст. 46, предусматривающую возможность контроля общественных объединений за соблюдением прав и законных интересов граждан при оказании психиатрической помощи.

Во всех отделениях больницы висит информация о возможности обращения за защитой прав психиатрических больных в Службу защиты прав пациентов — общественную орга-

низацию «Нить Ариадны» — организацию, осуществляющую деятельность по оказанию правовой, социальной и иной помощи пациентам психиатрических клиник.

Серьезные проблемы законности и обоснованности признания граждан судом недееспособными либо ограниченно дееспособными возникают вследствие несовершенства законодательства Российской Федерации.

Из-за неоднозначного смысла ст. 284 ГПК суд может не известить граждан о времени и месте заседания, на котором будет решаться вопрос об их дееспособности. До недавнего времени россиян, которых предполагалось признать недееспособными, вызывали в суд только «если это возможно по состоянию здоровья». В итоге человек лишался возможности опровергнуть факты, изложенные заявителем, реализовать свое конституционное право на судебную защиту. Кроме того, лицо, признанное недееспособным, долгое время могло не знать о вынесенном в отношении него и вступившем в законную силу судебном решении.

Европейский суд в деле по жалобе П. Штукатурова установил факт нарушения права на справедливое судебное разбирательство дела гражданина, в отношении которого было принято заочное решение о признании его недееспособным.

Впоследствии Конституционный суд Российской Федерации признал недействительной ст. 28 ФЗ «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании», а также ст. 284 и 286 ГПК.

Необходимо привести ГПК РФ в соответствие с решением Конституционного суда Российской Федерации<sup>28</sup>. Соответст-

---

<sup>28</sup> Постановление Конституционного суда РФ от 27.02.2009 года №4-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379.1 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и части четвертой статьи 28 Закона Российской Федерации “О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании” в связи с жалобами граждан Ю. К. Гудковой, П. В. Штукатурова и М. А. Яшиной».

вующий законопроект, который в настоящее время находится на рассмотрении Государственной Думы РФ, в случае его одобрения гарантирует гражданам, что они не только будут извещены о решающем для них судебном заседании, но и смогут оспаривать вынесенное решение о признании их недееспособными в суде.

Необходимо также менять правоприменительную практику по данному вопросу. В настоящее время многие люди являются недееспособными вследствие принятия заочных судебных решений. Не исключено, что инициировали данные судебные иски их родственники с целью завладения имуществом лиц, признанных недееспособными.

Считаю целесообразным органам опеки и попечительства, органам прокуратуры, судам инициировать повторное рассмотрение вопроса о дееспособности гражданина.

В настоящее время правоприменительная практика в Калининградской области такова, что граждане, как правило, признаются недееспособными пожизненно. По информации представителей администрации психиатрической больницы, им известен лишь один случай восстановления дееспособности.

Нарушением процессуальных прав пациентов, госпитализированных в психиатрическую больницу принудительно, является невыдача им копий отчетов о проведении психиатрической экспертизы, подтверждающих их госпитализацию, а также копий соответствующих судебных решений. Пациенты знакомятся с данными документами под роспись, но копий не получают, что затрудняет их обжалование.

Практика показывает, что в последние годы участились случаи злоупотребления существующей процессуальной процедурой признания граждан недееспособными в целях присвоения имущества опекаемых. Отчасти это связано не только со слабыми процессуальными гарантиями при лишении гражданина дееспособности, но и с недостаточностью регламентации обязанностей опекуна и органов опеки, создающей возможность злоупотреблений, а также с отсутствием правового регулирования восстановления дееспособности.

Одним из ключевых недостатков законодательства является отсутствие альтернатив полной недееспособности, что ведет к невозможности ограничения дееспособности человека лишь в той степени, в которой это действительно необходимо.

Другой проблемой остается фактическая правовая незащищенность лиц с психическими заболеваниями. Как правило, эти граждане не могут эффективно защищать себя как в гражданском, так и в уголовном процессе и нуждаются в дополнительной эффективной бесплатной правовой помощи адвокатов — специалистов не только в законодательстве, в том числе регламентирующем защиту прав пациентов психиатрических клиник и лиц, признанных недееспособными, но и обладающих профессиональной подготовкой к работе с клиентами — психиатрическими больными; либо они должны работать вместе с психиатрами, психологами.

Проверка показала, что во всех отделениях больницы вывешен текст Закона «О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании» либо имелась информация о том, каким образом можно с данным Законом ознакомиться.

В отделениях больницы в доступном для пациентов месте вывешена также информация об органах, в которые можно обратиться за защитой прав пациентов, в том числе телефон Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и Службы защиты прав пациентов «Нить Ариадны». С февраля 2008 года по настоящее время деятельность общественной организации «Нить Ариадны» фактически приостановлена в связи с занятостью членов организации — педагогов и студентов РГУ. Целесообразно восстановить деятельность общественности по мониторингу и защите прав пациентов, проводить данную работу совместно с Уполномоченным по правам человека в Калининградской области, как это планировалось при организации Службы защиты прав пациентов.

Социальный работник учреждения на своих занятиях с детьми информирует их об органах по защите прав человека, прав ребенка и способах защиты прав.

Ситуация в отношении связи с внешним миром удовлетворительна.

В каждом отделении есть комната для посещений. Пациенты имеют возможность общаться с посетителями наедине, вправе пользоваться телефоном — как мобильным, так и стационарным; могут писать и получать письма, не ограничены в направлении жалоб в органы власти.

В январе 2009 года в ОГУ «Психиатрическая больница №2» прошла конференция по геронтопсихиатрии, в которой приняла участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области. Организаторами конференции выступили международная организация *Global Initiative on Psychiatry* и ОГУ «Психиатрическая больница №2». На конференции рассматривались вопросы заболеваемости и медицинской помощи пожилым людям с психическими расстройствами, совершенствования психиатрической помощи пожилым людям в условиях дневного стационара, организация работы с родственниками пожилых людей с нарушениями памяти.

***В целях обеспечения наилучшей защиты прав пациентов, сотрудников психиатрических клиник и лиц, признанных недееспособными, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области рекомендует:***

- органам власти Калининградской области обеспечить необходимыми финансовыми средствами возможность капитального и косметического ремонта в психиатрических больницах с целью создания благоприятных условий для выздоровления и реабилитации больных, а именно:

- устранить перенаселенность спальных комнат;

- оборудовать палаты необходимой мебелью (индивидуальными стульями, запирающимися тумбочками, шкафчиками);

- обеспечить помещения хорошим освещением, вентиляцией;

- изменить планировку общих туалетов, поменять раковины, унитазы, оборудовать туалеты перегородками, выде-

лить отдельные помещения для курительных комнат; разделить мужские и женские туалеты, туалеты для персонала;

— обеспечить возможность пациентам по мере необходимости принимать душ в приемлемых условиях;

— обеспечить возможность детям получать в условиях стационара образование, соответствующее образовательным стандартам Российской Федерации, в том числе гражданско-правовое образование;

— обеспечить принудительно госпитализированным пациентам возможность получать копии отчетов о проведении экспертизы и копии судебных решений;

— обеспечить возможность всем пациентам систематически получать информацию (как в устной, так и в письменной форме) о своем состоянии и о назначенном им лечении;

— обеспечить возможность периодического пересмотра в суде решений о признании граждан недееспособными;

— обеспечить возможность всем гражданам, которых предполагается признать недееспособными, лично давать показания в суде, получать квалифицированную юридическую помощь, а также предоставлять им копии судебных решений и информацию о возможностях и способах подачи заявления об обжаловании решения о признании их недееспособными;

— на законодательном уровне решить вопрос о возможности для тех, кто признан недееспособными, лично либо через представителей инициировать процесс пересмотра судебного решения о признании их недееспособными; более четко регламентировать обязанности опекуна и органов опеки; обеспечить возможность признания граждан ограниченно дееспособными лишь в той степени, в которой это действительно необходимо;

— обеспечить гражданам, признанным судом недееспособными, и больным с психическими заболеваниями возможность получения качественной бесплатной правовой помощи адвокатов, при необходимости в сопровождении психиатров или психологов;



- осуществлять систематический мониторинг соблюдения прав пациентов как органами власти, так и силами общественности;
- возобновить деятельность Службы по защите прав пациентов;
- осуществлять в психиатрических больницах деятельность по правовому просвещению пациентов и персонала;
- осуществлять систематическое повышение квалификации не только врачей и работников среднего медицинского персонала, но и санитаров, педагогов, воспитателей.

Проблемы соблюдения прав пациентов психиатрических клиник характерны не только для ОГУ «Психиатрическая больница №2», но и для всех психиатрических учреждений региона, в связи с чем рекомендую Министерству здравоохранения Калининградской области принять меры к устранению выявленных недостатков. В целях системного решения данных проблем считаю целесообразным разработать и принять долгосрочную региональную программу «Психиатрия».

## **Х. О ПРОБЛЕМЕ АЛКОГОЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ**

Проблема пьянства в последние годы приобрела в России характер национального бедствия. Печальные итоги алкоголизации россиян — высокий уровень заболеваемости алкоголизмом, травматизм, смертность, преступность, разрушение семьи, алкоголизация женщин и подростков, социальное сиротство.

Анализ наркологической ситуации показывает: в структуре продажи алкоголя 80% приходится на пиво. Причем рост потребления пива и слабоалкогольных напитков происходит за счет подростков и женщин детородного возраста. Более 80% подростков употребляют пиво и алкогольные напитки. Возраст приобщения к алкоголю по сравнению с советским периодом снизился с 17 до 14 лет. По данным Роспотребнадзора, в России треть несовершеннолетних юношей и девушек выпивают ежедневно.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области из года в год обращает внимание органов власти региона на усугубляющуюся проблему алкоголизма и пьянства населения, в каждом своем ежегодном докладе дает рекомендации по предотвращению алкоголизации жителей, в первую очередь детей и молодежи.

В 2003—2005 годах деятельность Уполномоченного была, в частности, направлена на привлечение внимания органов власти к решению проблемы детской пивной алкоголизации.

Уполномоченный по правам человека предприняла ряд инициатив, направленных на признание пива алкогольным напитком и сокращение рекламы пива в средствах массовой информации; эти инициативы были поддержаны депутатами Калининградской областной Думы, Советом по правам человека при Президенте РФ, фондом «Гражданское общество — детям России».

В результате в 2004 году были приняты Федеральные законы «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона “О рекламе”», «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», защищающие детей от употребления пива, существенно ограничивающие рекламу, розничную продажу и разрешенные места распития вредного для здоровья детей алкогольного напитка.

В 2005—2007 году в нормативные акты Российской Федерации были внесены изменения и дополнения, направленные на усиление ответственности за нарушение вышеуказанного законодательства.

Увеличены размеры штрафов, предусмотренных ст. 6.10 КоАП РФ (вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ) и ст. 20.22 КоАП РФ (появление в состоянии опьянения несовершеннолетних, а равно распитие ими пива и напитков, изготавливаемых на его основе, алкогольной и спиртосодержащей продукции, потреб-

ление ими наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах).

Но только за счет увеличения штрафов полностью оградить несовершеннолетних от употребления напитков, наносящих вред их здоровью, не удастся. Кроме того, принятые нормы недостаточно эффективно применяются соответствующими службами по охране правопорядка и профилактике правонарушений несовершеннолетних.

Проблемы нарушения прав детей на здоровый образ жизни, нормальное физическое, психическое, эмоциональное развитие, досуг и отдых в связи с употреблением алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, являются важнейшими среди социальных проблем как для России, так и для всего мирового сообщества.

Значимость проблем, связанных с охраной здоровья детей, подчеркнул Генеральный секретарь ООН в докладе от 15 августа 2007 года «Последующие меры по выполнению решений специальной сессии Генеральной Ассамблеи ООН по положению детей».

Выявить все случаи употребления несовершеннолетними алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, достаточно трудно: они употребляют алкоголь вместе с пьющими родителями, знакомыми, в дворовых компаниях, следуя, по их мнению, моделям поведения взрослых.

Несмотря на то что в законодательстве Российской Федерации существует запрет на продажу алкогольной продукции несовершеннолетним, при проверках правоохранительные органы выявляют многочисленные факты продажи алкоголя детям и подросткам.

Как показывает практика, в некоторых случаях к административной ответственности привлекаются не должностные лица организации, а продавцы (бармены), непосредственно продавшие алкоголь несовершеннолетним.

Ночные клубы имеют устойчивую репутацию заведений, свободно посещаемых несовершеннолетними, где они могут приобрести алкоголь и не только.

По количеству продаж алкоголя несовершеннолетним не отстают и магазины, причем как супермаркеты, так и уличные палатки.

Действующий запрет на продажу алкогольных напитков, включая пиво, несовершеннолетним практически не работает — во многом из-за того, что спиртное, как правило, дети могут купить беспрепятственно, без предъявления документа, свидетельствующего о возрасте, в киосках и ларьках. Контролирующие органы не в состоянии осуществлять надзор за сотнями тысяч таких торговых точек.

Необходима эффективная система и процедура взимания штрафов за продажу алкоголя несовершеннолетним.

Нужно обеспечить запрет продажи алкогольных напитки вблизи детских, образовательных, медицинских, спортивных учреждений и сооружений, в местах массового скопления граждан — на вокзалах, в аэропортах, на рынках.

Проблемой является и то, что в России пиво юридически не признано алкогольным напитком. Это приводит к снижению цены на него, к отсутствию ограничений, связанных с регулированием производства и продажи алкогольных напитков, и, как следствие, к наибольшей доступности пива по сравнению с другими алкогольными напитками.

Считаю необходимым признать пиво с содержанием этилового спирта более 3,5% алкогольной продукцией — в соответствии с общепринятой международной практикой.

В целях профилактики употребления алкоголя несовершеннолетними необходимо развивать систему доступных досуговых учреждений для детей, занятия в которых способствуют более полной их занятости и снижают риск быть предоставленными самим себе.

Необходимо усилить контроль за деятельностью досуговых организаций, оказывающих платные услуги молодежи и

при этом имеющих право на реализацию алкогольной и спиртосодержащей продукции, пива и напитков, изготавливаемых на его основе, с целью исключить случаи продажи и употребления несовершеннолетними спиртных напитков.

Одна из проблем — недоступность качественной реабилитационной помощи для страдающих алкоголизмом.

В настоящее время в России фактически отсутствует система государственной реабилитации алкоголезависимых.

В ежегодных докладах Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в качестве рекомендаций органам власти предлагалось открыть в регионе реабилитационный центр для лиц с алкогольной зависимостью.

Практически не разработана нормативная база организации реабилитационной помощи. Нуждается в совершенствовании сеть наркологических диспансеров; существует потребность в развертывании дополнительных коек как в наркологических диспансерах, так и в специализированных реабилитационных отделениях учреждений здравоохранения, а также в организации дневных стационаров.

Анализ сложившейся ситуации свидетельствует о необходимости лидирующей роли государства в развитии и финансировании реабилитационной помощи и разработке стандартов реабилитации алкоголезависимых граждан.

Необходима организация информационно-разъяснительных мероприятий по информированию населения об огромном вреде, который алкоголь причиняет здоровью, духовной целостности человека.

Государственная политика должна быть направлена на приоритет здоровья и предотвращение социальных проблем.

Нужна концепция антиалкогольной политики государства. Этой проблемой надо заниматься системно.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области направлено письмо Главному государственному санитарному врачу Российской Федерации Г. Г. Онищенко с рекомендациями о принятии концепции государственной политики

по снижению масштабов алкоголизма в Российской Федерации, а также мер к восстановлению системы государственной реабилитации лиц с алкогольной зависимостью.

В рамках Концепции гражданско-правового образования целесообразно организовать в образовательных учреждениях Калининградской области мероприятия, направленные на разъяснение ответственности за нарушение антиалкогольного законодательства.

***С целью предотвращения алкоголизации населения Калининградской области рекомендую:***

- ввести запрет на ночную торговлю спиртными напитками;
- запретить торговлю пивом и другими спиртными напитками в киосках;
- признать пиво с содержанием этилового спирта более 3,5% алкогольной продукцией;
- ввести запрет на любые виды рекламы алкоголя, пива, энергетических напитков;
- создать систему государственной реабилитации алкоголезависимых лиц;
- усилить контроль за соблюдением правил продажи и употребления пива и алкогольной продукции;
- принять комплекс мер по формированию у населения мотивации для ведения здорового образа жизни, в первую очередь среди молодежи.

#### **XI. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЯЗИ С ПРИМЕНЕНИЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГРАЖДАНСТВЕ, ПАСПОРТИЗАЦИИ, РЕГИСТРАЦИИ**

Незначительная часть обращений в 2009 году (11 жалоб) связана с вопросами оформления гражданства, паспортизации, регистрации, соблюдения прав соотечественников, прибывающих в Калининградскую область из других государств и регионов России.

Большинство обращений по вопросам гражданства и паспортизации нашли свое положительное разрешение после обращения Уполномоченного к начальнику Управления Федеральной миграционной службы России по Калининградской области.

Так, гражданин В., уроженец города Ташкента Республики Узбекистан прибыл в Калининградскую область с родителями в 1994 году; 6 мая 2005 года он был осужден. В феврале 2008 года обратился с заявлением в отделение УФМС России по Калининградской области в Славском районе об установлении личности и о выдаче вида на жительство и получил отказ. Уполномоченным ему было рекомендовано обратиться в суд с заявлением о досрочном снятии судимости; 14 января 2009 года Постановлением Славского районного суда ходатайство гражданина В. было удовлетворено, и 25 февраля 2009 года от него миграционной службой принято заявление о выдаче вида на жительство лица без гражданства. После получения вида на жительство он подал заявление о получении гражданства Российской Федерации в упрощенном порядке.

Супруги Б. обратились к Уполномоченному в связи с отказом отделением УФМС России по Калининградской области в Гурьевском районе в принятии заявлений о приеме в гражданство Российской Федерации из-за отсутствия у них листков убытия с прежнего места жительства.

Уполномоченный обратилась с запросом в Управление Федеральной миграционной службы по Калининградской области по вопросу проверки обоснованности отказа в приеме заявления об оформлении российского гражданства, в котором выразила свое отношение о незаконности отказа в приеме документов на основании отсутствия листков убытия у граждан, поскольку законом это не предусмотрено.

Запрос Уполномоченного службой УФМС России по Калининградской области был удовлетворен, и супруги Б. оформили российское гражданство.

Гражданка К. обратилась к Уполномоченному по вопросу нарушения ее прав как участника Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

После обращения Уполномоченного в Управление Федеральной миграционной службы России по Калининградской области права гражданки К. были восстановлены, и ей, как переселенцу, произведены следующие выплаты из федерального бюджета: единовременное пособие на обустройство в размере 100 тыс. руб.; компенсация транспортных расходов; ежемесячное пособие при отсутствии дохода от трудовой или предпринимательской деятельности.

Положительно решен вопрос и о провозе личного автомобиля заявительницы К. с прежнего места жительства в Калининградскую область.

По информации Калининградского областного суда, в 2009 году горрайсудами области окончено производство по 217 гражданским делам, связанным с применением Федеральных законов РФ от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве РФ» и от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ». Из них рассмотрено по существу с вынесением решения 206 дел, требования граждан удовлетворены по 199 делам (или 96,6%). В структуре указанных гражданских дел не являются распространенными заявления об оспаривании действий и решений Управления Федеральной миграционной службы России по Калининградской области, ее структурных подразделений и должностных лиц, паспортно-визовых подразделений ОВД. Абсолютное большинство гражданских дел, связанных с применением законодательства о гражданстве, составляют дела об установлении фактов, имеющих юридическое значение для приобретения гражданства РФ, — фактов постоянного проживания заявителя на территории РФ по состоянию на определенную дату или период.



### **1. О проблемах реализации прав граждан в связи с отсутствием регистрации по месту жительства (пребывания)**

Конституция Российской Федерации (ч. 1 ст. 27) гарантирует каждому (гражданам и негражданам РФ), законно находящимся в Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место жительства. По Закону «О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации»<sup>29</sup> регистрация по месту жительства и по месту пребывания, хотя и является обязательной, носит уведомительный характер, в то время как советская прописка носила разрешительный характер. С точки зрения Закона регистрация не является обстоятельством, порождающим права или обязанности, регистрация и ее отсутствие не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод. Об этом говорится в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 02.02.1998 года №4-П<sup>30</sup>. Тем не менее отсутствие регистрации по месту жительства вызывает немало трудностей для граждан, ее не имеющих.

Среди прав, которые незаконно поставлены в зависимость от наличия регистрации, — право на труд, на медицинскую

---

<sup>29</sup> См.: *О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации*: Закон РФ от 25.06.1993 года №5242-1 (ред. от 18.07.2006 года, с изм. от 25.12.2008 года). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

<sup>30</sup> *По делу* о проверке конституционности пунктов 10, 12 и 21 Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года №713: Постановление Конституционного суда РФ от 02.02.1998 года №4-П.

помощь, на совершение сделок с жильем, в том числе по ипотечным программам, на регистрацию автомобилей, на получение кредита, активное избирательное право.

В процессе осуществления мер социальной поддержки органы власти субъекта Российской Федерации могут предложить гражданину подтвердить факт его проживания на своей территории, но не вправе требовать, чтобы этот факт подтверждался исключительно регистрацией.

В медицинской сфере дискриминация привела к тому, что неработающие граждане без регистрации по месту жительства не могут оформить медицинский полис. Те же, кто медицинский полис имеет, не могут получить бесплатную медицинскую помощь на территории, не совпадающей с их регистрацией.

Действующее законодательство не дает четких и недвусмысленных определений таких понятий, как «место жительства» и «место пребывания». Для их разграничения используются формулировки «постоянно или преимущественно проживает» и «проживает временно». Между тем отсутствие единой интерпретации указанных понятий чревато прямым нарушением прав граждан.

Наибольшие сложности, связанные с отсутствием регистрации по месту жительства (пребывания), возникают у мигрантов. Как правило, найдя место для проживания (пребывания) и заключив соответствующий договор аренды с собственником жилого помещения, последний отказывается зарегистрировать своих постояльцев по месту жительства (пребывания), так как при необходимости выселить их из собственного жилого помещения сделать это будет невероятно сложно, даже при наличии судебного решения.

Необходимо закрепление законодательством Российской Федерации механизмов, гарантирующих уведомительный характер регистрации. Представляется, что в качестве факта проживания на соответствующей территории можно разрешить представлять либо регистрацию, либо договор аренды жилья.

Необходимо ликвидировать институт обязательной регистрации иностранных граждан по месту пребывания. Целесообразно пересмотреть нормативные правовые акты Российской Федерации, аннулируя в них нормы, препятствующие реализации права на свободу передвижения и выбор места жительства.

Следует прекратить правоприменительную практику, увязывающую реализацию прав и обязанностей с наличием регистрации по месту жительства.

Отмена «прописки», помимо всего прочего, уменьшит уровень коррупции в заинтересованных структурах.

## **ХII. О СОБЛЮДЕНИИ КУЛЬТУРНЫХ ПРАВ (ст. 44 Конституции Российской Федерации)**

### **1. О сохранении исторического наследия, бережном отношении к памятникам истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации)**

Согласно ч. 3 ст. 44 Конституции Российской Федерации каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

К Уполномоченному по правам человека в Калининградской области обратился Уполномоченный по правам человека в Орловской области Ю. С. Васютин, сообщивший, что в его адрес поступило заявление гражданина П. о неудовлетворительном состоянии братского захоронения в пос. Полевое Новомосковского поселения Гурьевского района Калининградской области.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области выехала к месту братского захоронения с проверкой полученной информации. Администрацией Новомосковского сельского поселения были приняты меры по приведению в порядок братской могилы.

Работа по приведению в надлежащий порядок воинских захоронений, в том числе являющихся объектами культурного наследия, осуществляется органами местного самоуправления в соответствии с полномочиями, предоставленными им Федеральными законами от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также Законом РФ от 14.01.1993 года № 4292-1 «Об увековечении памяти погибших при защите Отечества».

В Калининградской области реализуется также целевая Областная инвестиционная программа на 2009—2014 годы. По предложению Правительства Калининградской области муниципальным образованием «Гурьевский муниципальный район» в рамках имеющихся полномочий сформированы заявки на включение в вышеуказанную Программу для осуществления реконструкции в 2010 году воинских захоронений, находящихся в поселках Поддубное и Полевое.

В целях подготовки к праздничным мероприятиям, посвященным 65-летию Победы в Великой Отечественной войне, Губернатором области принято решение о дополнительном выделении 15 млн руб. на проведение ремонтно-реставрационных и восстановительных работ на воинских захоронениях.

## **2. О реализации свободы художественного творчества (ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации)**

По причине анклавности региона определенные проблемы возникают у жителей Калининградской области при перемещении на территорию Российской Федерации культурных ценностей, находящихся в собственности граждан РФ.

Вывоз культурных ценностей с территории Калининградской области на основную территорию России автомобильным и железнодорожным транспортом осуществляется с оформле-

нием свидетельства на право вывоза культурных ценностей, а также с уплатой госпошлины, установленной ст. 333.33 Налогового кодекса РФ. При этом в соответствии с Федеральным законом «О вывозе и ввозе культурных ценностей» от 15.04.1993 года №4804-1 выдача свидетельства и оплата госпошлины предусмотрены за право вывоза и временного вывоза с территории Российской Федерации. Данный порядок, безусловно, ограничивает права жителей региона на свободное перемещение культурных ценностей по территории России.

Балтийское управление Росохранкультуры предпринимало попытки самостоятельно решить проблему обязательной уплаты жителями Калининградской области госпошлины за право вывоза культурных ценностей на территорию России, но безуспешно. Представляется, что необходимо разработать и согласовать с Федеральной таможенной службой особый документ на транзит, дающий жителями Калининградской области на вывоз культурных ценностей на территорию России без процедуры проведения искусствоведческой идентификационной экспертизы заявленных к вывозу предметов, последующего (в зависимости от результатов экспертизы) оформления свидетельства и неправомочной оплаты госпошлины. Экспертизу культурных ценностей проводят аттестованные Росохранкультурой внештатные эксперты на платной основе, размер госпошлины определяется рыночной стоимостью предмета либо на основании предоставляемого владельцем товарного чека, в связи с чем процедура получения свидетельства на право вывоза культурных ценностей на территорию России для жителей Калининградской области еще и материально затратна. В такой ситуации заявители вынуждены пользоваться воздушным транспортом, что освобождает от оформления документов, но удорожает стоимость поездок и создает массу других проблем.

До настоящего времени также не решена проблема вывоза культурных ценностей паромом в Санкт-Петербург. Таможенные органы требуют от граждан предоставления разрешитель-

ных документов Росохранкультуры, в то время как таможенное оформление вывоза культурных ценностей паромом проводится на основании паспорта гражданина Российской Федерации, а не загранпаспорта.

Такая ситуация значительно ограничивает выставочную деятельность калининградских отделений творческих союзов и организацию персональных выставок калининградских художников на территории России.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области обратились молодые художники, сообщившие о вышеуказанных сложностях реализации своих творческих способностей. Во избежание дополнительных материальных затрат и трудностей оформления документов на вывоз картин, скульптур, графических работ художники были вынуждены перепрофилироваться на такой вид искусства, как боди-арт, где главным объектом творчества является тело человека.

### **ХIII. ПРОБЛЕМЫ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В ХОДЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕФОРМЫ ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОГО ХОЗЯЙСТВА**

Статьей 25 Всеобщей декларации прав человека в жизненный уровень человека, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включается такой обязательный компонент, как жилище.

Неотъемлемое право каждого человека на жилище закреплено также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах (ст. 11). Как следует из п. 1 ст. 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, право на жилище должно реализовываться при условии свободы выбора человеком места жительства.

Необходимость уважения жилища человека закреплена и ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

В ст. 40 Конституции Российской Федерации также закреплено право каждого на жилище. Конституционное право граждан на жилище относится к основным правам и заключается в обеспечении государством стабильного, постоянного пользования жилым помещением лицами, занимающими его на законных основаниях, в предоставлении жилища из государственного, муниципального и других жилищных фондов малоимущим и иным указанным в Законе гражданам, нуждающимся в жилище, в оказании содействия гражданам в улучшении своих жилищных условий, а также в гарантированности неприкосновенности жилища, за исключением случаев произвольного лишения граждан жилища (ст. 25, 40 Конституции Российской Федерации).

Основные принципы, формы и порядок реализации права граждан на жилище определены в Жилищном кодексе Российской Федерации, введенном в действие с 1 марта 2005 года.

Тем не менее жилищная проблема по-прежнему остается основной социальной проблемой населения Российской Федерации, включая Калининградскую область.

В городском округе «Город Калининград» на учете нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, по состоянию на 31.12.2009 года состоит 20205 граждан и членов их семей. Улучшили свои жилищные условия в течение 2009 года 167 граждан из числа ветеранов Великой Отечественной войны 1941—1945 годов, 6 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Социальные выплаты в виде бюджетного ассигнования за счет средств федерального бюджета для приобретения (строительства) жилого помещения предоставлены 51 гражданину (ветераны, инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов).

В 2009 году Уполномоченным по правам человека было рассмотрено коллективное обращение граждан о незаконной приватизации жилого помещения.

К Уполномоченному по правам человека в Калининградской области обратился коллектив граждан, проживающих по

ул. Звездной в Калининграде. Граждане сообщили, что ОАО «Калининградская генерирующая компания» необоснованно препятствует передаче общежития по ул. Звездной в муниципальную собственность с целью последующей приватизации жилых помещений.

Уполномоченным данное обращение в целях защиты жилищных прав граждан направлено в прокуратуру Калининградской области. Прокурорской проверкой было установлено, что в нарушение законодательства Российской Федерации общежитие по ул. Звездной Калининграда было включено в уставной капитал ОАО «Янтарьэнерго» и приватизировано им. Прокуратурой направлено в Арбитражный суд исковое заявление о признании недействительной сделки приватизации государственного имущества — здания общежития.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) осуществляется крайне неэффективно.

В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации (ЖК РФ) ответственность за содержание жилого фонда возложена на жильцов. Вместе с тем жилой фонд не передавался жильцам муниципалитетами в отремонтированном виде, как того требует ст. 16 ФЗ от 4.07.1991 года № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ»: «При приватизации занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, за бывшим наймодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда». Зачастую на протяжении многих лет, а порой и десятилетий капитальный ремонт в домах не производился, жильцы оплачивали муниципалитетам несуществующие услуги ЖКХ. В частности, собственники жилых помещений с 1996 года оплачивали проведение капитального ремонта в своих домах — структура платежей населения за жилье всех форм собственности состояла из стоимости коммунальных услуг, содержания, текущего и капитального ремонта мест общего пользования (Постановления Правительства Россий-



ской Федерации № 707 от 18 июня 1996 года и № 887 от 2 августа 1999 года).

А теперь проблемы с ремонтом жилья, которые не смогли решить муниципалитеты и государство, перекадываются на плечи граждан.

Особую тревогу вызывает состояние противопожарной безопасности жилых домов. Службы МЧС Калининградской области в 2009 году свои усилия направили на проверку противопожарной безопасности больниц, школ и иных учреждений. В то же время в последние годы участились случаи пожаров в жилых домах, в том числе с человеческими жертвами. Как правило, в старом жилом фонде электропроводка в местах общего пользования старая, не обеспечивает безопасности жилья.

Создание в 2007 году на основании ФЗ № 185-ФЗ от 21.07.2007 года государственной некоммерческой корпорации «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» с целью реанимации ветхого жилищного фонда стало значительным шагом в верном направлении.

Однако для оказания финансовой помощи ст. 14 Закона о Фонде предусмотрен длинный перечень трудновыполнимых условий, призванных, по мнению законодателя, вместе с восстановительными мероприятиями одновременно решить и организационные проблемы жилищно-коммунального хозяйства, а именно подвигнуть собственников в массовом порядке создавать ТСЖ.

На практике далеко не везде можно создать товарищества собственников жилья (ТЖС), особенно если в многоквартирных жилых домах проживает много пенсионеров, а состояние жилого фонда неудовлетворительное. Кроме того, практически каждый многоквартирный дом представлен собственниками, обладающими разными уровнями благосостояния. Одни получили в собственность помещения, занимаемые ими по договору социального найма, в результате приватизации и с трудом оплачивают коммунальные услуги, другие приобрели

квартиру в том же доме и могут себе позволить дополнительные затраты на капремонт помещения, застройку и благоустройство придомовой территории. Существование подобного социального неравенства негативно сказывается на процессе самоорганизации в многоквартирных домах.

Кроме того, предписывая собственникам помещений управлять своим многоквартирным домом, жилищное законодательство устанавливает, что такое управление должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан (ч. 1 ст. 161 ЖК РФ). Представляется, что такие требования к собственнику неприемлемы, поскольку в соответствии со ст. 1 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» под понятием «благоприятные условия» имеется в виду такое состояние среды обитания, при котором отсутствует всякое вредное воздействие ее факторов на человека, а под «безопасностью» — состояние защищенности жизненно важных интересов личности и общества от всяких угроз.

Очевидно, что ни то и ни другое в полной мере не в состоянии обеспечить собственники помещений в многоквартирном доме. Более того, возложение на них таких обязанностей подменяет компетенции многочисленных государственных органов, непосредственно призванных обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан, что предусмотрено ст. 5 и 6 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

Такой путь проведения реформы ЖКХ приводит к значительному разрушению жилого фонда. Граждане не в состоянии самостоятельно, за свой счет отремонтировать жилье в старом жилом фонде. В результате зачастую люди проживают в жилых помещениях, угрожающих их жизни и здоровью, а также жизни и здоровью окружающих.

В адрес Уполномоченного по правам человека обратилась гражданка Ж., проживающая в Калининграде. Она с 2007 года неоднократно обращалась в РСУ-24 Московского р-на по вопросу ремонта балкона, который на протяжении многих лет на-

ходился в аварийном состоянии, представлял опасность для окружающих. В 2008 году произошел случай, свидетельствующий о том, что балкон находится в состоянии, представляющим угрозу для жизни и здоровья людей: на коляску, в которой находился ее грудной ребенок, с балкона квартиры Ж. упал камень.

Из документов, представленных заявительницей, усматривалось, что финансовые средства на ремонт ее балкона в 2008 году выделялись, имеется наряд о том, что балкон отремонтирован в 2008 году. В действительности ремонт балкона не проводился. В отчете о проделанной работе за 2008 год МУП РСУ-24 отмечал, в числе прочего, и ремонт балкона Ж., что не соответствует действительности.

В 2009 году Ж. вновь обратилась в компетентные структуры по вопросу ремонта балкона. В марте 2009 г. комиссией МУП РСУ-24 Московского р-на был составлен акт обследования балкона; было установлено, что металлическое основание сгнило, металлическое ограждение у основания подвержено коррозии и частично сгнило, по периметру балкона осыпается основание бетонной плиты.

Администрация Московского р-на сообщила, что работы по ремонту балкона носят капитальный характер и они будут запланированы при условии, что общее собрание жильцов дома даст согласие на выделение средств на ремонт балкона.

Уполномоченный по правам человека выразила мнение о неправомерности такого решения. В соответствии с п. 4.2.4.2 «Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда», утвержденных Постановлением Госстроя РФ от 27.09.03 года № 170, при обнаружении признаков повреждения несущих конструкций балконов, лоджий, козырьков и эркеров работники организаций по обслуживанию жилищного фонда должны принять срочные меры по обеспечению безопасности людей и предупреждению дальнейшего развития деформаций. В случае аварийного состояния балконов, лоджий и эркеров необходимо закрыть и опломбировать входы на них, провести охранные работы и принять меры по их восстановлению.

Как следует из обзора судебной практики Верховного суда РФ, согласно ст. 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в РФ» обязанность по производству капитального ремонта жилых помещений многоквартирного дома, возникшая у бывшего наймодателя (органа местного самоуправления) и не исполненная им на момент приватизации гражданином занимаемого в этом доме жилого помещения, сохраняется до исполнения обязательства.

В результате обращения Уполномоченного по правам человека в органы прокуратуры специалисты ООО «РСУ №24» выполнили работы по ремонту балкона Ж. Было заменено ограждение, установлены отливы и поручни, проведена покраска балконного ограждения.

В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гражданки Г. из пос. Заливное Полесского р-на Калининградской области с жалобой на то, что с 2007 года в ее квартире отсутствуют водоснабжение и теплоснабжение. Заявительница — пожилой человек, перенесла тяжелую хирургическую операцию, не в состоянии носить воду из подвала и отапливаться электрообогревателем, неся дополнительные расходы за электроэнергию. Обращения Г. в администрацию Полесского городского округа были оставлены без удовлетворения.

Уполномоченным были направлены обращения в Жилищную инспекцию (службу) Калининградской области, главе администрации Полесского муниципального района, в результате система отопления и водоснабжения в квартире Г. были восстановлены.

Аналогичное обращение поступило от гражданина Ф. из Калининграда, инвалида (ампутирована нога), узника концлагеря, труженика тыла. У Ф. из-за неисправности сантехнического оборудования на кухне не было воды, ему тяжело было добираться до туалета, чтобы набрать воду. В ООО «ЖЭУ-13» Ф. обращался, но помощи не получил.

Уполномоченный обратилась к главе администрации Центрального р-на Калининграда с ходатайством об оказании помощи Ф., в результате водоснабжение в его квартире восстановлено.

В адрес Уполномоченного по правам человека с коллективным обращением обратились жители города Гурьевска, проживающие по ул. Строительной. Граждане жаловались, что до настоящего времени не произведен ремонт дорожного полотна по ул. Строительной, предусмотренный планом ремонта дорог на 2009 год, а также на неудовлетворительное теплоснабжение и необходимость ремонта канализации в доме.

После обращения Уполномоченного к главе администрации Гурьевского муниципального района силами управляющей компании в подвальном помещении дома №23 по ул. Строительной произведен ремонт систем канализации с частичной заменой участка трубопровода, а также установлена новая запорная арматура на стояках системы отопления. Теплоснабжение домов по ул. Строительной восстановлено в связи с переключением от котельной птицефабрики на вновь построенную газовую котельную. Работы по ремонту дорожного покрытия обещано произвести в 2010 году.

Жители Калининградской области возмущены и таким распространенным явлением, как «точечная застройка», уничтожающая парки, скверы, аллеи, детские площадки, дворы, а также автостоянки. В частности, Калининград практически не оборудован бесплатными автостоянками, парковками. Парковки для населения отсутствуют даже около многих административных зданий — Правительства Калининградской области, администрации городского округа «Город Калининград» и др. Даже сотрудники этих учреждений, приезжая на работу, имеют большие сложности с парковкой своих автомобилей.

Согласно ч. 3 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации, собственники помещений в многоквартирном доме вправе выбрать и изменить в любое время на основании решения общего собрания способ управления многоквартирным

домом. Однако на практике гражданам фактически навязывается как способ управления жильем, так и конкретные управляющие компании.

Уполномоченным по правам человека рассмотрены коллективные жалобы от граждан, проживающих в Калининграде по ул. Багратиона. В 2006 году собственники многоквартирных домов выбрали управляющей организацией МУП РСУ-24, претензий к ней не имели. В 2009 году между МУП РСУ-24 и ООО «МУП РСУ № 24» при согласовании с администрацией района и администрацией городского округа «Город Калининград» было заключено соглашение «О замене стороны в договоре». Этим соглашением частной управляющей компании переданы в полном объеме права и обязанности управляющей организации по договорам управления, заключенным между МУП РСУ-24 и собственниками помещений в многоквартирных домах. Кроме того, указанным соглашением от МУП РСУ-24 к ООО «МУП РСУ № 24» в полном объеме переданы права требования денежных средств от собственников жилых помещений.

Граждане сообщили также, что без их веденья образовались три компании с идентичными названиями (ООО «МУП РСУ № 24», ООО «МУП РСУ-24», ООО «РСУ № 24») и с одинаковыми юридическими адресами, которые поделили между собой многоквартирные дома без согласия жильцов дома.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась в прокуратуру Московского р-на Калининграда; было установлено, что вышеуказанное соглашение содержит признаки нарушения норм гражданского, жилищного и антимонопольного законодательства. Прокуратура обратилась в Арбитражный суд Калининградской области о признании сделки — соглашения «О замене стороны в договоре» — недействительной. Решением Арбитражного суда Калининградской области иски прокурора области были удовлетворены, соглашение от 06.04.2009 года «О замене стороны в договоре» признано недействительным.

Аналогичные жалобы поступают от других граждан, сообщающих о том, что без их веденья создаются управляющие компании, подделываются протоколы собраний, протоколы заочного голосования.

В Калининградской области не создан необходимый для успеха жилищно-коммунальных реформ конкурентный рынок услуг, предлагаемых управляющими организациями. Фактически бывшие ЖЭКи, преобразовавшись в коммерческие компании (как правило, в ООО), продолжают осуществлять в лучшем случае ту же деятельность, что и прежде, и практически никем не контролируются.

Приняв решение обязать собственников помещений выбрать способ управления своим многоквартирным домом, власти не обеспечили проведение необходимых мероприятий по разъяснению гражданам нововведений жилищного законодательства, преимуществ того или иного способа управления и порядка его реализации, по обучению собственников квартир участию в процессе управления и т. п.

Большинство владельцев квартир не знают о своих правах собственников, о возможностях и необходимости участия в управлении многоквартирным домом, не в состоянии разобратся в юридических тонкостях жилищного законодательства, у них нет ни опыта, ни профессионализма, ни времени, чтобы принимать участие в решении сложных вопросов по управлению жилым фондом. Об этом, в частности, свидетельствуют многочисленные обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Калининградской области с просьбами о разъяснении норм жилищного законодательства.

Право на информацию может быть реализовано с помощью размещения необходимой информации на стендах в ЖЭУ и управляющих компаниях, проведения семинаров не только общественными организациями, но и органами власти и местного самоуправления.

Граждане возмущены и тем, что при неэффективной деятельности жилищно-коммунальных органов, организаций по

содержанию и обслуживанию жилого фонда происходит непрерывный рост тарифов ЖКХ. Предоставляемые социально незащищенным гражданам жилищные субсидии не в полном объеме компенсируют расходы жильцов. Инвалиды, пенсионеры, граждане, оказавшиеся без работы, многодетные и одинокие родители не в состоянии оплатить счета по квартплате, в связи с чем сумма долгов по оплате ЖКХ растет.

Управляющие компании принимают самые решительные меры, направленные на взыскание долгов с неплательщиков, в том числе прибегая к услугам коллекторских агентств, которые, в свою очередь, зачастую действуют с нарушением прав граждан. Гражданам, имеющим задолженность перед жилищными организациями, рассылаются уведомления-требования с угрозами совершения действий, противоречащих законодательству Российской Федерации, либо входящих в компетенцию органов власти и допускающихся лишь в случаях, прямо предусмотренных законодательством Российской Федерации. Действия коллекторских агентств зачастую осуществляются с нарушением права на личную и семейную жизнь граждан, права на тайну персональных данных, а также права на безопасность и урегулирование конфликтов способами, предусмотренными законодательством Российской Федерации, что подтвердила прокуратура Калининградской области, объявив одному из коллекторских агентств предостережение о недопустимости нарушений законодательства.

Другим способом повлиять на неплательщиков за жилищно-коммунальные услуги является публикация списков должников в СМИ. Так, в Калининградской области были случаи публичного размещения списков граждан, имеющих задолженность за жилищно-коммунальные услуги (сведений о фамилиях, инициалах, адресах проживания и размерах долга конкретных лиц), что противоречит требованиям п. 1 ст. 3 Федерального закона «О персональных данных».

В целях сокращения задолженности по оплате за жилищно-коммунальные услуги глава администрации Калининграда



своим постановлением утвердил положение о комиссии по урегулированию вопросов, связанных с взысканием с населения задолженности за жилищно-коммунальные услуги (ЖКУ). Главам районов Калининграда поручено образовать комиссии по урегулированию вопросов, связанных с взысканием с населения задолженности за жилищно-коммунальные услуги. В задачи и полномочия комиссии по долгам за ЖКУ входит рассмотрение фактов и причин образовавшейся задолженности по оплате жилья и коммунальных услуг, выработка предложений по заключению нанимателями и собственниками жилых помещений с управляющей организацией соглашения о погашении долгов.

К сожалению, органы исполнительной власти не слишком заботятся о том, чтобы принимать эффективные меры по возврату долгов перед гражданами за невыполнение на протяжении многих лет принятых на себя обязательств по содержанию в надлежащем состоянии жилищного фонда, жилищно-коммунального хозяйства. У самих граждан практически нет возможности защитить свои права на своевременное получение качественных жилищно-коммунальных услуг, особенно в случае недополучения таких услуг в прошлые годы. Согласно Закону № 189 «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» Жилищный кодекс применяется только по отношению к тем правам и обязанностям сторон, которые появились после 1 марта 2005 года — даты вступления в силу нового ЖК, что дает право гражданам отстаивать свои права потребителей жилищно-коммунальных услуг в суде. Однако механизм реализации данного права федеральным законодательством четко не регламентирован, что ставит граждан в затруднительное положение при защите своих прав.

Для успешного решения застаревшей и по-прежнему наиболее социально сложной проблемы обеспечения доступным жильем граждан Российской Федерации, помимо развития ипотечного кредитования и государственных субсидий, не ме-

нее важно поощрять и создавать благоприятные условия для приобретения жилья теми, кто может сделать это исключительно за счет личных средств. К сожалению, немало граждан, активно инвестировавших свои сбережения в строительство жилья различными компаниями, оказались обманутыми.

До недавнего времени при отсутствии специального правового регулирования отношений между застройщиками и дольщиками застройщики предлагали гражданам заключать различные виды договоров: о совместной деятельности, подряда, возмездного оказания услуг, простого товарищества, соинвестирования и т. д. Принятый 30 декабря 2004 года Федеральный закон № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» упорядочил процесс привлечения средств граждан в долевое строительство. Закон наделил соответствующие органы государственной власти Российской Федерации полномочиями по осуществлению государственного регулирования, а также контроля и надзора в области жилищного долевого строительства. Законом предусмотрен комплекс мер по неукоснительному обеспечению исполнения застройщиком своих обязательств перед участником долевого строительства, но так как многие договоры по проблемным объектам жилищного строительства были заключены до вступления в силу упомянутого Закона, это стало основной причиной нарушений прав соинвесторов жилищного строительства.

Органы власти не предпринимают необходимых мер для решения проблем обманутых инвесторов жилищного строительства, расценивают возникшие конфликты как гражданско-правовые споры о возмещении материального ущерба и предлагают решать их в судебном порядке, в то время как зачастую органы власти сами активно пропагандировали строительные организации, указывая на них как на надежного партнера.

В 2009 году Калининградский окружной Совет депутатов пошел навстречу обманутым дольщикам. Было принято реше-

ние о частичном освобождении ЖСК «Инициатива плюс», объединяющего обманутых дольщиков компании «Калининграджилстрой», от уплаты той части арендной стоимости за землю, которая идет в городской бюджет.

Одной из причин возникновения проблем граждан, вкладывающих средства в жилищное строительство, остается недостаточная правовая грамотность населения.

Проблема обеспечения жильем социально незащищенных граждан также решается неэффективно. К примеру, только в Калининграде по состоянию на 1.01.2009 года числилось в общей очереди на получение жилья 19445 человек. Улучшили жилищные условия в 2008 году всего 207 семей, из них 7 — из общей очереди, в которой стояли на учете с 1962 года.

В то же время Жилищный кодекс Российской Федерации предоставляет возможность выселения граждан, в том числе детей, из жилого помещения без предоставления другого жилого помещения. В этих случаях нет никакой надежды на помощь государства в обеспечении граждан при необходимости временным социальным жильем.

Согласно информации, предоставленной Калининградским областным судом, за 2009 год было окончено 977 гражданских дела о выселении (независимо от принадлежности жилищного фонда), из них с вынесением решения рассмотрено 728 дел, в том числе 578 дел с удовлетворением исковых требований. В данную категорию входят, в числе прочего, иные дела о выселении граждан без предоставления другого жилого помещения, которых всего за указанный период было окончено 849, из них 658 дел рассмотрено по существу с вынесением решения, в том числе 538 дел с удовлетворением заявленных требований о выселении. Среди оконченных дел 43 — по требованиям о выселении из служебных помещений, из которых 36 дел рассмотрены с вынесением решения, 31 — с удовлетворением требований. В 2009 году районными (городскими) судами окончено 95 дел о выселении бывших членов семьи, являющихся несовершеннолетними (независимо от принадлежности

жилищного фонда). Из них с вынесением решения рассмотрено 81 дело, с удовлетворением требований — 64.

При рассмотрении дел о выселении бывших членов семьи, в том числе несовершеннолетних, из жилищного фонда, находящегося в собственности граждан, суды исходили из того, что в силу положений п. 4 ст. 31 ЖК РФ в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением не сохраняется, если иное не установлено соглашением между собственником и бывшим членом семьи.

В том случае, если у бывшего члена семьи собственника жилого помещения отсутствует другое жилое помещение и с учетом имущественного положения нет возможности приобрести для себя другое жилое помещение, суды в соответствии с положениями вышеуказанной нормы ЖК РФ принимали решения о сохранении за такими лицами права пользования жилым помещением на определенный срок, указав, что по истечении указанного срока право пользования им у бывшего члена семьи собственника прекращается. Согласно п. 1 ст. 35 ЖК РФ в случае прекращения у гражданина права пользования жилым помещением по основаниям, предусмотренным ЖК РФ и другими федеральными законами, договором, или на основании решения суда данный гражданин обязан освободить соответствующее жилое помещение (прекратить пользоваться им). Если данный гражданин в срок, установленный собственником соответствующего жилого помещения, не освобождает указанное жилое помещение, он подлежит выселению по требованию собственника на основании решения суда.

С учетом положений ст. 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» суды отказывали в исках о выселении, если на момент приватизации жилого помещения бывшие члены семьи собственника жилого помещения имели равные права пользования этим жилым помещением с лицом, его приватизировавшим.

В случаях, когда при приобретении в собственность жилого помещения было оговорено, что член семьи прежнего собственника сохраняет право пользования спорным жилым помещением, суды расценивали такое условие договора как соглашение между собственником и проживающим в данной квартире лицом и в иске о выселении отказывали.

Кроме того, суды исходили из того, что право пользования бывших членов семьи собственника, имевших на момент приватизации равные права с лицом, которое приобрело в собственность данное жилое помещение, но отказавшихся от приватизации жилого помещения, носит бессрочный характер, и при переходе права собственности к другому лицу они не могут быть выселены из этого жилого помещения.

Собственниками жилых помещений заявлялись также иски о выселении лиц, являющихся членами семьи собственника, по тем основаниям, что указанные лица длительное время фактически с ним не проживают. Установив, что бывшие члены семьи добровольно выехали из жилого помещения, принадлежащего собственнику, однако не снялись с регистрационного учета, по иску собственника жилого помещения суды выселяли таких лиц со снятием с регистрационного учета.

Что касается практики рассмотрения исков о выселении таких лиц из жилищного фонда, занимаемого по договору социального найма, то в данном случае суды устанавливают, приобретено ли ответчиком равное с нанимателем право пользования спорным жилым помещением. Так, в случае, если вселение имело место до введения в действие Жилищного кодекса РФ, суды исходят из того, что в силу ст. 54 ЖК РСФСР равное с нанимателем право пользования жилым помещением могло быть приобретено лишь в случае вселения с согласия всех совершеннолетних членов семьи нанимателя и при условии, что не было иного соглашения о пользовании жилым помещением.

При разрешении исков о признании лица не приобретшим право пользования жилым помещением по договору социаль-

ного найма в случае установления, что имел место лишь факт регистрации по месту жительства, однако в жилое помещение данное лицо фактически не вселялось, судами принимались решения о признании таких лиц не приобретшими права пользования жилым помещением и о снятии их с регистрационного учета, поскольку сам по себе факт регистрации каких-либо прав на жилое помещение не порождает.

При разрешении споров о признании права пользования жилым помещением в случаях, когда имело место временное проживание в жилом помещении (например, с целью оказания помощи престарелым нанимателям), суды исходили из того, что такое проживание не может свидетельствовать о приобретении права пользования жилым помещением, следовательно, по отношению к спорному жилому помещению такие лица являются временными жильцами, поэтому подлежат выселению на основании ст. 80 ЖК РФ.

Кроме того, судами разрешались требования о выселении членов семьи либо бывших членов семьи, заявленных по основаниями п. 3 ст. 83 ЖК РФ (выезд нанимателя и членов его семьи в другое место жительства). В обоснование иска истцы, как правило, ссылались на длительное непроживание таких лиц в жилом помещении, неуплату ими платежей за жилое помещение, отсутствие интереса к жилому помещению и отсутствие принадлежащих им вещей. Судами проверялось, в действительности ли ответчик выехал на новое постоянное место жительства, приобрел ли он право пользования жилым помещением. Суды принимали решения об отказе в иске о расторжении договора социального найма жилого помещения и выселении в случае установления, что непроживание носило временный характер, права на другое жилое помещение ответчиком не приобретено, не утрачен интерес к спорному жилью, а непроживание в жилом помещении бывшего члена семьи нанимателя было обусловлено неприязненными отношениями с супругом, который поменял замки, ключи не передал и препятствовал проживанию в жилом помещении.

***В целях реализации конституционного права на жилье рекомендую:***

- разработать национальный проект по ремонту старого жилого фонда и объектов ЖКХ, а также строительству новых объектов водо-, тепло- и газоснабжения;
- продолжить разработку и реализацию мер, в том числе законодательных, по повышению уровня доступности ипотечного кредитования;
- принять меры в целях строительства необходимого количества социального жилья;
- содействовать обманутым соинвесторам жилищного строительства в решении их проблем, в том числе путем принятия на федеральном уровне нормативно-правовых актов, направленных на защиту прав граждан, вложивших собственные средства в строительство жилья;
- вернуть льготы по оплате жилья инвалидам, проживающим в приватизированных квартирах;
- в связи с экономическим кризисом заморозить тарифы ЖКХ.

#### **XIV. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ**

В 2009 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено 14 обращений от военнослужащих и членов их семей. Как и прежде, это были жалобы на низкие размеры пенсий, непредоставление по льготной очереди жилых помещений, необоснованное увольнение со службы, неуставные отношения в воинских частях, а также в связи с привлечением военнослужащих к принудительному труду, отказом военкоматов в предоставлении отсрочки в призыве на военную службу.

По сравнению с 2008 годом количество жалоб значительно сократилось, тогда было рассмотрено 26 жалоб в защиту прав военнослужащих.

С помощью Уполномоченного в 2009 году положительно разрешены отдельные жалобы, связанные с нарушением прав военнослужащих и членов их семей.

Граждане Э. и Ш. обратились к Уполномоченному по правам человека в защиту прав своих сыновей, проходящих службу в воинской части г. Советска, в связи с неуставными отношениями. По запросу Уполномоченного военной прокуратурой проведена проверка, по результатам которой приняты предусмотренные законом меры, виновные лица привлечены к ответственности.

С жалобой по жилищному вопросу к Уполномоченному обратилась ветеран Великой Отечественной войны, инвалид второй группы гражданка О. для выделения ей денежных средств с целью приобретения жилья. Уполномоченный обратился в Министерство социальной политики и труда Правительства Калининградской области, и жалоба гражданки О. была полностью удовлетворена: выделены денежные средства для покупки жилого помещения.

К Уполномоченному обратилась гражданка М. об оказании содействия в оформлении военной пенсии. После обращения Уполномоченного к военному комиссару города Калининграда пенсия заявительнице была оформлена.

В 2009 году прокуратурой Балтийского флота зарегистрировано 514 преступлений, совершенных военнослужащими воинских частей и учреждений, дислоцирующихся на территории Калининградской области, в том числе 127 преступлений, совершенных на почве нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими, что на 53 % больше, чем в прошлом году (в 2008-м — 83).

В результате преступлений и происшествий погибло 17 военнослужащих, 4 военнослужащим причинен тяжкий вред здоровью.

В 2009 году военным следственным управлением СК при прокуратуре РФ по Балтийскому флоту и органами дознания в ВС РФ, иных войсках, воинских формированиях и органах, в



которых Законом предусмотрена военная служба, возбуждено 89 уголовных дел о преступлениях, связанных с нарушениями уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. За совершение преступлений указанной категории военными судами осуждено 89 лиц.

Одной из наиболее актуальных проблем на Балтийском флоте остается обеспечение жилыми помещениями военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы, и членов их семей.

По состоянию на 1 января 2010 года нуждающимися в жилье на постоянной основе являются 3574 военнослужащих.

С целью решения вопросов, связанных с обеспечением жильем военнослужащих Балтийского флота, по обращению командования флотом руководством Министерства обороны принято решение о приобретении 1139 квартир путем прямой покупки и долевого участия в строительстве.

На основании заявки командования Балтийским флотом заключены государственные контракты на участие в долевом строительстве жилых домов в Калининграде, с передачей Балтийскому флоту 112 квартир.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области и сотрудниками аппарата в декабре 2009 года проведена проверка по обеспечению основных прав и свобод человека и гражданина на калининградском городском призывном пункте. В ходе проверки установлено, что ежедневная нагрузка на врачей-специалистов, сотрудников отделения призыва составляет 70—75 человек, а в отдельные дни — до 135 человек, что превышает установленную норму (50 человек) без учета юношей, направленных на повторное и дополнительное обследование.

Санитарно-техническое состояние городского призывного пункта не соответствует нормам обеспечения помещениями призывных пунктов: в одном кабинете работают по два врача-специалиста, отсутствует водоснабжение, врачи пользуются ручным умывальником типа «Мойдодыр», где слив воды производится в эмалированное ведро. Надлежаще оборудованного

и охраняемого помещения для переодевания нет. Имеются случаи хищения вещей призывников. Площадь коридоров, лестничных проемов, подсобных помещений мала, что затрудняет работу призывной комиссии, вызывает законные претензии со стороны призывников и их родителей.

В конце декабря 2009 года здание призывного участка военного комиссариата Калининграда пострадало от пожара. Для создания на призывном участке военного комиссариата надлежащих условий Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась к главе городского округа «Город Калининград» и к главе администрации городского округа «Город Калининград» для оказания необходимой организационной и материальной помощи в улучшении условий и деятельности данного призывного пункта. Администрацией Калининграда совместно с командованием Балтийского флота решен вопрос о предоставлении помещения для размещения призывного пункта. Предложения по увеличению состава врачей-специалистов направлены для принятия решения Губернатору Калининградской области.

Имеющиеся недостатки на призывном участке военного комиссариата Калининграда существенно мешают нормальной работе сотрудников военкомата, врачей призывной комиссии, поэтому требуется решение следующих вопросов:

- размещение призывного пункта в подходящем для этих целей здании;
- увеличение вдвое численности штата сотрудников военкомата, врачей, медсестер;
- увеличение количества рабочих помещений для сотрудников и членов призывной комиссии;
- оснащение всех врачебных кабинетов кварцевыми установками для очистки воздуха;
- капитальный и косметический ремонт (проведение канализации и водоснабжения) во всех помещениях призывного пункта.

Учитывая, что нынешняя малочисленная призывная комиссия выполняет объем работы пяти призывных комиссий,

функционировавших ранее в пяти районах города, трудится с тройной нагрузкой, для создания нормальной работы комиссии необходимо дополнительное здание и дополнительная призывная и врачебная комиссия.

В рамках организации взаимодействия с общественными объединениями, уставными целями которых являются защита прав призывников, в состав всех призывных комиссий муниципальных образований и призывной комиссии области включены представители районных (городских) и областного советов родителей военнослужащих и допризывной молодежи; на инструкторско-методические сборы, заседания призывных комиссий области и муниципальных образований для участия в работе приглашались представители Комитета солдатских матерей Калининградской области. Правительством региона совместно с военным комиссариатом области и Комитетом солдатских матерей разработан и ведется единый реестр нарушений, составляемый по обращениям граждан по вопросам, связанным с призывом на военную службу.

Правительством Калининградской области совместно с областным военным комиссариатом разработана «Памятка призывнику», содержащая основные положения федерального законодательства РФ по вопросам призыва на военную службу, разъясняющая права призывников. Памятки вручаются гражданам, подлежащим призыву на военную службу на заседаниях призывных комиссий муниципальных образований.

#### **XV. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЛЕНОВ ЭКИПАЖЕЙ ИНОСТРАННЫХ СУДОВ (ст. 21, 22, 27 Конституции Российской Федерации)**

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обеспокоена ростом числа актов пиратства и вооруженного разбоя, случаями нападения на суда и захвата людей с целью выкупа.

Это создает серьезную угрозу безопасности международного морского судоходства, международному миру и безопасности, нарушает международные нормы, закрепленные во Всеобщей декларации прав человека 1948 года, Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми 2005 года, Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности 2000 года, Конвенции ООН по морскому праву 1982 года, Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства 1988 года, Международной конвенции по охране человеческой жизни на море 1974 года и др.

В Конституции Российской Федерации в качестве приоритетных прав человека и гражданина провозглашается право на достоинство личности (ст. 21) право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на свободу передвижения (ст. 27). Согласно ст. 56 Конституции Российской Федерации, право на достоинство личности не подлежат ограничению. Члены экипажей судов, захваченных пиратами, среди которых неоднократно бывали жители Калининградской области, оказались в ситуации нарушения их конституционных прав, прав человека, предусмотренных международными нормами.

На международном уровне борьба с пиратством регулируется Женевской конвенцией об открытом море 1958 года и Конвенцией ООН по морскому праву 1982 года (вступила в силу 16 ноября 1994 года)<sup>31</sup>.

Помимо этого, действуют Конвенция «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства» и Протокол «О борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности стационарных платформ, расположенных на континентальном шельфе» (оба документа приняты в Риме 10 марта 1988 года). Эти акты были подписа-

---

<sup>31</sup> Российская Федерация ратифицировала Конвенцию ООН по морскому праву Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 30-ФЗ.

ны еще СССР в 1989 году и ратифицированы Федеральным законом от 6 марта 2001 года №22-ФЗ<sup>32</sup>.

В соответствии с Конвенцией 1982 года (ст. 101) пиратством является любое из перечисленных ниже действий:

«а) любой неправомерный акт насилия, задержания или любой грабеж, совершаемый с личными целями экипажем или пассажирами какого-либо частновладельческого судна или частновладельческого летательного аппарата и направленный:

i) в открытом море против другого судна или летательного аппарата или против лиц или имущества, находящихся на их борту;

ii) против какого-либо судна или летательного аппарата, лиц или имущества в месте вне юрисдикции какого бы то ни было государства;

б) любой акт добровольного участия в использовании какого-либо судна или летательного аппарата, совершенный со знанием обстоятельств, в силу которых судно или летательный аппарат является пиратским судном или летательным аппаратом;

с) любое деяние, являющееся подстрекательством или сознательным содействием совершению действия, предусмотренного в подп. «а» или «б»<sup>33</sup>.

Аналогичное определение дается и в Конвенции об открытом море 1958 года (ст. 15).

В Российской Федерации ст. 227 Уголовного кодекса РФ пиратство определяется как «нападение на морское или речное судно в целях завладения чужим имуществом, совершенное с применением насилия либо с угрозой его применения».

Как видно из вышеуказанного определения пиратства, оно коренным образом отличается от определения, данного в международных конвенциях. Представляется, что несоответствие норм уголовного права России и других государств нормам

---

<sup>32</sup> *Собрание законодательства РФ*. 2001. № 11. Ст. 999.

<sup>33</sup> *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 48. Ст. 5493.

международного права, отсутствие единства правовых подходов являются препятствием для решения проблемы пиратства; а преступлением, непосредственно связанным с пиратством, выступает торговля людьми.

Основным международно-правовым актом, в котором дается понятие торговли людьми, является Конвенция ООН о борьбе с торговлей людьми и эксплуатацией проституции третьими лицами 1949 года, к которой Россия присоединилась в 1954 году.

В апреле 2004 года Россия ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности от 12 декабря 2000 года и дополняющий ее Протокол о предупреждении, пресечении и наказании за торговлю людьми, особенно женщинами и детьми.

Понятие торговли людьми и наказания за нее содержится в ст. 3 Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми. Оно означает осуществляемые в целях эксплуатации вербовку, перевозку, передачу, укрывательство или получение людей путем угрозы силой либо ее применения или других форм принуждения, похищения, мошенничества, обмана, злоупотребления властью или уязвимостью положения либо путем подкупа в виде платежей или выгод, для получения согласия лица, контролирующего другое лицо.

Согласно ст. 127.1 Уголовного кодекса Российской Федерации<sup>34</sup>, торговля людьми — это «купля — продажа человека, иные сделки в отношении человека, а равно совершенные в целях его эксплуатации вербовка, перевозка, передача, укрывательство или получение».

Представляется возможным рассмотреть вопрос о квалификации захвата судна и удержания членов экипажа в качестве заложников как торговлю людьми, в связи с тем, что судно и груз, как правило, бывают застрахованными, а захват

---

<sup>34</sup> Введена Федеральным законом от 08.12.2003 года № 162-ФЗ.

судна происходит с целью получения выкупа членов экипажа, которые удерживаются в качестве заложников насильно.

Необходимость решения проблемы пиратства подчеркивалась неоднократно, в частности Генеральной Ассамблеей ООН в ее резолюции, касающейся Мирового океана и морского права, Советом Безопасности ООН в его резолюциях 1772 (2007) и 1801 (2008), Генеральным секретарем в его докладах по Сомали, а также Международной морской организацией в ее резолюции A.1002(25).

Вместе с тем осуществляемых инициатив по-прежнему недостаточно. Акты пиратства и разбойных нападений на суда продолжаются.

Двадцать девятого октября 2009 года пираты захватили в Индийском океане тунцеловный сейнер «Тай Юнион-3» с российским экипажем на борту, отконвоировали его к побережью Африканского Рога на одну из своих баз. Среди 27 членов экипажа — 23 гражданина Российской Федерации, жители Калининградской области.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области предложила Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, уполномоченным по правам человека в субъектах РФ обратиться в Совет Безопасности Организации Объединенных Наций с ходатайством о принятия адекватных и последовательных мер по спасению членов экипажа тунцеловного сейнера «Тай Юнион-3», оказавшихся объектами работорговли, по недопущению впредь фактов нападения на суда и захвата людей с целью выкупа.

Принимая во внимание, что пиратство в настоящее время является главной угрозой международному судоходству в ряде районов Мирового океана, одной из наиболее серьезной угроз реализации прав моряков, необходимо более эффективное международное сотрудничество в борьбе с этим особо опасным видом преступной деятельности.

В 2009 году Уполномоченный по правам человека в Калининградской области встретила с экипажем сторожевого ко-

рабля ВМФ России «Неустршимый». Экипаж корабля в течение четырех месяцев выполнял боевую задачу в районе Африканского Рога — сопровождал гражданские суда, защищая их от нападения сомалийских пиратов. За это время корабль провел более 60 судов. За вклад в дело защиты прав и свобод человека и гражданина, за отвагу, верность долгу, патриотизм, проявленные при выполнении задач по обеспечению безопасности судоходства гражданских судов у побережья Сомали, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области вручил экипажу почетную грамоту.

## **XVI. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УСЛОВИЯХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

В 2009 году деятельность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по обеспечению конституционных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, в следственных изоляторах, изоляторах временного содержания, а также камерах для административно-задержанных лиц, как и ранее, строилась в соответствии с нормами международного права законодательства Российской Федерации.

В 2009 году значительно снизилось количество жалоб от осужденных и заключенных под стражу лиц на условия содержания в исправительных колониях области, в изоляторах временного содержания и камерах для административно-задержанных при отделах внутренних дел.

### **1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний**

В учреждениях Управления Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) России по Калининградской области на 1 января 2010 года содержалось 4497 человек (на 1 ян-



варя 2009 года — 4505), в том числе 4158 мужчин (на 1 января 2009 года — 4131), 311 женщин (на 1 января 2009 года — 328), 28 несовершеннолетних (на 1 января 2009 года — 46).

В 2009 году в аппарат Уполномоченного по правам человека поступило 92 жалобы на условия содержания и действия сотрудников системы УФСИН России по Калининградской области, на несогласие с действиями органов дознания, предварительного следствия и суда. В 2008 году было 294 таких жалобы.

Из следственного изолятора Калининграда (ФБУ ИЗ-39/1) в адрес Уполномоченного в 2009 году поступило 42 обращения, в 2008-м — 184.

Из следственного изолятора №4, расположенного в ФБУ ИК-13 в пос. Славяновка Багратионовского р-на, поступило 16 обращений.

Из исправительных колоний в 2009 году к Уполномоченному поступило 43 заявления от осужденных, в 2008-м — 56.

Количество обращений к Уполномоченному, поступивших от подозреваемых, обвиняемых и осужденных из следственного изолятора Калининграда, сократилось почти в три раза (в 2008 году — 184 обращения, а в 2009-м — 42).

Представляется, что значительное сокращение количества обращений из мест лишения свободы связано с финансово-экономическим кризисом. На фоне значительных трудностей с трудоустройством и социальной защитой граждан на свободе лица, находящиеся в местах принудительного содержания, легче смиряются с отсутствием комфорта.

Тем не менее в адрес Уполномоченного по правам человека по-прежнему поступали жалобы на действия администрации исправительных колоний по вопросам ненадлежащих условий содержания в исправительных учреждениях, неправомерного применения физического воздействия к осужденным, необоснованного наложения дисциплинарных взысканий, ненадлежащего медицинского обслуживания; на нарушение правил внутреннего распорядка исправительных учреждений; на

неправомерное поведение руководства и сотрудников исправительных учреждений; на неотправку почтовой корреспонденции; на необоснованный отказ администрации исправительных учреждений в ходатайстве перед судом об условно-досрочном освобождении от наказания; на непредоставление администрацией исправительных учреждений свиданий с родными и близкими.

Фактов нарушения прав женщин и детей, находящихся под стражей и в местах лишения свободы, а также фактов массового неповиновения осужденных законным требованиям администрации в 2009 году не выявлено.

По всем жалобам Уполномоченным по правам человека и сотрудниками аппарата, а также по инициативе Уполномоченного органами прокуратуры проведены проверки, о результатах которых Уполномоченный проинформировала заявителей.

Выявленные нарушения прав осужденных по требованию Уполномоченного и представлениям прокурора Калининградской области устранялись руководством УФСИН и органами предварительного расследования при отделах внутренних дел.

Продолжилось взаимодействие аппарата Уполномоченного с УФСИН МЮ РФ по Калининградской области в форме обмена информацией при проверке жалоб, совместного посещения мест лишения свободы, участия в мероприятиях по правовому просвещению, выработке согласованных позиций по совершенствованию мер правовой защиты, проведения круглых столов по вопросам совершенствования нормативно-правовой базы функционирования уголовно-исполнительной системы, по проблемам улучшения условий содержания заключенных и соблюдения их прав.

Улучшению ситуации с обеспечением прав человека в местах лишения свободы способствовала также деятельность института помощника начальника УФСИН МЮ РФ по Калининградской области по правам человека.

В 2009 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были проверены по обращениям подозреваемых, обвиняемых

и осужденных следующие учреждения пенитенциарной системы Калининградской области: ФБУ ИЗ-39/1; ФБУ — ИЗ-39/4; ФГУ ИК-13, ФБУ — ИК-9; ФБУ ИК-8; ФБУ ИК-7; ЛИУ-5, следственный изолятор УВД Калининграда.

Благодаря вмешательству Уполномоченного по правам человека были вынесены решения в пользу следующих заявителей:

— в интересах обвиняемого М., содержащегося в следственном изоляторе № 1 Калининграда, чьи интересы представлял адвокат К., обратившийся по вопросу незаконного задержания М. органами следствия по подозрению в совершении преступления;

— осужденного К., обратившегося с жалобой на незаконные действия администрации исправительной колонии № 12 в части невыплаты ему заработной платы;

— осужденного Т. из ИК-13, обратившегося по вопросу оказания содействия в оформлении паспорта гражданина Российской Федерации.

В пенитенциарных учреждениях области содержится 256 больных туберкулезом (270 — в 2008-м), 486 ВИЧ-инфицированных осужденных (354 — в 2008-м). Неизменно остро стоят вопросы медицинского обеспечения заключенных, прежде всего ВИЧ-инфицированных, больных туберкулезом и гепатитом. В 2009 году жалобы из мест лишения свободы от этой категории лиц связаны с нехваткой эффективных медицинских препаратов, оборудования, низким качеством лечения и содержанием больных. Как и ранее, основными проблемами, затрудняющими оказание медицинской помощи, являются: нехватка врачей-специалистов; недостаточная оснащенность медицинских подразделений оборудованием и медицинским имуществом, изношенность практически всей диагностической аппаратуры. Ситуацию можно изменить коренным образом только в случае улучшения финансирования.

По-прежнему остается актуальной проблема трудоустройства заключенных в местах лишения свободы. Количество нетрудоустроенных лиц в колониях в 2009 году увеличилось на

241 человека по сравнению с 2008 годом. По информации УФСИН, осужденных, не трудоустроенных из-за непредоставления работы администрацией колоний, в 2009 году не было, количество нетрудоустроенных увеличилось не по вине администрации УФСИН, а в связи с нежеланием осужденных работать.

Уполномоченному поступали жалобы осужденных по поводу нарушения трудового законодательства в исправительных учреждениях: на низкую оплату труда, чрезмерное удержание финансовых средств из заработка и пенсии. Отдельные жалобы после проверки были удовлетворены, права осужденных восстановлены.

По-прежнему требуют своего разрешения в целях защиты прав осужденных, содержащихся в исправительных колониях, следующие вопросы:

- материальное обеспечение осужденных;
- соблюдение норм санитарной площади камер в СИЗО, установление радиочек в каждой камере, совершенствование вентиляции камер, их освещение;
- максимальное трудоустройство осужденных;
- устранение нарушений условий содержания осужденных;
- устранение нарушений, связанных с водворением в штрафной изолятор за нарушение правил внутреннего распорядка учреждения;
- усиление контроля за правомерностью наложения дисциплинарных взысканий;
- улучшение медицинского обслуживания осужденных;
- совершенствование воспитательной работы администрацией учреждений в отношении осужденных;
- недопущение нарушений Закона в области соблюдения всех прав и свобод осужденных;
- усиление прокурорского надзора за деятельностью учреждений пенитенциарной системы Калининградской области;
- усиление контроля за применением физической силы в отношении подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в

СИЗО, осужденных, отбывающих наказание в исправительных колониях; принятие мер, исключающих гибель заключенных в учреждениях пенитенциарной системы;

— обеспечение библиотек УФСИН юридической литературой и литературой для иностранных граждан;

— обеспечение контроля за своевременным отправлением адресатам почтовой корреспонденции от лиц, содержащихся в СИЗО и исправительных колониях, в том числе жалоб на действия администрации учреждений;

— оказание правовой помощи подозреваемым, обвиняемым и осужденным лицам по вопросам, касающимся их личных имущественных и неимущественных прав;

— оказание надлежащей правовой помощи в защите интересов лиц, находящихся под стражей по уголовному делу, профессиональными защитниками; обеспечение, организация правового просвещения осужденных в колониях;

— реабилитация осужденных после отбытия наказания.

## **2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации**

В 2009 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были проверены по обращениям граждан изоляторы временного содержания ОВД Светлогорска, Пионерского, Зеленоградска, Полесска, Гвардейска, Правдинска, Багратионовска, Балтийска.

Положительно разрешены следующие обращения, поступившие в адрес Уполномоченного по правам человека:

— от обвиняемого В., обратившегося с жалобой на ненадлежащие условия содержания и плохое материально-бытовое обеспечение в ИВС ОВД г. Немана;

— от обвиняемого В., обратившегося с жалобой на ненадлежащие условия содержания в ИВС ОВД г. Советска, а также в связи с содержанием его в одной камере с лицом, которому

инкриминировалось совершение особо тяжкого преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 105 УК Российской Федерации.

Взаимодействие Уполномоченного с руководством УВД Калининградской области и Калининградской областной прокуратурой дало положительные результаты: изоляторы временного содержания отделов внутренних дел в Светлогорске, Зеленоградске, Пионерском, Гвардейске, Правдинске, Багратионовске, Гусеве, Советске, Черняховске, Нестерове приведены в соответствие с требованиями Федерального закона №103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»:

— выделены комнаты для подогрева пищи и мытья столовой посуды, оборудованные холодильниками, микроволновыми печами, бойлерами;

— оборудованы кладовые для чистого и грязного белья, постельных принадлежностей;

— в некоторых ИВС оборудованы кабинеты для медработника;

— в каждой камере ИВС проведена канализация, имеются умывальники, унитазы (чаши Генуя);

— в камерах ИВС установлены кровати, и, таким образом, каждому заключенному предоставлено индивидуальное спальное место;

— подозреваемые и обвиняемые в камерах ИВС обеспечиваются матрацами, одеялами, подушками, постельными принадлежностями, которые в отдельных ИВС после убытия содержащихся под стражей лиц подвергаются дезкамерной обработке;

— в камерах названных выше ИВС оборудованы радиоточки;

— оборудованы помещения для хранения личных вещей, туалетных принадлежностей;

— во всех помещениях названных ИВС произведен надлежащий косметический ремонт, поддерживается чистота и порядок;

— отдельные ИВС оборудованы санпропускниками с камерами дезинфекции;

— питание лиц, содержащихся в ИВС при ОВД по СГО, осуществляется в соответствии с требованиями санитарных правил СП 2.3.6.1079-01 «Организация общественного питания» из расчета 120 руб. на одного человека в сутки, однако данной суммы явно недостаточно для нормального трехразового питания;

— камеры оборудованы в соответствии с нормами санитарной площади в размере 4 кв. метров на одного человека;

— камеры имеют естественную вентиляцию через окна, а также принудительную вытяжную вентиляцию, которая включается в соответствии с расписанием дня ИВС;

— в большинстве приведенных ИВС ОВД имеются прогулочные дворики;

— ИВС оборудованы следственными кабинетами, в которых заключенные имеют возможность общаться с защитниками наедине.

Остальные изоляторы временного содержания отделов внутренних дел области (в городах Славске, Полесске, Немане, Озерске, Краснознаменске, Балтийске) в 2009 году по-прежнему не были до конца реконструированы и не приведены по условиям содержания в соответствие с требованиями Федерального закона «О содержании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания подозреваемых и обвиняемых органов внутренних дел, согласно которым подозреваемым и обвиняемым создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности.

Как и ранее, в 2009 году в аппарат Уполномоченного поступали жалобы от граждан на неудовлетворительные условия в изоляторах временного содержания Калининградской области; на применение к задержанным мер физического воздействия, на неправомерное поведение сотрудников ИВС; на неудовлетворительное питание.

Проверками, проведенными сотрудниками аппарата Уполномоченного, установлено, что условия содержания в ИВС ОВД Немана, Краснознаменска, Славска, Озерска, Полесска, Гвардейска, Балтийска в прошедшем году не в полной мере отвечали нормам международного права, требованиям российского законодательства.

В камерах перечисленных ИВС отсутствует канализация, унитазы, раковины для умывания, мебель (столы, табуретки, вешалки, кровати, тумбочки), спальные принадлежности, надлежащая естественная и принудительная вентиляция воздуха, радиоточки, надлежащее освещение, урны для мусора, предметы личной гигиены, водопровод. Не произведен косметический ремонт.

Такие условия содержания в названных ИВС зачастую приводят к нарушению установленной нормы санитарной площади в размере 4 кв. метров на одного человека.

Требуют срочной реконструкции ИВС ОВД городов Балтийска и Гвардейска, где имеется только по две камеры, что недостаточно для обеспечения нормальной работы ИВС и соблюдения требований закона по вместимости и раздельному содержанию задержанных лиц по половому признаку и тяжести совершенных правонарушений.

Помещения названных выше ИВС ОВД находятся в зданиях довоенной постройки, по-прежнему нуждаются в ремонте и реконструкции, в первую очередь в замене электропроводки, установке противопожарных щитов, огнетушителей. Требуют обязательного разрешения и вопросы укомплектования ИВС ОВД области штатными медицинскими работниками для оказания квалифицированной медицинской помощи содержащимся в ИВС лицам; необходимо оборудовать ИВС санпропускниками и помещениями для дезинфекции спальных принадлежностей и постельного белья.

В большинстве ИВС ОВД области и Калининграда отсутствуют прогулочные дворики, а там, где они имеются (в Краснознаменске, Гусеве, Черняховске, Нестерове, Славске, По-



леске, Зеленоградске), нерегулярно используются для проведения ежедневных часовых прогулок заключенных.

В отмеченных ИВС нет индивидуальных спальных мест, спальных принадлежностей, в них не проводится дезинфекция матрацев.

Для улучшения санитарного состояния помещений, особенно камер ИВС, руководителям отделов внутренних дел муниципальных образований Калининградской области необходимо провести консультации с санитарными службами на предмет заключения договоров по санитарной обработке помещений ИВС, а также матрацев, подушек, которыми в камерах пользуются разные лица.

Такие условия содержания в ИВС ОВД подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц противоречат Европейской конвенции о правах человека, ст. 21 Конституции Российской Федерации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания 1984 года, а также иным нормам международного и российского права.

В соответствии со ст. ст. 150, 151 Гражданского кодекса Российской Федерации здоровье и иные неимущественные права, а также нематериальные блага, принадлежащие гражданину в силу закона, подлежат судебной защите.

В настоящее время существует судебная практика вынесения судами Калининградской области решений, удовлетворяющих иски подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц, в пользу которых присуждается денежная компенсация морального вреда в связи с ненадлежащими условиями содержания в ИВС ОВД области.

Такие решения приняты судами Гвардейска, Светлогорска, Багратионовска, Правдинска, Немана, Озерска, Гусева, Калининграда и других городов, что указывает на нарушения прав заключенных.

Уполномоченный сотрудничает с судами, проводит экспертизы условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС районных ОВД по запросам судов.

Прокурорами районов в прошедшем году были внесены многочисленные представления об устранении выявленных нарушений закона в ИВС отделов внутренних дел, связанных с ненадлежащими условиями содержания подозреваемых и обвиняемых.

В 2009 году руководством УВД Калининградской области реконструированы и приведены в соответствие с требованиями закона ИВС ОВД городов Гусева, Советска, Багратионовска, Правдинска.

Положительные сдвиги в улучшении условий содержания в ИВС региона достигнуты совместными усилиями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, руководством областной прокуратуры и УВД при поддержке Правительства Калининградской области и глав районных администраций.

В прошедшем году расширены формы сотрудничества Уполномоченного и руководства УВД Калининградской области: подписан двухсторонний договор о взаимодействии и сотрудничестве. Уполномоченный и сотрудники его аппарата участвовали в работе коллегий УВД, заседаниях Правительственной комиссии РФ по делам несовершеннолетних с помощью видеоконференцсвязи.

Несмотря на достигнутые успехи в улучшении условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС ОВД области, в отдельных изоляторах временного содержания (Немана, Краснознаменска, Славска, Озерска, Полесска, Гвардейска, Балтийска, Калининграда) в целях защиты прав заключенных необходимо:

— создать бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности, сохранности здоровья и личной безопасности подозреваемых и обвиняемых;

— принять необходимые меры по дальнейшему ремонту и реконструкции помещений изоляторов, по соблюдению законности содержания под стражей задержанных и арестованных лиц, приведению условий их содержания в соответствие требованиям закона;

— организовать трехразовое питание подозреваемых и обвиняемых в ИВС ОВД области;

— усилить контроль за правомерностью применения физической силы к подозреваемым и обвиняемым, содержащимся в ИВС;

— исключить содержание подозреваемых и обвиняемых в камерах для административно-задержанных в отделах внутренних дел Калининграда, Светлого, Гурьевска, где нет изоляторов временного содержания;

— обеспечить возможность проведения ежедневных прогулок подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц из камер ИВС ОВД, где имеются прогулочные дворики;

— изыскать возможности раздельного размещения в камерах ИВС курящих и некурящих;

— установить в каждой камере ИВС радиоприемники;

— изыскать возможности для дальнейшего ремонта и реконструкции ИВС ОВД городов Немана, Краснознаменска, Озерска, Славска, Полесска, Гвардейска, Балтийска и Калининграда, а также для строительства прогулочных дворов в ИВС районных ОВД в Озерске, Немане, Гвардейске, Правдинске, Багратионовске, Балтийске, Калининграде.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области неоднократно заявлялось о необходимости создания системы общественного контроля за соблюдением прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

В 2009 году в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания»<sup>35</sup> Общественная палата Российской Федерации завершила работу в

---

<sup>35</sup> См.: *Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания: Федеральный закон от 10.06.2008 года № 76-ФЗ*. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

субъектах РФ по созданию общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. По представленной рекомендации Общественной палаты Калининградской области Совет Общественной палаты Российской Федерации утвердил состав общественной наблюдательной комиссии Калининградской области. Двадцать шестого ноября 2009 года в зале заседаний Общественной палаты Калининградской области состоялась встреча членов общественной наблюдательной комиссии с представителями органов государственной власти и общественности, с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Общественный контроль в местах принудительного содержания позволит в максимальной степени обеспечить соблюдение прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

## **XVII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

На территории области в 2009 году УВД Калининградской области зафиксирован рост преступности на 3,6% по сравнению с аналогичным периодом прошлого года: с 19081 зарегистрированного преступления в 2008 году до 19765 — в 2009-м.

В общей структуре преступности преобладают кражи (совершено 9556 краж, удельный вес которых составил 48,3% от общего числа зарегистрированных преступлений), грабежи — 1216 преступлений (удельный вес — 6,1%), преступные деяния, связанные с незаконным оборотом наркотических средств, — 1111 преступлений (удельный вес — 5,6%), мошенничества — 1013 (удельный вес — 5,1%).

По итогам 2009 года количество убийств сократилось на 8%, фактов причинения тяжкого вреда здоровью — на 22%, в том числе со смертельным исходом — на 10%, краж автотранспорта — на 27,2%, грабежей — на 5,7%.

Раскрываемость преступлений составляет 55,3 %.

За 2009 год к уголовной ответственности привлечено 7419 лиц (2008 год — 6857). В состоянии опьянения совершено 1068 преступлений (2008 год — 1076).

В 2009 году органами прокуратуры Калининградской области рассмотрено 5512 жалоб и обращений граждан на действия сотрудников правоохранительных органов. По результатам рассмотрения 571 жалоба признана обоснованной и удовлетворена.

За истекший период 2009 года Следственным управлением Следственного комитета при прокуратуре РФ по Калининградской области возбуждено 19 уголовных дел в отношении сотрудников правоохранительных органов в связи с нарушением ими прав граждан. Из них по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 285 — злоупотребление должностными полномочиями, — возбуждено 3 уголовных дела; по ст. 286 УК РФ — превышение должностных полномочий — 7 уголовных дел; по ст. 290 УК РФ — получение взятки — 5 уголовных дел; по ст. 292 УК РФ — служебный подлог — 1 уголовное дело и по ст. 293 УК РФ — халатность — 3 уголовных дела. В настоящее время 9 уголовных дел направлено для рассмотрения в суд.

К Уполномоченному по правам человека в Калининградской области в 2009 году обратилось 20 граждан по вопросам нарушения их прав органами дознания и предварительного следствия УВД Калининградской области.

Гражданка К. обратилась к Уполномоченному о восстановлении ее прав, нарушенных сотрудниками Управления Федеральной службы наркоконтроля РФ по Калининградской области в связи с отказом в возбуждении уголовного дела по ее заявлению.

По запросу Уполномоченного прокурором Балтийского района Калининграда постановление органов предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела отменено и вынесено постановление о направлении материалов для дополнительной проверки.

Гражданка И. обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия дознавателя ОВД Ленинградского района Калининграда, где выражала несогласие с принятым процессуальным решением об отказе в возбуждении уголовного дела по основанию, предусмотренному п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ.

По запросу Уполномоченного в прокуратуру Калининградской области была проведена прокурорская проверка, по результатам которой прокуратурой Ленинградского района Калининграда указанное процессуальное решение признано необоснованным ввиду неполноты проведенной проверки, неисполнения в полном объеме ранее данных письменных указаний, в связи с чем отменено; материалы направлены для проведения дополнительной проверки.

Адвокат К. в интересах гражданина М. обратился к Уполномоченному с жалобой о несогласии с решением руководителя следственного отдела (СО) по Калининграду Следственного управления (СУ) Следственного комитета (СК) при прокуратуре РФ по Калининградской области об отказе в проведении проверки в порядке ст. 144, 145 УПК РФ.

По запросу Уполномоченного руководителем СО по Калининграду СУ СК при прокуратуре РФ по Калининградской области было принято решение об удовлетворении жалобы: заявление о незаконном задержании зарегистрировано в книге регистрации сообщений о преступлениях СО по Калининграду СУ СК при прокуратуре РФ по Калининградской области; по данному заявлению назначена проверка в порядке ст. 144, 145 УПК РФ.

Гражданин Б. обратился к Уполномоченному с жалобой о противоправных действиях сотрудников ОВД по Центральному району Калининграда, указывая, что нарушены его права как подозреваемого в совершении правонарушения.

По запросу Уполномоченного прокуратурой Калининградской области проведена проверка, в ходе которой установлено, что подозреваемый Б. был задержан в порядке ст. 91, 92 УПК РФ по подозрению в совершении преступления, предусмотрен-

ренного п. «в» ч. 2 ст. 158 Уголовного кодекса РФ и незаконно помещен вместо изолятора временного содержания в камеру для административно-задержанных ОВД по Центральному району Калининграда, которая не соответствует требованиям, предъявляемым к специально отведенным помещениям органов внутренних дел для задержанных лиц (ИВС), где созданы надлежащие условия содержания.

По результатам проверки прокурором Центрального района Калининграда в связи с выявленными нарушениями закона в адрес начальника ОВД по Центральному району Калининграда внесено представление.

Гражданин Д. обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников УБОП УВД по Калининградской области по факту применения в отношении него физической силы и высказывания угроз.

На запрос Уполномоченного прокуратурой Калининградской области в части доводов заявителя Д. о применении к нему физической силы и высказывании угроз должностными лицами СО по Калининграду СУ СК при прокуратуре РФ по Калининградской области проведена доследственная проверка, принятое процессуальное решение об отказе в возбуждении уголовного дела на основании п. 2 ч. 1 ст. 24 УПК РФ — в связи с отсутствием составов преступлений, предусмотренных ст. 285, 286 УПК РФ, в действиях сотрудников УБОП УВД по Калининградской области — отменено, материал направлен для организации дополнительной доследственной проверки.

Гражданка Я. обратилась в защиту интересов несовершеннолетнего сына С., содержащегося под стражей, с жалобой на необоснованное решение органов предварительного следствия об избрании сыну, сдающему экзамены в образовательном учреждении, меры пресечения в виде заключения под стражей.

Гражданка В. обратилась к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников милиции ОВД по Ленинградскому району Калининграда о незаконном задержании и изъятии у нее золотых изделий.

По запросу Уполномоченного прокуратурой Калининградской области была проведена прокурорская проверка, по результатам ее рассмотрения и изучения материалов уголовного дела заместителем прокурора Ленинградского района Калининграда на имя начальника ОВД по Ленинградскому району было вынесено представление об устранении нарушений уголовно-процессуального законодательства и привлечении виновных должностных лиц к ответственности.

Гражданка К. обратилась к Уполномоченному с жалобой о несогласии с постановлением, об отказе в возбуждении уголовного дела по ее заявлению, а также ненадлежащем расследовании уголовного дела.

Обращение Уполномоченного рассмотрено областной прокуратурой, по результатам рассмотрения принято решение об удовлетворении жалобы в части несогласия с постановлением об отказе в возбуждении уголовного дела, о чем вынесено соответствующее постановление, так как доводы заявителя о вынесении необоснованного постановления нашли свое подтверждение. Материал направлен для производства дополнительной проверки.

Примером незаконных действий правоохранительных органов в 2009 году является решение, принятое по запросу Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в защиту интересов владельцев автомобилей.

В октябре 2009 года к Уполномоченному обратился Председатель правления Калининградской региональной общественной организации Общества защиты автомобилистов (ОСА) гражданин Р. в защиту неопределенного круга лиц — владельцев автомобилей Калининградской области.

Уполномоченным в соответствии со ст. 12, 13 областного Закона «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» в адрес прокурора Калининградской области был направлен запрос по проверке законности действий организации ООО «Бытхимторг», которая, как указывалось в обращении заявителя Р., необоснованно взимала с владельцев



автомобилей, нарушивших Правила дорожного движения, за транспортировку машин на стоянку денежные средства в размере 1865 руб. 98 коп.

Необоснованность взимания данной денежной суммы заявителем была подтверждена приложенными судебными решениями, ссылками на действующее законодательство и Постановлениями Верховного и Конституционного судов Российской Федерации.

Проверкой прокуратуры, проведенной по ходатайству Уполномоченного по правам человека, установлено нарушение организацией ООО «Бытхимторг» закона в части взимания с владельцев автомобилей за транспортировку денежных средств в размере 1865 руб. 98 коп.

Несмотря на результаты прокурорской проверки, от начальника отдела внутренних дел Ленинградского района Калининграда поступило уведомление о том, что в отношении Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и заявителя гражданина Р. проводилось дознание, вынесено Постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по ст. 306 УК РФ за заведомо ложный донос.

Считая данное Постановление грубым нарушением Конституции Российской Федерации, Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РФ, ст. 13 Закона Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области», которая наделяет Уполномоченного правом «запрашивать и получать в установленном порядке необходимые документы и материалы, объяснения от органов государственной власти и должностных лиц Калининградской области, органов местного самоуправления Калининградской области и организаций, расположенных и зарегистрированных на территории Калининградской области, по вопросам, входящим в их компетенцию и связанным с обеспечением и защитой прав и свобод человека и гражданина», Уполномоченным в адрес прокурора Калининградской области вновь было направлено обращение об отмене постановления органов доз-

нения как ошибочного, бесосновательного и незаконного, прекращения производства по делу.

Данное обращение Уполномоченного прокурором области было рассмотрено и полностью удовлетворено.

Представляется, что для устранения имеющихся недостатков в работе правоохранительных необходимо:

- усилить контроль за деятельностью органов внутренних дел со стороны районных прокуроров и прокуратуры Калининградской области;
- усилить судебный контроль за качеством расследуемых уголовных дел;
- усилить прокурорский надзор за деятельностью изоляторов временного содержания и камер для административно-задержанных с целью недопущения содержания в камерах для административно-задержанных подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений;
- совместно с прокуратурой проводить проверки изоляторов временного содержания и камер для административно-задержанных на предмет соблюдения органами милиции Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»;
- в соответствии с соглашением о сотрудничестве Уполномоченному по правам человека в Калининградской области принимать участие в заседаниях коллегии УВД Калининградской области по вопросам, связанным с соблюдением прав и свобод граждан, выступать с докладами по данной тематике.

#### **ХVIII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО**

**(ст. 6 Конвенции о защите прав человека  
и основных свобод, ст. 46, 47 Конституции РФ)**

Судебная защита прав граждан была и остается основной составляющей системы защиты прав человека. Число обращений жителей Калининградской области в суд неуклонно растет.

Наметилась тенденция увеличения количества рассматриваемых судами дел, разрешение которых находится в компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. С множеством проблем, которыми должны заниматься органы власти, граждане вынуждены обращаться в суд, что приводит к волоките, невозможности быстро и эффективно решать вопросы, перегрузке судебных органов.

По информации Калининградского областного суда, на 28,9% — с 844 до 1 088 дел (+244 дела) — в 2009 году увеличилось число заявлений граждан и организаций об оспаривании действий (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления (в 2007 году их было 659, в 2008-м — 844).

При этом с удовлетворением заявленных требований рассмотрено 29,8% дел (или 199 из 668 рассмотренных с вынесением решения).

В структуре данных дел 843 окончено по жалобам на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, из них с вынесением решения 500 дел, включая 124 с удовлетворением требований, в том числе частичным.

Кроме того, 245 дел окончено по жалобам на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, из них с вынесением решения 168 дел, с удовлетворением требований, в том числе частичным, — 75.

По мнению Уполномоченного, такая ситуация свидетельствует о снижении качества управления, о распространенности фактов нарушения прав и законных интересов граждан и организаций со стороны органов власти и управления и их должностных лиц. Суды не должны подменять функции органов власти.

В 2009 году в аппарат Уполномоченного поступило 59 жалоб граждан на нарушение права на правосудие (в 2008 году —

47 жалоб), в том числе 34 обращения в связи с несогласием с решениями, принятыми судами: 28 жалоб на приговоры суда, 6 — на гражданское судопроизводство, 25 обращений связаны с неисполнением решений судов.

Незначительное количество обращений граждан в аппарат Уполномоченного по вопросам правосудия связано с просветительской работой сотрудников аппарата, разъясняющих, что в силу действующего процессуального законодательства возможности Уполномоченного оказать помощь гражданам в реализации права на правосудие ограничены. Уполномоченный не имеет права отменять судебные акты, обжаловать в вышестоящих инстанциях принятые судебные решения, знакомиться с гражданскими и уголовными делами. Как правило, работа аппарата Уполномоченного по заявлениям граждан, связанным с процессом судопроизводства, сводится к юридическим консультациям. Между тем, как показывает практика, подобная работа помогает значительному числу обратившихся к Уполномоченному решить свои проблемы. Уполномоченный разъясняет гражданам их процессуальные права, порядок рассмотрения дел в суде, обжалования судебных решений в вышестоящих инстанциях.

Калининградский областной суд уделяет большое внимание внедрению элементов ювенальных технологий в регионе.

Уголовные, гражданские, административные дела, одной из сторон в которых является несовершеннолетний, в судах области, как правило, рассматриваются председателями судов, их заместителями либо наиболее опытными судьями. Судьи, рассматривающие указанные дела, владеют информацией обо всех социальных службах для несовершеннолетних, знают их полномочия, специфику деятельности.

Вопросы, связанные с рассмотрением дел, одной из сторон которых является несовершеннолетний, находятся под постоянным контролем руководства областного суда. Ежегодно проводятся обобщения судебной практики рассмотрения уголовных и гражданских дел, одной из сторон которых выступа-

ет несовершеннолетний. Практика рассмотрения таких дел регулярно обсуждается на семинарских занятиях с судьями.

У судей, рассматривающих дела в отношении несовершеннолетних, сложилось устойчивое мнение, что действующее законодательство, затрагивающее весь спектр правовых отношений, где одной из сторон является несовершеннолетний, подлежит ревизии, поскольку оно во многих случаях малоэффективно. Вместе с тем отсутствие правового регулирования отдельных вопросов на национальном уровне не лишило судей области возможности применять нормы международного права, имеющие обязательную силу для Российской Федерации.

Результаты ежегодно проводимых обобщений судебной практики свидетельствуют о том, что при расследовании и направлении уголовных дел в суды должностные лица не в полной мере учитывают возрастные, социально-психологические и другие особенности несовершеннолетних, предусмотренную Пекинскими правилами возможность прекращения уголовных дел на стадии следствия с целью ограничить негативные последствия судебного разбирательства и приговора.

С учетом изучения опыта других регионов и данных, полученных при обобщении практики рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних, судьям, рассматривающим данные дела, рекомендовано:

— принимать все меры к участию в судебных заседаниях представителей КПДН и ПДН, в определенных случаях органов опеки и попечительства, социальной защиты и учитывая всю информацию, имеющуюся у них по каждому подсудимому;

— по каждому уголовному делу в отношении несовершеннолетних при наличии оснований, изложенных в УК РФ, обсуждать вопрос о возможности освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Калининградский областной суд взаимодействует со всеми ветвями власти региона, с правоохранительными органами, учреждениями и службами государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Обязательной составляющей права на правосудие является неукоснительное исполнение вступившего в законную силу судебного решения. Проблема неисполнения либо несвоевременного исполнения вступивших в законную силу судебных решений остается актуальной.

В территориальных отделах Управления ФССП России по Калининградской области в 2009 году на исполнении находилось 371 760 исполнительных производств, возбужденных на основании судебных решений и актов специально уполномоченных органов. Произошло увеличение количества находящихся на исполнении исполнительных производств по сравнению с 2008 годом на 48 161. Данная динамика стала следствием увеличения направляемых на исполнение исполнительных документов о взыскании задолженности по кредитным обязательствам с крупными суммами взыскания.

Судебными приставами-исполнителями окончено и прекращено 297 206 исполнительных производств, что составляет 79,9% от общего их количества, и это на 5,3% меньше, чем окончено за аналогичный период прошлого года.

С нарушением сроков было окончено 84 132 исполнительных производства, что составило 28,3% от общего количества оконченных исполнительных производств.

Фактически исполнено 226 788 исполнительных производств, или 76,3% от общего их количества (в аналогичном периоде прошлого года данный показатель составлял 73,65%).

Из общего количества неисполненных исполнительных производств о взыскании задолженности по заработной плате 1597 возбуждены в отношении ОАО «КД авиа». В 2009 году федеральными судьями области рассмотрено 394 жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, из которых 63 жалобы, или 16%, удовлетворено.

В качестве основных причин нарушения судебными приставами-исполнителями сроков совершения исполнительных действий следует отметить следующие.

1. Как и ранее, несвоевременное получение информации из регистрирующих органов. Судебному приставу-исполнителю

только в течение одного месяца поступают ответы из регистрирующих органов, а в некоторых случаях и дольше. ФЗ «Об исполнительном производстве» предусмотрена очередность обращения взыскания на имущество юридических лиц, в соответствии с которой в первую очередь взыскание производится за счет денежных средств. Несвоевременное получение информации из межрайонных инспекций Управления ФНС России по Калининградской области отрицательно влияет на соблюдение сроков и эффективность исполнения исполнительных документов в целом.

Данная проблема может быть разрешена в случае улучшения качества программного обеспечения и повышения уровня информатизации. Создание и обеспечение единого информационного пространства между территориальными управлениями ПФ РФ, ФНС России, ГИБДД УВД и Управлением ФССП России по Калининградской области обеспечило бы формирование единого банка данных на должников в регионе и возможность оперативного принятия мер по исполнению решений судов и актов специально уполномоченных органов.

При разработке проектов регионального уровня по данному направлению необходимо учитывать потребности службы судебных приставов.

2. Согласно Постановлению Минтруда и Минюста РФ от 15.08.2002 года № 60/1 «Об утверждении норм нагрузки судебных приставов», норма нагрузки судебного пристава по исполнительным производствам на основе норм времени на работы, выполняемые судебными приставами, составляет 22,2 исполнительного производства в месяц. Средняя нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя в 2009 году составила 1435 исполнительных производств — исходя из общего количества исполнительных производств, находящихся на исполнении (в 2008 году данная нагрузка составляла 1250 производств). Таким образом, нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя в 65 раз превысила федеральную норму.

3. Текучесть кадров, причинами которой являются, в числе прочего, низкий уровень оплаты труда и высокие нагрузки.

В 2009 году процент текучести судебных приставов составил 21% (в 2009 году уволено 54 судебных пристава-исполнителя).

Основными причинами обращений граждан в Службу судебных приставов являются неисполнения решений: по взысканию алиментов — 306 (–27), по трудовым спорам — 57 (+30), по жилищным вопросам — 66 (+16), по возмещению ущерба — 213 (+184), по иным видам взыскания — 798 (+85).

Предпосылками для возникновения обращений по исполнительным производствам о взыскании алиментов становятся, в частности:

- длительное неисполнение исполнительных документов, вызванное непринятием судебными приставами-исполнителями надлежащих мер для полного и своевременного исполнения исполнительных документов, нежелание должников трудоустроиться;

- неисполнение исполнительных документов по алиментным обязательствам по месту работы должников, а именно: несвоевременное перечисление взыскателю удержанных с должника денежных средств, занижение официальной заработной платы и выплата заработной платы, скрытой от налогообложения, нарушения действующего законодательства, допускаемые организациями, выплачивающими должникам заработную плату, задержка возврата работодателями исполнительных документов ввиду увольнения должников либо утрата исполнительных документов;

- взыскание алиментов с должников — моряков заграничного плавания. Данная категория лиц, обязанных выплачивать алименты, зачастую скрывает свои реальные доходы, и судебные приставы-исполнители вынуждены начислять задолженность исходя из средней заработной платы по Российской Федерации, что способствует поступлению новых обращений взыскателей.

Поскольку служба судебных приставов является единственным органом, осуществляющим принудительное исполне-



ние, а судебный пристав выступает как представитель исполнительной власти и обладает особыми правомочиями — от имени государства применять меры принуждения к должнику, — то для повышения эффективности исполнительного производства необходимо повышать статус пристава. Именно от него зависит исполнение судебных решений и актов иных органов гражданской юрисдикции. Процедура реализации судебных актов и актов иных органов должна не только обеспечивать конечный результат судопроизводства, но и стать основной для решения проблемы исполнения законов в целом.

#### **ХІХ. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ (ст. 42 Конституции РФ)**

Ухудшение состояния окружающей природной среды снижает жизненный уровень населения, ограничивает возможности экономического и социального развития. Основные задачи, направленные на достижение поставленной цели: обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие процессов производства и выпускаемой продукции на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство.

Экологическая ситуация на территории Калининградской области свидетельствует о том, что несмотря на проведение за последнее время ряда природоохранных мероприятий, а также снижение сбросов загрязняющих веществ, положение в сфере охраны окружающей среды остается напряженным, а загрязнение природной среды — существенным. В соответствии с экологическим рейтингом, опубликованным в октябре 2009 года российской общественной организацией «Зеленый патруль», положение Калининградской области среди других регионов по экологической обстановке в текущем году улучшилось: в

2009 году регион занял 28-е место; в 2007 году область была на 43-м месте по экологическому рейтингу — одной из составляющих рейтинга инвестиционных рисков.

Текущая ситуация в Калининградской области показывает, что один из основных источников загрязнения Балтийского моря — Калининград. Канализационные стоки городов Светлогорска, Зеленоградска, Пионерского сбрасываются на объединенные канализационные очистные сооружения курортной группы городов ОАО «ОКОС». Данные очистные сооружения были построены в 1988 году и уже не соответствуют современным требованиям. В водные объекты со стоками попадает значительное количество загрязняющих веществ. По рекам Преголя и Неман, где сосредоточены самые крупные населенные пункты области, через Калининградский и Куршский заливы загрязняющие вещества поступают в Балтийское море.

Большинство существующих очистных сооружений в области довоенной постройки. Они морально и физически устарели. Ряд очистных сооружений (52%) работают с гидравлической перегрузкой и не выдерживают проектный режим очистки стоков. Большинство сельских поселений Калининградской области не имеют централизованной канализационной сети. Население использует надворные туалеты, стоки от которых собираются в отстойники или сбрасываются на рельеф, что также способствует загрязнению почвы и отрицательно влияет на общую экологическую обстановку.

С целью сокращения загрязнения водных объектов и осуществления водоохранных мероприятий необходимо строительство новых и реконструкция действующих очистных сооружений и канализационных сетей.

Основной проблемой в сфере обращения с отходами производства и потребления на территории Калининградской области является отсутствие единой и экологически безопасной системы обращения с отходами, включающей комплекс объектов транспортной и производственной инфраструктуры.

С целью создания условий для решения данной проблемы Правительством Калининградской области были предприняты следующие меры.

1. Сокращено количество санкционированных и несанкционированных свалок на территории региона, используемых для размещения твердых бытовых отходов (ТБО). В январе-сентябре 2009 года количество действующих свалок составило 39, с 2008 года оно сократилось на 3 единицы.

2. Большинство предприятий, оказывающих услуги по транспортировке отходов, получило лицензии на право осуществления деятельности по сбору, использованию, обезвреживанию, транспортировке, размещению опасных отходов.

3. В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 марта 2009 года №253 «Об утверждении правил распределения и предоставления в 2009 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на закупку автотранспортных средств и коммунальной техники» Правительством Калининградской области подписано соглашение с Министерством регионального развития Российской Федерации от 21 мая 2009 года №194/09, на основании которого из федерального бюджета выделена субсидия в объеме 135 млн руб. Проведены открытые торги на закупку 98 единиц автотранспортных средств и коммунальной техники на сумму 183,5 млн руб. Большая часть техники предназначена для работы в сфере благоустройства и обращения с отходами.

В регионе отсутствуют объекты захоронения отходов. Открытые свалки ТБО оказывают негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения региона. В связи с этим в 2009—2010 годах предусматривается строительство полигона твердых бытовых отходов для г. Советска, Неманского, Славского районов с выделением денежных средств в размере 140,5 млн руб.

В рамках Федеральной целевой программы (ФЦП) развития Калининградской области на период до 2014 года запла-

нировано осуществление мероприятий по строительству и реконструкции канализационных объектов и очистных сооружений, а также строительству полигона твердых бытовых отходов. Реализация указанных экологических проектов, направленных на выполнение обязательств Российской Федерации как участника Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря (Хельсинкская конвенция 1992 года), является одним из приоритетных направлений ФЦП. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 10.12.2008 года, которым Программа утверждена в новой редакции, на реализацию мероприятий по строительству и реконструкции объектов канализации и очистных сооружений в 2008—2014 годах планировалось направить около 13,9 млрд руб., из них 11,8 млрд руб. — субсидии из федерального бюджета.

В 2009 году запланировано строительство очистных сооружений в городах Балтийске, Багратионовске, Полесске, Калининграде и пос. Озерки Гвардейского района.

Аварийное состояние береговой полосы ставит под угрозу дальнейшее развитие курортной зоны. Вследствие повышенной в последнее десятилетие штормовой активности Балтийского моря среднегодовой темп отступления берега вырос до 1—1,5 м, а на отдельных участках — до 4—6 м, пострадали многие берегозащитные и гидротехнические сооружения, потеряно более 70 га прибрежной территории, значительно сократились песчаные пляжи в курортной зоне. Интенсивному разрушению подвержены 55 км из 146 км общей протяженности морского побережья в пределах Калининградской области. В целях сохранения существующих природных, искусственных объектов на побережье и застроенных территорий, улучшения экологии в рамках ФЦП на период до 2014 года предусмотрено строительство берегозащитных сооружений. В 2009—2014 годах на указанные цели за счет средств федерального, областного и местного бюджетов намечено направить 1,4 млрд руб. Основное внимание при этом уделено защите побережья

городов-курортов федерального значения — Светлогорска, Зеленоградска, Пионерского, а также национального парка «Куршская коса».

Данные контроля атмосферного воздуха населенных пунктов Калининградской области подтверждают, что уровень загрязнения атмосферы высокий. Выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ из стационарных источников в 2008 году составили 33,2 тыс. тонн — уменьшились на 7% по сравнению с 2007 годом. Основными стационарными источниками загрязнения атмосферы области по-прежнему являются предприятия топливно-энергетического комплекса, их выбросы составляют 72,3% в общем загрязнении атмосферного воздуха.

Помимо стационарных, самым значительным источником загрязнения атмосферы остается автотранспорт, выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух от которого в 2008 году составили 119 тыс. тонн, это 99% от уровня 2007 года.

Загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод и почв Калининградской области происходит и в результате трансграничного переноса загрязняющих веществ. Регион получает дополнительное количество загрязняющих веществ, превышающее собственные выбросы в 5—7 раз. Суммарное осаждение соединений серы и азота на 90% обусловлено поступлением их из сопредельных стран (Германия, Польша, Швеция и др.).

Основными проблемами охраны окружающей среды (экологическими проблемами) в Калининградской области (в порядке убывания их приоритетности) являются:

- загрязнение водоемов и ухудшение качества питьевой воды;
- низкая экологическая культура;
- загрязнение воздушной среды в Калининграде;
- снижение плодородия и заболачивание почв;
- рост числа свалок неутилизованных отходов;
- разрушение морских берегов;

— высокий уровень вирусных болезней растений, животных и человека;

— низкая лесистость, увеличение доли редких и исчезающих видов растений;

— снижение численности ценных промысловых видов рыб и животных;

— нарушение земной поверхности и недр горными выработками.

Для решения вышеуказанных экологических проблем необходимо принятие соответствующих природоохранных мер:

— строительство очистных сооружений в Калининграде и области;

— развитие системы экологического мониторинга;

— утилизация техногенного сырья (в том числе взрывчатых веществ);

— совершенствование природоохранного законодательства;

— выполнение мелиоративных работ;

— ликвидация неконтролируемых свалок, отходов;

— организация образовательного экологического центра;

— искусственное воспроизводство ценных видов животных, в том числе рыб;

— рекультивация земель, нарушенных выработками полезных ископаемых.

С целью оздоровления экологической обстановки на территории региона, восстановления, предотвращения деградации и сохранения природных комплексов Правительством Калининградской области подготовлена и принята к реализации областная целевая программа «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008—2012 годы».

В 2009 году к Уполномоченному по правам человека обратилась гражданка А., проживающая в Калининграде по пер. Двинскому, расположенному вблизи от железнодорожной ramпы, где систематически производятся погрузо-разгрузочные работы, в том числе разгружаются строительные материалы, содержащие вредные вещества, что негативно сказывается

на здоровье граждан, причиняет ущерб их имуществу. Обращения заявительницы в органы местного самоуправления оставлены без удовлетворения.

Обращение направлено Уполномоченным в Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, в Северо-Западную транспортную прокуратуру.

Специалистами Федеральной службы совместно с Северо-Западной транспортной прокуратурой была проведена внеплановая проверка станции Дзержинская-Новая.

По результатам выявленных нарушений санитарного законодательства — превышение предельно допустимых уровней шума — руководству КЖД вручено предписание об их устранении. Также Управлением направлено письмо в адрес УГИБДД при УВД Калининградской области о движении по пер. Двинскому большегрузных машин, нарушающих знак «Движение грузовых автомобилей запрещено». Прокуратурой направлены:

- требование в администрацию МО городского округа «Город Калининград» о принятии мер по исключению движения грузового автотранспорта по пер. Двинскому с одновременным строительством объездной автодороги в обход Калининграда;
- поручение в «Росжелдорнадзор» о проведении проверки законности деятельности станции Дзержинская-Новая КЖД и обследования по вопросу безопасной эксплуатации станции для населения Калининграда (жителей близлежащих улиц).

## **XX. О ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ, РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

В соответствии с Законом Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» одной из задач Уполномоченного является содействие

совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения в регионе по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В 2009 году в связи с крайне низким бюджетным финансированием, малочисленностью состава аппарата Уполномоченного по правам человека Уполномоченному не удалось в полной мере выполнить вышеуказанные задачи.

Уполномоченным не проводился мониторинг гражданско-правового образования в Калининградской области, самостоятельно не организовывались просветительские мероприятия. Не проводился мониторинг гражданско-правового образования и Министерством образования Калининградской области.

В то же время аппарат Уполномоченного по правам человека по-прежнему активно принимал участие в круглых столах, конференциях и иных мероприятиях, организованных партнерами Уполномоченного в области гражданско-правового образования.

2009 год был ознаменован 20-летним юбилеем со дня принятия Конвенции ООН о правах ребенка. В целях привлечения внимания к проблеме соблюдения прав ребенка в мире в течение всего 2009 года Уполномоченным по правам человека инициировались просветительские мероприятия по изучению прав ребенка, в которых принимали участие Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата.

Восемнадцатого ноября 2009 года в преддверии 20-летия принятия Конвенции о правах ребенка в Калининграде был проведен круглый стол на тему «Защита прав несовершеннолетних в Калининградской области», организованный по инициативе Уполномоченного по правам человека, Министерством образования Калининградской области под эгидой Общественной палаты Калининградской области. В работе круглого стола приняли участие Уполномоченный по правам человека, представители комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при Правительстве Калининградской области, областного суда, прокуратуры, Центра временного содержа-



ния для несовершеннолетних правонарушителей УВД по Калининградской области, ФБУ «Колосовская воспитательная колония» УФСИН России по Калининградской области, педагогической общественности, общественных организаций.

Выступавшие делали особый акцент на значимости и необходимости правового образования участников образовательного процесса, необходимости организации системной работы по реализации Концепции гражданско-правового образования в Калининградской области на 2008—2011 годы. Была также отмечена необходимость непрерывного системного гражданско-правового образования участников образовательного процесса. Ведущая роль в этом процессе отводится педагогическим кадрам, что потребует совершенствования системы повышения квалификации педагогических и управленческих кадров, преодоления инертности в правовом самообразовании. Участники круглого стола предложили ввести отдельный правовой модуль в программу повышения квалификации педагогов и руководителей образовательных учреждений Калининградского областного института образования, который должен стать для них обязательным.

Традиционно сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека принимают участие в повышении квалификации педагогов по вопросам прав человека, прав ребенка, методик преподавания правовых дисциплин в рамках курсов, организуемых Калининградским областным институтом развития образования.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области были подготовлены и представлены в региональное Министерство образования рекомендации по совершенствованию гражданско-правового образования.

В соответствии с Концепцией гражданско-правового образования в Калининградской области в образовательных учреждениях проводились мероприятия по изучению участниками образовательного процесса прав человека и способов их защиты, методов преподавания права, прав человека, прав ребенка.

В 2009 году в Калининградской области при поддержке аппарата Уполномоченного по правам человека, Министерства образования Калининградской области проведен семинар по преподаванию прав человека, организованный Академией прав человека (Норвегия) в сотрудничестве с Молодежным центром прав человека и правовой культуры (г. Москва).

Цель этого международного проекта — способствовать общему пониманию основных принципов и методик преподавания в области прав человека, развивать партнерство и сотрудничество на международном уровне, повышать компетентность педагогов в области прав человека.

В семинарах принимают участие преподаватели истории и обществознания, социальные педагоги, учителя иностранных языков, представители общественных организаций Калининградской области. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области и сотрудники аппарата выступают на семинарах в качестве экспертов по правам человека.

Академией прав человека в 2009 году был также организован семинар по правам человека для студентов факультета журналистики Российского государственного университета им. И. Канта.

Двадцатого ноября 2009 года, в день 20-летия принятия Конвенции о правах ребенка Калининградский региональный общественный фонд «Содействие — поддержка — партнерство» совместно с ООО «Инок-Плюс» и при участии аппарата Уполномоченного по правам человека подвел итоги проекта «Повышение правовой грамотности молодежи города Калининграда как элемент формирования правового общества». Проект был реализован на средства, выделенные в рамках конкурса Комитетом по образованию города Калининграда, при поддержке и активном участии Уполномоченного по правам человека Калининградской области.

В рамках проекта в школах города были проведены обучающие семинары и ролевые игры по правам ребенка, разра-

ботанные аппаратом Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по материалам курса «Живое право» Санкт-Петербургского института права им. принца П. Г. Ольденбургского. В мероприятиях приняли участие больше 230 педагогов и учащихся школ города.

Школам были переданы методические пособия, в разработке которых принял участие аппарат Уполномоченного по правам человека, учебники «Введение в правовую информатику», справочные пособия «Что делать в трудной ситуации».

Все участники сошлись в едином мнении о необходимости введения в программу повышения квалификации педагогов отдельного правового модуля в рамках реализации направлений Концепции гражданско-правового образования в Калининградской области.

Партнером аппарата Уполномоченного по правам человека в сфере гражданско-правового образования, правового просвещения является также Калининградская научная библиотека. Каждый месяц в рамках дискуссионного клуба «Открытое общество» в библиотеке проводятся просветительские мероприятия, в которых принимают участие сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека. Так, 27 октября в библиотеке состоялось обсуждение проблем соблюдения прав жителей Калининградской области, связанных с геополитическим положением региона.

Традиционно Уполномоченным организуются мероприятия, приуроченные к Международному дню прав человека, который отмечается мировым сообществом 10 декабря. В канун Дня прав человека в Калининградской областной научной библиотеке состоялось обсуждение проблем соблюдения прав человека в Калининградской области.

В январе 2009 года подошел к завершению международный российско-литовский проект «Сделай правильный выбор!», реализованный Вильнюсским бюро Международной организации по миграции в сотрудничестве с Калининград-

ским областным институтом развития образования и рядом общественных организаций региона при поддержке Уполномоченного по правам человека.

Проект был направлен на повышение информированности молодежи о возможностях и рисках миграционных процессов, защищенности молодых людей перед угрозами глобального мира. В рамках проекта удалось создать специализированный веб-сайт, провести информационные кампании, тренинги для молодежи, издать и распространить методическое пособие для учителей, организовать грантовый конкурс социальных проектов школ и учреждений дополнительного образования области.

В январе 2009 года была проведена конференция «Учителя против торговли людьми: кампания по информированию и заботе о детях», посвященная итогам реализации данного проекта с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

В 2009 году аппаратом Уполномоченного по правам человека была продолжена работа по распространению правовых справочников по правам участников образовательного процесса, изданных Молодежным центром прав человека и правовой культуры (г. Москва) в рамках Программы президентских грантов. Справочники активно используются в целях гражданско-правового образования в образовательных учреждениях Калининградской области.

***В целях совершенствования гражданско-правового образования в Калининградской области рекомендую:***

Министерству образования Калининградской области:

- разработать программу гражданско-правового образования в Калининградской области, основанную на комплексно-системном подходе, особое внимание в которой уделить гражданско-правовому образованию воспитанников детских домов, интернатов;
- включить в программы Калининградского областного института развития образования специальный курс по проблемам гражданско-правового образования и методикам преподавания.

давания права и прав человека, обязать пройти данный курс всех педагогов, руководителей образовательных учреждений с участием аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, сотрудников правоохранительных органов и юридических факультетов вузов;

- создать центр гражданско-правового образования Калининградской области;
- организовывать конкурсы, олимпиады, викторины по правам человека, правам ребенка;
- оказывать помощь педагогическим коллективам в реализации целей и задач гражданско-правового образования;
- организовать рассылку информации по обновлению законодательной базы;
- взаимодействовать с Уполномоченным по правам человека, правоохранительными органами в направлении гражданско-правового воспитания и образования участников образовательного процесса и молодежи;
- активнее взаимодействовать с общественными организациями, педагогами, имеющими опыт проведения мероприятий по гражданско-правовому образованию, владеющими передовыми методиками преподавания правовых дисциплин, имеющими сертификаты повышения квалификации по данным направлениям, в том числе из других регионов Российской Федерации, а также с зарубежными партнерами;
- пропагандировать в образовательных учреждениях региона передовой опыт педагогов области;
- поощрять педагогов и общественные организации, активно пропагандирующие права человека;
- содействовать созданию и распространению информационных, справочных, методических материалов в целях формирования гражданственности, преодоления правового нигилизма;
- поощрять создание в учреждениях образования советов (комиссий) по правам человека.

**XXI. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОРГАНАМИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ,  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СТРУКТУРАМИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. МЕЖДУНАРОДНОЕ  
И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

В соответствии со ст. 2 Закона Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» одной из основных его задач является совершенствование механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В 2009 году получило дальнейшее развитие взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами и федеральными структурами. По вопросам защиты прав человека Уполномоченный сотрудничала с Калининградской областной Думой, Правительством Калининградской области, Управлением исполнения наказаний по Калининградской области Министерства юстиции Российской Федерации, Управлением Федеральной миграционной службы по Калининградской области, прокуратурой Калининградской области, прокуратурой Балтийского флота, представительством Министерства иностранных дел Российской Федерации в Калининграде, Уставным судом Калининградской области и другими органами.

Уполномоченный принимает участие в заседаниях Калининградской областной Думы, ее комитетов, Правительства Калининградской области, комиссий по вопросам ее ведения. Участие в заседаниях позволяет оценивать существующие проблемы в реализации прав человека, участвовать в законодательном процессе.

В августе 2009 года состоялась встреча Уполномоченного по правам человека в Калининградской области с рабочей группой в составе представителей Общественного совета при Федеральном агентстве по обустройству государственной границы Российской Федерации (Росграницы), Калининградского территориального управления Росграницы Российской Феде-

рации и ФГУ «Росгранстрой». Уполномоченный по правам человека на заседании рабочей группы изложила проблемы соблюдения прав человека, связанные с пересечением границ, и, в частности, выразила свои пожелания о необходимости улучшения технического оснащения пунктов перехода, совершенствования процедур пограничного и таможенного контроля в целях обеспечения прав граждан.

Большое внимание в своей работе Уполномоченный уделяет защите прав детей и подростков. Уполномоченный по правам человека входит в состав комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. По всем вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного по правам человека, были даны правовые комментарии и рекомендации.

Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата — постоянные участники заседаний Общественно-консультационного Совета при УФМС России по Калининградской области. В 2009 году на заседаниях Совета с участием Уполномоченного по правам человека обсуждались вопросы о предупреждении противоправных акций в отношении трудовых мигрантов и противодействии антироссийским настроениям в среде иностранных граждан вследствие финансово-экономического кризиса; о миграционной обстановке в Калининградской области и перспективах ее развития; о проблемах адаптации переселенцев в рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом и др.

В течение 2009 года Уполномоченный и сотрудники аппарата регулярно проводили совместные проверки учреждений пенитенциарной системы, участвовали в заседаниях и совещаниях, проводимых УФСИНом.

По вопросам правового просвещения и реализации права на образование Уполномоченный активно сотрудничает с Министерством образования области, является участником рабочих групп, экспертных советов по вопросам модернизации образования.

Отношения сотрудничества по вопросам духовно-нравственного воспитания и защиты прав человека сложились у Уполномоченного по правам человека с Патриархом Московским и Всея Руси Кириллом и представителями Калининградской епархии Русской православной церкви.

Уполномоченный взаимодействует с общественными организациями Калининградской области.

Уполномоченный по правам человека приняла участие в круглом столе «Взаимодействие населения и депутатов представительных органов местного самоуправления и развития целостного социального организма общества», организаторами которого выступили калининградский региональный орган общественной самодеятельности «Единение в действии», инициативные группы муниципальных образований области, территориальные органы общественного самоуправления. Целями круглого стола были привлечение внимания органов власти, общественности и СМИ к проблемам, возникающим в ходе решения населением вопросов непосредственного обеспечения своей жизнедеятельности, а также выработка предложения по совершенствованию форм взаимодействия населения и депутатов представительных органов муниципальных образований. В ходе круглого стола обсуждались такие вопросы, как участие населения в местном самоуправлении через органы и референдум, реализация народной инициативы населения и предложений граждан как показатель эффективности государственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина, контроль населением использования местного бюджета как одна из форм противодействия коррупции.

Калининградский региональный орган общественной самодеятельности «Единение в действии» организовал также круглый стол на тему: «Доступность и качество медико-социальной помощи в Калининградской области через повышение ответственности органов государственной власти и управления, учреждений и организаций независимо от форм собственности, должностных лиц за обеспечение прав в области ох-



раны здоровья граждан», в котором приняла участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

Уполномоченный по правам человека участвовала в заседании V пленума правления Калининградской областной организации ООО «Всероссийская организация инвалидов» на тему «О реализации “Конвенции о правах инвалидов” на территории Калининградской области». Уполномоченный проинформировала участников пленума о своей деятельности по защите прав инвалидов, о проблемах соблюдения прав инвалидов в Калининградской области.

Активное взаимодействие Уполномоченного по правам человека сложилось с Общественной палатой Калининградской области. Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата традиционно принимают участие в заседаниях Общественной палаты, представляют свои рекомендации по итогам рассмотренных вопросов.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области и Председатель региональной Общественной палаты приняли участие в заседании Совета при Президенте Российской Федерации по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека под председательством Э. А. Памфиловой. Калининградскими правозащитниками Совету был представлен доклад о соблюдении прав человека, связанных с геополитическим положением Калининградской области. Участники заседания Совета с пониманием отнеслись к проблемам реализации прав человека жителями региона, поддержали необходимость обращения по данному вопросу к Президенту Российской Федерации.

Важное направление в деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области — развитие межрегиональных связей в сфере защиты прав человека и гражданина. Уполномоченный активно взаимодействует с уполномоченными других регионов, участвует в совместных семинарах, конференциях и круглых столах, ведет почтовую переписку.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является членом Координационного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации и регулярно принимает участие в его заседаниях.

В 2009 году на круглых столах и Координационном совете уполномоченных по правам человека обсуждались наиболее актуальные проблемы соблюдения прав человека в Российской Федерации. В частности, с участием Комиссара по правам человека Совета Европы Томаса Хаммерберга, руководителя департамента секретариата Социальной хартии Совета Европы Региса Бриллата, руководителя секретариата Европейского суда по правам человека Михаила Лобова, сотрудников Министерства здравоохранения и социальной политики Российской Федерации обсуждались вопросы реализации социальных прав граждан в связи с ратификацией Россией Европейской социальной хартии.

С участием Министра регионального развития Российской Федерации В. Ф. Басаргина обсуждался вопрос «О нарушениях прав граждан в ходе реализации Жилищного кодекса Российской Федерации». Рассматривались вопросы предоставления жилья ветеранам Великой Отечественной войны и инвалидам, управления многоквартирными домами, продления сроков приватизации жилищного фонда, переселения из ветхого жилья и ряд других. В центре внимания участников заседания были также темы, связанные с исполнением в регионах федерального жилищного законодательства, продолжающейся реформой жилищно-коммунального хозяйства.

С участием Министра образования и науки Российской Федерации А. А. Фурсенко обсуждался вопрос «Об обеспечении прав участников образовательного процесса в Российской Федерации». Министру была представлена информация о проблемах реализации права на образование в субъектах Российской Федерации, а также даны рекомендации по проблемам модернизации российского образования.

Уполномоченный регулярно принимает участие в совместных семинарах и конференциях, посвященных проблемам защиты прав человека, организованных как региональными уполномоченными, так и общественными правозащитными организациями. Плодотворное взаимодействие налажено у Уполномоченного с центром «Стратегия» (Санкт-Петербург), московской Хельсинкской группой, Независимым экспертно-правовым советом и др.

В целях развития международного сотрудничества в области прав человека, обмена опытом и его внедрения Уполномоченный участвовала в различных международных мероприятиях. С 2002 года Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является членом Европейского института омбудсмена.

## **XXII. О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Одно из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области — это обеспечение системного подхода к вопросам информирования, качественного правового просвещения населения и повышения уровня правовой культуры граждан. Цель его деятельности в этой области — повышение осведомленности граждан о правах и свободах, гарантированных им Конституцией.

С целью правового информирования населения области Уполномоченный регулярно размещает материалы, заметки, комментарии, сообщения в средствах массовой информации и Интернете.

В 2009 году опубликовано 100 информационных материалов, освещающих деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека (92 — в 2009 году). Уполномоченный эффективно сотрудничает с региональными и местными газетами — «Калининградская правда», «Комсомольская правда», «Ваше

право в Калининграде», «Российская газета — Запад России», «Дворник», ГТРК «Калининград», НТРК «Каскад», радио «Балтик+».

Успешно функционирует обновленный сайт Уполномоченного ([www.ombudsman39.ru](http://www.ombudsman39.ru)), где размещаются новости, отчеты о рабочих встречах, поездках, ежегодные и специальные доклады. На сайте можно найти информацию о работе аппарата, порядке подачи жалобы, координаты органов государственной власти и местного самоуправления, в которые можно обратиться за защитой прав, законодательные и нормативные акты и другую полезную информацию.

Информация о деятельности Уполномоченного также размещается на интернет-ресурсах: на сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ([www.ombudsman.gov.ru](http://www.ombudsman.gov.ru)), на портале Санкт-Петербургского центра «Стратегия» (<http://strategy-spb.ru/>), сайте Агентства социальной информации (<http://www.asi.org.ru/>), Российском общеобразовательном портале (<http://www.school.edu.ru/>), портале «Права человека» ([www.hrol.org.ru](http://www.hrol.org.ru)), сайте «Региональный омбудсман» (<http://ombu.ru>), сайте Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации (<http://www.ombudsmandeti.ru>), на интернет-порталах [Kaliningrad.ru](http://Kaliningrad.ru), [Kaliningrad.net](http://Kaliningrad.net) и др.

Благодаря публикациям в СМИ информация о ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина и мерах, принимаемых в целях ее улучшения в регионе, становится доступной для всех желающих.

**Уполномоченный по правам человека  
в Калининградской области**



**И. Ф. Вершинина**

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2008 году .....	3
2. Характеристика обращений .....	5
I. О принятии новой редакции Устава (Основного Закона) Калининградской области .....	11
II. О соблюдении прав детей (ст. 38 Конституции РФ).....	13
1. О соблюдении прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, воспитанников детских закрытых учреждений (детских домов, интернатов, психиатрических больниц) (ст. 7, 38 Конституции РФ, ст. 3, 5, 9, 20, 21, 25 Конвенции о правах ребенка) .....	15
2. О проблемах реализации прав несовершеннолетних в связи с реорганизацией органов опеки и попечительства .....	25
3. О соблюдении прав детей с ограниченными возможностями здоровья (ст. 23 Конвенции о правах ребенка) .....	31
4. О соблюдении права на дошкольное образование (ч. 2 ст. 43 Конституции Российской Федерации).....	40
5. О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и обеспечении права на безопасность (ст. 37, 40 Конвенции о правах ребенка) .....	42
III. О мерах по защите семьи и материнства (ст. 5, 7, 9, 20, 21, 25, 38 Конституции РФ) .....	48
IV. О проблемах реализации права на свободу передвижения (ст. 27 Конституции Российской Федерации) .....	61
V. О соблюдении социальных прав граждан (ст. 39 Конституции РФ) .....	71
VI. О соблюдении прав инвалидов (ст. 39 Конституции Российской Федерации) .....	79

VII. О соблюдении трудовых прав (ст. 37 Конституции РФ).....	95
VIII. О соблюдении права на здоровье, медицинскую помощь (ст. 41 Конституции Российской Федерации) .....	106
IX. О соблюдении прав пациентов психиатрических больниц .....	114
X. О проблеме алкоголизации населения .....	123
XI. О соблюдении прав человека в связи с применением законо- дательства о гражданстве, паспортизации, регистрации .....	128
1. О проблемах реализации прав граждан в связи с отсутстви- ем регистрации по месту жительства (пребывания) .....	131
XII. О соблюдении культурных прав (ст. 44 Конституции Рос- сийской Федерации) .....	133
1. О сохранении исторического наследия, бережном отноше- нии к памятникам истории и культуры (ч. 3 ст. 44 Консти- туции Российской Федерации) .....	133
2. О реализации свободы художественного творчества (ч. 2 ст. 44 Конституции Российской Федерации).....	134
XIII. Проблемы соблюдения прав человека в ходе реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства .....	136
XIV. О соблюдении прав военнослужащих .....	153
XV. О соблюдении прав членов экипажей иностранных судов (ст. 21, 22, 27 Конституции Российской Федерации).....	157
XVI. О соблюдении прав граждан, принудительно содержащих- ся в условиях лишения свободы.....	162
1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Фе- деральной службы исполнения наказаний .....	162
2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содер- жащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации.....	167
XVII. О соблюдении прав человека правоохранительными орга- нами.....	174
XVIII. О соблюдении права на справедливое судебное разбира- тельство (ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 46, 47 Конституции РФ) .....	180

XIX. О соблюдении права на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ).....	187
XX. О правовом просвещении, развитии гражданско-правового образования.....	193
XXI. Взаимодействие с органами государственной власти, местного самоуправления, структурами гражданского общества. Межрегиональное и международное сотрудничество .....	200
XXII. О взаимодействии со средствами массовой информации .....	205

**Вершинина Ирина Федоровна**

**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2009 ГОД**

Доклад

Корректор *Л. Г. Ванцева*

Оригинал-макет подготовлен *Г. И. Винокуровой*

Подписано в печать 29.03.2010 г.

Бумага офсетная. Формат 60×90 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>.

Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 13,1. Уч.-изд. л. 9,8.

Тираж 150 экз. Заказ .

Издательство Российского государственного университета им. И. Канта  
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14