

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**



**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2012 ГОД**



**Доклад**

**Калининград  
2013**

## СОДЕРЖАНИЕ

	Введение	4
	1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2012 году	4
	2. Характеристика обращений	7
I.	Проблемы соблюдения прав человека в ходе реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства	12
II.	О соблюдении социальных прав граждан	38
III.	О соблюдении прав инвалидов	53
	1. О соблюдении прав детей с ограниченными возможностями здоровья	77
IV.	О соблюдении права на здоровье, медицинскую помощь	82
	1. О проблемах детской медицины	103
V.	О мерах по защите материнства и детства	109
	1. О соблюдении прав детей	125
	1.1. О соблюдении прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей	129
	1.2. О соблюдении жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей	136
	1.3. О соблюдении права на дошкольное образование	148
VI.	О соблюдении трудовых прав	151
VII.	О проблемах гражданства, регистрации, защиты прав мигрантов	159
VIII.	О соблюдении права на справедливое судебное разбирательство	170
	1. О соблюдении права на судебную защиту	170
	1.1. Защита прав жителей Калининградской области Уставным Судом Калининградской области	171
	1.2. Защита прав человека судами общей юрисдикции	174
	2. О проблемах исполнительного производства	176
IX.	О соблюдении прав военнослужащих	182

X.	О соблюдении прав граждан, содержащихся в условиях лишения свободы	189
	1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний	189
	2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации	192
XI.	О правовом просвещении, развитии гражданско-правового образования	198

*«... Далеко не всегда у нас получается то, что мы хотели бы видеть как результат нашей работы. К сожалению, много бюрократии, много формального отношения к людям. И в этой связи ваша работа, как работа людей абсолютно не зависимых от государственной или муниципальной власти, безусловно, является очень важной. Говорю это не для красного словца, говорю это абсолютно серьезно. И считаю, что вы являетесь моими прямыми союзниками в работе по защите интересов и законных прав наших граждан».*

***Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на встрече с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации<sup>1</sup>.***

## **ВВЕДЕНИЕ**

### **1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2012 году**

Доклад Уполномоченного по правам человека - это ежегодная возможность по достоинству оценить соблюдение прав человека в Калининградской области, обратить внимание на какой-либо конкретный аспект этих прав и выразить публично свое мнение по поводу их нарушения с целью изменить ситуацию, чтобы каждый, где бы он ни находился, пользовался всеми своими правами.

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2012 году была, как и прежде, направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод

---

<sup>1</sup> <http://www.kremlin.ru/news/16260>

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 2012 год основан на анализе письменных обращений граждан; информации, полученной в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата, в результате посещения 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.

Уполномоченный выражает искреннюю благодарность всем гражданам, государственным и муниципальным учреждениям, общественным организациям, оказавшим содействие в подготовке настоящего доклада.

В докладе даются рекомендации органам государственной власти, местного самоуправления Калининградской области по обеспечению гарантий реализации прав и свобод жителей области.

Внимание Уполномоченного по правам человека было сосредоточено на правах разных категорий граждан — лиц с инвалидностью, семей с детьми, женщин, молодежи, мигрантов, и тех, кто оказался на самом краю жизни, — поскольку необходимо сделать так, чтобы их голоса были услышаны в обществе, а их нужды и чаяния были учтены при принятии решений политического характера.

Правительство Калининградской области в 2008 году существенно (почти в два раза) сократило бюджет аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, и наша структура в 2012 году работала в минимальном составе: работу с населением вели три сотрудника - Уполномоченный по правам человека и два его помощника. Такой штат сотрудников и бюджет не влекут усиления эффективности нашей деятельности.

В ушедшем году выросло количество обращений в защиту своих прав от 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 институтов гражданского общества, оказывающего бесплатную правовую помощь, правовое консультирование.

Вопросы совершенствования работы уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации обсуждались в августе 2012 года на встрече Президента Российской Федерации с российскими уполномоченными по правам человека.

Президент Российской Федерации, в частности, отметил, что обеспечение законных прав и интересов граждан является основной целью любого государства и исполнительной власти на любом уровне: и на муниципальном, и на региональном, и на общефедеральном. И в этой связи работа Уполномоченных по правам человека, как работа людей абсолютно не зависящих от государственной или муниципальной власти, является очень важной. Президент Российской Федерации назвал Уполномоченных по правам человека своими прямыми союзниками в работе по защите интересов и законных прав граждан. На встрече Российских Уполномоченных по правам человека с Президентом Российской Федерации обсуждались вопросы совершенствования работы омбудсменов на законодательном уровне,

защиты социальных и трудовых прав граждан, правосудия, свободы совести и вероисповедания.

Возможности гражданского участия в управлении делами государства обсуждались в марте 2012 года в Калининградской области в ходе работы Первого Гражданского Форума «Сильное гражданское общество – основа успешного развития региона». Уполномоченный по правам человека в Калининградской области совместно с председателем правозащитной комиссии Общественной палаты Калининградской области возглавил работу правозащитной секции с повесткой «О роли гражданского общества в вопросах защиты прав человека».

Право на участие в жизни общества является основой функционирования демократического общества и эффективной системы защиты прав человека. Там, где соблюдается это основное право, каждый из нас располагает возможностью присоединиться к обсуждениям, выдвинуть свои идеи, выступить в пользу изменений.

Результатом этого должно стать общество, настроенное на потребности и ожидания своих субъектов.

## **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.

Количество обращений в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за последние годы значительно возросло. Так, в 2009 году Уполномоченным по правам человека было рассмотрено 1467 обращений, рост количества обращений составил 40 % по сравнению с 2008 годом (1048 обращений). В 2010 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено еще больше обращений, чем в 2009 году — 1481 обращение.

В 2011 году Уполномоченным по правам человека было рассмотрено 1723 обращения – на 16% больше, чем в 2010 году, в 2012 году - 1684 обращения (на 39 обращений меньше, чем в 2011 году).

Из 1684 обращений, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2012 году, 664 письменных (699 — в 2011 году), 917 — на личном приеме (944 в

2011 году), 103 получены по электронной почте (83 — в 2011 году). Рост количества обращений по электронной почте связан с функционированием официального сайта Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, где создана онлайн-приемная.

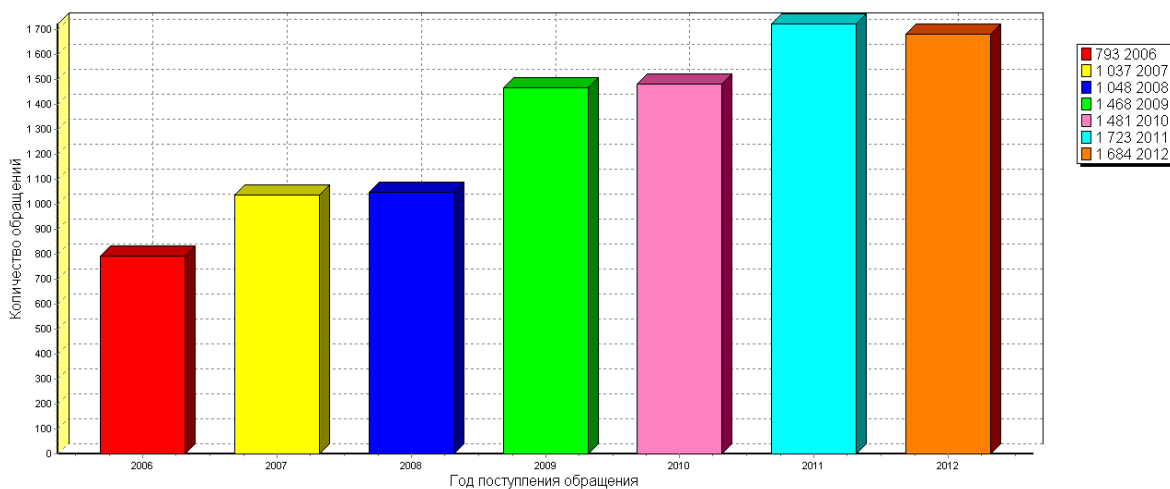


Рис. 1. Количество обращений и жалоб за 2006 —2012 годы

Анализ обращений граждан по тематике жалоб приведен в таблице 2.

Таблица 2

**Тематика обращений за 2006—2012 годы**

Тематика обращений	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Жилищные вопросы, ЖКХ	194	245	204	301	449	455	382
Предоставление информации	15	68	58	87	111	245	339
Социальные права, пенсионное обеспечение	71	82	93	544	433	407	246
Здравоохранение	10	32	22	45	102	130	143
Гражданско-правовые споры, права потребителей	39	75	44	107	122	105	129
Права ребенка	88	72	115	135	290	178	124



Нарушение условий содержания в МЛС, уголовного права и процесса	263	263	236	92	157	191	115
Нарушения трудовых прав	43	30	52	94	76	72	80
Уголовное судопроизводство	24	45	39	28	44	36	39
Земельные отношения	23	38	33	28	24	41	37
Безопасность и правопорядок	24	35	34	28	35	51	34
Гражданство	75	72	39	19	23	42	31
Регистрация	32	18	15	15	17	37	25
Исполнительное производство	11	15	3	25	19	27	24
Охрана окружающей среды	29	6	4	8	8	18	24
Гражданское судопроизводство	25	23	5	6	17	24	16
Паспортизация	22	13	33	28	16	13	14
Права военнослужащих	14	12	10	12	11	17	7
Права иностранцев, лиц без гражданства	16	4	15	16	18	40	5

С 2009 году в связи с неудовлетворительным проведением реформы жилищно-коммунального хозяйства (далее — ЖКХ) 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 рассмотрено 204 жалобы — 20% от общего числа обращений, в 2009 году — 301 жалоба — 20% от общего числа обращений. С 2010 года наибольшее количество жалоб поступало на нарушение жилищных прав, жилищно-коммунальные проблемы: 499 жалоб — 34% от общего количества обращений; в 2011 году — 455 — 27%, в 2012 — 382 — 23% от общего количества обращений.

В 2012 году значительно увеличилось количество обращений о предоставлении правовой информации — 339 обращений — 20% от общего количества обращений, среди них много запросов о порядке обращения в Европейский Суд, в 2011 году рассмотрено 245 такого рода обращений — 14% от общего количества обращений, в 2010 году таких обращений рассмотрено 111 — 7%.

По вопросам защиты социальных прав, в том числе прав пенсионеров, инвалидов и других социально незащищенных категорий граждан, в 2012 году поступило 246 обращений — 15% от общего количества обращений, в 2011 таких обращений рассмотрено 407 —

24%, в 2010 году - 433 обращения — 29 %; в 2009 году — 544 обращения - 37 % от общего количества.

В последние годы растет количество обращений по вопросам здравоохранения и медицинского обслуживания: в 2012 году рассмотрено 143 таких обращения – 8% от общего количества обращений, в 2011 году - 130 обращений – около 8%, в 2010 году— 102 обращения - около 7 %, в 2009 году — 45 жалоб - 3 %, в 2008 году — 22 -2 %, в 2007-м — 32 -3 %, в 2006-м — 10 - менее 1 % от общего количества обращений.

Выросло количество обращений по гражданско-правовым спорам, в защиту прав потребителей – 129 обращений – около 8% от общего количества обращений, 105 таких обращений было рассмотрено в 2011 году.

В связи с учреждением в Калининградской области должности Уполномоченного по правам ребенка сократилось количество обращений в защиту прав несовершеннолетних: в 2012 году рассмотрено 124 таких обращения – 7% от общего количества обращений, в 2011 году - 178 обращений – 10%, в 2010 году - 290 - 20 % от общего количества обращений.

Уменьшается количество жалоб на нарушения условий содержания граждан в местах лишения свободы, нарушения при производстве следственно-оперативных мероприятий и т. п.: в 2012 году поступило 115 обращений данной тематики – 6% от общего количества обращений, в 2011 году - 191 обращение – 11%, в 2010 году — 157 — 10 % от общего количества обращений, ранее примерно 30% обращений рассматривалось по данной теме. Причиной снижения количества жалоб на условия содержания в местах лишения свободы является ремонт учреждений пенитенциарной системы, а также деятельность общественной наблюдательной комиссии по контролю за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания Калининградской области.

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 количества жалоб по вопросам гражданства и паспортизации: в 2006 году — 75 обращений, в 2007 — 72, в 2008 — 39, в 2009 — 19, в 2010 — 39 — менее 3 % от общего количества

жалоб), в 2011 году – 43 обращения – около 2%, в 2012 – 31 обращение - менее 2%.

Гендерный состав граждан, обратившихся в аппарат Уполномоченного по правам человека, в процентном соотношении из года в год остается примерно одинаковым – женщины в среднем на 20% чаще обращаются за защитой прав человека, чем мужчины. В 2012 году к Уполномоченному обратилась 941 женщина – 56% (845 – в 2011 году), 673 мужчины - 40% (663 – в 2011 году), в 2010 году - 788 женщин, 577 мужчин; в 2009 году — 817 женщин, 547 мужчин; в 2008 году — 496 женщин, 500 мужчин; в 2007 — 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 категориям заявителей приведен в таблице 3.

*Таблица 3*

**Сравнительный анализ обращений граждан  
по категориям заявителей за 2006—2012 годы**

Категория заявителей	Количество обращений в год						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Представители органов власти	14	14	35	85	80	184	244
Пенсионеры	174	131	141	441	299	236	204
Осужденные, обвиняемые, подозреваемые	263	236	240	107	153	195	172
Представители общественных организаций	19	9	20	59	85	154	153
Инвалиды	66	24	20	368	162	152	150
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, бывшие воспитанники детских домов	14	9	7	17	43	56	78
Вынужденные переселенцы, беженцы, граждане других государств (иностранцы), лица без гражданства	49	25	33	23	25	35	36
Военнослужащие и члены их семей	28	17	26	14	7	8	15

Коллективные обращения	41	46	34	84	65	36	45
Другие категории заявителей	364	556	474	249	588	703	587
Всего	1066	1037	1048	1467	1481	1723	1684

Сравнительный анализ категорий заявителей за 2006—2012 годы показывает, что чаще всего в аппарат Уполномоченного обращаются пенсионеры, инвалиды и заключенные, а также представители органов власти и общественных организаций.

Традиционно в аппарат Уполномоченного по правам человека поступало около 30 % от общего количество обращений от осужденных, подозреваемых, обвиняемых. С 2009 года в связи с принятием мер по ремонту пенитенциарных учреждений количество таких обращений сократилось. В 2009 их было 107 (7 % от общего количества жалоб), в 2010 году поступило 153 таких обращения — 10 %, в 2011 году – 195 – 11%, в 2012 – 172 – 10% от общего количества обращений.

В 2012 году значительно больше обращений, чем в прошлые годы, поступило от представителей органов власти – 244 обращения – 14% от общего количества обращений, в 2011 году - 184 обращения -11%, в 2010 году таких обращений было всего 80 -5% от общего количества обращений. В основном к Уполномоченному по правам человека обращаются депутаты Калининградской областной Думы с ходатайствами о защите прав граждан, а также судьи – с просьбой о предоставлении информации о нарушении прав граждан, оказавшихся в условиях лишения свободы, с целью возмещения вреда вследствие неудовлетворительных условий содержания.

В последние годы растет количество обращений от представителей общественных организаций. В 2012 году поступило 153 таких обращения – 9% от общего количества обращений, в 2011 году - 154 – 9% от общего количества обращений, в 2010 году - 85 (около 6 % от общего количества обращений), в 2009 году — 59 (4 %), в 2008-м — 20 (2 %).

Растет также количество обращений от детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Как правило, это жалобы на непредоставление жилья либо на неудовлетворительное состояние предоставленного жилья. В 2012 году поступило 78 таких обращений – 5% от общего количества обращений, в 2011 году - 56 -3%, в 2010

году рассмотрено 43 таких обращения - 3 % от общего количества обращений, в 2009 году — 17 - около 1 %, в 2008 году — 7 - менее 1 %.

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

Статьей 25 Всеобщей декларации прав человека<sup>2</sup> в жизненный уровень человека, необходимый для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, включается такой обязательный компонент, как жилище.

Необходимость соблюдения права на жилище человека закреплена и ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>3</sup>, ст. 40 Конституции Российской Федерации<sup>4</sup>.

Основные принципы, формы и порядок реализации права граждан на жилище определены Жилищным кодексом РФ<sup>5</sup>, введенным в действие с 1 марта 2005 года, с принятием которого в Российской Федерации началось реформирование жилищно-коммунальной сферы, ежегодно принимается множество федеральных и региональных нормативных правовых актов, регламентирующих права и обязанности участников жилищных отношений.

В частности, В.В.Путиным, избранным Президентом РФ в марте 2012 года, в числе первых Указов был принят Указ "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг"<sup>6</sup>.

---

<sup>2</sup> "Всеобщая декларация прав человека" (Принята 10.12.1948 Генеральной Ассамблеей ООН)

<sup>3</sup> "Конвенция о защите прав человека и основных свобод" (ETS N 5) (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. от 19.03.1985)

<sup>4</sup> "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993)

<sup>5</sup> "Жилищный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 188-ФЗ

<sup>6</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг"

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

Государственной жилищной инспекцией (службой) Калининградской области в 2012 году выявлено 2537 нарушений жилищного законодательства. По результатам выявленных нарушений органам местного самоуправления, обслуживающим организациям, собственникам и нанимателям жилых помещений было выдано 4060 исполнительных документов.

В 2012 года в Жилищную инспекцию поступило 5708 обращений по вопросам нарушений в жилищной и коммунальной сферах. Анализ поступивших жалоб свидетельствует о том, что основная часть вопросов (42%) касается технического состояния и эксплуатации жилищного фонда: неудовлетворительное техническое состояние внутридомовых инженерных коммуникаций и оборудования, конструктивных элементов зданий (наружных стен, балконов и лоджий, перекрытий), кровель, подвалов зданий; ненадлежащее санитарное состояние и уровень благоустройства придомовых территорий; нарушения в работе внутридомовой системы вентиляции; неудовлетворительное санитарно-техническое состояние чердачных помещений.

Вопросы оказания коммунальных услуг ненадлежащего качества составляют 31,4% от общего количества обращений, в том числе: отопление - 24,7%; горячее водоснабжение - 3,9%; холодное водоснабжение - 2,5%; электроснабжение - 1,4%; газоснабжение - 0,8%; водоотведение - 0,1%.

10,2% от общего количества вопросов, поставленных в обращениях граждан, приходится на вопросы оплаты жилищных и коммунальных услуг.

Следует отметить, что в Жилищной инспекции количество штатных единиц по должностям, предусматривающим выполнение функций по государственному контролю, составляет всего 8 человек, что крайне недостаточно для эффективного исполнения возложенных на инспекцию обязательств.

Органами прокуратуры Калининградской области в 2012 году выявлено 1862 нарушения жилищного законодательства, что превышает показатель 2011 года почти на 44 процента, опротестовано 200 незаконных нормативно-правовых актов. В суд направлено 115 исков, удовлетворено 97 исков. Внесено 300 представлений, по итогам рассмотрения которых 203 должностных лица привлечены к

дисциплинарной ответственности. Объявлено 68 предостережений о недопустимости нарушений закона. По постановлениям прокурора к административной ответственности привлечено 48 лиц. В порядке п. 2 ч. 2 ст. 37 УПК РФ в правоохранительные органы направлено 8 материалов для решения об уголовном преследовании, по итогам рассмотрения которых, возбуждено 5 уголовных дел.

В 2012 году прокурорами выявлялось значительное количество нарушений жилищного законодательства, связанных с ненадлежащим соблюдением управляющими организациями требований законодательства в части содержания и ремонта общего имущества многоквартирных домов, повышения размера платы за содержание и ремонт жилья без проведения общего собрания собственников жилых помещений в многоквартирных домах, отказа в предоставлении информации об основных показателях финансово-хозяйственной деятельности.

Нередки и случаи предоставления гражданам ресурсоснабжающими организациями коммунальных услуг ненадлежащего качества.

Среди наиболее острых вопросов, по которым граждане обращаются к Уполномоченному: крайне низкий уровень обеспеченности нуждающихся социальным жильем; неудовлетворительное состояние жилищного фонда; рост цен на услуги ЖКХ; низкое качество предоставляемых жилищно-коммунальных услуг и др.

Большое количество жалоб граждан, поступающих к Уполномоченному по правам человека, свидетельствует о массовом нарушении их жилищных прав и указывает на то, что цивилизованных отношений между жильцами и управляющими организациями, не сложилось.

По мнению Уполномоченного, государство необоснованно переложило как обязанности, так и ответственность за организацию и обслуживание многоквартирных домов, на собственников и нанимателей жилых помещений, не учитывая при этом, что их сознание и материальное положение не позволяют реализовать такие кардинальные преобразования в жилищно-коммунальной сфере. В связи с правовой непросвещенностью граждан, а также нежеланием, а зачастую и невозможностью в силу образования, возраста, занятости вникать и включаться в решение вопросов управления жилым фондом, население так и не стало активным субъектом в данной сфере. Управляющие организации также оказались не готовыми к

исполнению своих функций и в ряде случаев проявляют халатность при управлении жилым фондом, в то время как практически отсутствует возможность привлечения их к ответственности. Такая мера административного наказания для руководителей управляющих организаций как штраф, малоэффективна, так как чаще всего штраф оплачивается из средств, собранных с жильцов дома.

Собственники жилья при получении коммунальных услуг чаще всего не имеют возможности знать, каким образом расходуются деньги, которые собираются с них в виде платы за оказанные услуги. Отсутствуют и системные механизмы, которые обеспечивали бы контроль за выполнением организациями производственных и инвестиционных программ.

Постановление Правительства РФ "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами"<sup>7</sup>, обязывающее управляющие организации в открытых источниках предоставлять гражданам исчерпывающий объем информации о своей деятельности в соответствии с утвержденными стандартами, на деле не работает. Права и ответственность за его выполнение переданы на региональный уровень, однако регламент, устанавливающий механизм контроля, до сих пор не принят.

Негативно влияет на качество предоставляемых коммунальных услуг и отсутствие конкуренции между управляющими организациями, особенно в небольших муниципальных образованиях. Органы местного самоуправления, ссылаясь на то, что они не вправе вмешиваться в отношения между собственниками жилых помещений и управляющими организациями, фактически бездействуют в вопросах осуществления муниципального жилищного контроля за деятельностью управляющих организаций, в вопросах оказания помощи собственникам и нанимателям жилья по отстаиванию их прав. Следовательно, они не исполняют обязанности, возложенные на них жилищным законодательством.

Другой проблемой является крайне запущенное состояние жилого фонда, в который десятилетиями жильцами вкладывались средства, однако капитального ремонта от государства граждане, как правило, так и не дождались.

---

<sup>7</sup> Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 N 731 (ред. от 21.08.2012) "Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами"



Таким образом, несмотря на принимаемые государством меры, происходит деградация коммунального хозяйства, реформы ЖКХ не понимаются и не принимаются обществом, вызывают недовольство граждан, способствуя нарастанию социальной напряженности.

Нарушение жилищных прав граждан на территории Калининградской области по ряду позиций носит системный, массовый характер.

Особенно чувствительны для жителей Калининградской области **проблемы ЖКХ в период отопительного сезона**. В 2012 году в этот период повсеместно допускались факты предоставления гражданам услуг ненадлежащего качества по горячему водоснабжению и отоплению, неудовлетворительного содержания управляющими организациями многоквартирных жилых домов, незаконного начисления платы за непредоставленные коммунальные услуги, иные нарушения жилищного законодательства.

*Так, из-за ненадлежащей подготовки должностными лицами ГБОУ СПО Калининградской области «Озерский техникум природообустройства» общежития к отопительному сезон, в феврале 2012 года в данном жилом помещении вследствие общего переохлаждения организма скончалась 77-летняя жительница города Озерска. Женщина замерзла, поскольку в связи с выходом из строя системы отопления в результате аварии отопление жилых помещений указанного дома не осуществлялось в течение 10 дней, что привело к снижению температурного режима в квартирах до +1 градуса.*

*В городе Калининграде пятиэтажное офисное здание по Советскому проспекту, 13, в котором расположены офисы Уполномоченного по правам человека, Уполномоченного по правам ребенка, УФМС по Калининградской области, Миграционного Центра, Общественной палаты, Министерства культуры Калининградской области, офисы иных органов государственной власти и общественных организаций, не отапливалось до конца декабря в связи с ремонтом системы отопления, начатом в августе 2012 года.*

*В офисах отсутствовало не только отопление, но и периодически отключалось электричество, что приводило к перебоям работы компьютеров и другой техники. Сотрудники этих служб вынуждены были работать при температуре +10-12° без возможности включить обогревательные приборы. Таким образом, на*

*2-3 месяца была практически парализована работа всех служб, расположенных в этом здании.*

**Проблема аварийного состояния жилья** – одна из самых актуальных для жителей области.

Каждый гражданин, проживающий в многоквартирном доме, в соответствии с положениями Жилищного кодекса РФ имеет **право на благоприятные и безопасные условия проживания.**

Согласно ч. 2 ст. 162 Жилищного кодекса РФ управляющая организация за плату обязана оказывать услуги и выполнять работы по надлежащему содержанию и ремонту общего имущества многоквартирных домов, предоставлять коммунальные услуги собственникам и арендаторам помещений.

Требования, предъявляемые к услугам, связанным с ремонтом и содержанием дома, устанавливаются Правилами и нормами технической эксплуатации жилищного фонда<sup>8</sup>. Указанный документ определяет порядок обслуживания и ремонта жилищного фонда.

Однако, как показывает практика, управляющие организации зачастую не справляются со своими обязанностями по содержанию жилищного фонда, а качество оказываемых ими услуг по обслуживанию населения не соответствует установленным правилам и нормам.

Реформирование ЖКХ проходит крайне неэффективно, так как основной концептуальной идеей самой реформы является желание переложить ответственность и обязанность по удовлетворению жилищных потребностей граждан на самих граждан. А последние, в свою очередь, не готовы нести расходы ни по приобретению жилья, ни по его эксплуатации. Возложение обязанностей по капитальному ремонту домов на самих жильцов обрекает их на неподъемные для многих расходы.

Так, согласно Федеральному закону от 25.12.2012 N 271-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации"<sup>9</sup> с 2014 года собственники помещений в

---

<sup>8</sup> Постановление Госстроя РФ от 27.09.2003 N 170 "Об утверждении Правил и норм технической эксплуатации жилищного фонда" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 15.10.2003 N 5176)

<sup>9</sup> Федеральный закон от 25.12.2012 N 271-ФЗ "О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации"

многоквартирных жилых домах должны будут уплачивать взносы на капитальный ремонт общего имущества дома.

Вместе с тем жилой фонд не передавался жильцам муниципалитетами в отремонтированном виде, как того требует ст. 16 ФЗ от 04.07.1991 N 1541-1 "О приватизации жилищного фонда в РФ"<sup>10</sup>. Зачастую на протяжении десятилетий жильцы оплачивали муниципалитетам несуществующие услуги ЖКХ, в том числе за проведение капитального ремонта в своих домах<sup>11</sup>, в то время как капитальный ремонт в домах фактически не производился. А теперь проблемы с ремонтом жилья, который был оплачен жильцами, но не выполнен муниципалитетами и государством, перекадываются на плечи граждан.

Считаю необходимым предусмотреть ответственность государства за принятие эффективных мер по возврату долгов перед гражданами за невыполнение на протяжении многих лет обязательств по содержанию в надлежащем состоянии жилищного фонда, жилищно-коммунального хозяйства. Согласно Закону N 189 "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации"<sup>12</sup> 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 РФ, 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.

**Капитальный ремонт** общего имущества многоквартирных домов должен осуществляться в соответствии с региональными программами. Определение порядка установления необходимости проведения капитального ремонта общего имущества в многоквартирном доме возложено на органы государственной власти Российской Федерации.

---

Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации"

<sup>10</sup> Закон РФ от 04.07.1991 N 1541-1(ред. от 16.10.2012) "О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации".

<sup>11</sup> См. Постановления Правительства Российской Федерации N 707 от 18 июня 1996 года и N 887 от 2 августа 1999 г.

<sup>12</sup>Федеральный закон от 29.12.2004 N 189-ФЗ "О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации".

Постановлением Правительства Калининградской области от 26.09.2012 №755 утверждена Целевая Программа Калининградской области "Проведение капитального ремонта многоквартирных домов" на 2013-2015 годы"<sup>13</sup>. Стратегическая цель Программы - создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан.

Аналогичные программы реализуются в муниципальных образованиях Калининградской области. Так, капитальный ремонт многоквартирных домов с использованием средств бюджета городского округа «Город Калининград» в 2012 году осуществлялся в рамках реализации целевой программы «Капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов городского округа «Город Калининград» в 2012-2014 гг.»<sup>14</sup>. Ремонты многоквартирных домов проводились в соответствии с адресными перечнями объектов, подлежащих капитальному ремонту в 2012 году. Всего в адресные перечни было включено 279 объектов. По итогам исполнения мероприятий программы завершены работы на 269 объектах, на 10 объектах работы не завершены или не проводились вообще. Среди причин отклонений фактических значений от плановых - недостаточно высокое качество изготовленной управляющими организациями и ТСЖ проектно-сметной документации на капитальный ремонт многоквартирных домов.

По сообщению Комитета городского хозяйства администрации городского округа «Город Калининград», актуальной проблемой является сложившаяся судебная практика рассмотрения судами гражданских дел о понуждении администрации городского округа «Город Калининград» к проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных домов.

Возлагая обязанность по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирных жилых домов на администрации муниципальных образований, суды с учетом правовой позиции Верховного Суда РФ по данной категории дел<sup>15</sup> исходят из того, что в

---

<sup>13</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 26.09.2012 N 755 "О целевой Программе Калининградской области "Проведение капитального ремонта многоквартирных домов" на 2013-2015 годы".

<sup>14</sup> Постановление администрации городского округа "Город Калининград" от 22.09.2011 N 1571 "Об утверждении долгосрочной целевой Программы "Капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов городского округа "Город Калининград" в 2012-2014 гг."

<sup>15</sup> См. "Обзор законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2007 года" (утв. Постановлением Президиума Верховного Суда РФ от 01.08.2007)

силу статьи 16 Закона РФ «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» при приватизации занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, за бывшим наймодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт как жилых помещений, так и общего имущества многоквартирного дома, в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда, до исполнения указанных обязательств.

В то же время, ст. 16 Закона «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации» применительно к муниципальным образованиям в лице органов местного самоуправления не предопределяет конкретные формы, способы и сроки исполнения данных обязательств, что требует нормативного правового урегулирования.

До настоящего времени решить проблемы капитального ремонта жилых помещений возможно было с помощью Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства". Ранее было установлено, что он действует до 1 января 2013 года и после этой даты будет ликвидирован. Однако Федеральным законом от 25.12.2012 № 270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства"<sup>16</sup> срок действия Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства продлен до 1 января 2016 года. Установлено также, что финансовая поддержка субъектам РФ и муниципальным образованиям за счет средств Фонда будет предоставляться не только на проведение капитального ремонта многоквартирных домов и переселение граждан из аварийного жилищного фонда, но и на модернизацию систем коммунальной инфраструктуры.

К сожалению, средства, выделяемые государством на проведение **капитального ремонта многоквартирных домов**, используются крайне неэффективно. Правоохранительными органами установлены факты хищения средств, выделенных на проведение капитального ремонта жилых домов; необоснованного расходования денежных средств, выделенных федеральным Фондом содействия реформированию ЖКХ; завышения стоимости строительных материалов; завышения объемов работ и другие нарушения.

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 25.12.2012 N 270-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства"

Особое внимание техническому состоянию жилищного фонда уделяется Государственной жилищной инспекцией. В 2012 году инспекцией было составлено и направлено на рассмотрение в межведомственные комиссии муниципальных образований Калининградской области 35 заключений для рассмотрения вопросов о пригодности (непригодности) для проживания граждан жилых помещений и многоквартирных домов и принятия соответствующих решений.

**Ремонт жилых помещений**, как правило, является непосильной ношей для большинства граждан, которые не могут справиться с этой задачей без помощи государства.

Но особенно стыдно Уполномоченному перед **ветеранами, инвалидами Великой Отечественной войны**, чьи права на благоприятные и безопасные условия проживания не удалось защитить.

В адрес Уполномоченного по правам человека обращаются участники и инвалиды Великой Отечественной войны, вдовы погибших (умерших) участников и инвалидов Великой Отечественной войны с просьбой об оказании содействия в проведении капитального ремонта жилья.

*Так, в адрес Уполномоченного по правам человека поступило письменное обращение от гражданина Б., проживающего в г.Немане. Б. является инвалидом 2 группы Великой Отечественной войны, пожилым человеком – ему 88 лет, имеет правительственные награды. Б. жаловался на игнорирование органами местного самоуправления его ходатайств об улучшении жилищных условий.*

*Несмотря на обещание администрации Неманского муниципального района выполнения ремонтных работ в квартире ветерана Б. еще в 2010 году, до настоящего времени помощи в ремонте ветерану не оказано, с целью проверки условий проживания ветерана-инвалида войны никто из представителей администрации заявителя не посетил, на ходатайство Уполномоченного об оказании Б. помощи в ремонте реакции не последовало.*

*Аналогичные обращения поступают в адрес Уполномоченного по правам человека от участников Великой Отечественной войны с 2010 года. Граждане сообщают, что их посещали представители органов власти, осматривали их жилье, включали в сводный план-график выполнения ремонтных работ в жилых помещениях ветеранов Великой Отечественной войны. Однако никаких ремонтных работ в квартирах ветеранов не проводилось, в настоящее время их*

*ходатайства о содействии в ремонте жилья органами местного самоуправления игнорируются.*

По данному вопросу Уполномоченный обратился к министру социальной политики Калининградской области с ходатайством о принятии мер реагирования в защиту прав инвалидов Великой Отечественной войны Калининградской области, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

Из министерства получен ответ о том, что законом Российской Федерации «О ветеранах»<sup>17</sup> льготы по ремонту жилья для ветеранов войны не установлены, соответственно денежные средства на эти цели в регион из федерального центра не направляются. В связи с этим отсутствуют законные основания за счет бюджетных средств отремонтировать квартиры ветеранов.

По информации Министерства социальной политики разрабатывается Постановление Правительства Калининградской области «О представлении дополнительной разовой меры социальной поддержки за счет средств областного бюджета на ремонт жилого помещения и приобретение материалов для ремонта жилого помещения одинокого участника и инвалида Великой Отечественной войны». Однако указанное постановление до настоящего времени не принято.

В статьях 14, 15 Федерального закона от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах» определен перечень мер социальной поддержки участников и инвалидов Великой Отечественной войны, которые предоставляются за счет средств федерального бюджета. Оказание финансовой и материальной помощи на проведение капитального ремонта в этот перечень не входит. Не нашел также отражения в данном законе и вопрос о социальной поддержке вдов погибших (умерших) участников и инвалидов Великой Отечественной войны.

Представляется целесообразным Калининградской областной Думе выйти с законодательной инициативой в Государственную Думу о внесении соответствующих изменений в Федеральный закон от 12.01.1995 № 5-ФЗ «О ветеранах». На ремонт уже имеющегося жилья будет израсходовано меньше средств, чем на приобретение нового жилья, кроме того, ветераны часто болезненно воспринимают переезд из родного дома.

---

<sup>17</sup> Федеральный закон от 12.01.1995 N 5-ФЗ "О ветеранах"

Вследствие неудовлетворительного проведения реформирования системы ЖКХ зачастую жители Калининградской области вынуждены проживать в **жилых помещениях, не отвечающих требованиям безопасности.**

*Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение от гражданки К., проживающей со своей семьей - матерью и несовершеннолетним сыном, в г.Калининграде в общежитии по ул.А.Невского д.44.*

*Проведенной микологической экспертизой ООО «Плесени-нет СПб» сделан вывод о том, что микологическая ситуация в обследованных помещениях квартиры и мест общего пользования такова, что помещение непригодно для проживания в нем по причине множественного поражения плесневыми грибами.*

*Ребенку заявительницы было проведено иммунологическое обследование крови на наличие аллергенов к выявленным при обследовании грибам плесени, присутствующим в здании, и обследование аллерголога, давшего заключение по приобретенным в связи с этим хроническим заболеваниям.*

*Согласно ст.2 ЖК РФ органы местного управления в пределах своей компетенции обеспечивают защиту прав и законных интересов граждан, пользующихся жилыми помещениями; в соответствии со ст.8 ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» заявительница с несовершеннолетним сыном имеют право на благоприятную среду обитания; в соответствии со ст.41 вступившего в силу ФЗ «Об охране здоровья граждан РФ» имеют право на охрану здоровья; в соответствии со ст. 15,17 ЖК РФ жилое помещение должно быть пригодным для постоянного проживания граждан и соответствовать установленным санитарным и техническим правилам и нормам и другим требованиям законодательства.*

*Принимая во внимание, что проживание в указанной квартире опасно для жизни и здоровья семьи К., Уполномоченный обратился с ходатайством к администрации ГО «Город Калининград» о предоставлении заявительнице с сыном другого благоустроенного жилого помещения, соответствующего санитарно-эпидемиологическим нормам и правилам, без расторжения договора социального найма до разрешения вопроса о проведении капитального ремонта жилого помещения и мест общего пользования в доме 44 по ул.А.Невского в г.Калининграде.*



*Администрация ГО «Город Калининград нашла возможность предоставления семье К. иного жилого помещения для безопасного проживания.*

Зачастую жилые помещения Калининградской области не отвечают требованиям безопасности, так как находятся в **неудовлетворительном противопожарном состоянии.**

Так, по сообщению на сайте ГУ МЧС России по Калининградской области<sup>18</sup> в неудовлетворительном противопожарном состоянии находятся: общежитие ГОУ СПО «Калининградский областной колледж культуры и искусства» расположенное по адресу: Калининградская область, г. Советск, ул. Ломоносова, 15/10; общежитие ГБОУ СПО КО «Озерский техникум природообустройства» расположенное по адресу: Калининградская область, г. Озерск, ул. Пограничная, 3 (то самое, в котором от переохлаждения умерла женщина).

По информации ГУ МЧС России по Калининградской области в регионе в 2012 году произошло 1519 пожаров, на пожарах погибло 72 человека, количество травмированных на пожарах людей составило 133 человека, прямой ущерб от пожаров составил 112941 руб. Основное количество пожаров произошло в жилом секторе – 57,7 %.

*24 декабря 2012 года в одном из жилых домов на Советском проспекте в г.Калининграде произошел пожар на четвертом этаже пятиэтажного здания. В результате пожара около ста человек были эвакуированы, один человек погиб. Двое пострадавших госпитализированы в БСМП.*

*Уполномоченным по правам человека направлено ходатайство в адрес главы администрации ГО «Город Калининград» с целью оказания всесторонней помощи и поддержки погорельцам.*

*Установлено, что за предоставлением экстренной материальной помощи обратились восемь жильцов, которым выделена экстренная материальная помощь в максимальном размере – по 5 тысяч рублей. Две семьи получили справки о среднедушевом доходе для последующего обращения к депутату городского Совета депутатов Калининграда за получением единовременной материальной помощи до 15 тысяч рублей в качестве дополнительной меры социальной поддержки гражданам, которые имеют совокупный доход ниже 1,5 величины прожиточного минимума (9365 рублей).*

---

<sup>18</sup> <http://www.39.mchs.gov.ru/>

*Аварийно-восстановительные ремонтные работы после произошедшего возгорания планируется выполнить за счет средств резервного фонда администрации городского округа «Город Калининград».*

*Таким образом, возможности предоставления помощи гражданам, оказавшимся в одночасье без крова, органами местного самоуправления, мизерны.*

Представляется необходимым регламентировать вопрос предоставления гражданам, оказавшимся в такого рода жизненных обстоятельствах, действенной помощи с последующей компенсацией затраченных средств из бюджета Калининградской области либо Российской Федерации.

Об ответственности органов власти при различных техногенных и природных катастрофах говорил Президент РФ В.В. Путин на встрече с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации:

«Что касается техногенных катастроф, природных, то здесь, безусловно, еще очень многое нужно сделать. Дело уже не в деньгах, дело, скорее всего, в ответственности власти. Я уже говорил об этом и могу еще раз повторить»<sup>19</sup>.

Представляется, что необходимо менять систему государственной и муниципальной поддержки граждан, утративших единственное жилье, должен быть выработан четкий и понятный людям алгоритм государственной поддержки граждан, оказавшихся в подобной ситуации.

Проблемой реализации жилищных прав граждан является и то, что во многих муниципальных образованиях Калининградской области **не сформирован маневренный фонд**. Таким образом, отсутствует возможность оперативного решения вопросов, связанных с предоставлением временного жилья отдельным гражданам - погорельцам, жильцам аварийных домов, семьям с детьми, выселенным по решению суда без предоставления другого жилья, гражданам, проживающим в нежилых помещениях и другим. В тех же муниципальных образованиях, где маневренный фонд имеется, он находится порой в состоянии, угрожающем жизни и здоровью граждан не в меньшей степени, чем аварийное жилье, из которого граждан в него переселили.

---

<sup>19</sup> <http://президент.рф/>

В Калининградской области в 2012 году реализовывалась целевая Программа "Переселение граждан из аварийного жилищного фонда" на 2008-2012 годы"<sup>20</sup>, в рамках которой в муниципальных образованиях Калининградской области приняты аналогичные муниципальные программы. Так, в городском округе «Город Калининград» утверждена долгосрочная целевая программа «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда городского округа «Город Калининград»<sup>21</sup>. В рамках реализации программы с использованием средств Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства утвержден адресный перечень многоквартирных домов, подлежащих расселению в 2011 - 2012 году. В адресный перечень вошли 32 многоквартирных дома, признанных до 01.01.2010 г. в установленном порядке аварийными и подлежащими сносу.

По итогам конкурсных процедур для расселения граждан администрацией городского округа «Город Калининград» в 2011- 2012 году приобретено у застройщиков 233 жилых помещения (квартиры).

С каждым годом проблема **обеспечения нуждающихся семей жилыми помещениями по договорам социального найма** муниципального и государственного жилищного фонда Калининградской области усугубляется.

С целью создания рынка доступного и комфортного жилья, удовлетворяющего жилищные потребности населения Калининградской области, в регионе реализуется целевая Программа "Жилище" на 2011-2015 годы"<sup>22</sup>.

---

<sup>20</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 05.12.2008 N 795 (ред. от 01.06.2012) "О целевых Программах Калининградской области "Проведение капитального ремонта многоквартирных домов" на 2008-2012 годы и "Переселение граждан из аварийного жилищного фонда" на 2008-2012 годы"

<sup>21</sup> Постановление администрации городского округа "Город Калининград" от 22.09.2011 N 1572 (ред. от 27.12.2011) "Об утверждении долгосрочной целевой Программы "Переселение граждан из аварийного жилищного фонда городского округа "Город Калининград"

<sup>22</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 22.12.2010 N 944 "О целевой Программе Калининградской области "Жилище" на 2011-2015 годы" (вместе с "Подпрограммой "Формирование жилищного фонда Калининградской области коммерческого использования (арендного жилья) на период до 2015 года", "Подпрограммой кадрового обеспечения задач строительства на 2012-2015 годы областной целевой Программы Калининградской области "Жилище" на 2011-2015 годы")

В области ежегодно отмечается рост количества введенных в эксплуатацию квадратных метров жилья, однако строящееся жилье недоступно ни по площади, ни по стоимости жителю Калининградской области среднего достатка.

Гражданам, имеющим право на **получение жилого помещения по договору социального найма, либо на внеочередное получение жилья**, приходится отстаивать свои интересы, как правило, в судебном порядке.

В 2012 году Министерство социальной политики Калининградской области продолжило выполнять переданные Российской Федерацией полномочия по обеспечению жильем отдельных категорий ветеранов, инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, уволенных в запас военнослужащих и членов их семей, других категорий граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий. По состоянию на 01 января 2013 года в областном списке на получение социальной выплаты на приобретение жилья за счет средств федерального бюджета числилось 1137 ветеранов, состоящих в очереди нуждающихся в обеспечении жилыми помещениями.

В очереди на получение субсидий для улучшения жилищных условий за счет средств федерального бюджета в областном списке состоит 1247 ветеранов боевых действий, инвалидов и семей, имеющих детей - инвалидов. В 2012 году было приобретено 59 жилых помещений для данных категорий граждан.

В соответствии с Федеральным законом от 8 декабря 2010 года № 342-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан» полномочия по обеспечению жильем уволенных в запас военнослужащих переданы региональным органам исполнительной власти.

По состоянию на 1 января 2013 года указанной категории граждан выдано 78 свидетельств на получение единовременной денежной выплаты для приобретения жилья, из них реализовано 60 свидетельств. Подготовлены списки для получения жилых помещений в собственность и по договору социального найма на 254 семьи уволенных в запас военнослужащих, которые направлены в Агентство по имуществу Калининградской области.

В 2012 году реализовано также 44 государственных жилищных сертификата, в том числе: переселенцами Крайнего Севера – 1 сертификат; вынужденными переселенцами – 13; пострадавшими от воздействия радиации – 30.

В то же время в связи с тем, что в муниципальных образованиях Калининградской области на протяжении ряда лет практически **не строится социальный жилищный фонд**, обязательства органов местного самоуправления по **предоставлению жилых помещений по договорам социального найма гражданам, состоящим на учете по общим основаниям, фактически не реализуются.**

Так, только в городском округе «Город Калининград» на 01.01.2013 года на учете в качестве нуждающихся в предоставлении жилых помещений по договорам социального найма состоят **19133** человека.

По сообщению Комитета городского хозяйства администрации городского округа «Город Калининград», в настоящее время возникла также проблема переложения судебными органами жилищных обязательств перед гражданами государственных органов власти на органы местного самоуправления.

К примеру, сложилась судебная практика, когда обязательства по обеспечению жилыми помещениями во внеочередном порядке граждан, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, нуждающихся в улучшении жилищных условий, возлагают на администрации муниципальных образований Калининградской области, тогда как определение порядка обеспечения жилыми помещениями указанной категории граждан и обеспечение финансирования на приобретение жилых помещений должно производиться органами государственной власти совместно с Правительством Калининградской области.

Так, ч.1 ст. 14 и п.3 ч.2 ст. 19 Жилищного кодекса РФ закреплено, что органы местного самоуправления осуществляют полномочия по учету граждан в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, и по предоставлению малоимущим гражданам по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда. В части 2 статьи 49 Жилищного кодекса РФ определен порядок предоставления за счет жилищного фонда муниципальной собственности жилых помещений малоимущим гражданам, признанным нуждающимися в жилых помещениях. В части 3 указанной статьи установлено, что иным категориям граждан, установленным Жилищным кодексом РФ, жилые помещения предоставляются за счет жилищного фонда РФ либо субъектов РФ, при этом в силу части 4 статьи 49 ЖК РФ данным категориям граждан могут предоставляться жилые помещения муниципального

жилищного фонда органами местного самоуправления лишь в случае наделения этих органов местного самоуправления в установленном порядке государственными полномочиями по обеспечению указанной категории граждан жилыми помещениями. К вопросам местного значения, а соответственно к полномочиям органов местного самоуправления, не относится определение порядка предоставления жилых помещений категории граждан, установленной п.3 ч.2 ст.57 Жилищного кодекса РФ и не предусмотрено выделение средств бюджетов муниципальных образований на приобретение жилых помещений указанной категории граждан.

Кроме того, согласно п.5 ст. 14 Федерального закона от 18.06.2001 №77-ФЗ «О предупреждении распространения туберкулеза в Российской Федерации» больным заразными формами туберкулеза, проживающим в квартирах, в которых исходя из занимаемой жилой площади и состава семьи невозможно выделить отдельную комнату, в коммунальных квартирах, общежитиях, а также семьям, имеющим ребенка, больного заразной формой туберкулеза, предоставляются вне очереди отдельные жилые помещения. Данный закон устанавливает полномочия Российской Федерации, субъектов РФ в области предупреждения распространения туберкулеза в Российской Федерации. Поскольку внеочередное предоставление жилых помещений больным заразными формами туберкулеза предусмотрено федеральным законом, следовательно указанное обязательство является расходным обязательством РФ и субъекта РФ. В данном законе не предусмотрена компенсация и механизм выплаты компенсации органам местного самоуправления расходов, связанных с предоставлением жилых помещений муниципального жилищного фонда данной категории лиц. В связи с этим органы местного самоуправления не имеют правовых оснований обратиться за компенсацией в случае возложения на них обязанности судом предоставить жилое помещение из муниципального жилищного фонда больным заразными формами туберкулеза. В связи с тем, что механизм реализации права на внеочередное обеспечение жильем указанной категории граждан в настоящее время законодательством Калининградской области не предусмотрен, суды Калининградской области возлагают обязанность по предоставлению жилых помещений на администрации муниципальных образований.

С целью решения данной проблемы администрация городского округа «Город Калининград» направила обращение в Правительство Калининградской области о рассмотрении вопроса по разработке

Порядка по обеспечению жилыми помещениями категории граждан, указанной в п.3 ч.2 ст. 57 Жилищного кодекса РФ, страдающих тяжелыми формами хронических заболеваний, установленных постановлением Правительства Российской Федерации от 16.06.2006 № 378 «Об утверждении перечня тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире» либо передаче в установленном порядке полномочий с одновременным обеспечением финансирования на их исполнение.

Вследствие отсутствия должного финансирования обеспечения жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством, в рамках выполнения государственных обязательств, годами не имеют возможности реализовать гарантированное государством право на жилище граждане, подвергшиеся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; вынужденные переселенцы; граждане, выехавшие из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей.

Органами местного самоуправления также затруднено выполнение возложенных на них судебными органами обязательств по предоставлению гражданам жилых помещений по договорам социального найма из-за неудовлетворительного технического состояния жилых помещений вторичного жилищного фонда и отказами граждан от предлагаемых помещений.

В 2012 году в Калининградской области был принят инновационный Закон "О жилищном фонде Калининградской области коммерческого использования"<sup>23</sup>, которым регулируются отношения, связанные с формированием и предоставлением жилых помещений государственного жилищного фонда коммерческого использования. Указанный жилищный фонд предполагается использовать для проживания на условиях возмездного пользования с возможностью последующего выкупа гражданам, являющимся работниками областных государственных организаций бюджетной сферы, расположенных на территории Калининградской области: педагогическим и медицинским работникам; работникам культуры, социального обеспечения, физической культуры и спорта.

---

<sup>23</sup> Закон Калининградской области от 02.07.2012 N 133 "О жилищном фонде Калининградской области коммерческого использования"

Для успешного решения проблемы обеспечения доступным жильем граждан Российской Федерации важно 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.

В 2012 году в Калининградской области был принят Закон **"О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов, иных объектов недвижимости жилого назначения на территории Калининградской области"**<sup>24</sup>.

Закон устанавливает меры по защите прав граждан, пострадавших вследствие неисполнения застройщиками обязательств по договорам участия в долевом строительстве жилья на территории области, а также по иным договорам с застройщиком, исполнение которых является основанием для возникновения у гражданина права собственности на жилое помещение. Определены, в частности, полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере защиты прав пострадавших участников долевого строительства, формы предоставления мер по защите таких прав, меры социальной поддержки пострадавших участников долевого строительства.

В целях реализации данного Закона было принято Постановление Правительства Калининградской области от 15.10.2012 №790, которым утверждены Порядок принятия решения о предоставлении мер по защите прав пострадавших участников долевого строительства, Порядок формирования и ведения реестра пострадавших участников долевого строительства на территории Калининградской области" и другие нормативные акты в области жилищных отношений<sup>25</sup>.

Анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений свидетельствует также о необходимости принятия дополнительных

---

<sup>24</sup> Закон Калининградской области от 15.02.2012 N 87 "О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов, иных объектов недвижимости жилого назначения на территории Калининградской области"

<sup>25</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 15.10.2012 N 790 "О мерах по реализации Закона Калининградской области "О защите прав граждан, инвестировавших денежные средства в строительство многоквартирных домов, иных объектов недвижимости жилого назначения на территории Калининградской области"



мер по защите **права на жилище граждан без определенного места жительства**, а точнее - **проживающих в нежилых помещениях**. Эти люди оказываются абсолютно бесправными, так как в связи с **отсутствием регистрации по месту жительства**, их не ставят ни в очередь на предоставление жилья по договорам социального найма, ни в очередь на переселение из аварийного фонда.

Тем не менее, согласно сформировавшейся позиции Европейского суда по правам человека, под жилищем понимается любое место постоянного проживания человека, с которым у человека сложились стойкие социально-психологические, эмоциональные и бытовые связи как с единственным жильем<sup>26</sup>. Представляется необходимым урегулировать возможность реализации жилищных прав для граждан, вынужденных в силу жизненных обстоятельств проживать в нежилых помещениях.

Граждане сообщают также о том, что **без их ведения создаются управляющие организации, подделываются протоколы собраний, протоколы заочного голосования**.

*Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение К., который с февраля 2010 года ведет переписку с прокуратурой Ленинградского р-на г.Калининграда по вопросу привлечения к ответственности гражданина П. в связи с подделкой им подписи секретаря общего собрания собственников многоквартирного дома о создании ТСЖ «У реки».*

*За эти годы УВД Ленинградского района города Калининграда неоднократно возбуждалось уголовное дело в отношении П., однако постановления о возбуждении уголовного дела опротестовывались прокурором Ленинградского района г.Калининграда по разным причинам. Судом трижды отказы в возбуждении уголовного дела признавались необоснованными, однако уголовное дело в отношении П. так и не было возбуждено.*

Законодательство не предусматривает никакого наказания за подобные действия. Считаю необходимым дополнить Уголовный кодекс статьей о воспрепятствовании волеизъявлению собственников

---

<sup>26</sup> Постановление Европейского суда по правам человека (третья секция) от 30 ноября 2006 г.: дело Серегина (SerEGINA) против Российской Федерации (жалоба № 12793/02); Постановление Европейского суда по правам человека (первая секция) от 18 ноября 2004 г.: дело Прокопович (Prokorovich) против Российской Федерации (жалоба № 58255/00) и другие.

жилья по управлению многоквартирным домом, предусмотрев уголовную ответственность за подделку решений собрания жильцов, их невыполнение либо воспрепятствование проведению собрания жильцов.

Нередко граждане обращаются к Уполномоченному за содействием в решении их жилищных прав, которые не могут быть реализованы вследствие бездействий тех или иных органов (организаций).

*Так, в адрес Уполномоченного обратился Гражданин Ш., проживающий с семьей на праве найма в п. Ижевское Светловского городского округа.*

*Ш. сообщил, что дом, в котором он проживал, находился в хозяйственном ведении ФГУП «Калининградский гидрогеолого-мелиоративный и научный центр», являлся федеральным имуществом, из-за отсутствия средств на капитальный ремонт у организации-балансодержателя приходил в ветхое состояние. Желая сохранить жилье от разрушения, в начале 2012 г. Ш. обратился к руководителю ФГУП КГМиНЦ с заявлением о приватизации части дома, относящейся к занимаемой им квартире. При этом встал вопрос о приватизации соответствующей части земельного участка, являющегося придомовой территорией - право собственности Российской Федерации на указанный участок не было зарегистрировано. По сообщению Ш., директор ФГУП КГМиНЦ был готов передать право собственности в порядке приватизации на часть дома, но для приватизации части земельного участка была необходима регистрация права собственности Российской Федерации, в связи с чем в сентябре 2011 г. он обратился с заявлением в Территориальное управление «Росимущество» в Калининградской области. Однако данный вопрос не был решен, что приводило к невозможности реализации Ш. права на приватизацию жилого помещения.*

*После обращения Уполномоченного в Территориальное управление Росимущества в Калининградской области последним был подготовлен пакет документов, необходимый для государственной регистрации права собственности Российской Федерации на указанный земельный участок. Территориальным управлением в установленном порядке подано заявление о государственной регистрации права собственности Российской Федерации на заявленный земельный участок в Управление Росреестра по Калининградской области.*

*Содействие в приватизации жилого помещения* было оказано также гражданке Д. из п.Весново Краснознаменского района.

Д. сообщала, что в целях разрешения вопроса о приватизации жилья ей необходимо предоставить в органы власти ряд документов, подтверждающих регистрацию ее и членов ее семьи по месту жительства.

Заявительница сообщала, что с 2009 года ее попытки получить указанные документы из управляющей организации не увенчались успехом. На ее устные и письменные обращения ответов она не получала.

После соответствующих запросов Уполномоченного в управляющую организацию, а также в Краснознаменское Отделение УФМС России по Калининградской области необходимые сведения, подтверждающие регистрацию по месту жительства заявительницы и членов ее семьи, были получены, что позволило ей положительно решить вопрос о приватизации жилья.

Проблемой реализации **права на приватизацию жилья** и иных жилищных прав граждан является также **наличие в Калининградской области жилого фонда, не имеющего собственника**. Как правило, такие жилые помещения ранее принадлежали предприятиям, акционерным обществам, которые впоследствии обанкротились. Граждане, проживающие в данных помещениях, не вправе поставить вопрос о приватизации жилья, не могут участвовать в программах по переселению из аварийного жилья, лишены других возможностей, предоставленных законодательством РФ гражданам, проживающим в домах муниципального или государственного жилого фонда.

Представляется, что органам власти необходимо провести учет и инвентаризацию такого жилого фонда, оказать помощь жильцам таких домов в оформлении передачи их в муниципальную собственность.

По информации Калининградского областного суда, в 2012 году было окончено 608 дел о приватизации жилой площади; с вынесением решения - 580 дел, в том числе 558 – с удовлетворением требований, в том числе частично.

Также в производстве судов находились гражданские дела по спорам о взыскании платы за жилую площадь и коммунальные платежи, тепло и электроэнергию. В 2012 г. было рассмотрено 766 дел указанной категории, с вынесением решения - 678 дел (672 – с удовлетворением требований, в том числе частично).

Всего в 2012 г. судами рассмотрено 2 638 жилищных споров, с вынесением решения - 2 152 дела (1 786 – с удовлетворением требований, в том числе частично).

Проблемой также является обеспечение населения региона **доброкачественной питьевой водой** по причине низких темпов строительства станций дополнительной водоочистки, большой изношенности водопроводных сетей, особенно в сельских поселениях, недостаточного обустройства и обеспечения соблюдения режима зон санитарной охраны источников питьевого и хозяйственно-питьевого водоснабжения.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, в 2012 году не соответствовало санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам 13,2% источников централизованного водоснабжения.

В 2012 г. по сравнению с 2011 г. доля проб воды из источников централизованного водоснабжения, не соответствующих гигиеническим нормативам по санитарно-химическим показателям, увеличилась с 17,1% до 18,0%.

Доля водопроводов, не соответствующих санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, в 2012 г. составила 20,9 %.

Удельный вес неудовлетворительных проб питьевой воды по санитарно-химическим показателям по сравнению с 2011г. также увеличился и составил 17,5%.

4,8% населения области, в основном сельского, использует для питьевых целей воду колодцев. Основная часть колодцев довоенной постройки, санитарно-техническое состояние которых требует постоянных ремонтов, очистки и обеззараживания. Доля колодцев, не отвечающих санитарно-эпидемиологическим требованиям, составила 17,6%.

Число населенных пунктов, обеспеченных доброкачественной питьевой водой, составило 140 – 12,7 % (2010 г. – 154 или 14,0 %; 2011 г. – 146 или 13,3 %), условно доброкачественной питьевой водой обеспечено 271 населенных пунктов – 24,6 % (2010 г. – 312 или 28,4 %; 2011 г. – 310 или 28,2 %). Доля населенных пунктов, обеспеченных доброкачественной питьевой водой в городских поселениях составила 35,7% (в 2010г. – 14,7%, в 2011г. – 33,3%), в сельских поселениях – 11,8% (в 2010г. – 13,9%, в 2011г. – 12,5%).

В 2012 году жители Калининградской области столкнулись также с очередной проблемой реализации жилищных прав. С 1 сентября 2012 года вступили в силу **новые Правила предоставления коммунальных услуг** собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов<sup>27</sup>, в соответствии с которыми граждане получили новые коммунальные счета, в которых появилась оплата так называемых **общедомовых нужд (ОДН)**.

Особенно разочарованными оказались владельцы **индивидуальных приборов учета**, так как теперь им оплачивать приходится не только личное потребление, но и малопонятные общедомовые нужды, куда часто включаются потери воды по вине управляющих организаций.

Согласно Правилам наличие в домах индивидуальных счетчиков не отменяет необходимости оплачивать общедомовой перерасход ресурсов. В категорию ОДН входят, к примеру, технологические промывки системы водоснабжения, сливы воды при ремонтах, работа насосов, лифтов, освещение подъездов и др. Тем самым новые Правила лишили возможности граждан экономить на услугах ЖКХ при помощи индивидуальных счетчиков.

Идеологи реформы ЖКХ активно агитировали россиян за установку индивидуальных счетчиков, благодаря которым, якобы, жильцы освобождались от оплаты произошедших не по их вине утечек. На самом деле управляющие организации находили возможность переложить свои издержки на жильцов - прежде всего на тех, кто не установил индивидуальный счетчик, постоянно производя перерасчет услуг, высылая жильцам дополнительные квитанции о задолженностях, особенно по итогам года.

Теперь и те граждане, которые установили индивидуальные счетчики, должны оплачивать ОДН. Таким образом, в невыгодном положении оказались владельцы счетчиков, на которых теперь также распространяется оплата внеплановых утечек. Вместо того чтобы стимулировать управляющие компании к повышению эффективности и отменить распределение издержек этих компаний по жильцам, власти сделали это распределение легальным и тотальным.

---

<sup>27</sup> Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 N 354 (ред. от 27.08.2012) "О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов" (вместе с "Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов")

Таким образом, новые Правила не создают для управляющих организаций стимулов для экономии, а в системе учета не повышается прозрачность. А жильцы не могут проверить обоснованность тарифов, нормативов, расценок коммунальных услуг.

Несмотря на то, что по данной проблеме высказывались как представители органов власти, так и Уполномоченный по правам человека в Калининградской области, многочисленные сюжеты по порядку оплаты коммунальных услуг прошли в средствах массовой информации, выход из сложившегося жилищно-коммунального тупика так и не найден.

В 2012 году представитель аппарата Уполномоченного по правам человека приняла участие в проведении встречи с собственниками жилых помещений многоквартирных домов городов Советска, Славска, Немана и поселения Большаково, целью которой являлась необходимость доведения до широкой общественности ситуации в сфере ЖКХ, разъяснения изменений в жилищном законодательстве, выработке предложений и выявления общественного мнения.

Собственники жилых помещений многоквартирных домов публично смогли встретиться с представителями Уполномоченного по правам человека, Общественной Палаты Калининградской области, Некоммерческого партнерства «Социальная Комиссия», Некоммерческого партнерства управляющих организаций Калининградской области «Альянс».

Участники встречи отмечали, в частности, что в Калининградской области не установлены **экономически обоснованные нормативы потребления коммунальных услуг**.

Собственники жилых помещений многоквартирных домов выразили свою обеспокоенность необеспечением благоприятных и безопасных условий проживания, ненадлежащим состоянием общего имущества многоквартирных домов, наличием необоснованных тарифов и стоимости услуг, оказываемых управляющими организациями и сложившейся практикой не раскрытия запрашиваемой информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами.

Граждане выразили требование **проведения независимой экспертизы установленных тарифов в каждом муниципальном образовании на основные виды коммунальных услуг**.

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

Согласно ч.1 ст. 39 Конституции Российской Федерации «Каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом».

С целью реализации социальных прав жителей Калининградской области 9 июля 2011 года была принята Социальная декларация представителей местных сообществ поселений Калининградской области, закрепляющая их конституционные права на объединение, собрания, свободу мысли и слова, выражение своих мнений и убеждений, на осуществление ими непосредственно народовластия.

Создано некоммерческое партнерство - социальная комиссия - представительный орган во взаимоотношениях представителей местных сообществ поселений с органами государственной власти и органами местного самоуправления, их должностными лицами. Предметом деятельности Социальной комиссии является создание условий, обеспечивающих государственные гарантии социальных прав, социального обеспечения и социальной защиты граждан.

Принятая Социальная декларация позволяет посредством социальной комиссии каждому жителю области участвовать в создании условий, обеспечивающих возможность реализации социальных прав граждан.

В 2012 году деятельность Уполномоченного по правам человека по мониторингу соблюдения социальных прав в Калининградской области строилась во взаимодействии с Социальной комиссией.

В 2012 году по вопросам защиты социальных прав, в том числе прав пенсионеров, инвалидов и других социально незащищенных категорий граждан, в адрес Уполномоченного поступило 246 обращений – 15% от общего количества обращений, в 2011 таких обращений рассмотрено 407 – 24%, в 2010 году - 433 обращения — 29 %; в 2009 году — 544 обращения - 37 % от общего количества.

Прокуратурой Калининградской области в 2012 году в сфере пенсионного законодательства, охраны прав инвалидов и престарелых граждан выявлено 1333 нарушений законов, принесено 5 протестов, в суд направлено 615 заявлений, внесено 75 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечено 52 лица, в административном порядке наказано 12 лиц. Нарушения прав указанных категорий граждан связаны с реализацией их жилищных прав, права на бесплатное обеспечение лекарственными средствами, на

беспрепятственный доступ инвалидов к объектам социальной инфраструктуры.

Нуждаются в повышенном внимании общества, в особой охране их прав государством: пожилые люди, инвалиды, многодетные семьи, одинокие матери, дети-сироты, военнослужащие, уволенные в запас, и члены их семей, граждане, попавшие в трудную жизненную ситуацию, лица без определенного места жительства и др.

В целях сокращения масштабов бедности, повышения качества жизни населения путем развития системы социального партнерства, улучшения материального обеспечения пенсионеров через различные формы социальных доплат и пенсионного страхования, развития системы государственной поддержки граждан, нуждающихся в социальной защите, усиления адресности социальной помощи; повышения эффективности системы социальной защиты и социального обслуживания населения в Калининградской области принята Целевая Программа Калининградской области "Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы"<sup>28</sup>.

В основе принципов реализации Программы лежит двуединый подход: социально уязвимым категориям граждан обеспечивается прямая государственная защита; трудоспособным лицам гарантируются возможности более высокого уровня социального потребления за счет их собственных доходов путем обеспечения продуктивной занятости населения.

Наиболее уязвимой группой населения являются **граждане без определенного места жительства и занятий**.

На территории Калининградской области - в городах Калининград и Советск - функционируют два государственных бюджетных учреждения социального обслуживания для лиц без определенного места жительства и занятий. В указанных центрах обеспечивают процесс социальной адаптации граждан, утративших социально-полезные связи, оказывают психологическую и социальную помощь, содействуют в повышении социально-правового статуса граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации. По личному заявлению проживающих в учреждениях граждан оказывается

---

<sup>28</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.12.2006 N 923 (ред. от 22.11.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы"



содействие в кодировании от алкогольной зависимости. Также оказывается содействие в трудоустройстве либо, в случае невозможности осуществления трудовой деятельности по состоянию здоровья, прохождении медико-социальной экспертизы с целью установления инвалидности для дальнейшего решения вопроса по определению граждан в государственные стационарные учреждения социального обслуживания.

В рамках целевой программы Калининградской области «Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы» по результатам конкурсов заключены государственные контракты с Региональной общественной благотворительной организацией «Мальтийская служба помощи» и с Калининградской региональной благотворительной общественной организацией помощи социально-неблагополучным гражданам «Возрождение». Данные организации оказывают услуги первичной медико-социальной помощи и услуги по социальной поддержке гражданам без определенного места жительства и занятий и другим категориям граждан, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В настоящее время на территории Калининградской области проживает более 200 тысяч **пожилых людей** - 21,4% от общей численности населения Калининградской области. На протяжении последних лет сохраняется тенденция к увеличению доли лиц преклонного возраста в структуре населения Калининградской области и отмечается возрастающая потребность в социальной помощи и уходе.

Одним из главных показателей справедливости любого современного общества является состояние пенсионной системы. Главным источником дохода большинства граждан старшего поколения остается пенсия. Активность пенсионеров в поисках дополнительных источников пополнения бюджета ограничивается возрастными нарушениями здоровья. Граждане данной категории испытывают материальные трудности при приобретении товаров первой необходимости, при оплате лечения и жилищно-коммунальных услуг. В своих обращениях граждане справедливо жалуются на низкий размер пенсий, на то, что размер пенсии не превышает прожиточный минимум и жить на эти деньги сложно, учитывая повышение цен и тарифов ЖКХ. Наши пенсионеры вынуждены экономить на всем, вплоть до самого необходимого - продуктах питания и лекарствах.

Действующее пенсионное законодательство несправедливо. Накопительная система себя не оправдала.

В то же время, проверки, проведенные отделением Пенсионного фонда по Калининградской области по ходатайству Уполномоченного по правам человека при наличии жалоб граждан на размер начисленной пенсии, показывают, что пенсии гражданам назначается, как правило, в строгом соответствии с действующим законодательством.

*В марте 2012 года Уполномоченным по правам человека было рассмотрено обращение гражданки З. из Калининграда, которая сообщила, что с 1 января 2012 года ей прекращена выплата пенсии по причине получения ложной информации о ее смерти.*

*На личном приеме заявительница сообщила, что в Отделении Пенсионного фонда по г.Калининграду потребовали, чтобы она лично явилась и написала заявление о возобновлении выплаты пенсии.*

*Однако заявительнице 84 года, она тяжело больна, живет на пятом этаже, с трудом передвигается, визит в Пенсионный Фонд мог стоить ей здоровья.*

*Обращение было направлено Уполномоченным Управляющему Отделением Пенсионным фондом России по Калининградской области с ходатайством о принятии незамедлительных мер по возобновлению выплаты пенсии.*

*Выяснилось, что выплата пенсии З. была приостановлена, так как в Отделение поступила информация о ее смерти. По сообщению же дочери З., ее мать выехала на постоянное место жительства в Германию, факт проживания З. в Германии был письменно подтвержден.*

*Отделением Пенсионного фонда дочери З. были даны письменные разъяснения о порядке выплаты российских пенсий гражданам, проживающим за границей, в соответствии с Положением от 08.07.2002 № 510 «О порядке выплаты пенсий гражданам, выезжающим (выехавшим) на постоянное жительство за пределы Российской Федерации», предусматривающим ежегодное представление документа, подтверждающего факт нахождения гражданина в живых на 31 декабря каждого года, для продолжения выплаты пенсии.*

*Лишь после установления факта того, что З. жива, выплата пенсии ей была возобновлена.*

В настоящее время Правительством Российской Федерации внесен на рассмотрение Государственной Думы проект Стратегии

развития пенсионной системы Российской Федерации до 2030 года, подготовленный Минтрудом России и Пенсионным Фондом Российской Федерации.

Считаю необходимым в рамках пенсионной реформы вернуться к солидарной (распределительной) системе пенсионного обеспечения, при которой пенсии выплачиваются из государственного бюджета на основе трех критериев: стаж, средняя заработная плата, особые заслуги. Пенсия должна составлять не менее 60% от зарплаты.

Повышение пенсионного возраста недопустимо.

При расчете стажа необходимо восстановить время учебы в профессиональных образовательных учреждениях и ухода за ребенком, установить льготные периоды исчисления стажа для работавших в районах Крайнего Севера, для участников боевых действий, для военнослужащих срочной службы. Размер базовой части трудовой пенсии должен увеличиваться при достижении 70, 75, 80-летнего возраста.

Уровень и качество жизни пожилых людей, как правило, ниже, чем у трудоспособной части населения. Неудовлетворительное состояние здоровья, не всегда удовлетворительное материальное положение, снижение конкурентоспособности на рынке труда в предпенсионном и пенсионном возрасте - характерные черты положения значительной части людей преклонного возраста. Многие пожилые люди в современных социально-экономических условиях тяжело переживают свою неприспособленность и социальную невостребованность. Возможности для полноценного участия в общественной жизни у них ограничены. Снижается ответственность семьи за предоставление ухода и удовлетворение потребностей граждан старшего поколения, в связи с этим возрастает число одиноких людей, нуждающихся в постоянном социальном обслуживании и социальной защите.

В сфере охраны здоровья, социального и культурно-досугового, торгово-бытового обслуживания, физкультурно-оздоровительной работы и туризма недостаток внимания к нуждам пожилых людей приводит к ограничению их доступа к общественным благам и услугам.

Анализ положения пожилых граждан по социально-демографическим и экономическим характеристикам свидетельствует о наличии основных проблем данных лиц в Калининградской области - это неудовлетворительное состояние здоровья, потребность в посторонней помощи, одиночество.

В целях формирования организационных, правовых социально-экономических условий для осуществления мер по улучшению положения и качества жизни граждан старшего поколения, повышения степени их защищенности, активизации участия пожилых людей в жизни общества с 2011 году в Калининградской области реализуется целевая Программа "Повышение качества жизни граждан старшего поколения" на 2011-2013 годы»<sup>29</sup>.

В целях создания условий для повышения качества жизни граждан пенсионного возраста и инвалидов в 2012 году в Калининградской области действовала "Социальная программа укрепления материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, в 2012 году».<sup>30</sup>

В рамках Программы реализовывались задачи укрепления материально-технической базы домов-интернатов, улучшения условий проживания и предоставления социально-медицинского и социально-бытового обслуживания гражданам пожилого возраста и инвалидам в стационарных учреждениях социального обслуживания, приведение их в соответствие с действующими нормативами; организации мобильных бригад для оказания неотложных социальных и медико-социальных услуг пожилым людям и инвалидам; оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности.

Согласно утвержденному Порядку оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, в 2012 году социальная помощь предоставлялась в виде единовременной материальной помощи в размере 2000 рублей.

---

<sup>29</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 26.05.2011 N 365 (ред. от 19.03.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Повышение качества жизни граждан старшего поколения" на 2011-2013 годы".

<sup>30</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 02.08.2012 N 584 "О целевой Программе Калининградской области "Социальная программа укрепления материально-технической базы учреждений социального обслуживания населения и оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, в 2012 году" (вместе с "Порядком оказания адресной социальной помощи неработающим пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности, в 2012 году").

В 2012 году в Калининградской области начал работу Университет «третьего возраста» - проект Министерства социальной политики, БФУ им. И. Канта и регионального отделения Союза пенсионеров России. В рамках проекта люди старшего возраста по выбору бесплатно осваивают основы необходимых им правовых, медицинских или компьютерных знаний.

В настоящее время в Калининградской области функционируют 7 домов-интернатов психоневрологического профиля, 4 дома-интерната для престарелых и инвалидов, 1 социально-оздоровительный центр, 1 специальный дом-интернат для престарелых и инвалидов, 2 дома-интерната для умственно отсталых детей и 1 профессиональное училище-интернат.

Проверки соблюдения прав человека в интернатах, проведенные сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека совместно с представителями Социальной комиссии Калининградской области показали, что условия проживания в них пожилых людей и инвалидов надлежащие.

К примеру, в ГБУСО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Сосновая усадьба», расположенном в городе Пионерском, на берегу Балтийского моря, проживают около 250 человек в возрасте от 18 до 98 лет. Учреждение располагает медицинским блоком с современным физиотерапевтическим оборудованием, залом лечебной физкультуры, фитобаром, библиотекой, клубом, благоустроенной территорией. Коллективы дома-интерната неоднократно становились победителями спортивных соревнований и творческих фестивалей, а сотрудники – лауреатами всероссийских конкурсов.

ГБУСО «Социальный центр «Два поколения» в поселке Междуречье Черняховского района Калининградской области также качественно обслуживает граждан пожилого возраста, инвалидов I и II групп.

Сотрудниками указанных учреждений для подопечных организовано вкусное разнообразное питание, полноценный быт, отдых и досуг, медицинское обслуживание, имеются необходимые технические устройства для передвижения инвалидов и пожилых людей.

На территориях учреждений проведены работы по благоустройству и озеленению, созданию комфортной и безопасной среды проживания, формированию благоприятного социального микроклимата.

Министерством социальной политики в марте 2012 года был объявлен смотр-конкурс среди государственных учреждений социального обслуживания населения по благоустройству территорий. ГБУСО КО «Социальный центр «Два поколения» признан победителем в номинации «За лучшее содержание территории», ГБУСО КО «Дом-интернат для престарелых и инвалидов «Сосновая усадьба» - в номинации «За лучшее дизайнерское решение».

Тем не менее, далеко не все нуждающиеся могут быть обеспечены местами в интернатах. Очередь по состоянию на 01.01.2013 года в дома-интернаты общего типа составляет 163 человека, дома-интернаты психоневрологического профиля – 211 человек, на помещение в специальный дом интернат для престарелых и инвалидов - 57 человек, в дома-интернаты для умственно-отсталых детей - 12 человек.

В целях создания комфортных и безопасных условий проживания граждан пожилого возраста и инвалидов в 2013 году планируется завершение реконструкции зданий двух интернатов общего типа. Для полного удовлетворения пожилого населения и инвалидов нашего региона в стационарных местах, отвечающих современным требованиям, до 2018 года планируется также реализовать строительство пристройки и двух новых жилых корпусов общего типа на 400 койко-мест, строительство жилого корпуса психоневрологического профиля на 100 койко-мест.

В 2012 году в Калининградской области сдан в эксплуатацию Гусевский психоневрологический интернат, рассчитанный на обслуживание 100 человек. Введение в строй интерната позволит снять остроту проблемы в обеспечении социальными услугами людей с психоневрологическими заболеваниями, а также позволит организовать дополнительно 70 рабочих мест для жителей Гусевского района.

Одной из мер социальной поддержки граждан с низким уровнем доходов является ежемесячная субсидия на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. Предоставление данной меры социальной поддержки регулируется ст. 159 Жилищного кодекса Российской Федерации, Постановлением Правительства РФ от 14 декабря 2005 г. N 761 "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и

коммунальных услуг"<sup>31</sup>, Постановлениями Правительства Калининградской области от 26.02.2010 N 73<sup>32</sup>, от 28.03.2011 N 186<sup>33</sup>.

Жители области согласно вышеуказанному Порядку оплачивают в полном объеме счета по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, после чего им предоставляется компенсация. Получив пенсию, инвалиды и иные лица из категории социально уязвимых вынуждены большую часть пенсии отдавать в счет оплаты жилья и услуг ЖКХ и только в следующем месяце они могут получить компенсацию. Как жить, чем питаться, на что покупать лекарства, как больному человеку выбраться из дома и собрать необходимые для компенсации документы, представить их в соответствующие социальные службы - об этом разработчики данных нормативных правовых актов, видимо, не подумали.

Если же человек указанной категории попал в беду и не может своевременно оплатить услуги ЖКХ, то компенсация ему, соответственно, не выплачивается.

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.

Полагаю, что права инвалидов и иных федеральных льготников при применении вышеуказанных норм ущемляются. Право выбора - деньги или льготы - должно быть предоставлено гражданину.

*Так, в адрес Уполномоченного обратился инвалид, пенсионер, одиноко проживающий в г.Калининграде, гражданин С. У заявителя*

---

<sup>31</sup> Постановление Правительства РФ от 14.12.2005 N 761 (ред. от 24.12.2008, с изм. от 26.10.2011) "О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг"

<sup>32</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 26.02.2010 N 73 (ред. от 26.06.2012) "О дополнительных мерах социальной поддержки граждан по оплате жилищно-коммунальных услуг и об установлении региональных стандартов, используемых для расчета субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг"

<sup>33</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 28.03.2011 N 186 (ред. от 11.07.2012) "Об установлении региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, используемых для расчета субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, в 2011-2012 годах"

*ампутирована нога, в связи с чем имеются сложности с передвижением.*

*Заявитель сообщил, что единственным источником его дохода является пенсия по инвалидности в размере 5-6 тысяч рублей.*

*В связи с тем, что ранее в вышеуказанном жилом помещении были зарегистрированы, но не проживали, его родственники, счета на оплату жилья приходили заявителю на четверых. Однако по решению суда указанные граждане сняты с регистрации, принято решение о перерасчете сумм платежей по жилищно-коммунальным услугам.*

*С. аккуратно и своевременно оплачивал все счета по жилищно-коммунальным услугам, которые ему выставлялись. В течение 2012 года ежемесячно в его адрес приходили счета, в которых указывалось, что задолженности перед ООО «ЖЭК №17» заявитель не имеет.*

*Однако за декабрь 2012 года пришла квитанция, из которой следует, что задолженность составляет 22375 руб. 24 коп. Откуда взялся данный долг, заявителю не разъяснялось, в силу финансового состояния оплатить указанную сумму одновременно заявитель не мог. Тем не менее, вследствие того, что у него образовалась задолженность, С. не мог реализовать право на компенсацию по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.*

*С целью защиты социальных прав С., Уполномоченный обратился к руководителю ООО «ЖЭК №17» с ходатайством о заключении соглашения с гражданином С. о ежемесячном погашении образовавшейся суммы долга, что и было сделано. Уполномоченный обратился также к директору ОГУ «Центр социальной поддержки населения» с просьбой о возобновлении выплаты денежной компенсации расходов на ЖКУ.*

*Выплата компенсации была восстановлена.*

Постановлением Правительства РФ от 21.05.2012 N 494 "О внесении изменений в Порядок назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан" установлено, что заявление и документы, необходимые для назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан могут быть направлены в органы соцзащиты населения по месту жительства в электронной форме. Определен, в частности, порядок представления заявления и документов для категорий граждан, установленных Указом Президента РФ от 30.05.1994 N 1110 «О повышении размера компенсационных выплат отдельным категориям граждан».



В соответствии с Порядком назначения и выплаты ежемесячных компенсационных выплат отдельным категориям граждан, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 03.11.1994 N 1206, при назначении указанных выплат в органах социальной защиты населения дополнительно к заявлению представляются: копия свидетельства о рождении ребенка; трудовая книжка; справка органов государственной службы занятости о невыплате пособия по безработице.

Установлено, что данные документы могут быть направлены в органы соцзащиты населения по месту жительства с использованием электронных носителей, сети «Интернет» в форме электронных документов лично или через законного представителя; посредством многофункциональных центров предоставления государственных или муниципальных услуг; посредством федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» без использования электронных носителей; иным способом, позволяющим передать их в электронном виде.

В соответствии с п.8 ст.47 Закона РФ "Об образовании в Российской Федерации" **педагогические работники, работающие и проживающие в сельской местности, рабочих поселках (поселках городского типа)**, имеют право на предоставление компенсации расходов на оплату жилых помещений, отопления и освещения.

Данное право на протяжении последних нескольких лет педагогам реализовать не всегда удавалось вследствие несовершенства законодательства Калининградской области, на что Уполномоченный по правам человека неоднократно обращал внимание, в том числе в ежегодных докладах.

В 2012 году в Калининградской области действовала новая редакция Закона "Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области"<sup>34</sup>, в статью 3 которого внесено изменение, согласно которому педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, компенсации расходов на оплату жилого помещения и части коммунальных услуг (отопления и освещения) теперь выплачиваются по фактическим

---

<sup>34</sup> Закон Калининградской области от 11.07.2005 N 631 (ред. от 28.12.2011) "Об установлении мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области"

расходам. Прежде размер этих выплат ограничивался нормативами площади и потребления коммунальных услуг. Новым законом эти ограничения сняты, таким образом, для большинства сельских педагогов доля коммунальных платежей в семейном бюджете стала меньше.

Вместе с тем, указанная мера социальной поддержки вновь предоставлялась не всем педагогам, что явилось поводом для вмешательства прокуратуры и суда. Так, прокуратура Гурьевского района в 2012 году в мировой суд направила 23 исковых заявления в защиту социальных прав сельских педагогов общеобразовательных учреждений района. Все исковые заявления судом рассмотрены и удовлетворены в полном объеме.

Аналогичная ситуация сложилась с реализацией прав **медицинских работников**.

Часть 2 ст. 63 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (в редакции, действовавшей до 01.01.2005 года) предусматривала льготы врачам, провизорам, работникам со средним медицинским и фармацевтическим образованием государственной и муниципальной систем здравоохранения, работающим и проживающим в сельской местности и поселках городского типа, а также проживающих с ними члены их семей, право на бесплатное предоставление квартир с отоплением и освещением в соответствии с действующим законодательством.

Льготы для указанной категории граждан были предусмотрены и Законом РСФСР «О социальном развитии села».

Федеральным законом №122-ФЗ от 22 августа 2004 года вышеуказанные нормы, предусматривающие меры социальной поддержки для медицинских работников, утратили силу с 01 января 2005 года.

Вместе с тем, статьей 153 указанного Федерального закона предусмотрено, что в рамках длящихся правоотношений для лиц, у которых возникло до 1 января 2005 года право на компенсации в натуральной форме или льготы и гарантии, носящие компенсационный характер, закрепленные в отменяемых настоящим Федеральным законом нормах, данный Закон не может рассматриваться как не допускающий реализацию возникшего в указанный период права на эти компенсации, льготы и гарантии в форме и размерах, предусмотренных законом.

Кроме того, до внесения изменений в федеральные законы и иные нормативные правовые акты в части замены порядка

предоставления в соответствии со ст. 160 ЖК РФ компенсаций сохраняется прежний порядок предоставления указанных льгот, установленных федеральными законами.

Тем не менее, за период 2009-2011 годов меры социальной поддержки в виде обеспечения отоплением и выплаты денежной компенсации расходов по оплате жилищно-коммунальных услуг медицинским работникам, проживающим в сельской местности и работающим в фельдшерско-акушерских пунктах Зеленоградского района, не предоставлялись.

С целью восстановления нарушенных социальных прав медицинских работников прокурор Зеленоградского района направил в суд исковые заявления о взыскании с Правительства области, Министерства финансов области задолженности по предоставлению указанной категории граждан мер социальной поддержки по отоплению и освещению жилых помещений за 2009, 2010 годы. Решениями суда исковые требования прокурора удовлетворены.

Суд удовлетворил также исковое заявление прокурора Нестеровского района, поданное в интересах местной жительницы о взыскании с Министерства финансов области за счет средств казны области денежной компенсации за непредоставленное топливо.

С 2006 года в аппарат Уполномоченного по правам человека начали поступать жалобы граждан, связанные с несовершенством регионального законодательства о порядке и условиях присвоения звания **"Ветеран труда"**. С тех пор ежегодно под воздействием Конституционного Суда Российской Федерации, Уставного Суда Калининградской области, прокуратуры Калининградской области законодательство о ветеранах труда в Калининградской области совершенствуется.

В настоящее время в Закон Калининградской области "О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области" внесены изменения, которые касаются мер социальной поддержки ветеранов труда и лиц, к ним приравненных, а также установления порядка и условий присвоения звания "Ветеран труда". Раньше эти вопросы регулировались несколькими региональными законами и постановлениями Правительства области. Существовала правовая коллизия, при которой основания для присвоения званий "Ветеран труда" и "Ветеран труда Калининградской области" были одинаковые, но при этом меры социальной поддержки существенно различались. С целью устранения этих несоответствий решено присваивать одно звание - "Ветеран труда" и установить для

всех единую меру социальной поддержки - ежемесячную денежную выплату. Таким образом, все ветераны труда в Калининградской области приобретают одинаковый статус и получают равные меры социальной поддержки.

В то же время продолжают поступать жалобы на отказы в присвоении звания "Ветеран труда", а также на отказы в предоставлении ежемесячной денежной выплаты в качестве меры социальной поддержки ветеранов труда.

Уполномоченным по правам человека обращения граждан направлялись в органы прокуратуры либо гражданам рекомендовалось обращение в прокуратуру, в суд.

В 2012 году прокуратура Московского района города Калининграда проверила деятельность ОГУ «Центр социальной поддержки населения», Правительства Калининградской области, Министерства социальной политики Калининградской области, Министерства финансов Калининградской области по своевременному присвоению гражданам звания «Ветеран труда». Прокурорская проверка показала, что по вине вышеуказанных организаций и в результате их незаконного бездействия, связанного с задержкой в принятии решения о присвоении звания «Ветеран труда», граждане были лишены возможности получать предусмотренные законом выплаты, что привело к причинению им убытков. Прокурор Московского района города Калининграда направил в суд 102 исковых заявления о взыскании с Министерства финансов области за счет средств казны области денежную сумму понесенных гражданами убытков. 80 заявлений прокурора района судом рассмотрены и удовлетворены в полном объеме.

Всего прокурорами Московского, Ленинградского, Зеленоградского районов инициировано рассмотрение в судах более 170 дел в интересах граждан об обязанности Правительства области рассмотреть заявления о присвоении звания «Ветеран труда» и о взыскании убытков, связанных с невыплатой ежемесячной денежной выплаты ветеранам труда.

В особых мерах социальной поддержки государства нуждаются **ветераны Великой Отечественной войны и боевых действий.**

В Калининградской области реализуется несколько федеральных программ, направленных на улучшение жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны, бывших военнослужащих, других категорий граждан.

В качестве дополнительной меры социальной поддержки региональным льготникам (труженикам тыла, ветеранам становления области, ветеранам труда) предоставляется возможность получить санаторно-курортное лечение. В 2012 году в государственном бюджетном социально-оздоровительном учреждении «Госпиталь для ветеранов войн» прошли оздоровление более 1200 ветеранов. В 2012 году в учреждении открылось еще одно стационарное отделение на 10 бюджетных и 10 коммерческих мест, что позволит в течение года провести оздоровление в общей сложности для 1400 ветеранов.

Правительством Калининградской области в рамках федерального и регионального законодательства осуществляются комплексные меры, направленные на улучшение социально-экономического положения, состояния здоровья и самочувствия ветеранов, участников и инвалидов Великой Отечественной войны, вдов, малолетних узников концлагерей, защитников блокадного Ленинграда, ветеранов боевых действий и военной службы, тружеников тыла военных лет.

С целью лекарственного обеспечения ветеранов Великой Отечественной войны в лечебно-профилактических учреждениях Калининградской области сформированы списки пациентов из числа ветеранов Великой Отечественной войны, не имеющих возможности самостоятельно передвигаться и сохранивших право получения набора социальных услуг. Назначены сотрудники, ответственные за выполнение оперативной доставки лекарственных средств по льготным рецептам вышеназванным категориям больных.

В 2012 году в Российской Федерации широко обсуждался разработанный Минздравсоцразвития России законопроект "Об основах социального обслуживания населения в РФ". Законопроект вводит общефедеральные правила, требования и государственные гарантии в сфере социального обслуживания. В частности, документ предусматривает введение общего бесплатного минимума услуг для всех граждан России и перечня платных услуг. Представляется, что принятие новой редакции федерального закона "Об основах социального обслуживания населения в РФ" позволит обеспечить гражданам гарантии реализации права на социальное обслуживание, реализации государственных стандартов социального обслуживания,

соответствующих международным документам, в том числе Европейской социальной хартии<sup>35</sup>.

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

Конституция РФ содержит норму, согласно которой Россия - социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Закрепляется в ней и положение о том, что в Российской Федерации обеспечивается государственная поддержка пожилых граждан и инвалидов.

Однако, уровень государственной поддержки инвалидов в Российской Федерации таков, что они являются одной из самых социально незащищенных категорий граждан. В связи с этим является актуальным совершенствование российского законодательства о государственной поддержке инвалидов в соответствии с международными стандартами.

В соответствии с действующим законодательством<sup>36</sup> "инвалид" это лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты. При этом под "ограничением жизнедеятельности" понимается полная или частичная утрата лицом способности или возможности осуществлять самообслуживание, самостоятельно передвигаться, ориентироваться, общаться, контролировать свое поведение, обучаться и заниматься трудовой деятельностью.

По информации, предоставленной Министерством социальной политики области, количество инвалидов в Калининградской области по состоянию на 01.01.2013 года составляло 81653 человек (82836 человек – в 2011 году), из них инвалидов войны – 3148 человек (3898 человек - в 2011 году), детей-инвалидов – 2825 человек (2804 человек – в 2011 году), инвалидов общего заболевания, с детства – 75680 человек (76134 человек в 2011 году).

---

<sup>35</sup> "Европейская социальная хартия (пересмотренная)"(принята в г. Страсбурге 03.05.1996) Ратифицирована Федеральным [законом](#) от 03.06.2009 N 101-ФЗ.

<sup>36</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.12.2012) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

Тринадцатого декабря 2006 года Генеральная Ассамблея ООН приняла Конвенцию о правах инвалидов<sup>37</sup> и Факультативный протокол к ней. В Конвенции закреплены права инвалидов и обязанности государств по обеспечению их прав, создан механизм реализации - Комитет по правам инвалидов ООН.

Россия подписала данную Конвенцию 24.09.2008<sup>38</sup>, а 03.05. 2012 года ратифицировала ее<sup>39</sup>. Конвенция вступила в силу для России 25.10.2012.

Конвенция направлена на обеспечение полного участия инвалидов в гражданской, политической, экономической, социальной и культурной жизни общества (социальную интеграцию), ликвидацию дискриминации по признаку инвалидности, защиту инвалидов и осуществление ими всех прав и основных свобод человека, а также на создание эффективных правовых механизмов обеспечения этих прав.

Общими принципами Конвенции являются, в частности, уважение особенностей инвалидов и присущего им достоинства, признание инвалидности в качестве компонента человеческого многообразия, равенство возможностей, уважение прав детей-инвалидов.

Согласно положениям документа Россия обязуется при разработке и применении законодательства и стратегий в отношении инвалидов консультироваться с ними, в том числе через общественные организации, представляющие интересы граждан с ограниченными возможностями.

Ряд положений Конвенции закрепляет за государствами-участниками обязательства принимать все надлежащие меры, в том числе законодательные, для обеспечения достаточного жизненного уровня инвалидов и их социальной защиты. Среди таких обязательств — освоение инвалидами жизненных и социальных навыков, обучение в системе общего образования, установление благоприятных условий на рынке труда, создание доступной для инвалидов среды и адаптация в этих целях градостроительной, транспортной, коммуникационной и иной инфраструктуры, реабилитация и другие меры.

Ратификация Конвенции должна создать дополнительные гарантии обеспечения, защиты и развития социальных и

---

<sup>37</sup> "Конвенция о правах инвалидов" (Заключена в г. Нью-Йорке 13.12.2006)

<sup>38</sup> [Распоряжение](#) Президента РФ от 05.08.2008 N 450-рп

<sup>39</sup> [Федеральный закон](#) от 03.05.2012 N 46-ФЗ

экономических прав инвалидов, а также послужить ориентиром для дальнейшего совершенствования правового регулирования и практической деятельности в сфере социальной защиты инвалидов.

Статья 4 Конвенции о правах инвалидов предусматривает обязанность государств-участников обеспечивать полную реализацию всех прав человека и основных свобод в отношении инвалидов без их дискриминации.

Основная часть мер социальной поддержки предоставляется инвалидам за счет средств федерального бюджета: пенсии, ежемесячные денежные выплаты, льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг. Кроме того, инвалидам предоставляется набор социальных услуг, который включает: лекарственное обеспечение, санаторно-курортное лечение, бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на международном транспорте к месту лечения и обратно. При наличии медицинских показаний гражданам с ограниченными возможностями предоставляются технические средства реабилитации.

С сожалением приходится констатировать тот факт, что в связи с принятием законодательства о монетизации ранее предоставляемых гражданам социальных льгот, по множеству позиций произошло ущемление прав граждан в социальных правах.

Особенно стыдно перед ветеранами, инвалидами Великой Отечественной войны, которые потеряли здоровье, защищая нашу Родину. Их с каждым годом остается все меньше и меньше, а меры социальной поддержки данной категории граждан сокращаются.

*Так, в адрес Уполномоченного поступило обращение от гражданина Ф., 1924 года рождения, ветерана, инвалида Великой Отечественной войны, проживающего в пос. Привалово Черняховского р-на Калининградской области.*

*Ф. жаловался на **отказ в замене ему автотранспортного средства**, чем, по его мнению, нарушаются его права инвалида Великой Отечественной войны, предусмотренные законодательством Российской Федерации, Конвенцией о правах инвалидов.*

*Уполномоченный по правам человека по данному вопросу обращался в Министерство социальной политики области и в прокуратуру Калининградской области.*

*Действующими в настоящее время нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ предусматривается, что в 2008-2009 г.г. инвалиды - граждане РФ, которые проживают на территории Российской Федерации и которые на 01 января 2005 г.*



*состояли на учете в органах социальной защиты населения субъектов РФ для обеспечения транспортными средствами бесплатно или на льготных условиях в соответствии с медицинскими показаниями (независимо от того, обеспечиваются они транспортным средством впервые или взамен ранее предоставленного транспортного средства), должны быть обеспечены за счет средств федерального бюджета легковыми автомобилями или им должна быть выплачена единовременная денежная компенсация в размере 100 000 рублей.*

*Исходя из положений указанных правовых актов, регулирующих в настоящее время вопросы обеспечения инвалидов, у которых право на получение транспортного средства (в том числе право на его получение по истечении семилетнего срока эксплуатации) возникло до 01 января 2005 г., одним из основных условий для предоставления инвалиду транспортного средства бесплатно или на льготных условиях является факт его постановки на соответствующий учет в органах социальной защиты населения субъекта Российской Федерации на 01 января 2005 г.*

*Ф. получил автомобиль «Ока» в 2003 году, срок эксплуатации автомобиля истек в 2010 года. Поскольку Ф. на учете по обеспечению транспортным средством в органах социальной защиты не состоял и оснований для постановки его на учет не имелось, право на бесплатное получение транспортного средства у него не возникло.*

*Прокуратура Калининградской области не усмотрела нарушений прав ветерана, инвалида.*

Тем не менее, считаю, что в целях восстановления социальной справедливости необходимо изыскать бюджетные средства в Российской Федерации в целях **обеспечения всех категорий инвалидов Великой Отечественной войны транспортными средствами.**

Правительство Калининградской области также проводит работу по социальной поддержке инвалидов.

Одним из основных инструментов для практической реализации государственной социальной политики в отношении инвалидов на областном уровне является целевая программа Калининградской области «Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы»<sup>40</sup>, в

---

<sup>40</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.12.2006 N 923 (ред. от 22.11.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Развитие системы социальной защиты населения и совершенствование трудовых отношений на 2007-2015 годы"

которую включен раздел, направленный на реабилитацию и интеграцию инвалидов в общество. В рамках данной программы в 2012 году были проведены автопробег «Бумеранг»; слет молодых инвалидов; областной фестиваль творчества инвалидов, 9 инвалидов за достигнутые успехи в области предпринимательства и профессионального мастерства, культуры и искусства, физической культуры и спорта получили гранты Губернатора области в размере 30 тысяч рублей каждый; 8 общественных объединений инвалидов получили гранты на реализацию социально значимых программ; оказана материальная помощь 80 инвалидам по зрению и слуху в рамках проведения акций «Дни белой трости», «В мире безмолвия», организовано приобретение специализированных приспособлений и средств реабилитации с целью адаптации жилья инвалидов.

С 2011 года Министерством социальной политики Правительства Калининградской области осуществляются полномочия по обеспечению инвалидов и ветеранов техническими средствами реабилитации, протезно-ортопедическими изделиями, путевками на санаторно-курортное лечение и *бесплатным проездом к месту лечения и обратно*.

В соответствии с п. 8 ст. 6.1 и пп. 2 п. 1 ст. 6.2 Федерального закона от 17 июля 1999 г. N 178-ФЗ "О государственной социальной помощи" инвалиды имеют право на бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно. Порядок предоставления гражданам социальных услуг утвержден Приказом Министра здравоохранения и социального развития РФ от 29 декабря 2004 г. N 328<sup>41</sup>. Пунктом 4.2 данного Порядка предусмотрено, что для следования к месту санаторно-курортного лечения граждане вправе воспользоваться: железнодорожным транспортом пригородного и междугороднего сообщения (поезда и вагоны всех категорий, за исключением фирменных поездов и вагонов повышенной комфортности); авиационным транспортом (экономический класс); водным транспортом (третьей категории); автомобильным транспортом (общего пользования).

Таким образом, люди, которые физически ограничены в

---

<sup>41</sup> См. Приказ Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. N 328 "Об утверждении Порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан"

возможностях передвижения, согласно указанному нормативному правовому акту имеют право следовать к месту лечения на транспорте лишь самого низшего класса, что является для них неудобным, а зачастую неприемлемым. Фактически государство экономит средства федерального бюджета за счет одной из наиболее социально незащищенных групп населения.

В качестве одной из мер, способствующих полноценной социальной поддержке инвалидов, предлагаю внесение изменений в вышеназванный Порядок, исключив из него указание на класс транспорта, которым вправе воспользоваться инвалиды, следующие к месту санаторно-курортного лечения и обратно.

Недостаточное финансирование из федерального бюджета не позволяет также обеспечить всех нуждающихся инвалидов *санаторно-курортным лечением*. Для решения данного вопроса Министерство социальной политики Калининградской области неоднократно обращалось в Правительство Российской Федерации.

Недостаточное финансирование вызвано несовершенством методики распределения субвенций, предоставляемых из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации. Данная субвенция рассчитывается исходя из количества получателей услуги по санаторно-курортному лечению и норматива финансовых затрат в месяц на одного гражданина. В настоящее время этот норматив составляет 1128 руб. в год, при этом средняя стоимость санаторной путевки составляет около 15 тыс. руб. При таком подходе невозможно ежегодно обеспечивать санаторным лечением всех нуждающихся.

Представляется необходимым пересмотреть методику расчета субвенции, используя в качестве базовых параметров количество льготников, обратившихся за получением санаторного лечения, и стоимость санаторной путевки, рассчитанную исходя из предельной стоимости одного дня пребывания в санаторно-курортных учреждениях, устанавливаемой Министерством труда и социальной защиты РФ.

Одна из наиболее острых проблем, стоящих перед инвалидами, - это *доступность среды жизнедеятельности*. Создание доступной для инвалидов среды жизнедеятельности является составной частью социальной политики любого государства, практические результаты которой призваны обеспечить инвалидам равные с другими гражданами возможности во всех сферах жизни, создать условия, при которых возможно наиболее полное развитие способностей граждан, имеющих инвалидность, их максимальная интеграция в общество.

Критерием оценки такой политики является доступность для инвалида физической среды, включая жилье, транспорт, образование, работу и культуру, и доступность информации и каналов коммуникаций.

Согласно ст. 20 Конвенции о правах инвалидов государство должно принимать эффективные меры для обеспечения индивидуальной мобильности инвалидов с максимально возможной степенью их самостоятельности. Для этого необходимо содействовать индивидуальной мобильности инвалидов избираемым ими способом, в выбираемое ими время и по доступной цене. Следует облегчить доступ инвалидов к качественным средствам, облегчающим мобильность, устройствам и услугам помощников и посредников, в том числе за счет их предоставления по доступной цене.

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 сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям.

Упомянутые нормы Конвенции и Закона далеко не всегда выполняются.

*Так, в адрес Уполномоченного по правам обратилась гражданка Г. в защиту прав своего сына-инвалида, передвигающегося на инвалидной коляске. Г. добивалась установки в доме, где проживает ее сын, подъемника.*

*При этом заявительница столкнулась с серьезной проблемой, вызванной требованием администрации ГО «Город Калининград» проведения общего собрания собственников жилого помещения, которые должны были дать согласие на установку технического средства реабилитации для своего соседа.*

*Тем не менее, заявительнице удалось доказать, что установка технического средства реабилитации инвалида – это обязанность органов местного самоуправления, и требование проведения общего собрания собственников жилья – незаконно.*

*В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Конвенцией о правах инвалидов, Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» постановлением администрации городского округа «Город Калининград» утверждена долгосрочная целевая программа «Формирование доступной среды*

*жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения в городе Калининграде»<sup>42</sup>.*

*Вопрос об устройстве специальных приспособлений для обеспечения возможности перемещаться сыну Г. из квартиры к объектам социальной инфраструктуры, избирательным участкам обсуждался на совещании в комитете архитектуры и строительства администрации городского округа «Город Калининград». Решено, что работы по реконструкции многоквартирного дома по ул. Емельянова, 88 «а» в г.Калининграде необходимо выполнить в рамках целевой программы «Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения в городе Калининграде». Надеемся на выполнение этого решения в ближайшее время.*

В своих ежегодных докладах Уполномоченный по правам человека неоднократно обращал внимание на тот факт, что административное здание в г. Калининграде по Советскому проспекту, д. 13, где расположены многие социальные службы, оборудовано пандусом и подъемным устройством. Однако инвалидам-колясочникам воспользоваться указанными устройствами не представлялось возможным, так как ширина пандуса не соответствовала ширине инвалидной коляски, а для того чтобы воспользоваться подъемником, необходимо участие электрика. Самостоятельно инвалид не мог вызвать электрика, вахтера либо иного сотрудника, который смог бы организовать процесс поднятия инвалида в инвалидной коляске на крыльцо с помощью электроподъемника. Принимая во внимание, что в помещении отсутствует лифт, дальше первого этажа инвалиды не могут подняться, в частности, не могут попасть на личный прием к Уполномоченному по правам человека, к Уполномоченному по правам ребенка, в другие офисы органов государственной власти Калининградской области, Российской Федерации, расположенные в указанном здании.

Уполномоченный предлагал разработать механизм, который позволил бы инвалидам без посторонней помощи пользоваться электроподъемником, либо предусмотреть кнопки вызова вахтера либо сотрудника, отвечающего за работу электроподъемника. В 2012 году

---

<sup>42</sup> Постановление администрации городского округа "Город Калининград" от 16.03.2012 № 410 "Об утверждении долгосрочной целевой Программы "Формирование доступной среды жизнедеятельности для инвалидов и других маломобильных групп населения в городе Калининграде"

была установлена кнопка вызова, воспользовавшись которой инвалиды-колясочники могут теперь воспользоваться электроподъемником в административное здание. Однако в здании так и нет лифта, позволяющего инвалидам подняться на 2-5 этажи, а на первом этаже здания отсутствует общественный туалет. Туалеты, оборудованные для инвалидов, в административном здании и вовсе отсутствуют, а те, что есть, не соответствуют никаким санитарным нормам.

В 2012 году члены ассоциации молодых инвалидов России «Аппарель» проверили доступность некоторых объектов и пешеходных путей, расположенных в центре города Калининграда. Путь от административного здания на Советском проспекте, 13 до площади Победы в Калининграде пролегал по свежееуложенным тротуарам и включал недавно отремонтированные общественные места и здания. Проверка их доступности показала, что они не удобны и не комфортны большинству людей, ни одним из них нельзя самостоятельно и свободно воспользоваться человеку на кресле-коляске, гражданам с детскими колясками, пожилым людям, в том числе из-за высоких бордюров и короткого времени смены сигнала светофоров. Здание администрации города Калининграда оборудовано входным пандусом с поручнями, но в кабину лифта колясочнику уже не попасть. Ее дверцы раздвигаются лишь на 60 сантиметров. Габариты бесплатно выдаваемого инвалидам кресла-коляски составляют 67 сантиметров.

Представители ассоциации «Аппарель» проверили также доступность и безопасность общественного пространства рядом со спорткомплексом «Янтарный» и не обнаружили ни одного низкопольного (не имеющего ступеней) автобуса. Не нашли они также ни одного водителя автобуса, не нарушающего правила перевозки пассажиров. Все без исключения высаживали пассажиров на проезжую часть дороги, под колеса следом идущего транспорта. Не всегда в общественном транспорте объявляются остановки. Для незрячих и слабовидящих такая услуга — необходимость. Большинство водителей активно пользуются радиоприемниками. Громкая музыка заглушает объявляемые остановки, мешает взаимодействовать с сопровождающими, обращаться за помощью к кондуктору или пассажирам.

По информации Калининградского областного суда, в 2012 г. судами рассмотрено 30 гражданских дел по спорам о защите прав инвалидов, требования удовлетворены по 20 делам. Большую часть дел

данной категории составляют иски прокуроров в защиту прав и законных интересов неопределенного круга лиц об обязанности обеспечить беспрепятственный доступ инвалидов в здания, магазины, аптеки и т.д.

Другую категорию дел по защите прав инвалидов составляют споры о защите различных прав инвалидов со ссылкой на соответствующие льготы, установленные законодательством об инвалидах.

Прокурорами области также проводилась проверка исполнения законодательства о социальной защите инвалидов и безопасности дорожного движения в части применения административной ответственности к лицам за невыполнение требований законодательства о выделении на автомобильных стоянках (остановках) мест для специальных автотранспортных средств инвалидов, а также требований правил остановки или стоянки транспортных средств в местах, отведенных для остановки или стоянки транспортных средств инвалидов.

Практически повсеместно органы местного самоуправления нарушают требования закона.

Так, вход в здания администраций муниципальных образований «Каменское сельское поселение», «Свободненское сельское поселение» Черняховского района, да и многих других, не оборудован пандусами и опорными поручнями; на отдельных автомобильных стоянках, расположенных на территориях г. Озерска и г. Калининграда и других городов области отсутствуют места для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, обозначенные соответствующими знаками и разметкой в соответствии с Правилами дорожного движения.

Несмотря на нарушения закона по обеспечению беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры, органы Госавтоинспекции не принимают мер по привлечению виновных лиц к административной ответственности в порядке ст. 5.43 КоАП РФ.

В целях обеспечения комплексного подхода к решению проблемы доступности Министерство социальной политики разработало областную программу «*Доступная среда*» на 2012-2016 годы<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 17.08.2012 N 626 "О целевой Программе Калининградской области "Доступная среда" на 2012-2016 годы"

В рамках данной программы в 2013 году для всех муниципальных комплексных центров социального обслуживания населения за счет средств областного бюджета планируется приобрести ступенькоходы для инвалидов-колясочников. Кроме того, в программу включены отдельные муниципальные объекты, которые за счет областного бюджета будут приспособлены для беспрепятственного доступа инвалидов.

Вместе с тем, необходимо отметить, что одна региональная программа не сможет охватить все объекты на территории области, требующие адаптации для нужд инвалидов. Аналогичные программы должны действовать в каждом муниципальном образовании. В 2012 году соответствующие программы действовали во всех муниципальных образованиях, кроме Краснознаменского муниципального района, который отказался от ее принятия.

Уполномоченный также рекомендует органам местного самоуправления координировать и контролировать деятельность управляющих организаций в части приспособления объектов муниципальной собственности к нуждам инвалидов, поскольку в соответствии со ст.15 ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>44</sup> органы местного самоуправления и организации независимо от организационно-правовых форм создают условия инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям). В соответствии с п.5.1 Методического пособия по содержанию и ремонту жилищного фонда<sup>45</sup> контроль соблюдения требований к содержанию и ремонту жилищного фонда в пределах своей компетенции осуществляется органами местного самоуправления.

Препятствия для свободного передвижения инвалидов существуют повсюду, не только за пределами дома, но и сами квартиры с узкими коридорами, маленькой кухней, узкими дверными проемами часто не позволяют передвигаться на инвалидной коляске в

---

<sup>44</sup> Федеральный закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.12.2012) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

<sup>45</sup> "Методическое пособие по содержанию и ремонту жилищного фонда. МДК 2-04.2004" (утв. Госстроем России)



силу особенностей планировки, недостаточной площади и других параметров.

Представляется, что в случае предоставления жилья инвалиду, а также в случае переселения из ветхого жилого фонда необходимо создавать условия для приспособленности квартиры для нужд инвалида. Следует также оказывать содействие инвалидам с целью возможности обмена жилья с верхних этажей на нижние.

Для повышения доступности транспортных услуг для инвалидов в области создана и успешно функционирует Социальная служба перевозок («социальное такси»). В распоряжении службы имеется 37 микроавтобусов, из них 27 приспособлены для перевозки инвалидов. В 2012 году услугами службы воспользовались около 5,5 тыс. инвалидов, что на 10% больше, чем в 2011 году.

В 2014-2015 годах планируется приобрести для Социальной службы перевозок новые микроавтобусы, приспособленные для перевозки инвалидов-колясочников. 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, не стоит ограничивать инвалидов в праве выбора маршрута перевозки.

Согласно ст. 30 Конвенции о правах инвалидов государство обязано принимать все надлежащие меры для обеспечения доступа инвалидов к местам культурных мероприятий или услуг (театры, музеи, кинотеатры, библиотеки, туристические услуги), а также к памятникам и объектам, имеющим национальную культурную значимость.

В настоящее время значительная часть учреждений культуры, архивов, музеев, библиотек не оснащены необходимыми техническими средствами и условиями для использования культурных ценностей инвалидами по слуху и по зрению (субтитры, дублирование голосовой информации текстовой информацией, надписи или световые сигналы, знаки, выполненные рельефно-точечным шрифтом Брайля), инвалидами с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата.

Необходимо законодательно установить обязательные требования по обеспечению доступности для инвалидов культурных благ для удовлетворения культурных потребностей.

Следует отметить, что в 2012 году была принята новая редакция Постановления Правительства РФ "О порядке предоставления инвалидам услуг по сурдопереводу за счет средств федерального

бюджета"<sup>46</sup>, в соответствии с которой госучреждения в России будут оказывать инвалидам по слуху услуги по сурдопереводу. Внесенные изменения уточняют статус русского жестового языка и определяют его как язык общения при наличии нарушений слуха и (или) речи, в том числе в сферах устного использования государственного языка РФ. Устанавливается требование о наличии соответствующего образования и квалификации у переводчиков языка жестов (сурдопереводчиков, тифлосурдопереводчиков), это позволит повысить качество предоставляемых инвалидам услуг по сурдопереводу. Кроме того, при получении инвалидами образования специальные учебники, учебные пособия, иная учебная литература, а также услуги сурдопереводчиков будут предоставляться им бесплатно. Государство должно обеспечить подготовку и переподготовку преподавателей и переводчиков русского жестового языка. Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны создавать в подведомственных образовательных учреждениях условия для предоставления инвалидам услуг по переводу. Таким образом, нормы действующего законодательства, регулирующие правоотношения в сфере использования языка жестов, приведены в соответствие с положениями Конвенции о правах инвалидов.

*В июне 2012 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение в защиту прав инвалида, проживающего в Калининградской области, чьи права были нарушены при пересечении границы Российской Федерации сотрудником пограничной службы Республики Польша.*

*Гражданин Б. возвращался из Республики Польша, где отдыхал с семьей, выехав в г.Гданьск на экскурсию на личном автомобиле.*

*По причине тяжелого заболевания Б. находился на гемодиализе - процедуре искусственной почки, данную процедуру необходимо выполнять через день, процедура является жизненно необходимой, пропуск ее мог привести к необратимым последствиям для жизни и здоровья инвалида.*

*В связи с очередью на пункте пропуска через границу с Республикой Польша, Б. попросил представителей пограничной службы Республики Польша пропустить его вне очереди в связи с*

---

<sup>46</sup> Постановление Правительства РФ от 25.09.2007 N 608 (ред. от 16.04.2012) "О порядке предоставления инвалидам услуг по сурдопереводу за счет средств федерального бюджета"

*необходимостью посетить процедуру гемодиализа, но столкнулся с грубостью со стороны одного из представителей пограничной службы.*

*Б. просил Уполномоченного разъяснить его права инвалида, которыми он обладает в соответствии с международными договорами, ратифицированными Республикой Польша, оказать содействие в реализации прав инвалида на территории Республики Польша, в том числе на пунктах пропуска через границу с Республикой Польша.*

*Принимая во внимание, что Республика Польша присоединилась к "Конвенции о правах инвалидов», цель которой заключается в поощрении, защите и обеспечении полного и равного осуществления всеми инвалидами всех прав человека и основных свобод, а также в поощрении уважения присущего им достоинства, Конвенция гарантирует равенство и недискриминацию инвалидов, право на доступность среды обитания и индивидуальную мобильность, право на свободу передвижения, на участие в культурной жизни, проведении досуга и отдыха и др. права человека, Уполномоченный по правам человека обратился к генеральному консулу Республики Польша в Калининграде с ходатайством о принятии организационных мер с целью защиты прав инвалидов - жителей Калининградской области представителями пограничной и таможенной служб Республики Польша.*

*От Генерального консула Республики Польша в Калининграде получен ответ о порядке пропуска через границу, осуществляемого польскими пограничными службами, лиц с подтвержденной документально степенью инвалидности.*

*Согласно пар. 11 распоряжения Министра внутренних дел и администрации РП от 15 декабря 2006 г. по вопросу пограничного контроля, осуществляемого сотрудниками Пограничной службы РП (Вестник законов от 21 декабря 2006 г.), пограничный контроль вне очереди применим по отношению к членам спасательных групп и экспертам, а также их снаряжению и средствам помощи; членам пожарных и санитарных бригад, а также лицам, участвующим в спасательных мероприятиях; автобусам международного сообщения, совершающим регулярные перевозки пассажиров; транспортным средствам, перевозящим живых животных, быстропортящиеся или опасные товары, а также транспортирующим гуманитарную помощь; а также в других особо обоснованных случаях. Понятие «особо обоснованные случаи» может относиться к лицам с*

*подтвержденной документально степенью инвалидности или к путешествующим с маленькими детьми. О каждом таком случае предложено сообщить сотрудникам пограничной службы для индивидуального рассмотрения.*

*Вопросы и комментарии одного из сотрудников Пограничной службы, признаны консулом неуместными, он согласился с актуальностью вопроса повышения культуры обслуживания лиц, пересекающих границы Калининградской области РФ и Республики Польша.*

Одним из важнейших элементов комплексной реабилитации инвалидов является профессиональная реабилитация, успешное проведение которой позволяет повысить уровень жизни инвалидов, обеспечивать семью, добиться экономической независимости; облегчает интеграцию инвалидов в общество; способствует не на словах, а на деле обеспечению равных возможностей для всех членов общества.

На сегодняшний день в Российской Федерации инвалиды отнесены к категории малообеспеченных слоев населения. По-прежнему, **трудоустройство лиц с ограниченными возможностями** здоровья является огромной проблемой. Им трудно обеспечить себе достойный уровень жизни, так как на рынке труда, как правило, отсутствуют подходящие предложения, соответствующие их трудоспособности. Многие работодатели отказываются заключать с инвалидами трудовой договор, так как прием на работу таких работников требует специальной процедуры и выполнения дополнительных условий, указанных в законодательстве Российской Федерации. Кроме того, в значительной степени социальная незащищенность этих групп населения связана с наличием психологического фактора, формирующего их отношение к обществу и затрудняющего адекватный контакт с ним. Психологические проблемы возникают при изолированности инвалидов от внешнего мира, как вследствие имеющихся недугов, так и в результате неприспособленности окружающей среды.

Настоящей катастрофой для инвалидов по слуху стало принятие Приказа Минздравсоцразвития Российской Федерации от 12.04.2011 N 302н<sup>47</sup> и соответствующего Порядка проведения обязательных

---

<sup>47</sup> Приказ Минздравсоцразвития РФ от 12.04.2011 N 302н "Об утверждении перечней вредных и (или) опасных производственных факторов и работ, при выполнении которых проводятся обязательные предварительные и периодические медицинские осмотры (обследования), и Порядка проведения обязательных предварительных и

предварительных и периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда, поскольку он лишает лиц с инвалидностью по слуху возможности работать на производстве на токарных, фрезерных и других подобных станках. Эта мера затронула и инвалидов по слуху – выпускников профессиональных училищ, получающих соответствующие профессии, связанные с работой со станками и механизмами.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и Всероссийское общество глухих выразили категорическое несогласие с содержанием данного приказа и обсуждали с представителями данного Министерства необходимость внесения поправок в данный правовой акт с целью отмены дискриминационных положений.

Проблемными являются ситуации трудоустройства инвалидов, когда состояние здоровья позволяет работать, но есть определенные противопоказания. Но еще более тяжелыми являются ситуации, когда ранее человеку устанавливалась инвалидность и назначалась пенсия, а после очередного освидетельствования, несмотря на то, что состояние здоровья не улучшилось, а, как правило, ухудшилось, группа инвалидности не определена, пенсия не назначена, а множество противопоказаний не дают возможности трудоустроиться.

В соответствии с действующим законодательством в регионе решением вопросов трудовой занятости инвалидов занимаются центры занятости населения, которые принимают на учет и оказывают содействие в трудоустройстве или получении профессионального образования инвалидам, имеющим соответствующие рекомендации в индивидуальной программе реабилитации, разработанной бюро МСЭ. Инвалидам также оказывается содействие в открытии собственного бизнеса.

В рамках целевой программы Калининградской области «Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда Калининградской области в 2012 году»<sup>48</sup> создано 46

---

периодических медицинских осмотров (обследований) работников, занятых на тяжелых работах и на работах с вредными и (или) опасными условиями труда" (Зарегистрировано в Минюсте РФ 21.10.2011 N 22111)

<sup>48</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 02.02.2012 N 33 "О целевой Программе Калининградской области "Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда Калининградской области в 2012 году"

оборудованных (оснащенных) рабочих мест для трудоустройства незанятых инвалидов и 23 рабочих места для родителей детей-инвалидов.

По программе Калининградской области «Содействие занятости населения Калининградской области на 2012 – 2016 годы»<sup>49</sup> в 2012 году были организованы временные и общественные работы для безработных граждан, имеющих инвалидность, в которых приняли участие более 40 человек. Для выпускников образовательных учреждений всех уровней профессионального образования организованы стажировки, в которых приняли участие два выпускника с ограниченными возможностями.

Одной из мер поддержки инвалидов в решении вопросов трудовой занятости является квотирование рабочих мест для данной категории граждан. В 2012 году на 159 предприятиях заквотировано 1749 рабочих мест для инвалидов.

Федеральный закон "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"<sup>50</sup> предусматривает установление единой системы учета инвалидов, однако в настоящее время не существует системы учета, которая бы содержала сведения об инвалидах, о преимущественном виде помощи, в которой они нуждаются, и другие данные, необходимые для эффективного управления процессами социальной защиты инвалидов. Представляется необходимым создание регионального реестра инвалидов в Калининградской области.

В частности, с целью наиболее эффективного использования квотирования рабочих мест для инвалидов в организациях Калининградской области с целью трудоустройства инвалидов представляется целесообразным создать полноценный банк данных о рабочей силе из числа инвалидов с оценкой их профессиональных возможностей, а также банк данных доступности рабочих мест инвалидам с различными функциональными нарушениями.

Считаю, что реальным механизмом решения проблем трудоустройства инвалидов были налоговые льготы для предприятий,

---

<sup>49</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 02.02.2012 N 32 (ред. от 22.11.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Содействие занятости населения Калининградской области на 2012-2016 годы"

<sup>50</sup> См. п.20 ст.4 Федерального закон от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.12.2012) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации"

применяющих труд инвалидов, отмененные с принятием нового Налогового кодекса.

Профессиональная реабилитация молодых инвалидов осуществляется в ОГСУСО «Советское профессиональное училище-интернат», в котором они имеют возможность получить начальное профессиональное образование по специальностям: радиомеханик по обслуживанию и ремонту радиотелевизионной аппаратуры, радиомеханик по обслуживанию и ремонту видеотехники и систем спутникового телевидения, радиомеханик по обслуживанию и ремонту вычислительной техники, слесарь по ремонту электрооборудования автомобилей, оператор ЭВМ (с умением выполнять бухгалтерские операции, принимаются девушки-инвалиды), оператор ЭВМ, пользователь ПК (фото- и видеодизайнер), обувщик (ремонт обуви) и пр.

**Особые проблемы с трудоустройством** возникают у **инвалидов, страдающих умственными нарушениями и сопутствующими заболеваниями.**

Особенность их заболеваний заключается в том, что они могут учиться и работать **только с сопровождением**. Таким образом, инвалиды с нарушением интеллекта не могут работать на общем рынке труда, и обречены до конца своих дней сидеть дома либо пребывать в социальном учреждении.

Выходом из данной ситуации может быть **создание специализированных мастерских.**

Региональной общественной организацией родителей детей-инвалидов Калининградской области «Астарта» (РОО РДИ КО «Астарта») разработана Концепция инновационного социального проекта «Создание производственных интеграционных мастерских для инвалидов, страдающих умственными нарушениями и сопутствующими заболеваниями, в городе Калининграде».

В целях реализации проекта РОО РДИ КО «Астарта» Администрацией городского округа «Город Калининград» предоставлен в безвозмездное пользование земельный участок площадью 8 846 кв.м. и два здания площадью 305,9 кв.м. и 96,5 кв.м. в г. Калининграде.

Однако переданные строения непригодны для использования под мастерские для инвалидов и нуждаются в реконструкции. Для размещения мастерских требуется дополнительно к имеющимся зданиям построить отдельные помещения под производственные цеха, реабилитационную службу. В целях реализации проекта необходимы

существенные финансовые средства на разработку проектной строительной документации, осуществление реконструкции и строительных работ.

В сентябре 2012 года в Правительстве Калининградской области обсуждался вопрос о реализации указанного проекта. Было принято решение о целесообразности создания таких мастерских в форме областного учреждения.

22 ноября 2012 года в Правительстве Калининградской области было проведено совещание по вопросу создания производственных мастерских для инвалидов с участием представителей РОО РДИ КО «Астарта» и немецкого эксперта в области создания социальных предприятий для инвалидов.

На данном заседании было принято решение о разработке конкретного плана мероприятий по реализации указанного проекта и введении в штат ГБУСОКО «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Особый ребенок» должности специалиста для выполнения работ, связанных с реализацией проекта.

В декабре 2012 года РОО РДИ КО «Астарта» совместно с Министерством социальной политики Калининградской области разработан план мероприятий по реализации проекта. В настоящее время в Правительстве области рассматривается вопрос о выделении ГБУСОКО «Реабилитационный центр для детей и подростков с ограниченными возможностями «Особый ребенок» финансовых средств на реализацию проекта создания мастерских.

Уполномоченный по правам человека поддерживает необходимость реализации данного проекта с целью защиты социальных прав граждан с ментальной инвалидностью. Финансовые средства на реализацию данного проекта предлагаю изыскать в рамках государственной программы Российской Федерации "Доступная среда" на 2011 - 2015 годы, которой предусмотрены, в частности, меры поддержки работодателей и общественных организаций инвалидов, содействующих трудоустройству последних. Работодателям предполагается возмещать их затраты на оборудование специальных рабочих мест для инвалидов. Общественным организациям инвалидов выделяются субсидии.

В 2012 году представители аппарата Уполномоченного по правам человека и НП «Социальная комиссия Калининградской области» посетили социально-реабилитационный центр для инвалидов в посёлке Олехово Озёрского района, где молодые люди получают, в том числе,



профессиональные навыки. Помещения для «терапевтических мастерских» и финансирование выделены Правительством области.

Председателем Центра является руководитель региональной детско-молодежной общественной организации инвалидов «Мария» З.Г.Кочеткова

В Центре оказывают консультативную помощь и проводят занятия следующие специалисты: артпедагоги, дефектологи, психологи, специалист по танцевально-двигательной терапии, специалист по театральной деятельности, социальные работники, специалист по работе с семьями, медиатор. Всего привлекается около 20 специалистов различных направлений для оказания комплексной, высококвалифицированной помощи инвалидам. В Центре «Мария» работают опытные проектные менеджеры, маркетолог, специалисты по фандрайзингу, медиации, модераторы, социальный адвокат.

В социально-реабилитационном центре проводятся творческие занятия по рукоделию, в перерывах между занятиями ребята охотно играют с приветливыми собаками, которые одновременно являются и лекарями и охранниками территории.

Молодые люди трудятся на приусадебном участке, где построена теплица, разводят кроликов. Благодаря сотрудничеству с Правительством региона общественникам удаётся выигрывать международные гранты для работы с молодыми инвалидами. На ремонт и оснащение центра в Олехово уже привлечено более полутора миллионов рублей из внебюджетных средств.

В планах руководителя Центра – председателя региональной детско-молодежной общественной организации инвалидов «Мария» - создание социального поселения для семей, имеющих ребёнка-инвалида. По такому пути идут во многих европейских странах, и данный опыт целесообразно было бы реализовать на территории Калининградской области.

Серьезной проблемой для инвалидов и членов их семьи является отсутствие *системы паллиативного ухода*, особенно - на дому.

*В частности, в адрес Уполномоченного неоднократно поступали звонки от гражданки Т. в защиту прав своего сына инвалида I группы А.*

*Наряду с множеством проблем реализации прав инвалида, гражданка Т. указывала на невозможность получения услуг паллиативного ухода за сыном на дому.*

*Паллиативный уход ориентирован на оказание действенной помощи пожилым людям и инвалидам с тяжелыми формами*

заболеваний путем предоставления социально-бытовых, санитарно-гигиенических, социально-медицинских, социально-правовых и иных услуг на дому.

В 2012 году данный вопрос нашел свое отражение в законодательстве Калининградской области. Министерством социальной политики области принято Положение об организации паллиативного ухода на дому за пожилыми людьми и инвалидами с тяжелыми формами заболеваний на 2012-2015 годы<sup>51</sup>. Положение определяет порядок и условия организации паллиативного ухода на дому, в том числе устанавливает перечень заболеваний, при которых может быть организован паллиативный уход на дому, а также перечень гарантированных услуг и требования к организации, оказывающей данные услуги.

Паллиативный уход осуществляется организациями, отобранными по результатам торгов, проводимых в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94 - ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

После проведения администрацией городского округа «Город Калининград» соответствующих торгов и заключения контракта с организацией, выигравшей конкурс, гражданин А. и другие инвалиды будут приняты на обслуживание для оказания паллиативного ухода на дому.

Согласно ст. 19 Конвенции о правах инвалидов все инвалиды имеют право жить в обычных местах проживания, при равных с другими людьми вариантах выбора. Государство должно содействовать полной реализации инвалидами этого права. С этой целью инвалидам должна быть обеспечена возможность выбирать наравне с другими людьми свое место жительства и то, где и с кем проживать.

Жилищный вопрос всегда стоял довольно остро, а для семей, где есть инвалиды, особенно.

---

<sup>51</sup>Приказ Министерства социальной политики и труда Калининградской области от 21.02.2012 N 22 "Об организации паллиативного ухода на дому за пожилыми людьми и инвалидами с тяжелыми формами заболеваний на 2012-2015 годы" (вместе с "Положением об организации паллиативного ухода на дому за пожилыми людьми и инвалидами с тяжелыми формами заболеваний на 2012-2015 годы")

*Так, в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гражданки П., зарегистрированной в п.Горбатовка Зеленоградского р-на Калининградской области.*

*П. является инвалидом, страдает заболеванием, включенным в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире", утв. Постановлением Правительства РФ от 16.06.2006 N 378.*

*В соответствии с п. 3 ч. 2 ст. 57 ЖК РФ жилые помещения по договорам социального найма предоставляются гражданам, страдающим тяжелыми формами хронических заболеваний, указанных в вышеназванном Перечне, вне очереди.*

*Таким образом, П., страдающая тяжелой формой хронического заболевания, включенного в Перечень тяжелых форм хронических заболеваний, при которых невозможно совместное проживание граждан в одной квартире, имеет право на предоставление жилого помещения во внеочередном порядке на основании договора социального найма.*

*Однако обращения Уполномоченного к главе МО «Ковровское сельское поселение» с целью восстановления жилищных прав П. были дважды проигнорированы.*

*После обращения Уполномоченного в адрес прокурора Зеленоградского района Калининградской области, им был заявлен иск в суд в защиту жилищных прав П.*

*Обеспечение жильем лиц с ограниченными физическими возможностями является важным юридическим и моральным обязательством Российской Федерации как социального государства.*

*Статья 17 Закона о защите инвалидов гласит, что инвалиды и семьи, имеющие детей-инвалидов, нуждающиеся в улучшении жилищных условий, принимаются на учет и обеспечиваются жилыми помещениями в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации.*

*Статья 28.2 Закона о защите инвалидов содержит в себе положения, согласно которым осуществляется обеспечение жильем инвалидов за счет средств федерального бюджета, которые нуждаются в улучшении жилищных условий и которые встали на учет до 1 января 2005 г.*

*Таким образом, установленный федеральным законодательством механизм улучшения жилищных условий инвалидов различается для очередников, вставших на официальный учет до 01.01.2005 и вставших*

на учет позже этой даты.

Для первой категории инвалидов-очередников, нуждающихся в жилье, из федерального бюджета регионам ежегодно выделяются целевые денежные субвенции.

Что касается инвалидов, поставленных на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий после 01.01.2005, то их проблемы решаются в соответствии с Жилищным кодексом РФ без участия средств федерального бюджета. Так, фактически с момента вступления в силу Жилищного кодекса РФ в отношении указанной категории граждан действует общий порядок: жилые помещения предоставляются гражданам, состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, в порядке очередности исходя из времени принятия таких граждан на учет.

Тем не менее, до настоящего времени являются действующими «Правила предоставления льгот инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг»<sup>52</sup>.

Согласно п.5 указанных Правил «Инвалиды и семьи, имеющие детей - инвалидов, принятые на учет граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, включаются в отдельные списки для обеспечения жилыми помещениями в первоочередном порядке».

Данная норма права органами местного самоуправления игнорируется.

Ситуация с обеспечением жильем инвалидов-очередников складывается крайне неудовлетворительно, практически вопрос предоставления жилья инвалидам-очередникам никак не решается.

Таким образом, можно констатировать факт, что право на жилище инвалидам в Российской Федерации государством не гарантировано.

В целях наиболее эффективной защиты прав инвалидов при Губернаторе Калининградской области 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.

---

<sup>52</sup> Постановление Правительства РФ от 27.07.1996 N 901 "О предоставлении льгот инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, по обеспечению их жилыми помещениями, оплате жилья и коммунальных услуг"

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области работает в составе совета.

Пока еще в России слово "инвалид" звучит как самый строгий приговор, в то время как инвалидность - это лишь показатель взаимодействия между людьми с ограниченными возможностями здоровья и барьерами окружающей среды, барьерами к их эффективному участию в жизни общества. Если инвалиду создать условия для возможности трудиться, заниматься спортом, пользоваться общественным транспортом, обеспечить доступ к объектам культуры, то его жизнь не будет столь ограниченной, и он сможет стать полноценным членом общества.

Представляется, что при оценке деятельности губернаторов необходимо учитывать ситуацию с соблюдением прав инвалидов, в том числе с трудоустройством инвалидов, обеспечением их рабочими местами, обеспечением жильем, созданием условий для обеспечения мобильности.

В целях соблюдения прав инвалидов в Калининградской области рекомендую:

- 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, развития инклюзивного образования;

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

## **1. О соблюдении прав детей с ограниченными возможностями здоровья**

(ст. 23 Конвенции о правах ребенка)

Особую заботу Уполномоченного вызывает защита прав детей с ограниченными возможностями здоровья.

В ст. 23 «Конвенции о правах ребенка»<sup>53</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 трудовой 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 2825 детей-инвалидов, каждый из которых нуждается в реабилитации.

Калининградская область является участником государственной программы Российской Федерации «Доступная среда на 2011-2015 годы».

В 2012 году в регионе с учетом 4 школ-новостроек функционирует 18 общеобразовательных учреждений «без барьеров» (приспособленных для детей-инвалидов), что составляет более 10% от общего числа школ области.

Согласно ст.9 Федерального закона "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" инвалиды имеют **право на реабилитацию**. Одним из основных направлений реабилитации инвалидов является **санаторно-курортное лечение**.

Одним из учреждений, расположенных на территории Калининградской области, оказывающим эффективную санаторно-курортную медицинскую помощь детям, является детский психоневрологический санаторий «Теремок».

---

<sup>53</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990.

17 августа 2012 года Уполномоченным по правам человека в Калининградской области осуществлен визит в данное учреждение.

Федеральное государственное бюджетное учреждение здравоохранения Детский специализированный психоневрологический санаторий «Теремок» находится в городе Зеленоградске и является старейшим курортом на всём Балтийском побережье, функционирует с 1958 года. Кочная мощность составляет 100 мест. Ежегодно принимает на лечение более 1000 детей в возрасте от 1 до 17 лет включительно. С 2008 года созданы условия для совместного пребывания ребенка с сопровождающим, и для детей, передвигающихся на инвалидных колясках. Лечение осуществляется в соответствии с утвержденными Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации стандартами санаторно-курортной помощи больным.

Санаторий является специализированным медицинским центром для реабилитации пациентов, страдающих заболеваниями центральной и периферической нервной системы различной этиологии с двигательными и чувствительными нарушениями, психическими расстройствами поведения.

За 2011 г. в санатории было получено 4028 электронных заявок, пролечено 1351 человек, из них только 50% жителей Калининградской области, получившие путевки через органы исполнительной власти в сфере здравоохранения региона (Детская областная больница). 28,9% пролеченных детей имеют статус ребенка-инвалида, передвигаются на инвалидных колясках. Основной диагноз - детский церебральный паралич. За 7 месяцев 2012 года жителям Калининградского региона выделено 774 бюджетные путевки через Детскую областную больницу, в том числе 218 - детям-инвалидам.

Представляется, что возможности реабилитации детей-инвалидов - жителей Калининградской области в Федеральном государственном бюджетном учреждении Детский психоневрологический санаторий «Теремок» используются не в полной мере.

Так, согласно Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи

на 2012 год"<sup>54</sup> «в рамках реализации базовой программы обязательного медицинского страхования может финансироваться медицинская помощь, предоставляемая в санаториях, в том числе детских и для детей с родителями».

Таким образом, санаторно-курортная медицинская помощь входит в перечень государственных гарантий оказания бесплатной медицинской помощи гражданам Российской Федерации.

Однако в Калининградской области в Программе государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи на 2012 год"<sup>55</sup> в списке гарантированной медицинской помощи, предоставленной государством на бесплатной основе за счет средств медицинского страхования, отсутствует санаторно-курортная медицинская помощь, предоставляемая указанным выше детским учреждением системы Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации.

Представляется, что таким образом ущемляются права жителей Калининградской области, страдающих психоневрологическими заболеваниями, нуждающихся в санаторно-курортном лечении, имеющих возможность получения такого рода реабилитации на территории Калининградской области, тем не менее направляемых для получения реабилитационных услуг в иные дальние регионы Российской Федерации.

В целях исполнения государственных гарантий на бесплатное оказание санаторно-курортной медицинской помощи детям-инвалидам с психоневрологическими заболеваниями, (в первую очередь детей, страдающим детским церебральным параличом) рекомендую рассмотреть вопрос о включении в Программу государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи на 2013 год" санаторно-курортную медицинскую помощь, оказываемую Федеральным государственным бюджетным учреждением детский психоневрологический санаторий «Теремок».

---

<sup>54</sup> Постановление Правительства РФ от 21.10.2011 N 856 "О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2012 год"

<sup>55</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 29.12.2011 N 1029 "О Программе государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи на 2012 год"



Данное решение явилось бы одной из мер, принятых во исполнение Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы, утв. Указом Президента РФ от 01.06.2012 N 761, где говорится о необходимости приведения законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции о правах инвалидов и иными международными правовыми актами, о создании системы служб ранней помощи для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, включающей медицинскую, реабилитационную и др.

В своих ежегодных докладах Уполномоченный по правам человека обращал внимание на **сложности процедуры признания детей инвалидами**. Быть может, нас услышали, и Постановлением Правительства РФ от 06.02.2012 N 89<sup>56</sup> внесены изменения в Правила признания лица инвалидом. Категория «ребенок-инвалид» теперь может устанавливаться сроком на 5 лет при повторном освидетельствовании в случае достижения первой полной ремиссии злокачественного новообразования, в том числе при любой форме острого или хронического лейкоза. В соответствии с «Правилами признания лица инвалидом»<sup>57</sup>, в которые внесено указанное дополнение, категория «ребенок-инвалид» может устанавливаться также на 1 год, 2 года либо до достижения гражданином возраста 18 лет.

На законодательном уровне решена, наконец, **проблема парковок личных автомобилей, используемых для перевозки детей-инвалидов**. Ранее сотрудники различных организаций, регулирующие парковку, неумолимо выгоняли автомобили, в которых перевозят детей-инвалидов, с мест, отведенных для специальных автотранспортных средств инвалидов. Аргументировали они это тем, что раз лицо, управляющее автомобилем, инвалидом не является, то и пользоваться специальными парковочными местами для инвалидов не имеет права. По их мнению, присутствие в автомобиле ребенка-инвалида не давало право родителю пользоваться местом для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов.

С целью урегулирования данного казуса было принято Постановление Правительства РФ от 28 марта 2012 № 254, согласно

---

<sup>56</sup> Постановление Правительства РФ от 06.02.2012 N 89 "О внесении изменений в Правила признания лица инвалидом"

<sup>57</sup> Постановление Правительства РФ от 20.02.2006 N 95 "О порядке и условиях признания лица инвалидом"

которому теперь на автомобили, перевозящие детей-инвалидов, может быть установлен знак «Инвалид», а автомобили, оборудованные таким знаком, вправе использовать парковочные места для инвалидов.

В мае 2012 года Уполномоченный по правам человека встречался с представителями Ассоциации молодых инвалидов «Аппарель».

Молодые люди ознакомились с основными направлениями деятельности Уполномоченного, узнали о проблемах соблюдения прав человека, о способах и механизмах защиты прав человека, о порядке обращения к Уполномоченному по правам человека. От Уполномоченного общественники узнали приятную новость о ратификации Российской Федерацией Конвенции о правах инвалидов. Уполномоченный проинформировал также ребят о новом символе прав человека, утвержденном Организацией Объединенных Наций.

Особый интерес общественники проявили к проблеме соблюдения прав инвалидов в Калининградской области. Молодых людей в конференц-зал Общественной палаты Калининградской области, где проходила встреча, заносили на руках вместе с колясками. Добираться до места встречи с Уполномоченным по правам человека ребятам пришлось на такси, т.к. услугами социального такси они могут воспользоваться лишь 2 раза в квартал.

Участники встречи выразили надежду, что ратификация Конвенции о правах инвалидов может стать одним из существенных стимулов для изменения политики государства по отношению к лицам с ограниченными возможностями здоровья.

#### **IV. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА ОХРАНУ ЗДОРОВЬЯ И МЕДИЦИНСКУЮ ПОМОЩЬ** (ст. 41 Конституции Российской Федерации)

В ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь. Таким образом, на конституционном уровне в Российской Федерации гарантировано наличие бесплатной медицинской помощи, финансирование которой осуществляется за счет бюджетных средств государства, страховых взносов и иных поступлений.

Одним из наиболее важных показателей, отражающих эффективность работы системы здравоохранения, является ожидаемая продолжительность жизни. По информации Министерства здравоохранения Калининградской области ожидаемая

продолжительность жизни в 2009 году составляла 67,67 года, в 2012 году – 69,9 лет.

В структуре причин смертности взрослого населения на первом месте продолжают оставаться сердечно-сосудистые заболевания (около 50% из случаев смертности). На второе место в 2011 и 2012 годах вышли новообразования, которые были в предыдущие годы на третьем месте. Несчастные случаи, травмы и отравления переместились на третье место.

Одной из причин низкой продолжительности жизни является высокая смертность населения в трудоспособном возрасте.

Основной причиной смертности в трудоспособном возрасте по оценке 2012 года являются болезни системы кровообращения - 189 на 100 тысяч населения, несчастные случаи, травмы и отравления - 162 на 100 тысяч населения и новообразования 88 на 100 тысяч населения. Если в 2005 году количество смертей от болезней системы кровообращения составляло - 312, в 2011 году – 214, то по оценке 2012 года смертность снизилась до 189 на 100 тысяч населения. Это связано с началом работы в Калининградской области сердечно - сосудистых центров. В 2012 году был открыт «Федеральный центр сердечно-сосудистой хирургии», который активно оказывает высокотехнологичную медицинскую помощь пациентам области. С сентября 2012 года в Центре пролечены более 1000 жителей области.

В то же время, принимая во внимание, что смертность от новообразований в регионе на втором месте после сердечно-сосудистых заболеваний, необходимо решить вопрос со строительством онкологического центра. В 2009 года было принято решение об объединении онкологического диспансера с Областной клинической больницей в целях создания единой системы по обслуживанию онкобольных. Однако, закрыв онкодиспансер, область утратила возможность финансирования в рамках федеральных программ.

Внешние причины остаются одной из наиболее существенных причин смертности. С целью снижения этого показателя продолжается выполнение мероприятий целевой программы «Совершенствование медицинской помощи пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях». Созданные и оснащенные оборудованием и реанимобилями на территории Калининградской области травматологические центры эффективно функционируют.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по

Калининградской области **основными проблемами здоровья населения Калининградской области являются:**

- Показатели рождаемости в области за последние 5 лет ниже, чем по Российской Федерации.
- На стабильно высоком уровне, превышающем среднероссийские показатели, находится общая смертность населения.
- Онкологическая заболеваемость с впервые установленным диагнозом регистрируется на стабильно высоком уровне, превышающем среднероссийские показатели.
- В структуре заболеваемости всех возрастных групп населения основную долю составляют болезни органов дыхания и внешние причины (травмы, отравления).
- Выше среднероссийских показателей уровень по болезням кожи и подкожной клетчатки у совокупного населения, растёт заболеваемость по болезням органов пищеварения, превышая среднероссийский показатель и показатель по СЗФО.
- В сравнении с показателями по РФ уровень заболеваемости всего населения тиреотоксикозом выше по Калининградской области в 1,15 раза. Это делает территорию области территорией «риска» по заболеваемости совокупного населения тиреотоксикозом. В то же время область испытывает недостаток в таких специалистах как эндокринологи.
- Калининградская область является «территорией риска» по уровню врожденных пороков.
- Показатели по острым отравлениям химической этиологии, в том числе со смертельным исходом, в области выше аналогичных среднероссийских данных.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, в течение трех лет в регионе сохраняется тенденция к снижению заболеваемости, смертности и распространенности туберкулеза. В 2012 году зарегистрировано 670 случаев заболеваний, что ниже уровня 2011 года на 11,15%. Снизился показатель смертности от туберкулеза в сравнении с 2011 годом на 14,4% - с 10,4 в 2011 году до 8,9 на 100 тыс. населения в 2012 году.

Распространенность туберкулеза снизилась на 9,4% - со 155,2 на 100 тысяч населения в 2011 году до 140,6 в 2012 году. На 1 января 2013 года на учете в противотуберкулезных учреждениях области

состоит 1331 больных активными формами туберкулеза (2011 год – 1461, 2010 год – 1644).

В то же время, в 2012 году из муниципальных и областного бюджетов на мероприятия по профилактике туберкулеза профинансировано в 2,2 раза меньше чем в 2011 году и в 2,1 раза меньше чем в 2010 году.

Многие жители Калининградской области не удовлетворены качеством оказания медицинских услуг, что подтверждено Министерством здравоохранения Российской Федерации. В 2012 году на сайте Министерства здравоохранения РФ<sup>58</sup> был размещен Доклад о реализации Программы государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи в 2011 году. Доклад подготовлен Министерством во исполнение статьи 80 Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации».

В Докладе, в частности, сообщается, что минимальные показатели удовлетворенности населения медицинской помощью отмечены в Республике Северная Осетия-Алания (22,5 %). Республике Ингушетия (24,8 %), Республике Дагестан (25,6 %), Камчатском крае (26,4 %), Калининградской области (26,7 %).

К территориям с низким уровнем реализации территориальных программ отнесены 14 регионов Российской Федерации, в том числе Калининградская область.

Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения в сентябре 2012 года также была проведена плановая выездная проверка вопросов качества оказания медицинской и лекарственной помощи населению Калининградской области<sup>59</sup>.

В ходе проверки комиссией Росздравнадзора установлены многочисленные нарушения действующего законодательства по всем направлениям деятельности Министерства здравоохранения Калининградской области и Службы по контролю качества медицинской помощи и лицензированию Калининградской области. Полномочия по организации обеспечения населения лекарственными препаратами, переданные субъектам РФ Федеральным законом от 18.10.2007 № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с

---

<sup>58</sup> [http://www.rosminzdrav.ru/docs/mzsr/finance/30/DOKLAD\\_PGG\\_2011.doc](http://www.rosminzdrav.ru/docs/mzsr/finance/30/DOKLAD_PGG_2011.doc)

<sup>59</sup> <http://www.roszdravnadzor.ru>

совершенствованием разграничения полномочий», в области осуществлялись ненадлежащим образом. Так, имелись в наличии невостребованные лекарственные препараты, закупленные ещё в 2011 году, в том числе имеющие ограниченный срок годности. Проверками установлено, что фактически не обеспечено лекарствами более 300 пациентов, часть рецептов находилось на обеспечении более двух месяцев, при этом ряд лекарственных препаратов закуплен в количестве, превышающем потребность области.

Министерство здравоохранения области в качестве одной из причин социальной напряженности по обеспечению лекарственными препаратами льготной категории граждан указывает на массовый отказ пациентов получать лекарственные препараты по международному непатентованному наименованию, они настаивают на выписке дорогих лекарственных препаратов по торговым наименованиям. В то же время, Министерством здравоохранения области в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», закупка лекарственных препаратов проводится через аукционы по международным непатентованным наименованиям.

По сообщению Министерства здравоохранения области, в декабре 2012 году проблема с лекарственным обеспечением льготных категорий граждан была решена. Необходимая сумма финансовых средств на приобретение лекарственных препаратов была выделена областным правительством, лекарства приобретены. Остронуждающиеся в лекарственном обеспечении граждане получили курс лечения в условиях дневного стационара по месту жительства.

Проверкой Росздравнадзора установлено также, что в области отсутствуют и должные меры контроля и надзора по вопросам льготного обеспечения граждан лекарственными препаратами, о чем свидетельствует рост жалоб жителей Калининградской области по вопросам лекарственного обеспечения. Сделан вывод о том, что ситуация с лекарственным обеспечением льготной категории граждан в регионе не улучшается, прослеживается динамика увеличения численности льготной категории граждан области, отказавшихся от данной социальной услуги.

Установлено, что медицинскими и аптечными организациями нарушаются правила хранения и учета наркотических средств и психотропных веществ, правила хранения лекарственных средств, используются лекарственные препараты с истекшим сроком годности,

нарушается порядок формирования цен на жизненно необходимые и важнейшие лекарственные препараты, в аптеках отсутствует обязательный минимальный ассортимент лекарственных препаратов.

Контроль за ходом реализации региональной программы модернизации здравоохранения Калининградской области позволил установить следующие нарушения:

- завершены капитальные ремонты в 10 медицинских организациях из 29 (34,5%);
- приобретены 552 единицы медицинского оборудования из запланированных 780 единиц (70,7%);
- медицинские организации не внедрили современные информационные системы в полном объеме (например, невозможно записаться на прием к врачу через Интернет, автомобили скорой медицинской помощи не оснащены системой ГЛОНАСС и т.д.);
- низкий процент освоения финансовых средств, предназначенных для внедрения стандартов оказания медицинской помощи.

Росздравнадзор пришел к выводу, что система здравоохранения Калининградской области не готова в полном объеме к исполнению требований, установленных Порядками оказания медицинской помощи: в медицинских организациях не соблюдены стандарты оснащения медицинским оборудованием, имеется дефицит врачебных кадров. Комиссия отметила также и недостаточный уровень знаний практикующими врачами отраслевых нормативных правовых актов, регламентирующих оказание медицинской помощи на основе стандартов и порядков.

Прокуратурой Калининградской области в сфере исполнения законодательства об охране здоровья граждан выявлено 550 нарушений законов, опротестовано 5 незаконных актов, в суд направлено 117 заявлений, внесено 80 представлений, 67 виновных лиц привлечено к дисциплинарной ответственности, 13 лиц привлечено к административной ответственности, объявлено 1 предостережение, 2 материала направлены для решения вопроса об уголовном преследовании, возбуждено 1 уголовное дело.

Выявлены нарушения при использовании учреждениями здравоохранения бюджетных и внебюджетных средств, при укреплении материально-технической базы диагностической службы первичной медицинской помощи и скорой медицинской помощи, при проведении дополнительной диспансеризации работающих граждан, при оказании качественных медицинских услуг, при эксплуатации

автомобилей скорой медицинской помощи, в сфере обеспечения лекарственными средствами федеральных льготников. В 2012 году также выявлялись нарушения принципов добровольной вакцинации против инфекционных заболеваний, нарушения в части доступности электронной записи пациентов через Интернет.

В последние годы растет количество обращений по вопросам здравоохранения и медицинского обслуживания и в адрес Уполномоченного по правам человека: в 2012 году рассмотрено 143 таких обращения – 8% от общего количества обращений (в 2011 году - 130 обращений – около 8%, в 2010 году— 102 обращения - около 7 %, в 2009 году — 45 жалоб - 3 %, в 2008 году — 22 (2 %), в 2007-м — 32 (3 %), в 2006-м — 10 - менее 1 % от общего количества обращений).

К примеру, в адрес Уполномоченного обратился гражданин С., проживающий в Калининграде, с жалобой на **неоказание скорой медицинской помощи**.

*С. сообщил, что остро нуждаясь в срочной медицинской помощи, вызвал бригаду «Городской станции скорой медицинской помощи», однако в предоставлении медицинской помощи ему было отказано, в связи с чем заявитель вынужден был воспользоваться услугами частной медицинской организации, в свою очередь профессионально оказавшей ему необходимую скорую медицинскую помощь.*

*По ходатайству Уполномоченного Министерством здравоохранения области проведено служебное расследование по проверке жалобы С. Случай был разобран на заседании врачебной комиссии ГБУЗ КО «Городская станция скорой медицинской помощи». Подтверждено, что врачом бригады скорой медицинской помощи не в полной мере соблюдены принципы медицинской деонтологии и этики. По результатам служебного расследования врачу снижена стимулирующая оплата труда за месяц.*

*В учреждении приняты меры по недопущению конфликтов при выполнении вызовов скорой медицинской помощи впредь.*

*Кроме того, жалоба направлена Министерством для экспертизы в Службу по контролю качества медицинской помощи и лицензированию Калининградской области, а также в Территориальный фонд обязательного медицинского страхования, по результатам которой, при необходимости, будут приняты дополнительные управленческие решения.*

*Заявителю были принесены извинения.*



В адрес Уполномоченного поступали также обращения от жителей города Калининграда на **неудовлетворительную организацию записи на прием к специалистам**, в том числе в поликлинике МУЗ "Городская больница № 3".

*В частности, письменное обращение поступило в ноябре 2012 года от гражданина Б.. Заявитель сообщал о сложностях, которые возникают с целью записи к гастроэнтерологу, в том числе его не устраивает форма выдаваемого талона (на обычном клочке бумаги без штампов и реквизитов).*

*Аналогичные устные обращения от граждан поступали в отношении записи к другим специалистам больницы, в том числе эндокринологу и неврологу.*

*Граждане оценили возможность записи к специалистам с помощью терминалов, а также посредством Интернета, что значительно облегчает жизнь пациентов, нуждающихся в медицинской помощи. Однако даже при получении такими способами без очереди соответствующих талонов к специалистам, все равно гражданам приходится отстаивать очереди в регистратуру для распечатки бланка еще одного талона амбулаторного приема. Граждане интересуются, отчего нельзя получить этот талон одновременно с получением талона-записи к специалистам.*

*Обращение Б. было направлено на рассмотрение в адрес главного врача поликлиники МУЗ "Городская больница № 3", откуда получен соответствующий ответ.*

Среди проблем получения качественной медицинской помощи в городе Калининграде Министерство здравоохранения области указывает, в частности, на тот факт, что многие пациенты зарегистрированы на территории области, а проживают в г. Калининграде, вследствие чего к поликлиникам прикреплено в 2-3 раза больше пациентов, что снижает доступность медицинской помощи.

Уполномоченный по правам человека неоднократно обращал внимание на необходимость развития электронных услуг в сфере здравоохранения. В настоящее время в учреждениях здравоохранения города Калининграда установлены информационные стенды, а также информационные электронные табло, на которых имеется информация о свободных талонах к врачам различной специальности.

Осуществляется запись на приём к врачу в 20 амбулаторно-поликлинических учреждений здравоохранения города Калининграда и ГБУЗ «Гурьевская центральная районная больница» через информационный киоск (терминал) или Интернет.

Обеспечение записи на приём к врачу через Интернет является одним из направлений «Программы модернизация здравоохранения Калининградской области на 2011 – 2012 годы», к концу 2013 года ожидается обеспечить данную услугу на всей территории Калининградской области.

Государственную услугу «Заполнение и направление в аптеки электронных рецептов» Министерством здравоохранения Калининградской области также планируется реализовать к концу 2013 года.

В 2012 году Уполномоченным по правам человека было рассмотрено обращение в защиту *прав донора*.

*В адрес Уполномоченного поступило обращение от гражданки К., являющейся постоянным безвозмездным донором.*

*К. сообщила, что в Учреждении, сотрудником которого она является, приняты Правила внутреннего распорядка, которыми предусматривается, что «работник не позднее, чем за 3 дня извещает работодателя о предстоящей дате сдачи крови, о дне медицинского обследования, а также в заявлении в письменной форме указывает конкретную дату использования дополнительного дня отдыха.*

*Дополнительные дни отдыха используются работником в текущем или последующем месяце после сдачи крови в удобное для него время».*

*По мнению К. указанная норма локального нормативного акта нарушала ее права донора.*

*В частности, в Трудовом кодексе РФ говорится о том, что работник имеет право (а не обязанность) использовать день отдыха после каждой сдачи крови в любой удобный для него день в течение года, а не в текущем или последующем месяце после сдачи крови.*

*Предупреждение работодателя о точной дате отгула за 3 дня до дня сдачи крови федеральным законодательством не предусмотрено.*

*Таким образом, обжалуемый пункт Правил внутреннего трудового распорядка Учреждения был принят в нарушение действующего федерального законодательства, подлежал отмене, приведению в соответствие с Трудовым кодексом Российской Федерации.*

*Права К. были нарушены применением норм Правил внутреннего распорядка Учреждения. С соответствующими разъяснениями Уполномоченный по правам человека обратился к руководителю Учреждения с рекомендацией принятия мер в защиту*

*прав доноров и инициировал внесение поправок в Правила внутреннего распорядка Учреждения с целью приведения их в соответствие с действующим федеральным законодательством.*

*Рекомендации Уполномоченного по правам человека были приняты.*

*Пункт 7.20 Правил внутреннего трудового распорядка изложен в следующей редакции: «Работнику, являющемуся донором, предоставляются льготы, установленные законодательством Российской Федерации (закон Российской Федерации о донорстве крови и ее компонентов от 09.06.1993 г. №5142/1-1, Трудовой кодекс Российской Федерации, ст.186)».*

Следует отметить, что 20 января 2013 года вступил в силу принятый 20 июля 2012 года Федеральный закон "О донорстве крови и ее компонентов"<sup>60</sup>.

Целью нового Закона является формирование благоприятных социальных, правовых и экономических условий для более активного участия граждан в безвозмездном жертвовании собственной крови.

Законом установлены требования к донору, его права и обязанности, а также меры социальной поддержки, предоставляемые донору, безвозмездно сдавшему кровь. В частности, такой донор обеспечивается бесплатным питанием за счет принявшей кровь организации. Донору, безвозмездно сдавшему две максимально допустимые дозы крови или ее компонентов, предоставляется право на первоочередное приобретение по месту работы или учебы льготных путевок на санаторно-курортное лечение. Для лиц, награжденных знаком "Почетный донор России", предусмотрена ежегодная денежная выплата из федерального бюджета в размере 9 959 рублей, подлежащая индексации раз в год в соответствии с прогнозным уровнем инфляции.

Закон также наделяет граждан правом выбора между безвозмездной сдачей крови или сдачей крови за плату. Определение случаев, в которых возможна сдача крови или ее компонентов за плату, а также установление размеров такой платы отнесено к компетенции Минздрава России. Речь идет лишь о сдаче крови редких групп, а также о проведении тромбоцитозфереза и плазмафереза.

Принимая во внимание, что ранее действовавший Закон о донорстве крови и ее компонентов предусматривал возможность сдачи

---

<sup>60</sup> Федеральный закон от 20.07.2012 N 125-ФЗ "О донорстве крови и ее компонентов"

крови за определенную плату, доноры, как правило, предпочитали воспользоваться именно такого рода компенсацией в целях восстановления своего здоровья. Представляется, что исключение федеральным законодательством оплаты за сдачу крови может привести к ограничению количества желающих сдавать кровь в качестве доноров, что может привести к трагическим последствиям для пациентов, нуждающихся в переливании крови и ее компонентах. В связи с принятием с 2004 года федеральных нормативных правовых актов о замене льгот денежными компенсациями с 1996 года количество доноров крови в Калининградской области сократилось более чем в два раза с 12 тысяч до 6 тысяч. Немаловажной причиной этого явления является отсутствие стимула становиться «Почетным донором». До монетизации льгот «Почетный донор» имел множество льгот, которые впоследствии были отменены. Среди льгот, предусмотренных законодательством РФ «Почетному донору»: льготное санаторно-курортное лечение, отпуск в удобное время года, получение первоочередной медицинской помощи. Фактически ни одна из указанных льгот в настоящее время не реализуется на практике. Представляется необходимым восстановить льготы донорам, в том числе предусмотреть для них бесплатный проезд на общественной транспорте, льготы на услуги ЖКХ, увеличить сумму денежной выплаты за сдачу крови и другие льготы. Указанные меры поощрения доноров возможно предусмотреть как федеральным законодательством, так и законодательством Калининградской области. Быть донором в Российской Федерации должно быть почетно и выгодно. Следует отметить, что в Калининградской области выплата донору в сумме 350 рублей сохранена.

В 2012 году сотрудниками аппарата Уполномоченного по правам человека совместно с Некоммерческим партнерством «Социальная Комиссия по развитию гражданского участия и управленческого потенциала в социальной сфере Калининградской области» осуществлялись выезды в муниципальные образования области с целью мониторинга соблюдения социальных прав граждан, в том числе проводились проверки соблюдения прав граждан на медицинское обслуживание.

Основные проблемы, с которыми сталкиваются пациенты муниципальных образований Калининградской области – это **доступность медицинской помощи**, что выражается, в первую очередь, в недостаточном кадровом обеспечении здравоохранения,

например, в недостаточном количестве узких специалистов (неврологов, эндокринологов и др.).

Руководители медицинских учреждений стараются решать данные проблемы с помощью повышения заработной платы специалистов, создания им комфортных условий труда, однако чаще всего приходится привлекать людей не только из других муниципальных образований Калининградской области, но и из других регионов Российской Федерации, а также соотечественников из других государств. В таких случаях неразрешимой проблемой является отсутствие жилья для таких специалистов. Представляется, что данная проблема должна найти свое разрешение на областном законодательном уровне.

По информации Министерства здравоохранения области недостаточная обеспеченность медицинскими кадрами наиболее остро ощущается в первичном звене - это участковые врачи – терапевты, педиатры, врачи общей практики, врачи скорой медицинской помощи.

Решение кадровой проблемы требует значительных организационных, правовых и финансовых ресурсов и возможно только программным методом. Министерством здравоохранения разрабатывается целевая программа Калининградской области «Кадровое обеспечение системы здравоохранения Калининградской области на 2013 – 2017 годы».

По вопросам подготовки среднего медицинского персонала Министерство здравоохранения области видит проблему в том, что после закрытия в 2008 году Калининградского областного медицинского колледжа в связи с реформированием системы подготовки медицинских специалистов на базе медицинского факультета БФУ им. И. Канта ведется подготовка специалистов по программам среднего профессионального образования по специальностям: «лечебное дело», «сестринское дело», «акушерское дело», «стоматология», «стоматология ортопедическая», «фармация». Целевой прием по программам среднего медицинского образования для Минздрава Калининградской области отсутствует. Количество выпускников-специалистов со средним медицинским образованием год от года снижается – со 198 человек в 2009 году до 120 человек в 2012 году. При этом отмечается сокращение численности средних медицинских работников в Калининградской области с 2007 года на 522 человека.

С сентября 2013 года на базе медицинского факультета БФУ им. Канта планируется осуществлять подготовку среднего

медицинского персонала на базе 9 классов общеобразовательной школы.

Наиболее сложная ситуация с врачами специалистами в Детской областной больнице. Принимаются меры по приглашению специалистов в эти учреждения и по переподготовке врачей.

Необходимо на законодательном уровне предусмотреть меры социальной поддержки студентов-медиков на условиях целевой контрактной подготовки.

Постановлением Правительства Калининградской области от 08 февраля 2007 года № 51 утверждена целевая программа Калининградской области «Социальное развитие села Калининградской области на 2007 – 2013 годы». В рамках данной программы граждане и молодые специалисты могут получить субсидии на приобретение (строительство) жилья в сельской местности.

Отчасти решить жилищную проблему медиков поможет целевая программа Калининградской области «Жилище» на 2011 – 2015 годы, в рамках которой реализуется подпрограмма «Формирование жилищного фонда Калининградской области коммерческого использования (арендного жилья) на период до 2015 года».

Законом Калининградской области от 26 декабря 2012 года № 190 «О содействии развитию жилищного строительства на территории Калининградской области» предусмотрены меры поддержки граждан в сфере жилищного строительства (создание жилищно-строительных кооперативов).

Законодательством Калининградской области предусмотрена также возможность:

- оказания социальной поддержки по оплате за жилое помещение и коммунальные услуги лицам, проживающим и работающим в сельской местности, в медицинских организациях, финансируемых за счет средств областного бюджета;
- предоставления компенсации расходов по оплате найма жилых помещений специалистам с высшим и средним профессиональным образованием, приглашенным для работы в федеральных медицинских центрах расположенных на территории области;
- предоставления единовременной компенсационной выплаты в размере один млн. рублей на одного медицинского работника в возрасте до 35 лет, прибывшего в 2013 году после окончания образовательного учреждения высшего профессионального образования на работу в сельский населенный пункт или переехавшего

на работу в сельский населенный пункт из другого населенного пункта и заключившего с уполномоченным органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации договор.

Другой проблемой, которая выявлена Уполномоченным по правам человека в ходе посещения муниципальных образований Калининградской области, является проблема **территориальной доступности первичной медицинской помощи** вследствие удаленности населенных пунктов от учреждений здравоохранения и сложности с общественным транспортом, который либо ходит слишком редко, либо проезд слишком дорого стоит, что не позволяет пациентам при необходимости посещать медицинские учреждения. В свою очередь, муниципальные лечебные учреждения должным образом также не обеспечены транспортом, позволяющим медицинским работникам выезжать на дом к пациентам. Зачастую состояние транспортных средств само по себе не отвечает требованиям безопасности.

Для улучшения доступности первичной медицинской помощи населению необходимо продолжить работу по созданию и оснащению фельдшерских участков. Необходимо также принимать все необходимые меры с целью организации транспортного сообщения между населенными пунктами и районными центрами, чтобы расписание и частота маршрутов, а также стоимость проезда позволяли жителям муниципальных образований своевременно посещать медицинские учреждения.

В целом сложилось впечатление о том, что руководители медицинских учреждений муниципальных образований области при имеющихся финансовых и кадровых ресурсах пытаются сделать все возможное для организации качественного обеспечения пациентов бесплатными медицинскими услугами.

В то же время руководители муниципальных образований не всегда уделяют социальной сфере должного внимания.

*Так, 21 июня 2012 года представителями аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области и НП «Социальная комиссия Калининградской области» был осуществлен визит в Черняховский муниципальный район с целью проверки соблюдения социальных прав граждан на территории данного муниципального образования.*

*В частности, проводилась проверка соблюдения прав пациентов в учреждениях здравоохранения в городе Черняховске.*

*Установлено, что подъездные пути, ведущие к детской поликлинике ГБУЗ Калининградской области «Черняховская центральная районная больница» разбиты, к учреждению здравоохранения невозможно безопасно подойти, подъехать даже здоровым людям, тем более – больным, а также родителям с детскими колясками и особенно инвалидам.*

*Данная дорога ведет к Автовокзалу, который находится поблизости. От Автовокзала многие пациенты из разных населенных пунктов Черняховского района приезжают в поликлинику и больницу, расположенную рядом. Указанный участок дороги находится в ненадлежащем состоянии, не обеспечивает безопасности дорожного движения и доступности медицинской помощи.*

*Таким образом, нарушаются нормы статьи 15 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ (ред. от 30.11.2011) "О социальной защите инвалидов в Российской Федерации" об обеспечении беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры.*

*Согласно ст. 9 Конвенции о правах инвалидов, ратифицированной Российской Федерацией, меры по выявлению и устранению препятствий и барьеров, мешающих доступности, должны распространяться "на здания, дороги, транспорт и другие внутренние и внешние объекты, включая школы, жилые дома, медицинские учреждения и рабочие места".*

*Все объекты, прилегающие к поликлинике, находятся в неисправном состоянии, не обеспечивают безопасности передвижения и доступности учреждений здравоохранения.*

*Соответствующая информация была направлена Уполномоченным по правам человека в адрес главы администрации муниципального образования «Черняховское городское поселение», а также в прокуратуру Черняховского района с целью устранения выявленных нарушений прав пациентов. Прокуратурой города Черняховска была проведена проверка состояния автомобильных дорог местного значения на территории МО «Черняховское городское поселение». В ходе проверки установлено, что в нарушение ГОСТа Р 50597-93, требования которого являются обязательными и направлены на обеспечение безопасности дорожного движения, сохранение жизни, здоровья и имущества населения, охрану окружающей среды, по ул. Тухачевского, где располагается «Черняховская центральная районная больница» имеются просадки, выбоины, иные повреждения, размеры которых превышают по длине*



15 см, по ширине 60 см, по глубине 5 см, на люках смотровых колодцев имеются отклонение крышки люка относительно уровня покрытия более 2,0 см (завышены либо занижены), по ул. Ленина, где располагается поликлиника Черняховской центральной районной больницы занижены бордюры, местами отсутствуют тротуары с обеих сторон улицы.

В целях обеспечения безопасности дорожного движения, охраны жизни и здоровья людей на территории г. Черняховска 10.08.2012 прокурором города в адрес и.о. директора МБУ «Городское хозяйство» внесено представление с требованием устранить выявленные нарушения.

Еще одна проблема, с которой вновь пришлось столкнуться Уполномоченному по правам человека – это проблема **профилактики** в Калининградской области **инфекционных заболеваний, вызываемых укусами клещей.**

В 2010-2011 г.г. к Уполномоченному обращались граждане, страдающие тяжелыми инфекционными заболеваниями вследствие укусов клещей – боррелиозом, энцефалитом, которым Уполномоченный оказывал содействие в организации высокотехнологического лечения за пределами Российской Федерации с помощью благотворительных фондов.

В 2012 году к Уполномоченному обратилась гражданка С. из Калининграда, которая рассказала о своем неутешительном опыте получения в учреждениях здравоохранения города Калининграда бесплатных медицинских услуг в целях профилактики боррелиоза и энцефалита.

В мае 2012 года на ее теле был обнаружен клещ. На официальном сайте Роспотребнадзора Калининградской области заявительницей обнаружены рекомендации о том, что следует обратиться в лабораторию особо опасных инфекций в г.Калининграде, что поликлиника дает пострадавшему направление на исследование клеща в вирусологической лаборатории, по направлению из поликлиники все анализы, в том числе исследование клеща, производятся бесплатно.

Руководствуясь данной рекомендацией, предварительно позвонив в вирусологическую лабораторию и получив подтверждение о том, что необходимо направление из поликлиники для бесплатного исследования клеща, заявительница отправилась в поликлинику "Городской больницы № 3" в г. Калининграде, где вместо ожидаемого направления и рекомендаций инфекциониста, получила порцию

*оскорблений и унижений от медицинских работников. Содержание беседы с руководством поликлиники сводилось примерно к следующему: «клещами мы не занимаемся, мы лечим людей, в том числе от тяжелых инфекционных заболеваний, вызванных укусами клещей». Видимо, в данном медицинском учреждении не понимают, что эффективнее и дешевле заниматься профилактикой, чтобы не пришлось лечить людей от тяжелых заболеваний, вызванных укусами клещей.*

*По сообщению заявительницы, в вирусологической лаборатории принесенного на анализ клеща приняли значительно более радушно, чем ее, как пациента, в поликлинике. В лаборатории подтвердили, что при наличии направления из поликлиники сделали бы анализ клеща бесплатно, но коль направления у нее нет, необходимо оплатить соответствующую сумму за произведенные лабораторные анализы. В то же время, из других учреждений здравоохранения Калининградской области, в том числе из Калининграда, направления на анализ клещей в лаборатории имелись, соответственно по данным направлениям анализы производились бесплатно.*

Впоследствии при проведении проверок соблюдения прав пациентов в других муниципальных образованиях Калининградской области было установлено, что руководители муниципальных учреждений здравоохранения более ответственно относятся к профилактике инфекционных заболеваний, вызванных укусами клещей, и в случае укуса пациента клещом ими предпринимаются все возможные меры для исключения возможности инфицирования пациента. Как они объясняют, им экономически выгоднее заплатить за анализ клеща, чем за лечение тяжелой инфекционной болезни пациента.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека в Калининградской области в течение 2012 года зарегистрировано 8 случаев клещевого энцефалита. В сравнении с 2011 годом количество случаев увеличилось на 1. Число пострадавших от укусов клещей в 2012 году в сравнении с 2011 годом уменьшилось на 46,8% и составило 1551 случай (2011г. – 2907).

Всего исследовано в плановом порядке 536 клещей, инфицированность клещей антигеном вируса клещевого энцефалита увеличилась, обнаружена в 15 случаях (2,8%), в 2011 году-1,9%. При исследовании 1517 клещей снятых с пострадавших, вирус клещевого энцефалита выделен в 25 случаях (1,5 %).

В целях снижения численности клещей в 2012 году площадь акарицидных обработок территорий увеличилась в сравнении с 2011 годом на 2,6%. В обязательном порядке обрабатывались территории загородных летних оздоровительных учреждений, детских дошкольных учреждений и школ, парки, скверы, другие места массового отдыха населения. Объем дератизационных мероприятий в населенных пунктах в сравнении с 2011 годом уменьшился в 1,1 раза. В 2012 году против клещевого энцефалита привито 3111 человек.

В 2012 году зарегистрировано также 67 случаев заболеваний болезнью Лайма, что ниже уровня 2011 года в 1,16 раза - 77 случаев.

В рамках мониторинга на боррелии исследовано 517 клещей. Боррелии обнаружены в 52 случаях (10,1%). В сравнении с 2011 годом инфицированность клещей боррелиями увеличилась в 1,8 раза. При исследовании 1547 клещей, снятых с лиц, пострадавших от присасывания клещей, процент положительных находок составлял 12,8, что ниже уровня 2011 года в 1,3 раза.

По информации, представленной Минздравом области, согласно Программе государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи на 2012 год, утвержденной постановлением Правительства Калининградской области от 29.12.2011 г. №1029, порядку организационного и финансового взаимодействия субъектов и участников ОМС при реализации Программы государственных гарантий оказания населению Калининградской области бесплатной медицинской помощи и письму ТФОМС Калининградской области от 09.08.2012 г. №1762, оплата лабораторных исследований клещей, удаленных с пострадавших, за счет средств ОМС проводится в случае обращения человека за медицинской помощью в лечебные учреждения.

Аналогичная Программа принята на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов, утверждена постановлением Правительства Калининградской области от 27.12.2012 г. №1078, согласно которой назначение противоклещевого иммуноглобулина при наличии показаний также назначается пациентам бесплатно.

Организация бесплатного исследования клещей снятых с пациентов поликлиник взята на контроль. В адрес руководителей лечебно- профилактических учреждений с разъяснением порядка исследования клещей снятых с пациентов поликлиник направлены соответствующие письма.

В то же время, в связи с перераспределением полномочий с муниципального на региональный уровень, практически

приостановлена работа по выделению финансовых средств на закупку вакцины против клещевого энцефалита для иммунизации неорганизованного населения, что в условиях эндемичности территории области недопустимо.

По информации министерства здравоохранения области в регионе за все время зарегистрировано 8140 случаев **ВИЧ-инфекции**, в том числе в 2012 году 486. Среди детей до 17 лет зарегистрировано 347 случаев с ВИЧ-инфекцией.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, по состоянию на 01.01.2013 года в области проживало 4235 ВИЧ-инфицированных, в том числе 69 детей до 15 лет, 424 человека - в местах лишения свободы системы УФСИН.

Таблица №1

**Динамика заболеваемости ВИЧ-инфекцией в Калининградской области за 2010-2012 гг.**

Годы	Число зарегистрированных случаев		Рост или снижение
	абс.	на 100 тыс. населения	
2010	403	42,9	-6,5
2011	431	45,9	+6,9
2012	439	46,4	+1,01

На диспансерном учете в Центр по профилактике и борьбе со СПИДом и инфекционными заболеваниями ГБУЗ «Инфекционная больница Калининградской области» на 01.01.2013 года состоит 3991 ВИЧ-инфицированный - 94,2% от числа проживающих граждан с ВИЧ-инфекцией.

Нуждаются в лечении 1934 человека, противовирусную терапию получают 1506 человек - 77,9 %, в том числе 60 детей. В 2012 году начали лечение 320 человек. В системе УФСИН лечение получают 146 ВИЧ-инфицированных пациентов.

Получают лечение от вирусных гепатитов В и С 125 ВИЧ-инфицированных.

Всего зарегистрировано 106 случаев ВИЧ-инфекции среди женщин, завершивших беременность родами. В целях профилактики

передачи вируса ВИЧ от матери ребенку получили антиретровирусные препараты 105 инфицированных беременных женщин, из них полный трехэтапный курс профилактики прошли 87,7 % матерей. Химиопрофилактику передачи ВИЧ от матери ребенку по полной схеме получили 93 из 105 пар мать-дитя (87,7%); по сокращенной – 7 (6,6%).

В рамках реализации Национального проекта по компоненту профилактики и лечения ВИЧ-инфекции обследовано на ВИЧ-инфекцию 127230 человек. По результатам обследования выявлено 439 ВИЧ-инфицированных. Диспансерное обследование обеспечено 3991 ВИЧ-инфицированным (94,2% от числа состоящих на диспансерном учете – 4235 ВИЧ-инфицированных).

В 2012 году произошло 210 летальных случаев ВИЧ-инфицированных, на 16 случаев больше, чем в 2011 году. Основными причинами летальности явились оппортунистические заболевания: туберкулез - 50 случаев (23,8%), что в 6,7 раза выше уровня 2011 года; пневмония - 15 (7,1%), СПИД - 24 (11,4%). В 121 случае (57,6%) констатирована смерть от прочих причин: острая сердечно-сосудистая недостаточность, травмы, несчастные случаи, опухоли, передозировки алкоголя и наркотических препаратов. С 1996 по 2012 годы в регионе умерло 3074 ВИЧ-инфицированных (36,9%).

Отмечаются следующие особенности развития эпидемического процесса ВИЧ-инфекции в Калининградской области:

- на фоне доминирующей доли полового пути передачи ВИЧ-инфекции (69,4%), сохраняется активность парентеральной передачи вируса через внутривенное введение наркотиков нестерильным инструментарием (28,9% в 2012г., 32,1% в 2011 году);

- ускорение темпов феминизации эпидемии ВИЧ-инфекции и сохранение высокого вовлечения в эпидемический процесс женщин в 2011 году 206 случаев (47,8%), в 2012 году 201 (45,8%);

- смещение заражения ВИЧ-инфекцией в более старшие возрастные группы. Наибольшее число заболевших составляют ВИЧ-инфицированные в возрастной группе 30 лет и старше (62,9%). Увеличение заболеваемости ВИЧ-инфекцией в возрастной группе 40-49 лет на 29,0%, 50 лет и старше на 4,4%.

В 2012 году на долю полового пути передачи ВИЧ-инфекции приходилось 69,4%. В результате употребления наркотических средств в инъекциях заразилось ВИЧ 28,9% человек от общего числа зараженных.

В течение года диагноз «ВИЧ-инфекция» подтвержден 2 детям до 1 года, которые заразились внутриутробно, в период родов и грудного вскармливания.

В течение 2012 года ВИЧ-инфекция чаще выявлялась у мужчин - 238 случаев- 54,2% в общей структуре заболевших. На долю женщин пришлось 45,8% -201 случай.

Доля лиц с высоким риском заражения ВИЧ-инфекцией: наркопотребители, лица, практикующие беспорядочные половые связи, больные с заболеваниями, передающимися преимущественно половым путем, медицинский персонал, лица, находящиеся в местах лишения свободы, гомосексуалисты.

Представляется, что достигнутая стабилизация эпидемического процесса ВИЧ-инфекции не должна стать самоуспокоением. Регистрация новых 439 случаев, рост числа заражений половым путем, активное вовлечение в эпидемический процесс женщин, смещение эпицентра эпидемии на старшие возрастные группы должно быть импульсом разработки дополнительных профилактических и противоэпидемических мероприятий.

Основным СПИД-маркерным заболеванием остается туберкулез, являющийся основной причиной летальных исходов. В тоже время существенного увеличения охвата исследованием на туберкулез ВИЧ-инфицированных не происходит. Недоисследованными остались 866 ВИЧ-инфицированных, состоящих на диспансерном наблюдении.

В 2012 году аппарат Уполномоченного по правам человека принимал участие в ряде мероприятий по **профилактике нарушений прав человека в отношении ВИЧ-инфицированных граждан**. Организаторами мероприятий выступили КРДМОО «ЮЛА», КРОО «Статус плюс».

Участниками мероприятий по профилактике ВИЧ-инфекции отмечалось, что за 8 месяцев 2012 года прервали лечение АРВ-препаратами 114 пациентов, в том числе в связи с ликвидацией немедицинских сервисов в Центре по профилактике и борьбе со СПИДом и инфекционными заболеваниями. Была также выражена озабоченность ростом случаев заболеваемости гепатитом С, в то время как дорогостоящих комплектов лечения данного заболевания крайне недостаточно.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, в 2012 году зарегистрировано 634 случая

заболеваний вирусным гепатитом С, что больше на 84 случая, чем в 2011 году (550).

По состоянию на 31.12.2012 года на диспансерном учете в кабинетах инфекционных заболеваний муниципальных учреждений здравоохранения состояло 7022 больных хроническими формами и носителей вирусных гепатитов В и С (в 2011г-6983; в 2010 году 9776).

В 2012 году зарегистрировано также 45 случаев острого вирусного гепатита В, что выше уровня 2011 года в 2,3 раза, что является индикатором неуспешности мероприятий по вакцинопрофилактике, прежде всего взрослого населения. При наличии такого инструмента как вакцина можно решать задачи по снижению заболеваемости, в том числе по ликвидации инфекции. В то же время более 124 тысячи взрослых до 55 лет остаются незащищенными против вирусного гепатита, и это большая недоработка здравоохранения в целом.

Необходимо использовать все имеющиеся на современном этапе возможности влияния средств иммунопрофилактики на эпидемический процесс, в том числе принять решение о финансировании Регионального календаря профилактических прививок, что дало бы дополнительную возможность предупредить тяжелые инфекционные заболевания.

## **2. О проблемах детской медицины в Калининградской области**

Крайнюю обеспокоенность Уполномоченного по правам человека вызывает состояние детской медицины в Калининградской области.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области, в регионе за последние годы нет тенденции к улучшению состояния здоровья детей и подростков области. Результаты профилактических осмотров свидетельствуют об увеличении количества учащихся с пониженной остротой зрения, с пониженной остротой слуха, со сколиозом, с нарушением осанки.

Удельный вес учащихся с пониженной остротой зрения возрос с 6,09 % (2007г.) до 8,25 %. Если перед поступлением в школу показатель составлял 5,7 %, то при переходе к предметному обучению (4-5-й классы) уже 15,6 %, и к окончанию школы – 19,7 %.

Удельный вес школьников с дефектом речи увеличился с 4,83 % (2007г.) до 5,99%.

Развитие вышеперечисленных патологических состояний является следствием нарушений требований к условиям воспитания и обучения в образовательных учреждениях, а также отсутствия или недостаточности мероприятий по коррективке здоровья. Остается актуальным вопрос кадрового обеспечения образовательных учреждений медицинскими работниками.

Кроме того, грубые нарушения санитарного законодательства в детских образовательных и медицинских учреждениях, помноженные на «замалчивание», «утаивание» ситуации, зачастую приводят к позднему началу противоэпидемических мероприятий, и, как следствие, вовлечению в эпидпроцесс большего числа пострадавших. Примеры таких вспышек в 2012 году – очаги норовирусной инфекции с 29 пострадавшими в детском ортопедическом санатории «Пионерск», с 20 заболевшими в лицее №49 г. Калининграда.

За три года отмечено небольшое, в 1,04 раза, снижение уровня первичной инвалидности детей по Калининградской области, но уровень остался выше показателей Северо-Западного федерального округа.

Калининградская область относится к территориям «риска» по уровню врожденных пороков развития детей наряду с еще 22 территориями РФ. Инвалидность, тем более детская, под собой имеет многофакторную составляющую – это и нездоровые родители, ведущие, зачастую асоциальный образ жизни, безработица, повышение рождаемости чаще в неблагополучных семьях, где синдром вырождения рода чаще совпадает и с педагогической запущенностью. В результате, наряду с другими причинами, II ранг в нозологиях принадлежит болезням нервной системы, а III ранг – психическим расстройствам.

Показатель младенческой смертности в Калининградской области в 2012 году составил 5,7 на 1000 родившихся детей, что в 1,2 раза выше аналогичного показателя 2011 года.

В 2012 году увеличилось количество впервые выявленного туберкулеза у детей до 14 лет с 36 случаев в 2011 году до 39 случаев в 2012 году. Заболеваемость детей увеличилась на 4,4% в сравнении с 2011 годом (27,39 на 100 тысяч детского населения в 2011 году).

Вследствие применения системы подушевого финансирования, медики вынуждены смотреть на пациентов через призму "зарабатывания денег", как следствие - под названием «оптимизация» в области сокращается количество детских медицинских учреждений, в оставшихся стационарах сокращается количество койко-мест.



Уменьшается количество врачей и младшего медицинского персонала в медучреждениях муниципальных образований, большой процент медицинских работников относится к пенсионному и предпенсионному возрасту, с их уходом замену им найти все сложнее.

Многие территории области с населением более 4-5 тысяч человек вообще не имеют врачей в амбулаториях и обслуживаются лишь одной-двумя медсестрами.

В детских поликлиниках сократилось количество участковых врачей - педиатров. При этом нагрузка на врачей увеличилась в разы, и составляет более 1000-1500 детей на участок, что сказывается на качестве работы, а необходимость заполнения врачом на приеме огромного количества документов оставляет еще меньше времени на пациента – не более 2-3 минут.

Поликлиники не в состоянии обеспечить все вызовы на дом, особенно в периоды сезонных эпидемий, диагнозы ставятся «со слов» по телефону, аналогично назначается лечение, что приводит к значительному росту несвоевременно выставленных правильных диагнозов и многочисленным случаям развития осложнений у детей, которые отмечают родители.

В детских медицинских учреждениях имеет место острая нехватка узких специалистов, таких как отоларинголог, хирург, невропатолог, гастроэнтеролог, окулист и др. Зачастую диагнозы ставятся педиатрами при беглом осмотре без обследования, не имея ни достаточной квалификации, ни оборудования.

Очереди на бесплатные диагностические обследования (УЗИ, ЭХО сердца и т.п.) составляет полгода-год.

Из-за нехватки персонала «скорой помощи» на вызов зачастую вместо врачебной бригады приезжает одна медсестра или фельдшер. Парк машин «скорой помощи» морально устарел, в них отсутствует необходимое оборудование.

При таком состоянии медицины в Калининградской области растет количество частных клиник и платных служб экстренной помощи, услугами которых могут воспользоваться только обеспеченные семьи. Семьи со скромным доходом не имеют возможности получить качественную своевременную медицинскую помощь.

Ситуация усугубляется тем, что Калининградская область оторвана от основной территории РФ, и в экстренных случаях возникают сложности с доставкой ребенка в клиники других регионов

Российской Федерации, в том числе из-за отсутствия специальной авиации.

В 2012 году Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации принято решение о закрытии операционного блока санатория "Пионерск".

15 мая 2012 года комиссией в составе представителей аппарата Уполномоченного по правам человека и Некоммерческого партнерства «Социальная комиссия по развитию гражданского участия и управленческого потенциала в социальной сфере Калининградской области» осуществлен выезд в Федеральное государственное бюджетное учреждение Минздравсоцразвития РФ детский ортопедический санатория "Пионерск" (далее – санаторий).

Проведены беседы с руководством санатория, с медперсоналом, с пациентами и их родителями.

Установлено, что в санатории проводились оперативные вмешательства с 1946 года. В уставе санатория предусмотрена такая специализированная медицинская помощь, имеется лицензия на данный вид деятельности. Минздравсоцразвития не препятствовал проведению в санаториях (в «Пионерск» и «Советск» Калининградской области, в санатории «Кирицы» Рязанской области) хирургических операций с последующей реабилитацией. Однако в последние годы хирургическая активность в санаториях не была высокой - не более 30-50 операций в год в санатории «Пионерск», в то время как на базе Калининградской областной детской клинической больницы проводятся сотни операций в месяц.

В стандарты санаторно-курортной помощи не входят оперативные методы лечения, государственное финансирование выделяется лишь для реабилитации и санаторно-курортного лечения, поэтому министерством было принято решение о том, что санатории должны заниматься профильной деятельностью.

В связи с получением санаторием в 2012 году государственного задания с четко обозначенными направлениями деятельности - реабилитация и санаторно-курортное лечение, использование средств федерального бюджета в других направлениях трактуется как нецелевое использование средств.

По личному поручению министра здравоохранения и социального развития РФ №170 от 17 апреля 2012 года проведение хирургических методов лечения в апреле 2012 года было прекращено.

Данное решение затронуло интересы восьмерых пациентов, ожидавших на момент принятия данного решения хирургических

операций. Дети, находившиеся на лечении в санатории, были прооперированы в Калининградской областной детской клинической больнице с участием специалистов санатория и приняты для реабилитаций в санаторий. По мнению руководства санатория, в связи с минимальным количеством заявок на хирургические операции в санатории, слабой материально-технической базой данного направления деятельности санатория, отсутствием достаточного количества специалистов для такой деятельности, целесообразно расширять реабилитационную базу санатория, совершенствовать методики санаторно-курортного лечения и тесно сотрудничать с профильными учреждениями, в которых проводятся хирургические вмешательства всем, кто в них нуждается.

В санатории создана современная реабилитационная база, постоянно улучшаются условия пребывания детей, работают профессионалы в данной области.

Руководство санатория считает решение Минздравсоцразвития обоснованным, планирует расширять реабилитационную базу и совершенствовать санаторно-курортное лечение.

Министерством здравоохранения Калининградской области не всегда положительно решаются вопросы, связанные с необходимостью дорогостоящего лечения жителей региона, в том числе детей, за пределами Калининградской области. Как отмечалось на заседании Совета по делам инвалидов при губернаторе Калининградской области с участием Уполномоченного по правам человека, в последние пять лет значительно увеличилась возможность по оказанию высокотехнологичной медицинской помощи. Если в 2008-м такие услуги оказали 886 пациентам, то в 2012-м уже 2118. Высокотехнологичная медицинская помощь на сегодняшний день осуществляется в областной клинической больнице и в больнице скорой медицинской помощи областного центра. Наиболее востребованными профилями остаются сердечно-сосудистая хирургия, онкология, травматология, ортопедия и нейрохирургия. Тем не менее, на дорогостоящее лечение больных людей, в том числе за рубежом, деньги зачастую собираются, как и прежде, добродетельными гражданами с помощью средств массовой информации.

**Рекомендую в целях совершенствования медицинского обслуживания в Калининградской области:**

- пересмотреть принципы подушевого финансирования, сфокусировав внимание на качестве оказания медицинских услуг, а не на количестве;

- принять конкретные меры по обеспечению доступности всех видов медицинской помощи, независимо от места проживания человека;
- разработать программу обеспечения служебным жильем медицинских работников, которое могло бы быть закреплено за специалистами при условии обязательной отработки в течение определенного количества лет;
- повсеместно восстановить право бесплатного получения лекарств и медицинских услуг для детей в возрасте до 3-х лет;
- создать систему мониторинга и реагирования на жалобы пациентов;
- рекомендовать медицинским учреждениям ввести специальные показатели врачебной доброжелательности, которые разработаны Всемирной организацией здравоохранения;
- принять действенные меры по укомплектованию медицинских учреждений педиатрами и иными специалистами узких специализаций;
- способствовать повышению квалификации врачей;
- создать в органах государственной власти и управления, медицинских учреждениях комиссии по вопросам этики в области охраны здоровья;
- продолжить работу по созданию и внедрению компьютерных систем со специальным программным обеспечением, позволяющим организовать электронный документооборот внутри медицинских учреждений с возможностью обмена электронной информацией (истории болезни, результаты диагностических исследований и пр.) с другими учреждениями как внутри страны, так и с другими странами посредством сети Интернет;
- принять меры к искоренению очередей к специалистам;
- оснастить поликлиники дополнительным диагностическим оборудованием;
- осуществлять мониторинг состояния медицинских учреждений, их материальной и технической базы, укомплектованности оборудованием, обеспеченности лекарствами, необходимыми изделиями и средствами обеспечения жизнедеятельности учреждений и опубликовать его результаты;
- принять действенные меры по обеспечению населения лекарствами по доступным ценам и обеспечению лекарствами льготных категорий в полном объеме;
- оборудовать в поликлиниках специальные кабинеты для приема больных с подозрением на инфекционное заболевание таким образом,

чтобы они находились отдельно от других врачебных кабинетов, и имели отдельный вход;

- проводить регулярные медосмотры детей и подростков в школах с обязательной сдачей анализов;

- обеспечить профилактику и реабилитацию здоровья детей, в том числе в санаториях и реабилитационных центрах на бесплатной основе;

- создать сайты учреждений системы Министерства здравоохранения Калининградской области;

- Министерству здравоохранения Калининградской области проводить мониторинг опубликованных в СМИ (в т.ч. на сайтах благотворительных фондов) призывов об оказании медицинской помощи смертельно больным детям, выяснив причины, по которым для них оказалась недоступна бесплатная помощь в рамках Программы государственных гарантий.

## **V. О МЕРАХ ПО ЗАЩИТЕ СЕМЬИ И МАТЕРИНСТВА**

(ст. 5, 7, 9, 20, 21, 25, 38 Конституции РФ)

В соответствии с международными правовыми актами, семья является естественной и основной ячейкой общества, естественной средой для роста и благополучия всех ее членов, и со стороны государства и общества ей должны предоставляться по возможности самая широкая охрана и помощь, в особенности при ее образовании и пока на ее ответственности лежит забота о несамостоятельных детях и их воспитании<sup>61</sup>.

Статьей 16 Европейской социальной хартии<sup>62</sup> закреплено право на социальную, юридическую и экономическую защиту 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.

---

<sup>61</sup> См. ст. 16.3 Всеобщей декларации прав человека, ст. 23.1 Международного пакта о гражданских и политических правах, ст. 10.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах.

<sup>62</sup> См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS N 163), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996; Федеральный закон от 03.06.2009 N 101-ФЗ "О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года".

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".

Указом Президента РФ от 09.10.2007 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года<sup>63</sup>, направленная на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности, рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции, сохранение и укрепление здоровья населения и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране.

В мае 2012 года Президентом Российской Федерации был принят Указ "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации"<sup>64</sup>, которым закреплены поручения по совершенствованию демографической политики России.

Семейная политика государства должна строиться таким образом, чтобы людям хотелось создавать и сохранять семью, а также рождать и воспитывать детей. Для этого должны быть обеспечены и ценностные, и социальные, и экономические условия.

С этой целью в регионе реализуется целевая Программа "Улучшение демографической ситуации в Калининградской области на 2008-2012 годы"<sup>65</sup>.

Проводится мониторинг указанной целевой Программы<sup>66</sup>.

В настоящее время в регионе проживает 267 тысяч семей, в том числе 117 тысяч (44 %) – с несовершеннолетними детьми. Общая численность детей в возрасте от 0 до 17 лет составляет 165035 человек.

---

<sup>63</sup> Указ Президента РФ от 09.10.2007 N 1351 "Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года"

<sup>64</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации"

<sup>65</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 27.06.2008 N 405 (ред. от 07.08.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Улучшение демографической ситуации в Калининградской области" на 2008-2012 годы"

<sup>66</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 25.09.2008 N 641 (ред. от 01.06.2009) "О мониторинге целевой Программы Калининградской области "Улучшение демографической ситуации в Калининградской области" на 2008-2012 годы" (вместе с "Порядком проведения мониторинга целевой Программы Калининградской области "Улучшение демографической ситуации в Калининградской области" на 2008-2012 годы")

Уменьшается число семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. По состоянию на 1 января 2013 года число таких семей составило 35448, на 1 января 2012 года их значилось 36989. Число семей с детьми, находящихся в социально опасном положении также уменьшилось и составило 783, на начало 2012 года – 745 семей. Всего за последние пять лет число семей, находящихся в социально опасном положении, снизилось на 51%.

В целях эффективного решения социальных проблем принимаются меры, направленные на поддержку семьи, оказание помощи детям, нуждающимся в социальной защите государства.

В каждом муниципальном образовании региона созданы службы помощи семье и детям. В 2012 году функционировало 7 приютов и стационарных отделений для детей и подростков, 6 центров социальной помощи семье и детям, 16 отделений помощи семье, женщинам и детям центра социальной помощи семье и детям, областной кризисный центр помощи женщинам. Поскольку названные службы являются областными, члены семей, нуждающиеся в социальной помощи и реабилитации, обслуживаются центрами и приютами независимо от места жительства. Службы помощи семье и детям оказывают нуждающимся социально-экономическую, медико-социальную, психологическую и педагогическую поддержку.

Работе с неблагополучными семьями, где родители не исполняют должным образом обязанности по воспитанию и содержанию детей, уделяется особое внимание. Специалисты органов и учреждений социальной защиты населения в пределах своей компетенции организуют выявление фактов семейного и детского неблагополучия, индивидуальную профилактическую работу с несовершеннолетними и семьями, находящимися в социально опасном положении. Кроме того в качестве членов муниципальных комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав принимают участие в рейдовой работе на территориях муниципальных образований области.

Приняты меры по обеспечению стопроцентного охвата семей воспитанников социальных приютов и стационарных отделений для несовершеннолетних социальной услугой «социальный патронаж». При осуществлении социальной реабилитации воспитанников социальных приютов основной задачей является восстановление утраченных контактов с семьей и внутри семьи, с этой целью учреждениями организовано социальное сопровождение семей всех воспитанников, в рамках которого члены семей посещались по месту жительства, им оказывалось содействие в нормализации обстановки в

семье, принимались меры к налаживанию детско-родительских отношений.

В регионе успешно организуется отдых и оздоровление родителей с детьми по типу «Мать и дитя». В санаториях «Отрадное», «Зеленоградск», социально-оздоровительном центре «Мечта» отдохнули 1772 человека.

В 2012 году завершилась реализация целевой Программы Калининградской области "Объединимся во имя семьи"<sup>67</sup>, стратегическими целями которой являлись сокращение количества случаев лишения родительских прав; сокращение количества безнадзорных детей.

В рамках исполнения программы были осуществлены реабилитационные мероприятия с детьми и родителями, организовывалось временное устройство детей в детские воспитательные группы с целью реабилитации на период решения родителями существующих проблем, проводились обучающие семинары для всех специалистов и социальных партнеров, работающих в программе.

К работе с семьями с детьми, находящимися в трудной жизненной ситуации, были привлечены врачи (инфекционист, педиатр, гинеколог, уролог, психотерапевт), психологи, юристы, педагоги, специалисты по социальной работе.

За период реализации программы выявлена 3951 семья с 8181 несовершеннолетним ребенком, находящаяся на ранней стадии социального неблагополучия, на социальном патронаже специалистов состояло 1295 семей с 2434 детьми. В связи с полным решением проблем сняты с патронажа 1217 семей с 2239 несовершеннолетними, что составило 94%. Прошли лечение 371 алкозависимых родителей. В целях проведения реабилитации 1956 подростков «группы риска» организована их допрофессиональная подготовка в реабилитационных мастерских, оборудованных в рамках программы.

В сфере социальных выплат в 2012 году также осуществлен ряд мер, направленных на социальную поддержку семей с детьми. В настоящее время в Калининградской области предоставляется более 60 видов социальных выплат.

---

<sup>67</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 14.08.2009 N 485 (ред. от 23.03.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Объединимся во имя семьи"



Выплаты семьям с детьми реализуют две задачи: повышение общего уровня доходов семьи; стимулирование рождения детей.

В 2012 году реализовывался Закон Калининградской области «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей»<sup>68</sup>, предусматривающий **предоставление материнского (семейного) капитала многодетным семьям**, в которых ребенок родился после 31 декабря 2010 года. Размер капитала составляет: при рождении третьего или четвертого ребенка - 100 тыс. рублей; при рождении пятого или последующих детей - 200 тыс. рублей; при одновременном рождении трех и более детей – 1 млн. рублей.

Материнский капитал может быть использован многодетной семьей при достижении ребенком возраста 1 года на улучшение жилищных условий; осуществление ремонта жилого помещения; приобретение предметов длительного пользования (бытовой техники, мебели, автомобиля); обследование и лечение ребенка или матери.

На 1 января 2013 года сертификаты, являющиеся финансовыми гарантиями оплаты, получили 2043 семьи, в том числе 6 семей по 1 млн. руб., 145 семей по 200 тыс. руб. В течение 2012 года 673 семьи уже реализовали свои сертификаты, из них более 92 процентов приобрели автотранспорт, мебель и бытовую технику.

В соответствии с Указом Президента РФ «О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации»<sup>69</sup> принят региональный закон<sup>70</sup>, который предусматривает введение на территории области **ежемесячной денежной выплаты (ЕДВ), предоставляемой при рождении третьего и последующего детей** в период с 1 января 2013 года по 31 декабря 2015 года. Период выплаты – до достижения ребенком возраста 3-х лет. Размер ежемесячной выплаты устанавливается равным величине прожиточного минимума для детей, действующей в Калининградской области. На 2013 год он составит 6135 рублей. Выплата предоставляется семьям со среднедушевым доходом, не превышающим трехкратной величины прожиточного минимума, установленной в Калининградской области

---

<sup>68</sup> Закон Калининградской области от 11.07.2011 N 17 "О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей"

<sup>69</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 606 "О мерах по реализации демографической политики Российской Федерации"

<sup>70</sup> Закон Калининградской области от 29.06.2012 N 128 "О внесении дополнений в Закон Калининградской области "О пособиях гражданам, имеющим детей"

на душу населения. В настоящее время это 18729 рублей. Такое ограничение позволит большинству многодетных семей получать данную финансовую помощь.

Принят Закон Калининградской области от 10.12.2012 №163, который увеличил с 1 апреля 2013 года размер **ежемесячного пособия на ребенка** со 180 до 250 рублей (одиноким мамам – до 500 рублей). Соответственно, повысится ежемесячное пособие многодетным семьям, у которых сумма за первых двух детей равна величине ежемесячного пособия на ребенка. Это повышение затронет свыше 30 тысяч семей, в которых воспитывается более 50 тысяч детей.

В целях осуществления дополнительной социальной поддержки малообеспеченных граждан в виде **субсидий по оплате жилого помещения и коммунальных услуг** Правительством области принято решение о продлении до конца первого полугодия 2013 года действия дифференцированных размеров регионального стандарта максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. Он составляет 15 процентов – при среднедушевом доходе семьи до 6000 рублей включительно; 18 процентов – при среднедушевом доходе семьи свыше 6000 рублей до 8000 рублей; 20 процентов – при среднедушевом доходе семьи свыше 8000 рублей до 10000 рублей; 22 процента – при среднедушевом доходе семьи свыше 10000 рублей (размер федерального стандарта – 22 процента).

Применение адресного подхода увеличивает как число семей, получающих жилищные субсидии (на 20 %), так и средний размер выплаты (на 40 %). При этом максимальные преференции получают многодетные малообеспеченные семьи, субсидии которым практически полностью покрывают фактические расходы на оплату жилищно-коммунальных услуг.

Введение различных мер социальной поддержки в целях помощи семьям с детьми и стимулирования рождаемости позитивно сказывается на демографической ситуации. По сравнению с 2006 годом доля рожденных вторых детей выросла в полтора раза, превысив в 2012 году 40 процентов. С 8 до 13 процентов увеличилось количество третьих и последующих детей, рожденных в семье.

В Калининградской области в 2012 году впервые три жительницы региона, являющиеся многодетными мамами, были

**награждены медалью «Материнская слава»<sup>71</sup>**. Лицу, удостоенному медали, выплачивается также разовое денежное вознаграждение в размере 30 тысяч рублей.

Важная проблема, требующая первостепенного решения, без чего невозможно улучшение демографической ситуации, это **обеспеченность семей с детьми жильем**. На учете граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, состоит 410 многодетных семей.

Социальное жилье в Калининградской области практически не строится, количество такого жилья недостаточно для удовлетворения потребностей нуждающихся в нем граждан.

В целях реализации Закона Калининградской области «О внесении изменений в Закон Калининградской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области»<sup>72</sup> в регионе проводится работа по **предоставлению бесплатных земельных участков многодетным гражданам**.

По состоянию на 01.01.2013 г. в регионе проживает 5200 многодетных граждан, в том числе 3762 человека (около 70% семей) изъявили желание получить **бесплатные земельные участки**, к сожалению, только 271 гражданину предоставлены земельные участки в собственность – менее 10% нуждающихся семей. Наиболее активно работают с многодетными гражданами в Правдинском районе, Балтийском муниципальном районе, Багратионовском муниципальном районе, Черняховском муниципальном районе, Мамоновском и Советском городских округах. В ряде муниципалитетов не было выделено многодетным семьям ни одного участка - в Гусевском, Гурьевском муниципальных районах, Гвардейском и Светлогорском районах, Янтарном и Ладушкинском городских округах. В ряде муниципальных образований вообще нет свободных земельных участков. Для решения этой проблемы семьям предлагались участки в других муниципалитетах. Из 72 семей Светлогорского района 6

---

<sup>71</sup> Указ Губернатора Калининградской области от 29.03.2012 N 53 "О внесении дополнений и изменений в Указ Губернатора Калининградской области от 22 ноября 2010 года N 366 "О реализации требований Уставного закона Калининградской области "О наградах Калининградской области" вместе с "Порядком представления к медали "Материнская слава")

<sup>72</sup> Закон Калининградской области от 03.11.2011 N 45 "О внесении изменений в Закон Калининградской области "Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области"

согласились на землю в поселке Васильково Гурьевского района. Остальные семьи отказались от обмена. Семьи обычно хотят получить землю там, где проживают.

В городском округе «Город Калининград» насчитывается 1580 многодетных семей, заявлений на выделение участков было подано 1562, предоставлено всего 6 участков, так как необходимо обеспечить инженерное обеспечение участков, на что требуется выделение существенных бюджетных средств.

Наиболее острая проблема в деятельности по предоставлению земельных участков многодетным гражданам – обеспечение их необходимой инженерной инфраструктурой. Далеко не все из предоставленных земельных участков обеспечены электроэнергией, водоснабжением, газоснабжением, не ко всем участкам проложены асфальтированные и грунтовые дороги.

К сожалению, федеральное и региональное законодательство не содержит прямого указания на обязательное условие обеспечения объектами инфраструктуры земельных участков, предоставляемых для строительства объектов жилого назначения.

Обеспечение уже предоставленных участков объектами инженерной инфраструктуры возможно лишь при наличии проектной документации и соответственно финансовых средств. В 2012 году ни один муниципалитет не имел такой проектной документации в связи с отсутствием денежных средств на эти цели в бюджетах муниципальных образований.

Вместе с тем, необходимо отметить, что на федеральном уровне<sup>73</sup> вышел ряд поручений, направленных на обеспечение земельных участков, предназначенных для многодетных семей, инженерной, транспортной и социальной инфраструктурой за счет средств, в том числе, и субъекта РФ, а также на разработку комплекса мер по снижению затрат на строительство жилья для многодетных семей, получивших в собственность бесплатно земельные участки.

---

<sup>73</sup> См. Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг";  
См. поручения Президента РФ от 29 февраля 2012 года № ПР-534 по итогам совещания о мерах по реализации жилищной политики;  
См. протокол заседания Совета при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Северо-Западном федеральном округе от 28 сентября 2012 года № 31.

Следует отметить, что в июле 2012 года был принят Федеральный закон "О внесении изменения в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации"<sup>74</sup>, позволяющий многодетным, уже получившим бесплатно земельные участки для строительства дома, претендовать также на квартиры из муниципального жилищного фонда. Закон направлен на восстановление социальной справедливости в отношении многодетных семей, которые получили бесплатные земельные участки под жилищное строительство, но при этом автоматически выбыли из очереди нуждающихся в жилье. Таким образом, многодетные семьи лишились возможности улучшить свои жилищные условия путем получения жилья по договору социального найма от государственных или муниципальных органов власти. Подписанный закон устраняет это положение ст.56 ЖК РФ.

В ноябре 2012 года внесены изменения в федеральную целевую программу "Жилище" на 2011 - 2015 годы"<sup>75</sup>, в том числе в части первоочередного права молодых семей с тремя и более детьми на получение социальной выплаты для улучшения жилищных условий. В частности, в программу включено положение о компенсации части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным на обеспечение инженерной инфраструктурой земельных участков, предоставляемых таким семьям. В документ внесено также положение о возможности участия в программе молодых семей, в которых один из супругов не является гражданином России.

Неурегулированным законодательством Российской Федерации, Калининградской области до настоящего времени является вопрос о том, кто является многодетной семьей и имеет право претендовать на предоставление земельного участка, в зависимости от возраста детей. Так, было отказано в постановке на учет в целях предоставления земельного участка многодетным родителям, у которых в семье имеются дети старше 18 лет, являющиеся нетрудоспособными инвалидами или студентами, находящимися на иждивении у родителей. Такая ситуация оказалась возможной, так как Закон «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Калининградской области» не содержит указания о возрасте детей.

В целях устранения социальной несправедливости предлагаю внести поправки в законодательство Калининградской области,

---

<sup>74</sup> Федеральный закон от 05.06.2012 N 55-ФЗ "О внесении изменения в статью 56 Жилищного кодекса Российской Федерации"

<sup>75</sup> Постановление Правительства РФ от 22.11.2012 N 1204 "О внесении изменений в федеральную целевую программу "Жилище" на 2011 - 2015 годы"

позволяющие выделять земельные участки многодетным семьям не только с несовершеннолетними детьми, но и с детьми в возрасте до 23 лет, обучающимися в образовательных учреждениях по очной форме обучения, детьми старше 18 лет, являющимися нетрудоспособными инвалидами, совместно проживающими с родителями.

В 2012 году в Калининградской области свои **жилищные условия улучшили** также 53 семьи благодаря программе «Социальное развитие села Калининградской области на 2007-2013 годы»<sup>76</sup>, получив **субсидии на строительство или приобретение жилья в сельской местности**. В их числе как граждане, проживающие на селе, так и молодые семьи и молодые специалисты, выразившие желание переехать на постоянное жительство в сельскую местность и работать там. Эта целевая программа реализуется в соответствии с федеральной программой «Социальное развитие села до 2013 года»<sup>77</sup> и на основании ежегодных соглашений, заключаемых между Минсельхозом России и правительством Калининградской области. В рамках Программы доля будущих новоселов составляет 30 процентов, остальные средства выделяются из бюджетов разных уровней.

В 2012 году Общественной палатой РФ подготовлен проект федеральной программы, которая призвана помочь семьям с детьми, не имеющим собственного жилья, в кратчайшие сроки обрести крышу над головой. Согласно предложениям Общественной палаты РФ государство может арендовать квартиры у собственников по рыночной ставке, устанавливаемой Минрегионом России, и затем передавать их в пользование семьям по льготной цене. Такая схема выгодна не только арендаторам, но и арендодателю – государство возьмет на себя риски, связанные с возможной порчей собственности. Представляется, что данная программа может стать первым шагом в реализации Указа Президента РФ "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и

---

<sup>76</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.02.2007 N 51 (ред. от 14.06.2012) "О целевой Программе Калининградской области "Социальное развитие села Калининградской области на 2007-2013 годы" (вместе с "Порядком реализации мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности Калининградской области", "Порядком предоставления субсидий из областного бюджета местным бюджетам на улучшение жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности Калининградской области, в том числе молодых семей и молодых специалистов, и их распределения между муниципальными образованиями")

<sup>77</sup> Постановление Правительства РФ от 03.12.2002 N 858 (ред. от 12.12.2012) "О федеральной целевой программе "Социальное развитие села до 2013 года"

комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг"<sup>78</sup>.

Одним из элементов многоаспектного механизма поддержки семьи, материнства, отцовства и детства, являющейся конституционной обязанностью Российской Федерации, является предоставление родителям возможности получить **имущественный налоговый вычет** на основании факта **приобретения в собственность своих детей недвижимости** (жилого дома, квартиры, комнаты или доли в них).

К такому решению пришел Конституционный Суд Российской Федерации, принявший Постановление по делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации"<sup>79</sup>. Суд подтвердил, что родитель, приобретший квартиру в собственность своего несовершеннолетнего ребенка, имеет право на однократное использование имущественного налогового вычета по налогу на доходы физических лиц.

Ранее Конституционный Суд РФ уже признавал право на налоговый вычет в отношении родителя, приобретшего квартиру в общую со своим несовершеннолетним ребенком долевую собственность (Постановление от 13.03.2008 N 5-П).

В поддержку семьи также было принято Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2011 N 28-П "По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева", согласно которому работодатель теперь не вправе по своей инициативе (в частности в связи с сокращением штата) увольнять отца, который является единственным кормильцем многодетной семьи и не совершал по месту работы виновных действий.

Часть четвертая статьи 261 Трудового кодекса РФ, которая устанавливает дополнительные трудовые гарантии для женщин, имеющих детей, признана не соответствующей Конституции РФ в той

---

<sup>78</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 600 "О мерах по обеспечению граждан Российской Федерации доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг"

<sup>79</sup> [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 01.03.2012 N 6-П "По делу о проверке конституционности положения абзаца второго подпункта 2 пункта 1 статьи 220 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации"

мере, в какой она, запрещая увольнение по инициативе работодателя женщин, имеющих детей в возрасте до трех лет, и других лиц, воспитывающих детей указанного возраста без матери, исключает возможность пользоваться этой гарантией отцу, являющемуся единственным кормильцем в многодетной семье, воспитывающей малолетних детей, в том числе ребенка в возрасте до трех лет, где мать в трудовых отношениях не состоит и занимается уходом за детьми.

В обоснование своего решения Конституционный Суд РФ сослался, в частности, на положения Конституции РФ, Семейного кодекса РФ и Конвенции о правах ребенка, возлагающих на государство обязанность предпринимать все возможные усилия к тому, чтобы обеспечить признание принципа общей и одинаковой ответственности обоих родителей за воспитание и развитие ребенка.

Из этих положений следует, что на обоих родителей может распространяться и государственная поддержка, в которой нуждается семья, имеющая ребенка, не достигшего трехлетнего возраста и потому требующего особого ухода, тем более если в такой семье воспитывается несколько малолетних детей. Соответственно, при определении мер государственной поддержки семьи многодетным семьям, воспитывающим малолетних детей, должна предоставляться повышенная защита, поскольку в таких семьях мать зачастую не может трудоустроиться в силу необходимости осуществлять уход за детьми и их воспитание, а единственным кормильцем является отец.

Важным направлением защиты прав семьи является также принятие эффективных мер в сфере **охраны репродуктивного здоровья населения, улучшения условий оказания медицинской помощи женщинам и новорождённым детям.**

Звеньями региональной системы охраны репродуктивного здоровья являются женские консультации, центры охраны репродуктивного здоровья подростков, детские поликлиники, центр планирования семьи и репродукции в составе Регионального перинатального центра, родовспомогательные учреждения Калининградской области. Женские консультации действуют в каждом муниципальном образовании.

Государственное автономное учреждение Калининградской области «Региональный перинатальный центр» является реализатором мероприятий по проведению пренатальной (дородовой) диагностики нарушений развития ребёнка в области, которая проводится у 85,6% беременных женщин, состоящих на учете. Успешно проводится



диспансеризация девочек 14 лет с целью определения состояния их здоровья.

Для сохранения репродуктивного здоровья населения необходимы совершенствование профилактической и лечебно-диагностической помощи, качественные медицинские услуги в рамках государственных гарантий по обязательному медицинскому страхованию, в частности, обеспечение доступности высокотехнологичной медицинской помощи по лечению бесплодия.

Представляется необходимым также принятие эффективных мер по **обеспечению территориальной доступности родовспомогательной помощи** женщинам.

Уполномоченному представляется нарушением прав женщин закрытие родильных домов, а также соответствующих отделений, палат в муниципальных образованиях области.

В то же время приветствуются альтернативные меры поддержки здоровья беременных женщин. К примеру, **решением районного Совета депутатов Черняховского муниципального района**<sup>80</sup> определено производить выплату компенсации за проезд беременным женщинам, вставшим на учет в женской консультации города Черняховска, зарегистрированным и проживающим на территориях сельских поселений, входящих в состав муниципального образования. Управлению социальной защиты населения предписано производить выплату компенсации за проезд беременным женщинам при предъявлении обменной карты и билетов в соответствии с датами маршрутного листа за счет средств местного бюджета по статье расходов "Адресная помощь".

В 2012 году в Калининградской области принимались меры по ремонту и оснащению родовспомогательных учреждений в Гусеве, Советске, Черняховске, Калининграде, приобреталась аппаратура для ультразвуковой диагностики, реанимационное оборудование. Планируется строительство новых типовых родильных домов в Черняховске и Калининграде.

*В декабре 2012 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гражданки Б., являющейся вместе*

---

<sup>80</sup> Решение районного Совета депутатов Черняховского муниципального района от 20.12.2012 N 133 "О компенсации за проезд беременным женщинам, зарегистрированным и проживающим на территории сельских поселений, входящих в состав муниципального образования "Черняховский муниципальный район"

*со своим мужем З. и дочерью А. участниками Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Семья прибыла из Киргизской Республики. Заявительницей были поданы документы на получение разрешения на временное проживание, после чего она получает возможность получения полиса ОМС.*

*В связи с беременностью заявительница обратилась в женскую консультацию Ленинградского района города Калининграда, где до настоящего времени наблюдалась, ей была оказана необходимая медицинская помощь по беременности. Консультацией ей было выдано направление в областной родильный дом №1. В родильном доме ей отказали в бесплатной родовспомогательной помощи по причине отсутствия полиса ОМС.*

*Уполномоченным по правам человека в адрес министра здравоохранения области было направлено ходатайство о содействии в предоставлении Б. бесплатной медицинской помощи в период беременности и родов, а также медицинской помощи ее новорожденному ребенку. Уполномоченный также обратился к начальнику Управления Федеральной миграционной службы России по Калининградской области с просьбой о принятии мер в целях ускорения решения вопроса о получении Б. разрешения на временное проживание.*

*Из Министерства здравоохранения получен ответ о том, что в соответствии с пунктом 214 программы Калининградской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной постановлением Правительства Калининградской области от 21 мая 2007 года № 276 медицинская помощь в период беременности и родов, а также медицинская помощь новорожденному ребенку Б. будет оказана бесплатно.*

*Из УФМС России по Калининградской области получен ответ, что Б. оформлено и выдано разрешение на временное проживание иностранного гражданина в Российской Федерации.*

Представляется также, что в целях защиты семьи и материнства необходимо **принятие мер по сохранению беременности**. С 1992 года в Калининградской области функционирует Центр планирования семьи и репродукции. В настоящее время это специализированное консультативное и лечебно-диагностическое подразделение Регионального перинатального центра, осуществляющее также

профильную организационно-методическую работу в городах и районах Калининградской области, интегрирует в своём составе три службы - собственно службу планирования семьи, медико-генетическую службу и службу охраны репродуктивного здоровья подростков. С 2011 года в центре проводится централизованное углубленное исследование всех беременных женщин на 11 – 14 неделе беременности на наличие нарушений развития плода (биохимическая пренатальная диагностика, экспертное УЗИ, медико-генетическое консультирование, по показаниям – инвазивная диагностика). Централизованным скринингом в настоящее время охвачено 86 % беременных женщин.

Показателем результата работы по планированию семьи является **уменьшение числа прерываний беременностей**. Снижение числа аборт за 5 лет составило 32 % с 9681 в 2007 году до 6586 в 2011 году.

В целях предупреждения прерывания беременности в женских консультациях города Калининграда работают психологи, но в районах области таких специалистов явно недостаточно. Значимую роль в данном направлении играет взаимодействие учреждений здравоохранения с учреждениями социальной помощи населению, в ходе которого комплексная помощь оказывается молодым семьям, находящимся в трудной жизненной ситуации, юным беременным женщинам.

Необходимо также создать сеть социальных учреждений, предназначенных для обеспечения временного проживания и социальной реабилитации беременных женщин, матерей с детьми в возрасте до 3 лет, в том числе несовершеннолетних беременных и матерей.

Необходимо также внедрение системы **профилактики отказов от детей при рождении** и (или) помещении в медицинские учреждения, особенно в случаях выявления у ребенка нарушений развития и несовершеннолетия матерей.

Серьезным препятствием для создания семьи и рождения детей является также **проблема с обеспеченностью детскими садами, яслями**.

Проблемой также являются **трудности взыскания алиментов** на содержание несовершеннолетних детей с должников. Представляется целесообразным внести изменения в федеральное законодательство с целью установления минимального размера алиментов, который должен быть не ниже размера прожиточного минимума.

Предлагаю также законодательно продлить срок выплаты алиментов на детей до достижения ими 23-летнего возраста в случае, если они продолжают учебу.

Необходимо также ужесточить уголовную ответственность за уклонение от уплаты алиментов и законодательно определить понятие "злостность". На практике привлечь к ответственности неплательщиков алиментов возможно лишь в случае злостного уклонения от их уплаты. В случае если должник в течение года выплатит на содержание ребенка минимальную сумму, на практике он уже не считается злостным неплательщиком.

Принимая во внимание то обстоятельство, что государство должным образом не в состоянии обеспечить эффективное принудительное взыскание алиментов на детей с ответчиков, целесообразно учредить федеральный "Алиментный фонд", осуществляющий назначенные судом выплаты алиментополучателям и компенсационные взыскания с недобросовестных плательщиков алиментов, соответствующий законопроект в настоящее время разработан, обсуждается.

Целесообразно также устанавливать алименты не в процентах от доходов, а в твердой сумме с индексацией в зависимости от потребностей ребенка и возможностей плательщика. Зачастую семьи распадаются из-за трудностей, связанных с воспитанием, образованием и лечением детей с ограниченными возможностями здоровья. В связи с этим требуются разработка и реализация эффективной стратегии поддержки семей с детьми-инвалидами.

Для укрепления положения семей с детьми необходима разработка мероприятий, направленных на повышение авторитета института семьи, пропаганду в обществе лучших семейных традиций, признание заслуг семьи в воспитании физически и нравственно здорового поколения, повышение доступности и качества социальных услуг для семей с детьми, стимулирование рождения второго и последующих детей, сокращение бедности среди семей с детьми и обеспечение минимального гарантированного дохода.

С этой целью целесообразно принятие закона Калининградской области, предусматривающего установление минимальных государственных гарантий по оказанию помощи многодетным семьям и реализации возможностей обеспечения семьи.

Необходимо также принимать эффективные меры по оказанию содействия в трудоустройстве родителям, имеющим

несовершеннолетних детей (в т.ч. многодетных) и имеющих детей-инвалидов.

Социальное неблагополучие в семьях сопряжено с пьянством и алкоголизмом, наркозависимостью, деградацией семейных и социальных ценностей, социальным сиротством. Необходимо продолжить выработку и принятие мер профилактики семейного неблагополучия, основанных на его раннем выявлении, индивидуализированной адекватной помощи семье, находящейся в трудной жизненной ситуации, оказываемой на межведомственной основе, приоритете воспитания ребенка в родной семье.

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

Среди проблем защиты прав семьи, требующих первоочередного решения, можно также выделить следующие:

- высокий риск бедности в семьях с детьми, особенно в многодетных и неполных семьях;
- распространенность семейного неблагополучия, насилия в семье;
- неравенство между муниципальными образованиями, между городом и селом в отношении объема и качества доступных услуг для семей;
- низкая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми, распространенность практики лишения родительских прав и социального сиротства;
- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей.

Необходимо также продолжить принятие мер, направленных на **профилактику изъятия ребенка из семьи, социального сиротства.**

Необходимо также продолжить принятие мер по поддержке многодетных семей. С этой целью рекомендую:

- законодательно приравнять труд матери по воспитанию детей к другому общественно полезному труду, установив пособия по многодетности на уровне средней заработной платы для региона, а также включив период времени, в течение которого женщина получала такие пособия, в страховой стаж для назначения пенсии по старости;
- создавать жилищные проекты для многодетных семей с учетом близости к образовательной инфраструктуре;
- создавать механизмы поощрения работодателей, предоставляющих специальные пособия многодетным сотрудникам и включающих помощь семьям с детьми в социальный пакет;

- предусмотреть в федеральном законодательстве право многодетных семей на летний отдых в составе всей семьи и финансовые механизмы обеспечения этого права;
- разработать программы медицинского страхования для многодетных семей.

### **1. О соблюдении прав детей** (ст. 38 Конституции РФ)

Согласно Всеобщей декларации прав человека дети имеют право на особую заботу и помощь. Конституция Российской Федерации гарантирует государственную поддержку семьи, материнства и детства. Подписав Конвенцию о правах ребенка и иные международные акты в сфере обеспечения прав детей, Российская Федерация выразила приверженность к участию в усилиях мирового сообщества по формированию среды, комфортной и доброжелательной для жизни детей.

Указом Президента РФ от 1 июня 2012 г. № 761 утверждена Национальная стратегия действий в интересах детей на 2012—2017 годы<sup>81</sup>, определяющая основные направления и задачи государственной политики в интересах детей и ключевые механизмы ее реализации. Основные направления Стратегии: семейная политика детствосбережения; доступность качественного обучения и воспитания, культурное развитие и информационная безопасность несовершеннолетних; здравоохранение и правосудие, дружественные к ребенку; равные возможности для детей, нуждающихся в особой заботе государства.

В Калининградской области также принята Концепция действий в интересах детей в Калининградской области на 2012—2017 годы<sup>82</sup>, которой, в частности определены основные принципы политики по защите детства, в том числе реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье, защита прав ребенка, сбережение здоровья каждого ребенка,

---

<sup>81</sup> Указ Президента РФ от 01.06.2012 N 761 "О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 - 2017 годы"

<sup>82</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 26.09.2012 N 744 "О Концепции действий в интересах детей в Калининградской области на 2012—2017 годы"

особое внимание к уязвимым категориям детей. Определены направления Концепции, механизмы и этапы ее реализации.

В Калининградской области в основном создана законодательная база, ориентированная на охрану прав и законных интересов несовершеннолетних, в том числе относящихся к наиболее социально незащищенным категориям — детей с ограниченными возможностями здоровья, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Разработаны и успешно выполняются областные программы по защите материнства, отцовства и детства, в том числе по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по профилактике правонарушений и преступлений среди несовершеннолетних. Сформирована межведомственная система по выявлению и профилактике насилия и жестокого обращения в отношении детей.

В связи с учреждением должности Уполномоченного по правам ребенка в Калининградской области сократилось количество обращений в защиту прав несовершеннолетних, рассмотренных Уполномоченным по правам человека: в 2012 году рассмотрено 124 таких обращений – 7% от общего количества обращений, в 2011 году - 178 обращений – 10%, в 2010 году - 290 - 20 % от общего количества обращений.

Тем не менее, проблемы, связанные с созданием комфортной и доброжелательной для жизни детей среды, сохраняют свою остроту и далеки от окончательного решения.

В последние годы наблюдается рост семей с детьми, находящихся в трудной жизненной ситуации - с 32748 семей в 2009 году до 36989 семей в 2011 году. В 2012 году данный показатель удалось снизить - по состоянию на 1 января 2013 года число таких семей составило 35448.

Доля населения с доходами ниже прожиточного минимума в 2011 году в области составила 13%. По сравнению с предыдущим годом численность живущих за чертой бедности от общей численности жителей Калининградской области возросла на 0,3%. В самом уязвимом положении находятся дети в возрасте от полутора до трех лет, дети из многодетных и неполных семей и дети безработных родителей.

По сообщению прокуратуры Калининградской области, в 2012 году выявлено на 15% больше нарушений прав несовершеннолетних (5482), чем в 2011 году.

По итогам 2012 года отмечен рост преступности несовершеннолетних на 11,3% в сравнении с 2011 годом. Количество

преступлений, совершенных подростками, возросло с 424 до 472, количество лиц, их совершивших с 414 до 425 (+ 2,7 %). Удельный вес подростковой преступности в общей структуре преступности составил 6,5 %, по итогам 2011 года – 5,5 %.

По информации УМВД РФ по Калининградской области отмечен рост таких видов преступлений, совершенных несовершеннолетними, как мошенничество - на 30% (с 10 до 13), кражи - на 14,7% (с 258 до 296), завладений транспортным средством - более чем в 2 раза (с 19 до 41), уличных преступлений - на 1,9% (со 106 до 108), преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков (с 1 до 10).

В 2012 году несовершеннолетними совершено 1 убийство (2011г. - 0), 1 изнасилование (2011г. - 0), 1 хулиганство (2011г. - 0), 4 преступления, связанных с умышленным причинением вреда здоровью (2011г. - 2). При общем увеличении количества преступлений, совершенных несовершеннолетними, на 5,6% сократилось количество тяжких и особо тяжких преступлений (с 72 до 68 фактов), на 54% уменьшилось количество преступлений в состоянии опьянения (с 63 до 29 преступлений).

В 2012 году в отношении несовершеннолетних было совершено 628 преступлений, из них относящихся к категории насильственных - 181 (убийство - 2, угроза убийством - 14, причинение смерти по неосторожности - 7, причинение вреда здоровью различной тяжести – 56; совершено 2 преступления, связанных с похищением человека, 36 преступлений против половой неприкосновенности, 24 грабежа, 17 преступлений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в преступную и антиобщественную деятельность и др.).

Недостаточным является уровень доступности социальных услуг для семей с детьми. Остаются неблагоприятными условия социальной среды для полноценной жизнедеятельности детей-инвалидов.

Неудовлетворительна современная ситуация с обеспечением безопасности детей от информации, наносящей вред их здоровью и развитию.

В сфере детства можно выделить следующие проблемы:

- недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения и защиты прав и интересов детей, неисполнение международных стандартов в области прав ребенка;
- распространенность жестокого обращения с детьми и всех форм насилия в отношении детей;



- социальная исключенность уязвимых категорий детей (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, дети-инвалиды и дети, находящиеся в социально опасном положении);
- недостаточный уровень доступности социальных услуг, неблагоприятные условия социальной среды для полноценной жизнедеятельности детей-инвалидов;
- нарастание новых рисков, связанных с распространением информации, представляющей опасность для детей;
- отсутствие действенных механизмов обеспечения участия детей в общественной жизни, в решении вопросов, затрагивающих их непосредственно;
- правовая безграмотность, правовой нигилизм, низкий уровень подготовленности детей по вопросам механизмов защиты прав человека, гражданского участия в жизни общества и государства.

Масштабы и острота существующих проблем в сфере детства, возникающие новые вызовы, интересы будущего страны и ее безопасности настоятельно требуют от органов государственной власти Калининградской области, органов местного самоуправления, гражданского общества принятия действенных мер для улучшения положения детей и их защиты.

**1. 1. О соблюдении прав детей-сирот, детей,  
оставшихся без попечения родителей**  
(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".

Активная деятельность органов власти Калининградской области, направленная на стимулирование граждан к семейному устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, позволила снизить общую численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Число безнадзорных детей в настоящее время составляет 37 человек. Категория беспризорных несовершеннолетних в регионе отсутствует.

По информации Министерства образования Калининградской области на начало реализации целевой программы Калининградской

области «Дети-сироты» на 2007-2011 гг.» в 2007 году общая численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляла 7252 человека, на начало 2013 года – 6219 человек (уменьшение на 14,2%).

Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от числа детского населения Калининградской области на начало 2012 года составляла 3,8%. Данный показатель за последние годы снижается (в 2011 году — 4,0%, в 2010 году — 4,1%, в 2009 году — 4,2%), однако остается по-прежнему высоким по сравнению с аналогичным показателем по Северо-Западному федеральному округу (3,3%) и Российской Федерации (2,7%).

**Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях и учреждениях, (чел. на 01.01.2013 года)**

Формы устройства	ЧИСЛО ДЕТЕЙ						
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<b>Всего детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей на начало года (чел.)</b>	7252	7159	6756	6843	6493	6219	5939
<b>Из них воспитываются в семьях, в том числе (чел.):</b>	4944 (68,2%)	5019 (70,1%)	5012 (74,2%)	5314 (77,6%)	5066 (78,0%)	4982 (80,1%)	4734 (79,7%)
<b>в семьях усыновителей</b>	1436	1477	1459	2017	1927	1947	1904
<b>у опекунов (попечителей)</b>	2899	2791	2687	2377	2209	2036	1865
<b>в приемных и патронатных семьях</b>	609	751	866	920	930	999	965
<b>находится в учреждениях под надзором</b>	2308	2140	1744	1529	1427	1237	1205

Причинами снижения числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является снижение численности выявляемых детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также развитие семейных форм устройства детей данной категории.

В 2012 году в регионе было выявлено 419 детей, оставшихся без попечения родителей, что на 19 меньше, чем в 2011 году.

Основной причиной, по которой дети остаются без попечения родителей, по-прежнему является **лишение (ограничение) родителей родительских прав**. По сообщению Министерства образования Калининградской области, в 2012 году на 7,3% выросло количество лишений и ограничений родителей в родительских правах (с 331 в 2011 году до 357 в 2012 году).

#### **Динамика лишения (ограничения) родителей в родительских правах (чел.)**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Родители лишены прав	546	429	450	348	270	275
Родители ограничены в правах	57	67	78	87	61	82
<b>ВСЕГО</b>	<b>603</b>	<b>496</b>	<b>528</b>	<b>435</b>	<b>331</b>	<b>357</b>

По информации Калининградского областного суда, количество дел о **лишении родительских прав** в 2012 г. возросло и составило 429 дел, в то время как в 2011 году их было 411. Таким образом, число таких дел по-прежнему остается высоким, что в совокупности с показателями удовлетворения требований (86,1% - из 381 рассмотренного с вынесением решения дела требования удовлетворены по 328 делам) свидетельствует о распространенности фактов нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних детей и требует внимания к данному вопросу со стороны государственных органов.

Анализ судебной практики показал, что по делам о **лишении родительских прав** суды исходят из того, что родители могут быть лишены судом родительских прав только по основаниям, предусмотренным в ст.69 СК РФ – в случае уклонения от выполнения своих обязанностей по воспитанию детей, в том числе, при злом уклонении от уплаты алиментов; в случае отказа без уважительных

причин забрать своего ребенка из родильного дома лечебного, воспитательного или иного аналогичного учреждения; злоупотребления своими родительскими правами, жестокого обращения с детьми, в том числе, осуществления физического или психического насилия над ними, покушения на их половую неприкосновенность; в случае, если они являются больными хроническим алкоголизмом или наркоманией; совершили умышленное преступление против жизни или здоровья своих детей либо против жизни или здоровья супруга. При этом суды учитывают, что родители могут быть лишены судом родительских прав только в случае их виновного поведения.

При разрешении споров суды исходят из того, что лишение родительских прав является крайней мерой, и в исключительных случаях, при доказанности виновного поведения родителя суд с учетом характера его поведения, личности и других конкретных обстоятельств вправе отказать в удовлетворении иска о лишении родительских прав и предупредить ответчика о необходимости изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением им родительских обязанностей.

В тех случаях, когда при рассмотрении гражданских дел не было установлено достаточных оснований для лишения ответчика родительских прав, судами принимались решения об **ограничении родителей в родительских правах**.

При рассмотрении дел данной категории судами применяются положения ст. 73 СК РФ, в соответствии с которыми суд может с учетом интересов ребенка принять решение об отобрании его у родителей без лишения их родительских прав (ограничение родительских прав). Ограничение родительских прав допускается, если оставление ребенка с родителями (одним из них) опасно для ребенка по обстоятельствам, от родителей (одного из них) не зависящим (психическое расстройство или иное хроническое заболевание, стечение тяжелых обстоятельств и другие). Ограничение родительских прав допускается также в случаях, если оставление ребенка с родителями (одним из них) вследствие их поведения является опасным для ребенка, но не установлены достаточные основания для лишения родителей (одного из них) родительских прав.

Вместе с тем, судами учитывается, что поведение родителей (одного из них) само по себе основанием для ограничения их в родительских правах в отношении ребенка не является, и они могут

быть ограничены в родительских правах с отобранием у них детей только в случае, если оставление детей с родителями вследствие их поведения является опасным для детей.

В соответствии с ч.1 ст. 72 Семейного Кодекса РФ родители (один из них) могут быть **восстановлены в родительских правах** в случаях, если они изменили свое поведение, образ жизни, отношение к воспитанию ребенка.

Анализ судебной практики показывает, что в большинстве случаев при рассмотрении гражданских дел данной категории суды выносят решения о восстановлении родителей в родительских правах.

Приоритетной формой семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является усыновление. В 2012 году 69 детей были усыновлены гражданами России и 16 детей – иностранными гражданами.

Начиная с 2007 года, в Калининградской области российские граждане усыновляют больше детей, чем иностранцы. Иностранное усыновление за последние 5 лет снизилось на 69,2%.

#### **Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, усыновленных российскими и иностранными гражданами, чел.**



Наиболее массовой формой устройства детей в замещающие семьи является опека (попечительство).

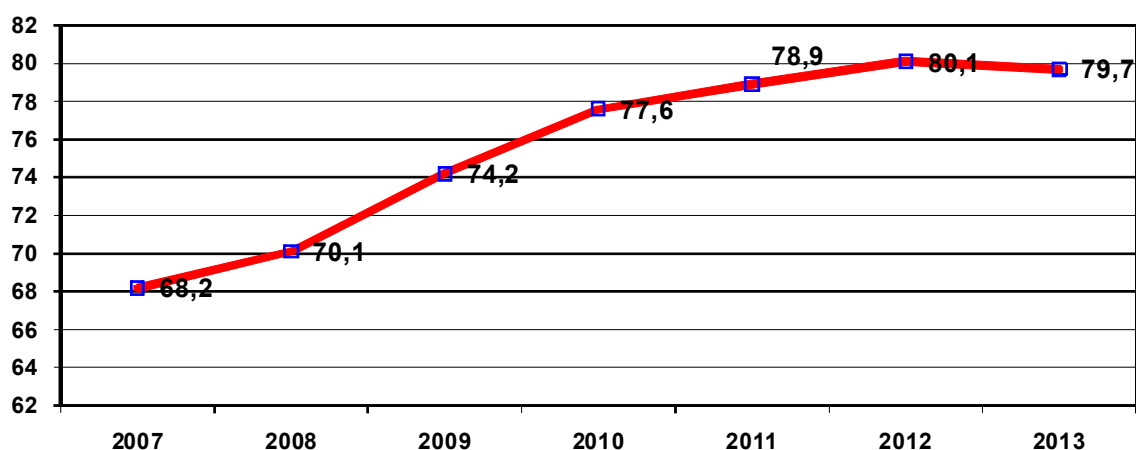
В 2012 году в семьях опекунов (попечителей) воспитывалось 1865 детей, оставшихся без попечения родителей.

В Калининградской области активно развивается устройство детей в приемную семью.

Число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в приемных семьях в 2012 году, составило 871 человек, что на 45 чел. больше, чем в 2011 году.

В замещающих семьях на 1 января 2013 года воспитывалось 4734 ребенка, оставшихся без попечения родителей, что составляет 79,7% от общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области. По данному показателю Калининградская область занимает 4 место из 11 субъектов Российской Федерации Северо-Западного федерального округа.

**Доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в замещающих семьях, от общего числа детей-сирот в Калининградской области (на 31.12.2012 года)**



В целях поддержки замещающих семей, воспитывающих детей, оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области принимаются меры по повышению пособий на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и оплата труда (вознаграждение) приемным родителям и патронатным воспитателям.

В настоящее время на содержание ребенка, оставшегося без попечения родителей, выплачиваются следующие виды пособий:

Вид выплаты	Размер (руб.)
Единовременное пособие при устройстве ребенка в семью граждан (на усыновление, под опеку (попечительство), в приемную семью)	13087,61
Ежемесячное пособие на содержание ребенка в	5500 - 8000

замещающей семье (размер зависит от возраста ребенка и наличия или отсутствия пенсии по потере кормильца)	
Ежегодное пособие на подготовку ребенка к школе	4000
Единовременное пособие при выпуске из школы	5500
Региональное единовременное пособие при усыновлении ребенка	615000
Ежемесячное вознаграждение приемным родителям и патронатным воспитателям за воспитание ребенка, оставшегося без попечения родителей	6000 на первого ребенка, 3500 – на последующих

Органами опеки и попечительства на конкурсной основе выбрано 11 учреждений, которые с 1 сентября 2012 года начали осуществлять обязательную подготовку граждан, желающих принять на воспитание в семью детей, оставшихся без попечения родителей.

В целях информирования граждан о детях, нуждающихся в семейном устройстве, о формах семейного устройства, о процедуре усыновления, назначения опеки (попечительства), создания приемной семьи, Департаментом правовой и социальной защиты детства Министерства образования разработан Интернет-сайт [www.opeka39.ru](http://www.opeka39.ru).

Одним из важнейших разделов сайта является раздел «Банк данных о детях-сиротах», где граждане, желающие взять ребенка в семью, могут познакомиться с ребенком и получить необходимую информацию. На сегодняшний день на сайте размещена информация о 652 детях, нуждающихся в устройстве в семью.

За период реализации целевой программы Калининградской области «Дети-сироты» на 2007-2011 гг.» в области существенно сократилось число образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, если в начале 2007 года в области действовало 29 учреждений, в которых находилось 1522 воспитанника, то в начале 2013 года в области действовало 11 учреждений, в которых воспитывалось 713 детей, оставшихся без попечения родителей.

В настоящее время в системе образования Калининградской области функционирует 8 детских домов, 1 детский дом-школа и 2 специальных (коррекционных) школы-интерната для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

**Сеть образовательных учреждений для детей-сирот и детей,  
оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области  
на 01.01.2013 года**

<b>Учреждения</b>	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Детские дома</b>	23	21	13	12	10	8
<b>в них воспитанников, чел.</b>	764	611	443	512	474	436
<b>Детские дома-школы</b>	1	1	2	1	1	1
<b>в них воспитанников</b>	140	144	260	161	110	128
<b>Общеобразовательные школы-интернаты</b>	2	2	1	0		
<b>в них воспитанников</b>	291	262	137			
<b>Специальные (коррекционные) школы-интернаты для детей-сирот</b>	3	3	3	3	3	2
<b>в них воспитанников</b>	327	300	264	245	211	177
<b>ВСЕГО:</b>	29	27	18	16	14	11
<b>в них воспитанников</b>	1522	1317	1104	918	795	741

В настоящее время при всех образовательных учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, созданы попечительские советы.

Большую помощь и поддержку в социальной адаптации детей, оставшихся без попечения родителей, оказывает детский фонд «Виктория».

При поддержке фонда в 2012 году реализовывались программы «Содействие социальной адаптации детей-сирот» и «Точка опоры» - программа по профориентации воспитанников детских домов, участниками которой стали воспитанники 6 интернатных учреждений области.

В рамках реализации программ с детьми работали высокопрофессиональные педагоги, психологи, игротехники из различных регионов страны.



Повысить свою квалификацию и познакомиться с новыми технологиями и лучшими практиками работы с детьми смогли 35 специалистов учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

## **1.2. О соблюдении жилищных прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей**

Неоднократно, на протяжении ряда лет, в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поднимались вопросы, связанные с проблемами реализации государственных гарантий по **внеочередному предоставлению жилья детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.**

В настоящее время **проблема обеспечения жильем** данной категории граждан стоит еще более остро.

В адрес Уполномоченного по правам человека из года в год растет количество обращений от детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в защиту жилищных прав. В 2012 году рассмотрено 78 таких обращений – 4,6% от общего количества обращений; в 2011 году - 56 обращений - 3,3%, в 2010 году - 43 (3%), в 2009 году - 17 (около 1%), в 2008 году - 7 (менее 1%).

Прокурорами городов и районов области опротестовано 80 нормативных правовых актов, затрагивающих жилищные права детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, внесено 39 представлений, в суды области направлено 78 исковых заявлений.

Строительство, приобретение, ремонт и реконструкция жилищных помещений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области осуществлялось в 2012 году в рамках целевой Программы "Дети-сироты" на 2007-2011 гг.<sup>83</sup>

---

<sup>83</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.02.2007 N 50 (ред. от 14.10.2011) "О целевой Программе Калининградской области "Дети-сироты" на 2007-2011 гг."

В 2012 году 186 детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечены жилыми помещениями, что составляет 66,2% от числа нуждающихся в предоставлении жилого помещения.

**Обеспечение жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области в 2006-2012 годах**

<b>Год</b>	<b>Число детей, нуждающихся в предоставлении жилого помещения, в течение года</b>	<b>Всего детей, обеспеченных жилым помещением, в течение года</b>	<b>% детей, обеспеченных жилым помещением</b>
<b>2006</b>	298	10	3,3
<b>2007</b>	535	80	14,5
<b>2008</b>	388	71	18,3
<b>2009</b>	256	127	49,6
<b>2010</b>	231	112	48,5
<b>2011</b>	269	140	52,0
<b>2012</b>	281	186	66,2

В соответствии с действующим законодательством детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, предоставлялись благоустроенные жилые помещения. Более 60% предоставляемого жилья приобретено на вторичном рынке.

Несмотря на меры, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления в защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа, в 2012 году Уполномоченным по правам человека и прокуратурой Калининградской области были выявлены многочисленные нарушения в сфере соблюдения прав и законных интересов лиц данной категории.

Так, результатом проведения проверок исполнения законодательства, направленного на защиту жилищных прав детей – сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, явилось предъявление прокурорами Центрального, Зеленоградского, Славского, Озерского, Краснознаменского, Гурьевского, Правдинского районов, Черняховским городским и Светлогорским межрайонным прокурорами в суд более 70 исков о предоставлении таким детям вне очереди по договору социального найма благоустроенного жилого помещения.

Жилье, предоставляемое лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, зачастую предоставляется несвоевременно либо находится в состоянии, требующем капитального ремонта.

Зачастую граждане из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, обращаются к Уполномоченному по правам человека, находясь в отчаянном положении, имея на руках уже своих детей, но до сих пор не имея собственного жилья, в связи с чем есть угроза того, что и их дети могут стать социальными сиротами.

*Так, к Уполномоченному по правам человека в Калининградской области обратилась гражданка К. из Калининграда, относящаяся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.*

*К. с мая 2010 года стояла в очереди на получение жилья в Гурьевском муниципальном районе.*

*Жилье, предлагаемое заявительнице, без коммунальных удобств – без ванной комнаты и туалета.*

*В связи с тем, что К. воспитывала малолетнего сына, она просила содействия Уполномоченного о предоставлении ей жилого помещения с коммунальными удобствами.*

*После обращения Уполномоченного по правам человека к главе муниципального образования «Гурьевский муниципальный район» К. предоставлена однокомнатная квартира с ванной и туалетом.*

*Неоднократно в 2012 году в средствах массовой информации Калининградской области публиковалась информация о нарушении жилищных прав гражданки А., 22.06.1991 г.р., из Гурьевского района, из числа сирот.*

*Однако обязательства перед девушкой так и не выполнены. Контракты на приобретение жилья администрацией Гурьевского муниципального района заключены, но разрешение от Министерства финансов Калининградской области не получено. Решение вопроса отложено до весны 2013 года.*

Представляется необходимым принятие административных регламентов по предоставлению жилья нуждающимся гражданам, в том числе лицам из числа сирот, устанавливающих определенные сроки выполнения обязательств перед гражданами, упрощающие бюрократические процедуры, тормозящие принятие необходимых решений.

Принимаемые органами местного самоуправления меры по сохранению жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остаются неэффективными. Как правило, такое жилье к моменту выпуска ребенка из сиротского учреждения становится непригодным для проживания, в том числе в связи с тем, что в нем остаются проживать родители, лишённые родительских прав и ведущие асоциальный образ жизни.

*В докладе Уполномоченного по правам человека за 2011 год приводился пример нарушения жилищных прав трех сестер В., Т. и К., относящихся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей из Озерского района.*

*При содействии Уполномоченного по правам человека заявители были поставлены на учет в качестве нуждающихся во внеочередном предоставлении жилья.*

*В 2012 году состоялся совместный выезд в Озерский район сотрудницы аппарата Уполномоченного по правам человека совместно с НП «Социальная комиссия», в том числе с целью проверки соблюдения жилищных прав жителей Озерского района, относящихся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе по обращениям, поступившим к Уполномоченному по правам человека, а также по сообщениям в СМИ.*

*В частности, 9 июня 2012 года в телепередаче «Пусть говорят» был показан сюжет о нарушении жилищных прав Таиры Русиновой, относящейся к категории лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, сообщалось, что в Озерске Калининградской области сирота Таира Русинова выиграла суд у районной администрации, предоставившей девушке по выпуску из детского учреждения квартиру в аварийном доме, однако решение суда не исполняется.*

*В 2012 году гражданке Р. приобретена однокомнатная квартира общей площадью 42,1 кв.м в г. Озёрске.*

*Всего по итогам 2012 года в муниципальном образовании «Озерский район» приобретено 11 жилых помещений для детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа. Сестрам В., Т. и К. приобретена трёхкомнатная квартира общей площадью 67,9 кв.м. в пос. Суворовка, Озерского района. Таким образом, формально обязательства перед сиротами выполнены, но при предоставлении жилья не учтено, что сестры уже имеют свои семьи, малолетних детей.*

*В мае 2012 года в адрес Уполномоченного обратилась гражданка Ц. из Славского района Калининградской области, относящаяся к статусу лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, ставшая уже одинокой мамой.*

*В июне 2011 года Администрация МО «Ясновское сельское поселение» предоставила Ц. однокомнатную квартиру в п.Ясное.*

*Как сообщала заявительница, условий для фактического проживания в этой квартире не было – печное отопление, нет слива воды, капитальный и косметический ремонты не производились много лет. В тот момент, когда ей предоставляли квартиру, она была беременна, и ей необходима была регистрация по месту жительства для оформления родового сертификата и иных документов для получения социальной помощи по беременности и родам, поэтому она согласилась подписать договор социального найма указанного помещения, несмотря на то, что оно непригодно для проживания. В данное жилое помещение она не заселялась, жила у родных, знакомых. Заявительница просила содействия в ремонте жилья.*

*Обращение было направлено Уполномоченным главе администрации МО «Ясновское сельское поселение» Славского района Калининградской области, в Жилищную инспекцию Калининградской области с ходатайством о принятии мер реагирования в защиту жилищных прав сироты.*

*Указанное жилое помещение было обследовано Жилищной инспекцией Калининградской области. По предписанию инспекции администрацией МО «Ясновское сельское поселение» произведён необходимый ремонт: проведена замена окон, проведена побелка потолков, оклеивание стен обоями, покраска полов, установлен новый прибор учёта электрической энергии.*

*Как уже отмечалось ранее, серьёзной проблемой является неудовлетворительное состояние жилья, закрепленного за детьми-сиротами.*

*В январе 2011 года Президентом РФ было дано поручение органам государственной власти субъектов Российской Федерации разработать нормативную базу в целях решения вопросов ремонта жилых помещений, закрепленных на правах собственности за детьми-сиротами и детьми, оставшимися без попечения родителей<sup>84</sup>.*

---

<sup>84</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации  
<http://kremlin.ru/assignments/10044>

Во исполнение данного поручения Правительством Калининградской области принято решение о необходимости выделения средств на ремонт жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, которым на праве собственности принадлежит жилое помещение, не отвечающее санитарным и техническим нормам и правилам.

Законом Калининградской области "О внесении изменений в Закон Калининградской области "Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>85</sup> установлено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, имеющим на территории Калининградской области жилое помещение, принадлежащее им на праве собственности и не отвечающее санитарным и техническим нормам и правилам, однократно предоставляется мера социальной поддержки по ремонту данного жилого помещения.

Ремонт жилых помещений осуществлялся за счет средств целевой Программы "Дети-сироты" на 2012-2016 гг.

В целях обеспечения дополнительной гарантии детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, на ремонт жилого помещения, находящегося в собственности принято постановление Правительства Калининградской области от 19 декабря 2012 года № 1003 «Об установлении порядка предоставления меры социальной поддержки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, по ремонту жилых помещений, находящихся на территории Калининградской области, принадлежащих им на праве собственности и не отвечающих санитарным и техническим нормам и правилам».

Постановлением Правительства Калининградской области №555 "О порядке предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>86</sup> предусмотрен механизм

---

<sup>85</sup> Закон Калининградской области от 05.12.2011 N 59 "О внесении изменений в Закон Калининградской области "Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

<sup>86</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 20.07.2010 N 555 (ред. от 07.11.2011) "О порядке предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

учета указанной категории детей, нуждающихся в предоставлении жилых помещений, установлен порядок обеспечения их жилыми помещениями. Положениями данного Постановления закреплена норма, согласно которой право на обеспечение жилым помещением сохраняется за лицами из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, достигшими возраста 23 лет, при условии постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении в возрасте до 23 лет.

В соответствии с абзацем вторым части 1 статьи 8 Федерального закона "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>87</sup> дети-сироты, а также дети, находящиеся под опекой (попечительством), не имеющие закрепленного жилого помещения, после окончания пребывания в образовательном учреждении или учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования, либо по окончании службы в рядах Вооруженных Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы, обеспечиваются органами исполнительной власти по месту жительства вне очереди жилой площадью не ниже установленных социальных норм.

Указанное право, гарантированное детям-сиротам статьей 40 Конституции Российской Федерации, является безусловным.

В силу статей 17, 18 Конституции Российской Федерации право на жилище не имеет срока давности, не отчуждаемо и является непосредственно действующим (то есть действует в момент обращения гражданина). В соответствии со статьей 55 Конституции Российской Федерации права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Федеральное законодательство не содержит каких-либо норм, ограничивающих право на получение жилого помещения лицами из числа детей-сирот старше 23 лет в случае, если их право не было реализовано ранее.

---

<sup>87</sup> Федеральный закон от 21.12.1996 N 159-ФЗ (ред. от 29.02.2012) "О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"

Кроме того, статья 8 Федерального закона N 159-ФЗ не связывает предоставление вне очереди жилого помещения с самостоятельными действиями детей-сирот по реализации своих прав и не возлагает на них соответствующую обязанность. Отсутствие такой обязанности означает, что данные действия должны осуществляться законными представителями несовершеннолетнего (органами опеки и попечительства, руководителями организаций для детей-сирот и т.п.).

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации в Обзоре законодательства и судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за второй квартал 2006 г. (утвержден Постановлением Президиума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2006 г.)<sup>88</sup> указывает, что социальная поддержка в виде внеочередного обеспечения жилой площадью считается реализованной только после предоставления жилого помещения. В указанном обзоре не говорится о том, что достижение 23-летнего возраста лишает указанных лиц права на реализацию жилищных льгот (в виде обращения за постановкой на учет в целях внеочередного обеспечения жилым помещением), предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Таким образом, **достижение лицом возраста 23 лет не может являться основанием для лишения его гарантированного и нереализованного права на внеочередное предоставление жилья**, которое не было им получено, и не освобождает соответствующие органы от обязанности предоставить жилое помещение.

29 февраля 2012 года был принят Федеральный закон N 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"<sup>89</sup>, согласно которому с 1 января 2013 года создается специализированный жилищный фонд для обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Определено, что таким лицам региональными органами власти должны предоставляться однократно благоустроенные жилые помещения по договору найма специализированного жилого

---

<sup>88</sup> Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации:  
[http://www.supcourt.ru/vscourt\\_detale.php?id=4535](http://www.supcourt.ru/vscourt_detale.php?id=4535)

<sup>89</sup> Федеральный закон от 29.02.2012 N 15-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей"



помещения сроком на 5 лет, в порядке, установленном законом соответствующего субъекта РФ. Данное положение справедливо для вышеуказанных лиц, не являющихся нанимателями, членами семьи нанимателя жилого помещения по договору социального найма либо собственниками жилого помещения, а также в случае, если вселение детей-сирот в ранее занимаемые ими жилые помещения невозможно.

В случае выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания названным лицам содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, договор найма может быть однократно заключен на новый пятилетний срок по решению регионального органа власти. Порядок выявления таких обстоятельств устанавливается региональным законодательством.

Жилые помещения предоставляются детям по достижении ими возраста 18 лет, а также в случаях приобретения ими полной дееспособности до достижения совершеннолетия. В предусмотренных региональным законодательством случаях допускается предоставление жилых помещений детям-сиротам до достижения ими возраста 18 лет.

Установлено, что жилые помещения предоставляются в виде жилых домов или квартир, благоустроенных применительно к условиям соответствующего населенного пункта, по нормам, установленным региональным законодательством.

Вышеуказанные лица не могут быть выселены из специализированных жилых помещений без предоставления других благоустроенных жилых помещений, которые должны находиться в границах соответствующего населенного пункта.

Право на обеспечение жилыми помещениями сохраняется за лицами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и достигли возраста 23 лет, до фактического обеспечения их жилыми помещениями.

В указанном Законе нашли свое отражение те предложения по защите жилищных прав детей-сирот, которые были сформулированы Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в предыдущих ежегодных докладах, направлялись на рассмотрение в органы государственной власти Калининградской области, Российской Федерации.

В целях реализации федерального законодательства принят Закон Калининградской области от 26.12.2012 года № 191 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Калининградской области в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», который определил

полномочия различных органов исполнительной власти Калининградской области по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Учитывая изменения федерального законодательства, органами опеки и попечительства Калининградской области был проведен мониторинг, который показал, что в 2013 году в предоставлении жилого помещения будут нуждаться 495 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа.

В 2014 году право на жилое помещение наступит у 223 детей и лиц, а в 2015 году – у 222 человек.

На указанные цели в 2013 году в областном бюджете предусмотрено финансирование, позволяющее обеспечить жилыми помещениями лишь 89 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, федеральным бюджетом предусмотрено выделение Калининградской области в 2013 году на обеспечение жильем лиц данной средства, позволяющие дополнительно обеспечить жильем еще 16 человек.

Таким образом, в 2013 году планируется обеспечить жилыми помещениями за счет предусмотренных средств областного и федерального бюджетов только 105 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Кроме того, изменения законодательства в части предоставления жилья лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подразумевают постинтернатное сопровождение указанных лиц, по крайней мере в течение 5 лет со дня предоставления им жилья. Однако пока определенной ясности нет – кто и как будет осуществлять такое сопровождение. Необходима разработка нормативной базы по данному вопросу и выделение соответствующих материальных ресурсов.

Тем не менее, определенная работа в направлении организации реабилитационных мероприятий, социализации детей –сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей в Калининградской области ведется.

Так, 10 августа 2012 года Уполномоченный по правам человека в Калининградской области принял участие в открытии уникального для России специализированного отделения социальной адаптации «Молодежная деревня» в городе Полесске.

12 воспитанников детского дома-интерната для умственно отсталых детей «Аистенок» поселились в одном из коттеджей «Молодежной деревни». Этот жилой комплекс, располагающийся в яблоневом саду, представляет собой 4 спаренных одноэтажных дома полностью обустроенных мебелью и бытовой техникой. Каждая комната рассчитана на двух проживающих, кухня – на шестерых.

По замыслу организаторов - Правительства Калининградской области и немецко-польско-русского общества Дружбы - молодые люди из «Молодежной деревни» будут жить под контролем социальных и медицинских работников, а работать в учебно-производственных столярных мастерских при доме-интернате. Трудоустройством жильцов «деревни» также будет заниматься администрация муниципалитета. Таким образом, трудоустроившись, молодые инвалиды будут получать заработную плату, за счет которой смогут самостоятельно оплачивать коммунальные расходы, покупать одежду, предметы первой необходимости и продукты питания. Благодаря традиционным и инновационным методикам работы воспитанники получают высококачественную социально-медицинскую и реабилитационную помощь, начальное образование по специальной программе и социальные навыки.

«Молодежная деревня» - это уникальная возможность социализации ребят с ограниченными возможностями, но с сохраненным интеллектом. Программа позволит молодым инвалидам начать самостоятельную жизнь, трудоустроиться, реализовать свой жизненный и творческий потенциал. За счет немецкой стороны были построены коттеджи, региональное Правительство, в свою очередь, взяло на себя полную организацию инфраструктуры – это электро-, водо- теплоснабжение, мебель и бытовая техника, а также содержание общежития, в том числе и социальных работников.

**В целях защиты прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, считаю целесообразным:**

- продолжить принятие мер по обеспечению приоритета семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;
- организовать работы по реабилитации и восстановлению в родительских правах родителей воспитанников учреждений интернатного типа, поиску родственников и установлению с ними социальных связей для возврата детей в родные семьи;
- совершенствовать систему стимулирования граждан, желающих принять на воспитание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения

родителей, путем расширения перечня и улучшения качества услуг таким семьям, повышения размера пособий на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также оплаты труда приемным родителям и патронатным воспитателям;

- совершенствовать законодательство Калининградской области, касающееся развития форм жизнеустройства детей, от которых отказались при рождении, включая прекращение практики длительного содержания «отказных» детей в детских больницах без медицинских показаний;

- совершенствовать законодательство Калининградской области в области защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в том числе по своевременному обеспечению лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, благоустроенными жилыми помещениями;

- повышать квалификацию специалистов образовательных учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

- продолжать реформирование учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, создавать в них условия, приближенные к семейным;

- обеспечивать возможности обучения детей, проживающих в детских учреждениях, необходимым бытовым навыкам (приготовление пищи, уборка, другая посильная деятельность по планированию и обеспечению повседневной жизни);

- развивать системы сопровождения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в постинтернатный период;

- разработать в числе санитарных норм жизни ребенка в детских интернатных учреждениях возможность постного питания, начиная с определенного возраста, с учетом желания ребенка и медицинских норм;

- внедрить правовые механизмы общественного контроля за обеспечением прав детей в учреждениях для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детских домах-интернатах.

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

До настоящего времени в Калининградской области в полной мере не реализовано право детей на качественное доступное бесплатное дошкольное образование, гарантированное государством статьей 43 Конституции, что приводит к усугублению

демографической проблемы, ухудшению здоровья, умственного, физического и социального развития детей.

По состоянию на 31 декабря 2012 года в очереди на получение мест в дошкольных образовательных учреждениях (далее – ДОУ) зарегистрировано 30078 человек. Из них до 3-х лет – 24828 человек (82,5%), от 3-х до 7 лет – 5250 человек (17,5%).

Охват детей в возрасте от 1 года до 7 лет дошкольным образованием составлял 59,1% от общего количества детей данного возраста, из них охват детей от 1 года до 3 лет дошкольным образованием составляет 16%, от 3 до 5 лет – 70%, от 5 до 7 лет – 96%.

Практически ликвидирована очередь для детей в возрасте от 3 до 7 лет в Зеленоградском, Нестеровском, Озерском и Светлогорском районах, Краснознаменском и Неманском муниципальных районах, Пионерском и Янтарном городских округах, что составляет 36% муниципальных образований региона.

Для детей от 5 до 7 лет ликвидирована очередь в 12 муниципальных образованиях (55%) – в Балтийском, Гусевском, Неманском и Краснознаменском муниципальных районах, Зеленоградском, Нестеровском, Озерском, Правдинском и Светлогорском районах, Пионерском, Мамоновском и Янтарном городских округах.

В 2012 году в Калининградской области функционировало 339 образовательных учреждений, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, которые посещают 36529 детей. Из них посещают детские дошкольные учреждения (далее - ДОУ) – 34334, посещают классы предшкольной подготовки в общеобразовательных учреждениях – 1707 человек, посещают дошкольные группы в учреждениях «начальная школа – детский сад» - 280 человек, посещают группы при других учреждениях – 208 человек.

Кроме того в негосударственных ДОУ имеется 914 мест, которые посещают 745 детей.

Система дошкольного образования Калининградской области включает в себя 249 государственных и муниципальных детских садов, 7 образовательных учреждений «начальная школа - детский сад», 5 негосударственных детских садов, 6 частных детских садов. В 65 общеобразовательных учреждениях открыты классы предшкольной подготовки, а также в 7 учреждениях, не относящихся к системе образования, открыты группы, в которых реализуется основная

общеобразовательная программа дошкольного образования (Дома творчества, клубы и т.д.).

Для реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 599 «О мерах по реализации государственной политики в области образования и науки» в Калининградской области разработан и утвержден план реализации поэтапной программы ликвидации очередности в дошкольные образовательные учреждения. Поэтапная программа («дорожная карта») по ликвидации очередности в дошкольных учреждениях Калининградской области включает в себя два основных направления:

- ликвидацию очередности в дошкольные учреждения за счет развития муниципальной системы дошкольного образования;
- использование возможностей негосударственного сектора дошкольного образования.

За счет строительства, реконструкции, оптимизации и реорганизации сети образовательных учреждений с учетом социальных запросов населения, в зданиях ранее существующих образовательных учреждений разных типов (общеобразовательные школы, детские дома, образовательные центры) в 2011 году введено 1697 новых мест.

Работа по исполнению Плана реализации поэтапной Программы ликвидации очередности в дошкольные учреждения ведется в рамках реализации целевой программы «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов дошкольного образования на 2012-2014 годы». В рамках реализации программы в 2012 году введено 1885 новых мест. До 2015 года реализация программы позволит создать 5890 новых мест, что позволит полностью обеспечить детей в возрасте от 3 до 7 лет дошкольным образованием

В последние годы решение проблемы по обеспечению услугами дошкольного образования всех нуждающихся детей шло за счет проведения мероприятий по реорганизации образовательных учреждений, реконструкции существующих зданий детских садов, увеличения количества групп в действующих детских садах, строительства типовых дошкольных учреждений, а также развитию альтернативных форм дошкольного образования: групп кратковременного пребывания детей, классов предшкольной подготовки, консультационных пунктов для родителей и развития негосударственного сектора в сфере дошкольного образования. В 2012 году при 65 общеобразовательных учреждениях открыто 80 классов предшкольной подготовки, которые посещают 1707 детей; при 7

учреждениях дополнительного образования, учреждениях культуры открыто 15 групп дошкольного образования, которые посещает 201 ребенок.

В 2012 году развивались вариативные формы дошкольного образования, которыми охвачено 3790 детей: группы кратковременного пребывания при 134 муниципальных детских садах, семейные дошкольные группы, различные формы, предлагаемые индивидуальными предпринимателями, консультационные пункты различной направленности.

В 2012 году в рамках муниципально-частного партнерства в негосударственном дошкольном образовательном учреждении размещен муниципальный заказ на оказание дошкольной образовательной услуги для 60 детей.

Следует отметить, что Федеральным законом от 28.02.2012 N 10-ФЗ внесены изменения в Закон Российской Федерации «Об образовании» и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно указанным изменениям обучение детей в частных детсадах и школах будет финансироваться за счет бюджетных средств. Принятие Закона направлено на создание равных условий для участия организаций и индивидуальных предпринимателей, оказывающих образовательные услуги, в предоставлении услуг дошкольного и общего образования.

По информации прокуратуры Калининградской области, по-прежнему распространенный характер носят нарушения санитарно-эпидемиологического законодательства по устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных учреждениях.

## **VI. 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 увольнением.

На возможность осуществления государственных гарантий права на труд влияет, в частности, несовершенство законодательства о труде Российской Федерации, в том числе законодательства о банкротстве предприятий, о чем Уполномоченный по правам человека неоднократно отмечал в ежегодных докладах.

Многие работники обанкротившихся предприятий остаются без средств к существованию, что ущемляет их конституционные права и способствует обострению социальной напряженности.

Одним из действующих в Российской Федерации международных документов является Конвенция №95 Международной организации труда "Относительно защиты заработной платы"<sup>90</sup>.

Конвенцией установлено, что в случае банкротства предприятия или ликвидации его в судебном порядке работники предприятия пользуются положением привилегированных кредиторов в отношении заработной платы, которую они должны получить за услуги, оказанные как в предшествующий банкротству, так и непосредственно в ликвидационный период. Нормами ст. 11 указанной Конвенции определено, что заработная плата, составляющая привилегированный кредит, должна быть выплачена полностью до того как обычные кредиторы смогут требовать свою долю.

К сожалению, Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"<sup>91</sup> не в полной мере защищает трудовые права граждан при процедуре банкротства. Вследствие применения нормы ст. 134 вышеуказанного Закона погашение задолженности по заработной плате относится ко второй очереди удовлетворения требований кредиторов. Поскольку требования каждой следующей очереди удовлетворяются только после полного расчета с кредиторами предыдущей очереди, требования по погашению задолженности по заработной плате чаще всего остаются неудовлетворенными.

Несовершенство законодательства зачастую порождает ситуацию, когда граждане, обратившиеся в суд в связи с длительной невыплатой заработной платы, к моменту исполнения судебного решения узнают, что средства на погашение долга по заработной плате

---

<sup>90</sup> Конвенция N 95 Международной организации труда "Относительно защиты заработной платы" (Заключена в г. Женеве 01.07.1949)

СССР ратифицировал Конвенцию (Указ Президиума ВС СССР от 31.01.1961).

<sup>91</sup> Федеральный закон от 26.10.2002 N 127-ФЗ "О несостоятельности (банкротстве)"



у предприятия отсутствуют, а имущество, на которое по закону можно обратить взыскание, распродано для погашения других долгов.

В августе 2012 года на встрече с российскими Уполномоченными по правам человека Президент Российской Федерации вновь подчеркнул, что надо уходить от режима ручного управления предприятий-банкротов. «Люди сидят без денег годами, а собственники, бывшие, действующие и возможные, решают между собой вопросы материального и имущественного характера, делят шкуру убитого уже медведя, имею в виду банкротные предприятия, между собой что-то «трут», а люди сидят без денег. Это недопустимо абсолютно. Пусть с людьми сначала рассчитаются, а потом делят все что угодно. Я многократно с этим сталкивался».

С целью защиты конституционного права граждан на получение вознаграждения за труд, а также необходимостью приведения норм национального законодательства в соответствие с международными стандартами в сфере трудовых прав граждан необходимо внести соответствующие изменения в Федеральный закон "О несостоятельности (банкротстве)":

- все задолженности по выплате заработной платы наемным работникам, возникшие как до, так и после принятия арбитражным судом заявления о признании должника банкротом, должны погашаться вне очереди за счет конкурсной массы;

- за кредиторами - наемными работниками предприятия, требования которых не удовлетворены из-за недостаточности имущества должника, должно сохраняться право требования непогашенного долга.

Соответствующий законопроект был внесен в Государственную Думу РФ, однако до настоящего времени поправки в Закон в защиту прав работников не приняты.

Вопрос о несовершенстве законодательства о банкротстве поднимался также на Координационном совете российских Уполномоченных по правам человека с участием директора Федеральной службы судебных приставов – главного судебного пристава Российской Федерации А.О. Парфенчикова.

Отмечалось, что Министерством экономического развития РФ разработан и письмом от 12 декабря 2011 года № 27879-ОФ/Д06 направлен на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти и организации проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О несостоятельности (банкротстве)» и иные законодательные акты Российской Федерации в

части повышения эффективности защиты прав кредиторов первой и второй очереди». Указанным законопроектом предлагается наделить работника (бывшего работника) правом обращения в суд с заявлением о признании должника-работодателя банкротом. Предусматривается, что при наличии вступившего в законную силу и неисполненного судебного акта о взыскании невыплаченной задолженности по оплате труда и выплате выходных пособий (при этом размер задолженности должнику-юридическому лицу должен составлять не менее 300 тыс. руб. к должнику-гражданину – не менее 50 тыс. руб.), работник имеет право обратиться в суд с заявлением о признании должника-работодателя банкротом.

В настоящее время работники могут получить невыплаченную заработную плату путем предъявления исполнительных документов на принудительное исполнение, которое осуществляется в рамках исполнительного производства.

При этом за невыполнение законных требований судебного пристава-исполнителя работодатель несет административную ответственность (ст. 17.14 КоАП), за неисполнение соответствующих исполнительных документов при наличии признака злостности – уголовную ответственность (ст. 315 УК РФ).

Однако привлечение работодателя к административной и уголовной ответственности не во всех случаях влечет за собой возврат работнику невыплаченной заработной платы.

В связи с этим, представляется, что введение дополнительных гарантий для работников в определенной мере повысит вероятность взыскания задолженности, а также обеспечит оперативное внеочередное ее погашение в ходе процедур банкротства (наблюдения, финансового оздоровления либо внешнего управления).

В феврале 2012 году был принят Федеральный закон от 06.02.2012 N 4-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации», который особенно актуален для Калининградской области, так как направлен на защиту трудовых прав моряков, составляющих значительную часть жителей региона.

Согласно указанному Закону моряки теперь могут подавать иски о взыскании зарплаты не только в суд по месту нахождения организации-судовладельца, но также и в суд по месту нахождения судна ответчика или порта приписки судна.

Таким же образом моряки смогут использовать свое право на выбор подсудности при взыскании с судовладельца и других сумм, причитающихся членам экипажа за работу на борту судна, расходов на репатриацию и взносов на социальное страхование.

В Калининградской области с целью реализации мер в сфере занятости населения, позволяющих повысить эффективность занятости населения, создания условий для развития сбалансированного рынка труда Калининградской области, обеспечения социальных гарантий граждан по защите от безработицы, социальной поддержки безработным гражданам, принята целевая Программа Калининградской области «Содействие занятости населения Калининградской области на 2012-2016 годы»<sup>92</sup>.

В соответствии с областным соглашением о минимальной заработной плате с 1 января 2009 года на территории региона она установлена в размере 6 тысяч рублей, а с 1 января 2012 года по решению социальных партнеров ее размер увеличен до 6500 рублей, что в 1,4 раза превышает федеральный уровень - 4611 рублей.

В рамках федерального проекта модернизации системы общего образования и Указа Президента России "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"<sup>93</sup> производится повышение заработной платы отдельных категорий педагогических работников образования, в том числе и учителей общеобразовательных учреждений. Средняя заработная плата учителя школы сложилась в январе 2013 года на уровне 23918 рублей.

По информации Агентства по обеспечению занятости населения Калининградской области, по состоянию на 1 января 2013 года в регионе постоянно проживают 946,8 тыс. граждан, из них в трудоспособном возрасте – 572,1 тыс. человек. По данным Росстата в экономике области занято 489,6 тыс. человек, к экономически активному населению относятся 523,6 тыс. человек.

За 2012 год произошло снижение численности экономически активного населения с 526,4 тыс. человек до 523,6 тыс. человек. Численность граждан, занятых в экономике области, увеличилась с 475,2 тыс. человек до 489,6 тыс. человек. Численность общей

---

<sup>92</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 02.02.2012 N 32 "О целевой Программе Калининградской области "Содействие занятости населения Калининградской области на 2012-2016 годы"

<sup>93</sup> Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 597 "О мероприятиях по реализации государственной социальной политики"

безработицы снизилась с 51,1 тыс. человек до 34,0 тыс. человек, уровень общей безработицы – с 9,7 до 6,5 % от экономически активного населения.

Численность безработных граждан, состоящих на учете в центрах занятости населения, в 2012 году снизилась на 23,9 % и составила на 1 января 2013 года 6630 человек (на 1 января 2012 года – 8711 человек).

Показатель регистрируемой безработицы снизился с 1,7 % до 1,3 %. Средний коэффициент напряженности рабочей силы на регистрируемом рынке труда (соотношение численности незанятых граждан в трудоспособном возрасте, зарегистрированных в центрах занятости населения, в расчете на 1 заявленную вакансию) снизился с 1,3 до 0,8.

По гендерному составу среди безработных граждан преобладают женщины – 4171 человек или 62,9 %. Из общего количества зарегистрированных безработных граждан: молодежь 16-29 лет составляет 1542 человека или 23,3 %; граждане, проживающие в сельской местности – 2682 человека или 40,5 %; инвалиды – 670 человек или 10,1 %; граждане, уволенные из вооруженных сил – 51 человек или 0,8 %, дети-сироты – 97 человек или 1,5 %.

По уровню образования среди безработных преобладают граждане, имеющие среднее профессиональное образование - 1552 человека. Их доля по сравнению с прошлым годом снизилась с 24,6 до 23,4 %. Граждане, имеющие высшее профессиональное образование составили 1474 человека, их доля увеличилась с 21,2 до 22,2 %. По профессионально-квалификационному составу среди безработных граждан большинство составляют рабочие – 3721 человек, их доля по сравнению с прошлым годом снизилась с 58,6 до 56,1 %. Специалисты и служащие составили 2416 человек, их доля снизилась с 36,8 до 36,4 %.

В настоящее время на рынке труда наблюдается территориальный дисбаланс спроса и предложения рабочей силы, а также несоответствие спроса и предложения по профессионально-квалификационному составу.

Так, основная доля заявленных работодателями в центрах занятости населения вакансий (76,1 %) - по рабочим профессиям и только 23,9 % - для специалистов и служащих. Причем 68,8 % вакансий размещено работодателями в областном центре. На рынке труда повышена потребность в квалифицированных работниках (58,6 %), в основном, строительных профессий и производства, а на

регистрируемом учете в качестве безработных основную долю составляют специалисты и служащие (38,2 %) из управленческого персонала и экономических профессий.

Численность граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы, в 2012 году снизилась на 29,4 % и составила 25344 человека (в 2011 году - 35920 человек).

Уровень трудоустройства граждан, ищущих работу, составил 51,8 % от числа обратившихся за содействием в поиске подходящей работы (в 2011 году – 43,4 %).

Численность граждан, признанных в 2012 году безработными, уменьшилась по сравнению с 2011 годом на 27,8 %. В то же время увеличилась доля безработных женщин с 58,3 до 58,6 %, сельских жителей - с 39,8 до 41,3 %, инвалидов - с 6,0 до 6,7 %.

По сравнению с 2011 годом уменьшилось количество работодателей, обратившихся в поиске подходящих работников на 9,7%.

В течение 2012 года было снято с учета в связи с трудоустройством граждан по направлению органов службы занятости 6503 вакансии, что на 27,6 % меньше показателей в 2011 году - 8980 вакансий.

По информации Государственной инспекции труда в Калининградской области почти половина нарушений трудового законодательства в 2012 году выявлена в обрабатывающих производствах, в строительстве и на транспорте. Велика доля нарушений в сфере оптовой и розничной торговли, а также в сфере операций с недвижимым имуществом и предоставления услуг организациям, здесь основной вклад внесли жилищно-эксплуатационные организации и охранные предприятия.

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

За 2012 год государственные инспекторы труда (по охране труда) выдали 513 предписаний на устранение 5697 нарушений норм охраны труда.

В результате обследования предприятий и организаций Инспекцией выявлены наиболее часто встречающиеся нарушения:  
- недостатки в организации обучения и инструктажа работающих;

- нарушение правил обеспечения 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 др. нарушения технического характера;
- нарушения, связанные с проблемами обеспечения работников средствами индивидуальной защиты;
- нарушения организационного характера (отсутствие специалистов по охране труда на предприятиях, обязательной документации, финансирования мероприятий по охране труда, необходимых лиц, ответственных за выполнение отдельных видов работ и др.);
- нарушения при проведении медицинских осмотров;
- нарушения, связанные с проведением аттестации рабочих мест по условиям труда.

По информации Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Калининградской области и отмечается **рост числа женщин, работающих во вредных условиях труда** (на 8% за последние три года).

По информации Калининградского областного суда, в 2012 году был установлен **факт дискриминации по признаку пола и возраста**.

*Советским городским судом Калининградской области при рассмотрении дела по иску Е. к войсковой части 68433 о восстановлении на работе, взыскании среднего заработка за время вынужденного прогула и компенсации морального вреда признано, что одним из оснований для расторжения трудового договора с истицом по п. 2 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ явились её **пенсионный возраст** и то, что она является **женщиной**.*

*Е. работала у ответчика в должности стрелка в 209 отряде ВОХР с 1 декабря 2008 года. С целью совершенствования организационно-штатной структуры воинских частей Военно-Морского Флота РФ 209 отряд военизированной охраны с 1 декабря 2011 года был реформирован с сокращением численности работников. Приказом от 15 ноября 2011 года истица уволена 30 ноября 2011 года по п. 2 ч. 1 ст. 81 Трудового кодекса РФ – в связи с сокращением численности работников.*

*В то же время, в 209 отряде ВОХР имелись вакантные должности, которые Е. не предлагались, но на которые принимались другие работники - мужчины.*

*Таким образом, судом при рассмотрении дела установлено, что расторжение трудового договора с истцом обусловлено ее пенсионным возрастом, а также полом.*

*Суд пришел к выводу, что увольнение Е. является незаконным, восстановил ее на прежнее место работы и обязал работодателя выплатить средний заработок за время вынужденного прогула и компенсацию морального вреда.*

**Ситуация с задолженностью по выплате заработной платы,** по данным Территориального органа государственной статистики и еженедельного мониторинга, осуществляемого Министерством социальной политики Калининградской области, складывалась следующая: на 01.01.2012 года задолженность составляла 70,8 млн. рублей, из них: предприятия-банкроты- 66,5 млн. рублей; действующие предприятия - 4,3 млн. рублей; на 01.12.2012 года задолженность составила 5,0 млн. рублей, из них: предприятия-банкроты - 0,9 млн. рублей; действующие предприятия- 4, 1 млн. рублей.

В течение 2012 года в регионе практически отсутствовала задолженность по заработной плате в бюджетных учреждениях. Однако в декабре 2012 года задолженность по заработной плате допустили семь бюджетных организаций Гвардейского и Озерского районов. По состоянию на 21 декабря 2012 года благодаря оперативным мерам Правительства области, глав муниципальных образований вся задолженность была погашена.

Уполномоченным по правам человека в 2012 году было рассмотрено 80 обращений в защиту трудовых прав граждан (72 обращения в 2011 году). Эти обращения разрешались с помощью прокуратуры Калининградской области и Государственной инспекции труда.

Прокуратурой Калининградской области в сфере надзора за исполнением трудового законодательства выявлено 10739 нарушений закона, опротестовано 66 незаконных правовых актов, в суд направлено 5329 заявлений, удовлетворено 5268 заявлений, внесено 371 представление, по которым к дисциплинарной ответственности привлечено 298 виновных лиц, к административной ответственности привлечено 185 лиц, из них дисквалифицировано 3 лица, объявлено 61

предостережение о недопустимости нарушений закона, возбуждено 6 уголовных дел.

## **VII. О ПРОБЛЕМАХ ГРАЖДАНСТВА, РЕГИСТРАЦИИ, ЗАЩИТЫ ПРАВ МИГРАНТОВ**

В 2012 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступило 75 обращений по вопросам паспортизации, гражданства, защиты прав мигрантов - 5% от общего количества обращений.

Иностранцы граждане, лица без гражданства, граждане, прибывшие в Калининградскую область по Государственной программе по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом, обращались к Уполномоченному по вопросам об оказании помощи в получении разрешения на временное проживание, в получении вида на жительство, в приобретении российского гражданства; в выдаче заграничного паспорта без оплаты госпошлины; в восстановлении утраченного гражданского паспорта; по вопросам регистрации по месту жительства и пребывания и др.

Уполномоченным и сотрудниками аппарата по всем вопросам заявителям давались правовые консультации, указывались пути решения их проблем.

*К примеру, в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило обращение от гражданки З., проживающей в пос.Олехово Озерского р-на.*

*Заявительница приехала со своим мужем и ребенком на постоянное место жительства в Калининградскую область из Республики Узбекистан в 2001 году. Муж – гражданин Российской Федерации. В Калининградской области у заявительницы родились еще двое детей. Заявительница получила вид на жительство Российской Федерации. В 2005 году письменный отказ от гражданства Республики Узбекистан был направлен З. в Консульство Республики Узбекистан. В получении гражданства Российской Федерации ей было отказано, так как срок действия паспорта гражданина Республики Узбекистан заканчивался в мае 2005 года. В связи с материальными трудностями и необходимостью ухода за малолетними детьми у З. не было возможности своевременно выехать в Москву в посольство Республики Узбекистан с целью обмена паспорта гражданина Республики Узбекистан. Она прибыла в Посольство в 2007 году, но паспорт гражданина Узбекистан ей не*



*обменяли, так как в Республике Узбекистан существует закон, согласно которому граждане, не проживающие в Республике Узбекистан в течение 5 лет, автоматически утрачивают гражданство Республики Узбекистан. Таким образом, З. уже не являлась гражданкой Республики Узбекистан, а в гражданстве Российской Федерации ей было отказано, так как она не располагала необходимыми документами, и у нее не было никакой возможности их получить.*

*З. просила содействия в получении гражданства Российской Федерации.*

*На запрос Уполномоченного в УФМС по Калининградской области был получен ответ о том, что для решения вопроса о легализации З. на территории Калининградской области ей необходимо получить в Посольстве Республики Узбекистан в Российской Федерации справку об отсутствии гражданства Республики Узбекистан, после чего обратиться в суд по месту проживания для установления юридического факта постоянного проживания на территории Калининградской области.*

*Уполномоченный по правам человека совместно с правозащитниками Социальной комиссии Калининградской области добился решения вопроса о предоставлении гражданства РФ гражданке З.*

Следует отметить, что для многих людей, желающих принять гражданство Российской Федерации, серьезным препятствием является требование об отказе от прежнего гражданства как условие приема в российское. Согласно п. "г" ч. 1 ст. 13 Федерального закона от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ "О гражданстве Российской Федерации" его соискатель должен обратиться в полномочный орган иностранного государства с заявлением об отказе от его гражданства. В то же время, Конституция Российской Федерации не возбраняет нашим гражданам вступать в гражданство других стран, не выходя из российского. Таким образом, требование об отказе от иностранного гражданства как условие приобретения российского представляется избыточным и не должно влиять на решение вопроса.

К сожалению, ситуация с более чем десятилетними мытарствами З. по приобретению гражданства Российской Федерации, является далеко не исключительным примером проблем бывших граждан СССР, постоянно проживающих в России и долгие годы безуспешно пытающихся стать ее гражданами. Как правило, они соответствуют требованиям, которые предъявляет законодательство

РФ к соискателям российского гражданства, постоянно живут и работают в России, рожают здесь детей, но гражданство получить не могут.

В ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека не раз обращалось внимание также на проблему изъятия паспортов у проживающих в Российской Федерации бывших граждан СССР. Впервые такая ситуация была описана в ежегодном докладе за 2002 год. Российские паспорта им были выданы официальными российскими органами без занесения данных об этом в соответствующие базы учета либо с нарушениями действующего законодательства. В последующие годы такие паспорта изымались, а их обладатели по решению органов ФМС России превращались из граждан РФ в лиц без гражданства. За ошибки, допущенные государственными органами, приходилось расплачиваться ни в чем не повинным людям, которые вынуждены были доказывать факт принадлежности к гражданству Российской Федерации в суде.

И лишь в ноябре 2012 года был принят Федеральный закон от 12.11.2012 N 182-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О гражданстве Российской Федерации", согласно которому обладатели российских паспортов, не по своей вине не имеющие подтверждения принадлежности к гражданству Российской Федерации, признаются гражданами Российской Федерации на основании решения территориального органа ФМС России, принятого по их заявлению.

Среди проблем, связанных с миграционными процессами, хотелось бы также обратить внимание на состояние здоровья въезжающих в Калининградскую область граждан.

По информации Управления Роспотребнадзора по Калининградской области в 2012 году медицинское освидетельствование на туберкулез проведено 14775 трудовым мигрантам (2011 год – 12494), выявлен 71 больной туберкулезом, (2011г.- 47 человек, 2010г.– 37 человек) Удельный вес мигрантов в структуре заболевших активными формами туберкулеза составил 9,9% (2011г.- 6,3% , 2010г. - 4,2%). В течение года 47 мигрантов получили стационарное лечение, 16 покинули территорию области по личному волеизъявлению.

За три года у мигрантов и лиц без гражданства выявлено 249 случаев туберкулеза, ВИЧ-инфекции, сифилиса. Преимущественно инфекционные заболевания выявляются у граждан Узбекистана (32,5%).

По 26 направленным в Федеральную службу материалам принято 13 решений о нежелательности пребывания на территории РФ иностранных граждан. Но даже при наличии соответствующего решения, не принимаются эффективные меры по их депортации. Многие иностранные граждане при подтверждении диагноза исчезают из поля зрения медицинских специалистов, меняют место жительства, а соответствующие полномочия их розыска законодательно не определены.

В сентябре 2012 года состоялся визит в Калининградскую область делегации Представительства Управления Верховного комиссара (УВКБ) ООН по делам беженцев в Российской Федерации. В состав делегации вошли Представитель УВКБ ООН по делам беженцев в Российской Федерации Геше Карренброк и Советник по правовым вопросам Иван Салеев.

26 сентября представители УВКБ ООН встретились с Уполномоченным по правам человека в Калининградской области. Состоялся обмен информацией по вопросам защиты прав беженцев, вынужденных переселенцев, мигрантов на территории Калининградской области.

Основной целью Агентства является обеспечение прав и благосостояния беженцев, поддержка усилий Правительства РФ по созданию справедливой и эффективной системы предоставления убежища в соответствии с международными стандартами. УВКБ ООН стремится обеспечить такое положение, при котором каждый мог бы осуществить право на убежище, найти убежище в другом государстве и добровольно возвратиться на родину. УВКБ ООН также занимается проблемами других категорий лиц, в частности, лиц без гражданства и перемещенных лиц.

По итогам встречи установлена договоренность о сотрудничестве по вопросам защиты прав мигрантов между Уполномоченным по правам человека в Калининградской области и Представительством УВКБ ООН в России. Делегация УВКБ ООН встретила также с представителями УФМС России в Калининградской области и МИД России в Калининграде.

В 2012 году была утверждена Концепция государственной миграционной политики РФ на период до 2025<sup>94</sup> года. В документе

---

<sup>94</sup> "Концепция государственной миграционной политики Российской Федерации на период до 2025 года" (утв. Президентом РФ) по состоянию на 13.06.2012. [www.kremlin.ru](http://www.kremlin.ru).

отмечается, что за последние два десятилетия в России миграционный прирост в значительной степени компенсировал более половины естественной убыли населения. Переселение мигрантов на постоянное место жительства в Россию становится одним из источников увеличения численности населения страны в целом и ее регионов, а привлечение иностранных работников по приоритетным профессионально-квалификационным группам в соответствии с потребностями российской экономики является необходимостью для ее дальнейшего поступательного развития.

Опыт стран, проводящих активную миграционную политику, показывает, что миграционные процессы ускоряют социально-экономическое развитие и обеспечивают рост благосостояния населения.

Согласно концепции для реализации положительного потенциала, заложенного в миграционных процессах, вся система управления ими в Российской Федерации должна быть модернизирована.

Важным элементом российской миграционной политики является реализация Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом<sup>95</sup>. Данная Программа имела срочный характер и была рассчитана до 2012 года. В Калининградской области была разработана и утверждена региональная программа<sup>96</sup> на период с 2007 по 2012 год включительно.

По информации УФМС России по Калининградской области по состоянию на 01 января 2013 года на территорию Калининградской области прибыло 8659 участников Программы (всего 18371 человек), из них в 2012 году – 2731 участник (всего 5536 человек). 6673 участника Госпрограммы (15435 человек) прибыло из 35 стран ближнего и дальнего зарубежья, из них в 2012 году 1377 участников

---

<sup>95</sup> Указ Президента РФ от 22.06.2006 N 637 "О мерах по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом" (вместе с "Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом")

<sup>96</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 21.05.2007 N 276 "О Программе Калининградской области по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом"

Госпрограммы (3462 человек). Соотечественников, постоянно или временно проживающих на законном основании на территории Российской Федерации – 1986 участников (2936 человека), из них в 2012 году 1354 участника Госпрограммы (2074 человека).

Большинство соотечественников прибыли из Казахстана – 39%, Кыргызстана – 15%, Узбекистана – 9%, Армении -7%, Украины- 5%.

Анализ действующего законодательства Российской Федерации показывает, что правовая основа для обеспечения добровольного переселения соотечественников в Российскую Федерацию недостаточна. По-прежнему не регламентированы сроки выезда соотечественников, получивших свидетельства участников Госпрограммы из стран проживания, что влечет утрату согласованной Уполномоченным органом и работодателем вакансии. Не регламентированы сроки осуществления выплат и компенсаций участникам программы и членам их семей, не регламентированы сроки перечисления денежных средств из федерального бюджета в территориальные органы миграционной службы.

Одной из основных проблем в реализации Государственной программы являются сложности с получением регистрации по месту жительства, т.к. участники Программы не имеют собственного жилья, что приводит к тому, что они не могут реализовать свои права на улучшение жилищных условий, участие в жилищных программах, трудоустройстве, оформлении кредитов и т.д.

В настоящее время решен вопрос о продлении регистрации соотечественникам, прибывшим на территорию региона свыше двух лет назад – в соответствии с постановлением Правительства Калининградской области от 29 марта 2010 г. № 137 регистрация будет продлеваться до 2015 года.

Поддерживаю предложение УФМС России по Калининградской области о необходимости дополнить Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 «Об утверждении правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию» пунктом 27.1 следующего содержания:

«27.1. Участники Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию

соотечественников, проживающих за рубежом, и члены их семей, прибывшие в субъекты Российской Федерации для постоянного проживания, до приобретения (получения) жилых помещений, в случае необходимости, регистрируются по месту жительства по юридическому адресу, определяемому органом исполнительной власти субъекта Федерации».

В рамках реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, Правительством Калининградской области создан (на базе неиспользованных военных городков) центр временного размещения мигрантов.

Данный центр позволил обеспечить проживание прибывших в область переселенцев в течение ограниченного периода времени, необходимого для оформления документов, решения жилищных проблем и трудоустройства. Строительство и содержание центра осуществлялось за счет регионального бюджета.

В настоящее время функционирует Центр временного размещения «Северный» в пос. Северный Багратионовского городского округа. Жилые помещения центра оборудованы мебелью, имеются постельные принадлежности, посуда. На каждом этаже имеются: кухни (плиты, холодильники, микроволновые печи), помещения для стирки и сушки белья (стиральные машины-автоматы), душевые комнаты, комнаты отдыха. Придомовая территория благоустроена, оборудована детской площадкой.

По информации, предоставленной Уполномоченным органом по реализации Государственной программы в Калининградской области, в компетенцию которого входят вопросы жилищного обустройства и трудоустройства соотечественников, в центре временного размещения и общежитиях проживает 1,8%, в собственном жилье проживает 13,6 %, осуществляют поднаем жилых помещений 84,6% соотечественников.

В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 сентября 2012 года № 1289<sup>97</sup> Правительством Калининградской области осуществляется разработка новой региональной Программы. В этих целях сформирована рабочая группа с привлечением органов исполнительной власти, УФМС России

---

<sup>97</sup> Указ Президента РФ от 14.09.2012 N 1289 "О реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом"

по Калининградской области, научных кругов и иных заинтересованных структур.

Одной из основных проблем реализации прав мигрантов является необеспеченность их жилыми помещениями.

В УФМС России по Калининградской области по состоянию на 1 января 2013 г. в сводном списке имеющих право на оказание государственной поддержки в постоянном жилищном обустройстве состоит 123 семьи или 310 человек. В число имеющих право на государственную поддержку входят несовершеннолетние дети вынужденных переселенцев, не имеющие статус вынужденного переселенца, но имеющие право на получение социальной выплаты на приобретение жилья за счет средств федерального бюджета. В число участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» входит 116 семей или 225 человек.

Ежегодно Министерство социальной политики Правительства Калининградской области предоставляет в УФМС России по Калининградской области на согласование Сводный список граждан-участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2011-2015 годы (категория граждан, признанных в установленном порядке вынужденными переселенцами).

В 2012 году обеспечены государственными жилищными сертификатами для покупки жилья всего 11 семей или 28 человек.

2 человека - гражданин Сирии и гражданин Кыргызстана получили временное убежище на территории Российской Федерации.

В связи с изменением порядка пересечения государственной границы Российской Федерации послу вступления Литовской Республики и Республики Польша в Европейский Союз имеются трудности в оформлении документов, удостоверяющих личность иностранного гражданина, если срок действия данного документа истек или документ утерян. Заявителю приходится выезжать за получением нового документа в государство, где он раньше проживал, либо в посольство данной страны на территории Российской Федерации. Отсюда вытекают следующие проблемы: при отсутствии соответствующих действительных документов иностранные граждане не могут выехать железнодорожным транспортом, в то же время из-за

высокой стоимости авиабилетов они не могут воспользоваться услугами авиакомпаний.

В 2012 году УФМС России по Калининградской области выявлено 941 правонарушение о незаконном осуществлении иностранными гражданами и лицами без гражданства трудовой деятельности в Российской Федерации. По результатам рассмотрения постановлений об административных правонарушениях сотрудниками УФМС вынесено 940 решений о наложении административных штрафов.

В ежегодных и специальных докладах Уполномоченного по правам человека в Калининградской области неоднократно обращалось внимание на проблемы, связанные с необходимостью 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. Согласно ст.8 Закона "О праве граждан на свободу передвижения и выбор места жительства в пределах Российской Федерации"<sup>98</sup> регистрация по месту жительства и по месту пребывания хотя и является обязательной, носит уведомительный 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 N 4-П<sup>99</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 помощь, на совершение сделок с жильем, активное избирательное право. Отсутствие регистрации по месту проживания вызывает сложности

---

<sup>98</sup> Закон РФ от 25.06.1993 N 5242-1 "О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации"

<sup>99</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 N 713: [Постановление](#) Конституционного Суда РФ от 02.02.1998 N 4-П.



становится препятствием при оформлении на работу (в основном, это касается "режимных" предприятий); оформлении кредитов, в т.ч. ипотечных; оформлении детей в детские дошкольные учреждения; поступлении в вузы; оформлении документов в ГИБДД; постановке на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

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 сложно, даже при наличии судебного решения.

Необходимо закрепление законодательством Российской Федерации механизмов, гарантирующих уведомительный характер регистрации. 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 органах государственной власти.

В то же время Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят в первом чтении проект федерального закона № 200753-6 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Данный проект предлагает ужесточить административную ответственность, установленную для граждан Российской Федерации, за проживание без оформления регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а также установить уголовную ответственность за заведомо ложную регистрацию. Основанием для внесения указанного проекта федерального закона явилось пресечение сложившейся

практики так называемых «резиновых квартир», в первую очередь реализующейся для легализации незаконных миграционных потоков.

Вместе с тем проектом федерального закона, принятого в первом чтении, вводится уголовная ответственность даже в том случае, когда гражданин регистрирует в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении близкого родственника (супруга, родителей детей), однако, в силу различных обстоятельств фактически проживающих в ином месте. Представляется очевидным, что такая ситуация не носит общественно опасного характера и не образует состав преступления.

Данное деяние, очевидно, не подпадает и под понятие административного правонарушения, так как не создает угрозу защиты личности, охране прав и свобод человека и гражданина, охране здоровья граждан, санитарно-эпидемиологическому благополучию населения, защите общественной нравственности, охране окружающей среды, установленному порядку осуществления государственной власти, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, защите законных экономических интересов физических и юридических лиц, общества и государства.

В то же время, данный законопроект создает препятствия для трудовой миграции российского населения. Будучи юридически неисполнимым, он может быть использован как в политических целях, в качестве рычага давления на отдельных граждан, так и в коррупционных, как средство запугивания людей, не имеющих регистрации по месту проживания.

Представляется, что карательный характер закона негативно повлияет на граждан России, которые сдают или же снимают жилье, создаст колоссальную нагрузку на суды и правоохранительные органы. В случае принятия, закон первым делом ударит по самым незащищенным слоям населения: студентам, трудовым мигрантам из регионов, пенсионерам, сдающим комнаты, чтобы свести концы с концами.

Целям, которые декларируются в тексте законопроекта, он следовать не может, так как российское законодательство уже имеет правовые механизмы для привлечения к ответственности собственников "резиновых" квартир и нарушителей миграционного режима.

По сути, принятие данного законопроекта послужит вторжению в личное пространство граждан РФ, что является нарушением статьи 27 Конституции Российской Федерации.

## **VIII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА СПРАВЕДЛИВОЕ СУДЕБНОЕ РАЗБИРАТЕЛЬСТВО**

(ст. 6 Конвенции о защите прав человека  
и основных свобод, ст. 46, 47 Конституции РФ)

### **1. О соблюдении права на судебную защиту**

Конституция Российской Федерации в статье 2 провозглашает, что человек, его права и свободы - высшая ценность, а их признание, соблюдение и защита - обязанность государства. Положения статьи 18 Российской Конституции возлагают на органы правосудия обязанность обеспечить непосредственное применение конституционных норм о правах и свободах человека и гражданина. Нормы частей 1, 2 статьи 46 Конституции Российской Федерации гарантируют каждому судебную защиту его прав и свобод от их нарушений действиями (или бездействием) и решениями органов государственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц.

#### **1.1. Защита прав жителей Калининградской области Уставным Судом Калининградской области**

Одной из форм судебной защиты прав и свобод человека является конституционное (уставное) судопроизводство.

В соответствии с положениями статьи 83 закона Калининградской области "Об Уставном Суде Калининградской области"<sup>100</sup> правом на обращение в Уставный суд с запросом о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области законов Калининградской области, постановлений областной Думы, нормативных правовых актов Губернатора Калининградской области, Правительства Калининградской области, органов исполнительной власти Калининградской области, нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории Калининградской области, обладают в том числе граждане, включая иностранных граждан и лиц без гражданства, чьи права нарушаются нормативным правовым актом, либо объединения граждан.

---

<sup>100</sup> Закон Калининградской области от 02.10.2000 N 247 (ред. от 22.12.2009) "Об Уставном Суде Калининградской области".

В 2012 году в Уставный Суд поступило 36 письменных обращений. Уставным Судом вынесено 8 постановлений и 49 определений в защиту прав жителей Калининградской области.

К примеру, 4 марта 2012 года вступил в силу Закон Калининградской области от 15.02.2012 N 85 "О внесении изменений в Закон Калининградской области "О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма"<sup>101</sup>.

Согласно указанному Закону жители области могут теперь рассчитывать на реальную оценку их автотранспорта при подсчете чиновниками общей стоимости принадлежащего им имущества. Граждан поддержал Уставный суд Калининградской области, обязав Калининградскую областную Думу внести изменения в соответствующий закон. Данные поправки имеют важное значение при отнесении граждан к категории малоимущих.

*Поводом для судебного разбирательства явился отказ чиновников признать жительницу Калининграда гражданку Г. малоимущей с целью оформления комнаты в коммунальной квартире по договору социального найма. Г. собрала документы, касающиеся имеющегося у семьи имущества и получаемых доходов, но чиновники малоимущей ее не признали, оценив зарегистрированную за ней БМВ 1986 года выпуска в сумму более двух миллионов рублей, тогда как рыночная стоимость авто не превышала 80 тысяч рублей.*

*Г. обратилась в Уставный суд с заявлением признать несоответствующим Уставу области часть 3 статьи 9 вышеуказанного закона. Норма закона гласила, что оценка автомобиля «привязана» к ставке транспортного налога. Стоимость транспорта определялась следующим образом: стоимость одной лошадиной силы двигателя чиновники сначала умножали на число «лошадей» конкретной машины, а затем на тысячу.*

*В 2011 году Уставный суд области, в заседании которого приняли участие представители аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, выступившие в защиту прав граждан, признал региональный закон в этой части*

---

<sup>101</sup> Закон Калининградской области от 29.06.2005 N 617(ред. от 15.02.2012)"О порядке признания граждан малоимущими в целях определения права на получение жилых помещений из муниципального жилищного фонда по договору социального найма".

*несоответствующим Уставу области. По мнению суда, формула расчета стоимости транспортного средства изложена недостаточно ясно и четко, а потому порождает неоднозначное ее толкование при применении.*

*В январе 2012 года на заседании Калининградской областной Думы были приняты изменения в указанный закон. По новой редакции, оценка стоимости транспортного средства проводится либо на основе тех сведений, которые гражданин самостоятельно предоставит в администрацию, либо на основании отчета независимой оценочной организации.*

*Уставный Суд Калининградской области также установил, что действующая редакция регионального Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда»<sup>102</sup> ограничивает права граждан, претендующих на это звание и, соответственно, социальную поддержку.*

*К примеру, гражданин Г. жаловался Уполномоченному по правам человека на отказ в принятии документов на присвоение звания "Ветеран труда". Уполномоченный подготовил заключение о том, что гражданину Г. неправомерно отказано в присвоении звания "Ветеран труда". Заключение Уполномоченного было направлено в адрес министра социальной политики Калининградской области, однако министр с позицией Уполномоченного не согласился.*

*Уполномоченным было предложено гражданину Г. обратиться за защитой своих социальных прав в Уставный Суд Калининградской области.*

*Г. воспользовался рекомендацией Уполномоченного, обратился в Уставный Суд. Суд пришел к выводу, что оспариваемые заявителем нормы Порядка сужают круг лиц, имеющих право на присвоение звания "Ветеран труда", по сравнению с федеральным законодательством, признал положения подпункта 3 пункта 2 Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» не соответствующими Уставу области.*

*В апреле 2012 года Правительство Калининградской области внесло изменения в документ, убрав из него «привязку» к подписям руководителей нужного уровня. Кроме того, согласно новой редакции Порядка при присвоении звания «Ветеран труда» теперь учитываются не только награды государственных ведомств, но и других организаций. Главное чтобы этот знак отличия в труде был*

---

<sup>102</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 25.02.2011 N 129 "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда"

*учрежден в соответствии с законодательством СССР, РСФСР или РФ. Соответствующее постановление Правительства Калининградской области<sup>103</sup> вступило в силу 1 мая 2012 года.*

Таким образом, сложившаяся практика деятельности Уставного Суда Калининградской области доказывает, что судебный уставный контроль является эффективным правовым средством защиты прав и свобод человека и гражданина.

Необходимая информация о возможности обращения граждан в Уставный Суд Калининградской области размещена на официальном сайте Уставного суда Калининградской области [www.ustavsudklgd.ru](http://www.ustavsudklgd.ru).

## **1.2. Защита прав человека судами общей юрисдикции**

Судебная защита прав граждан была и остается основной составляющей системы защиты прав человека.

В 2012 году были продолжены мероприятия, направленные на реализацию прав граждан на правосудие: внедрение практики доступа к суду посредством Интернета и видео-конференц-связи, публикации судебных решений; реализация права на компенсацию за нарушение сроков рассмотрения дел и за неисполнение судебных решений и др.

Нерешенной остается проблема доверия общества к судебной власти.

Наметилась тенденция увеличения количества рассматриваемых судами дел, разрешение которых находится в компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. С множеством проблем, решение которых входит в компетенцию органов власти, граждане вынуждены обращаться в суд, что приводит к волоките, невозможности быстро и эффективно решать вопросы, перегрузке судебных органов.

По информации Калининградского областного суда, в 2012 году снизилось на 10,5 % - с 1 809 до 1 618 дел (- 191 дело), но остается достаточно высоким число заявлений граждан и организаций об **оспаривании действий (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления.** С

---

<sup>103</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 10.04.2012 N 232 "О внесении изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 25 февраля 2011 года N 129 "О порядке и условиях присвоения звания "Ветеран труда"

удовлетворением заявленных требований рассмотрено 27,5 % дел (или 286 дел из 1 040 дел, рассмотренных с вынесением решения), что в процентном отношении несколько ниже показателей 2011 г. - 32,2 % (или 375 дел из 1 164 рассмотренных с вынесением решения).

В структуре данных дел 1 348 дел окончено по **жалобам на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих**, из них с вынесением решения – 885 дел (231 – с удовлетворением требований, в том числе частично; 654 – с отказом в удовлетворении требований); прекращено – 413 дел; оставлено без рассмотрения – 41 дело, 9 – передано в другие суды.

Кроме того, 270 дел окончено по **жалобам на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления** – из них с вынесением решения – 155 дел (55 – с удовлетворением требований, в том числе частично; 100 – с отказом в удовлетворении требований); прекращено – 98 дел; оставлено без рассмотрения – 15 дел, 2 – передано в другие суды.

Часто должностные лица органов власти сами направляют людей в суд для решения вопросов, которые находятся в компетенции исполнительных органов власти.

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 их должностных лиц. Суды не должны подменять функции органов власти.

В 2012 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило 79 жалоб граждан на нарушение права на правосудие - 5% от общего количества жалоб (в 2011 году – 87, в 2010 году - 80, в 2009 году - 59, в 2008 году - 47 жалоб), в том числе: 39 жалоб на приговоры суда (36 – в 2011 году, 44 - в 2010 году), 16 - на гражданское судопроизводство (16 – в 2011 году, 17 - в 2010 году), 24 обращения связано с неисполнением решений судов (27 – в 2011 году, 19 в 2010 году).

Относительно небольшое количество обращений граждан в аппарат Уполномоченного по вопросам правосудия связано с просветительской работой сотрудников аппарата, разъясняющих заявителям, 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.

## **2. О проблемах исполнительного производства**

Право на судебную защиту предполагает, как неотъемлемый элемент, обязательность исполнения судебных решений. Своевременное исполнение судебных решений в конечном итоге является показателем эффективности правосудия.

Проблемы реализации прав и свобод человека в ходе исполнительного производства обсуждались в декабре 2012 года на Координационном совете российских уполномоченных по правам человека. В мероприятии принял участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

Участники заседания встретились с директором Федеральной службы судебных приставов – главным судебным приставом Российской Федерации А.О. Парфенчиковым, с которым обсудили наиболее острые вопросы обеспечения прав и свобод человека на стадии исполнения судебных решений.

Состоялся заинтересованный и конструктивный диалог, который касался самых злободневных проблем по исполнению судебных постановлений о розыске детей, предоставлении жилья военнослужащим, детям-сиротам, детям, оставшимся без попечения родителей, инвалидам, а также возмещения ущерба, взыскания алиментных платежей, заработной платы, компенсаций с предприятий-банкротов. Участники заседания были единодушны в том, что длительное – по нескольку лет – неисполнение судебных решений снижает авторитет государственной власти, служит поводом для обращений граждан не только к федеральному Уполномоченному по правам человека и его коллегам в субъектах Российской Федерации, но и в Европейский суд по правам человека.



По мнению собравшихся, для выполнения задач по неукоснительному исполнению судебных решений требуется законодательное совершенствование процедур исполнительного производства, в частности, по эффективному розыску должников и их имущества, для чего необходимо наделить судебных приставов-исполнителей оперативно-розыскными полномочиями; повышению эффективности защиты прав кредиторов первой и второй очереди; временному ограничению неплательщиков алиментов в специальных правах; солидарной обязанности должников и др.

Одной из важнейших проблем, препятствующих эффективности исполнения исполнительных документов, является отсутствие в общественном сознании понимания обязательности самостоятельного и добровольного исполнения судебных актов, а также нетерпимости к фактам уклонения от исполнения решения суда.

В настоящее время законодательство Российской Федерации предусматривает возможность добровольного исполнения требований исполнительных документов, в частности, в процессе гражданского или арбитражного судопроизводства, а также право должников на обжалование судебных решений.

Однако зачастую граждане и организации не исполняют своей обязанности по добровольному исполнению судебных актов и актов иных органов, что приводит к необходимости применения принудительного исполнения.

В большинстве случаев должники исполняют судебные акты и акты иных уполномоченных органов под угрозой наложения ареста на имущество либо обращения взыскания на него.

Вместе с тем каких-либо очевидных препятствий для добровольного исполнения должником судебных актов и актов иных органов до стадии возбуждения исполнительного производства не имеется.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» неисполнение постановления суда, а равно иное проявление неуважения к суду влекут ответственность, предусмотренную федеральным законом. В то же время в законодательстве отсутствуют нормы превентивного характера, побуждающие должника к добровольному и самостоятельному исполнению судебных актов, без предъявления исполнительного документа к принудительному исполнению.

Представляется, что применение принудительного исполнения должно являться крайней мерой, в связи с чем необходимо введение в законодательство норм, с одной стороны, побуждающих должников к скорейшему, самостоятельному и добровольному исполнению судебных актов и актов иных органов, с другой – усиливающих ответственность должников за их неисполнение.

В отношении реализации арестованного имущества должников основной проблемой, препятствующей эффективности исполнительного производства, является отсутствие нормативного документа, регламентирующего порядок подготовки и проведения торгов (комиссионной продажи) арестованного имущества.

ФССП России на протяжении последних лет изучалась практика принудительной реализации арестованного имущества иностранных государств. Результатом стала разработка документа, определяющего как общий порядок принудительной реализации, закрепления электронных торгов в качестве основного способа реализации, так и альтернативного порядка реализации – самостоятельная продажа арестованного имущества должником и возможность для взыскателя принять арестованный объект до его принудительной реализации.

Представляется, что принятие такого акта повысит эффективность исполнения судебных и иных актов и создаст более простой и прозрачный механизм реализации арестованного имущества.

Проблема неисполнения либо несвоевременного исполнения вступивших в законную силу судебных решений в Калининградской области также остается актуальной.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено 24 жалобы от граждан на неисполнение судебных решений (27 – в 2011, 19 - в 2010 году, 25 - в 2009 году, 3 - в 2008).

По информации Управления Федеральной службы судебных приставов по Калининградской области общее количество исполнительных производств, находящихся на исполнении в 2012 году - 633 тыс. исполнительных документов, что на 23,06 % (или на 146 тыс. исполнительных документов) больше по сравнению с 2011 годом. Окончены фактическим исполнением лишь 190 171.

Количество исполнительных документов, исполнительные действия по которым совершены с нарушением установленных сроков - 160 229. Остаток исполнительных производств на конец отчетного периода составил 369 817.

Общее количество поступивших на рассмотрение в Управление ФССП России по Калининградской области обращений в течение 2012 года составило 2183, отмечается снижение числа обращений на 45,5%.

Службе судебных приставов удалось добиться сокращения количества обращений, поступивших по категории исполнительных документов о взыскании алиментов, что связано как с уменьшением количества исполнительных документов, находившихся на исполнении (в 2012 году на исполнении находилось 14 436 исполнительных документов, в 2011 - 15 149 исполнительных документов), так и с уменьшением количества жалоб, поданных в порядке подчиненности по данной категории (в 2012 году — 29, в 2011 — 59), а также мерами, принимаемыми Управлением ФССП России по активизации работы.

В целях повышения эффективности исполнения исполнительных документов о взыскании алиментов на содержание детей в Управлении издано распоряжение от 02.03.2010 № 142р «Об активизации действий судебных приставов-исполнителей по исполнению и усилению контроля за исполнением исполнительных документов о взыскании алиментов, в том числе на содержание детей-сирот, оставшихся без попечения родителей».

В рамках взаимодействия с органами службы занятости населения продолжена работа по выдаче неработающим должникам по алиментам направлений в соответствующие центры занятости населения для решения вопроса об их трудоустройстве. В целях обмена информацией в отношении должников, получения информации об усыновлении несовершеннолетних детей, обеспечено проведение не реже одного раза в квартал сверок поступления исполнительных документов о взыскании алиментов с государственными учреждениями для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, с оформлением соответствующих актов.

Управлением разработана Памятка для бухгалтера, которая направляется в организации по месту работы должников одновременно с копиями исполнительных документов. В целях повышения эффективной работы по фактическому исполнению требований исполнительных документов по взысканию алиментных платежей структурными подразделениями Управления проведена акция «Вспомни о ребенке!». По результатам проводимых проверок и рассмотрения жалоб привлечено к дисциплинарной ответственности

158 должностных лиц, из них 9 объявлено неполное служебное соответствие.

По информации Калининградского областного суда, всего в 2012 г. федеральными судьями области было рассмотрено 934 жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, из них с вынесением решения – 588 дел (156 – с удовлетворением требований, в том числе частично; 432 – с отказом в удовлетворении требований); прекращено – 320 дел; оставлено без рассмотрения – 19 дел, 7 – передано в другие суды.

Для сравнения, в 2011 г. судами области было рассмотрено 1 044 жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, из них с вынесением решения – 612 дел (150 – с удовлетворением требований, в том числе частично; 462 – с отказом в удовлетворении требований); прекращено – 416 дел; оставлено без рассмотрения – 14 дел, 2 – передано в другие суды.

Основные причины, по которым граждане жалуются на судебных приставов: несвоевременное принятие судебными приставами-исполнителями предусмотренных законодательством мер принудительного исполнения, несоблюдение сроков совершения исполнительных действий, отсутствие у сторон исполнительного производства информации по совершенным исполнительным действиям, низкое качество подготовки сотрудниками ОСП ответов по обращениям граждан и юридических лиц.

В 2012 году на исполнении в структурных подразделениях Управления (с учетом остатка на начало года) находилось 83 исполнительных производств о предоставлении жилых помещений различным категориям граждан, из них 38 исполнительных производств о предоставлении жилья детям - сиротам, оставшимся без попечения родителей. Из указанного количества окончено 51 исполнительное производство, что составляет 64,4 % от общего количества исполнительных производств указанной категории, находящихся на исполнении. В результате активного взаимодействия с Правительством Калининградской области и непосредственно Губернатором фактическим исполнением окончено 45 исполнительных производств или 88,2 % от общего количества оконченных исполнительных производств данной категории. По состоянию на 01.01.2013 не окончено 32 исполнительных производства указанной категории.

Основными причинами, препятствующими своевременному исполнению судебных решений о

предоставления жилья гражданам, является отсутствие свободного жилого фонда, имеющийся жилой фонд не отвечает установленным санитарно-эпидемическим нормам, отсутствует финансирование на строительство указанного жилья.

В ходе осуществления исполнительных действий в отношении должника - муниципального образования судебный пристав-исполнитель затребует у должника сведения об имеющихся свободных жилых помещениях в жилищном фонде. При получении информации судебный пристав-исполнитель либо представитель должника информирует взыскателя о дате осмотра жилого помещения для определения возможности дальнейшей передачи его взыскателю.

При наличии требования в исполнительном документе о предоставлении жилья в соответствии с очередностью, в адрес должника направляется требование о предоставлении списков распределения жилья.

В 2012 году жалоб на действия судебных приставов-исполнителей по данной категории исполнительных производств не поступало, основная часть обращений в суды касается приостановки и отсрочки исполнения судебного решения.

В рамках исполнительных производств о предоставлении жилья гражданам судебными приставами-исполнителями должностные лица должников предупреждаются об уголовной ответственности, предусмотренной ст. 315 УК РФ; органы ответственные за составление проекта бюджета уведомляются о нахождении на исполнении исполнительных производств в отношении муниципальных образований.

С января 2012 года на Федеральную службу судебных приставов возложены отдельные функции, которые ранее, в силу их специфики, реализовывались органами внутренних дел - это розыск граждан (должников по исполнительным производствам и ответчиков по гражданским делам), розыск детей по исполнительным документам, содержащим требования об отобрании ребенка.

В настоящее время розыск может осуществляться на всей территории Российской Федерации, а в случаях, предусмотренных международными договорами, также на территории других государств. Для проведения розыскных мероприятий судебным приставам-исполнителям предоставлено право запрашивать сведения из банков данных оперативно-справочной, розыскной информации, Бюро кредитных историй, а в некоторых случаях на безвозмездной основе использовать возможности средств массовой информации. Кроме того,

впервые у судебного пристава-исполнителя появилось право использовать в процессе принудительного исполнения по заявлению взыскателя информацию, полученную от детективных агентств.

Кроме того, Федеральным законом от 06.12.2011 № 410-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О судебных приставах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» ФССП России переданы полномочия по административному выдворению иностранных граждан и лиц без гражданства за пределы Российской Федерации.

Исполнение постановлений судей о принудительном выдворении осуществляется непосредственно судебными приставами-исполнителями при участии судебного пристава по обеспечению установленного порядка деятельности судов, которым осуществляется препровождение выдворяемых лиц в специальные учреждения, создаваемые органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также их препровождение до пункта пропуска через Государственную границу Российской Федерации.

В качестве проблемных вопросов, влияющих на эффективность работы судебных приставов - достаточно низкая заработная плата и в связи с этим - сокращение кадров в Управлении (в 2012 году на 30 человек), недостаточная квалификация судебных приставов-исполнителей, в результате чего допускаются нарушения норм действующего законодательства, в том числе нарушение сроков рассмотрения обращений; высокая нагрузка по количеству исполнительных производств, находящихся на исполнении у судебного пристава-исполнителя.

Штатная численность государственных гражданских служащих по состоянию на 31.12.2012 составляла 752 государственных гражданских служащих, фактическая численность – 726 человек, из них 217 судебных приставов-исполнителей и 214 судебных приставов по обеспечению установленного порядка деятельности судов. Стаж государственной гражданской службы до 1 года имеют 26,5% судебных приставов-исполнителей.

Поскольку служба судебных приставов является единственным органом, осуществляющим принудительное исполнение, а судебный пристав выступает как представитель исполнительной власти и обладает особыми полномочиями - 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.

## **IX. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ**

В 2012 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассматривались обращения от военнослужащих и членов их семей в защиту их жилищных прав, по вопросам применения уголовно-процессуального законодательства, законодательства о военной службе.

Большинство жалоб удовлетворены после обращения Уполномоченного к руководству Балтийского Флота и прокурору Калининградской области: о восстановлении в очереди на получение жилья, о возобновлении производства по уголовному делу, об устранении недостатков в строительстве жилья.

Отдельные жалобы выходили за пределы компетенции Уполномоченного и подлежали разрешению в судебном порядке, о чем проинформированы заявители.

Жалоб, связанных с призывом на военную службу и на действия военного комиссариата Калининградской области к Уполномоченному в 2012 году не поступало.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является постоянным участником заседаний призывной комиссии Калининградской области и комиссии по рассмотрению обращений граждан по вопросам организации, обеспечения и проведения призыва на военную службу.

В связи с сокращением срока срочной службы в армии до одного года, в положительную сторону изменилась динамика выполнения плана призыва на срочную военную службу молодежи.

По информации военного комиссариата Калининградской области призвано граждан на военную службу — 3077 человек (план призыва — 3395 человек).

Количество призывников, освобожденных от призыва на военную службу и от исполнения воинской обязанности — 2117 человек, в том числе: ограниченно годных к военной службе — 1905; не годных к военной службе — 18; имеющих предусмотренную государственной системой аттестации ученую степень — 29; близкий

родственник которых погиб (умер) в связи с исполнением обязанностей военной службы по призыву — 2 человека.

Количество поданных исков и жалоб в суд, связанных с призывом на военную службу, в которых участвовал военный комиссариат Калининградской области — 59 (из них в 14 случаях — как ответчик, в остальных случаях — как третье лицо).

Случаев призыва на военную службу лиц, негодных для прохождения военной службы по призыву не имеется.

В ходе призыва от призывников поступило 10 обращений по вопросу направления их на альтернативную гражданскую службу.

Заслуживает внимания опыт Уполномоченного по правам человека Республики Татарстан - призывников из своей Республики Уполномоченный или сотрудники аппарата лично сопровождают на место прохождения службы. Это стало возможно благодаря обращению Министерства обороны РФ к родителям и представителям общественных организаций, с просьбой организовать сопровождение призывников до воинской части, чтобы избежать нежелательных инцидентов в дороге. Омбудсман Татарстана, как и некоторые омбудсмены из других регионов России решили не упускать такую возможность.

В 2012 году Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан С. Сабурская приняла личное участие в сопровождении 35 призывников из Республики Татарстан в город Калининград.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области оказал содействие в организации визита омбудсмана Татарстана в Калининградскую область с 30 ноября по 2 декабря 2012 года.

Жалоб во время перевозки команды из Казани в Калининград не поступало.

Уполномоченные по правам человека Калининградской области и Татарстана встретились с заместителем командующего Балтийским флотом по воспитательной работе, с военным прокурором Балтийского флота, с которыми обсудили вопросы прохождения службы призывниками. В частности, военный прокурор отметил, что на флоте предпринимаются серьезные меры по профилактике и выявлению неуставных отношений: это и регулярные телесные осмотры военнослужащих, и запросы соответствующей информации военной прокуратурой из госпиталей. Кроме того, на кораблях, которые выходят на задания в море на срок более одного месяца, в



обязательном порядке присутствует представитель военной прокуратуры Балтийского флота.

За период осеннего призыва 2012 года более двухсот призывников из Республики Татарстан прибыли в Калининград. В целом представителями Балтийского флота отмечен хороший уровень допризывной подготовки татарстанцев, которые успешно проходят срочную военную службу.

В ходе поездки омбудсмены посетили в/ч 30616-19, являющуюся одновременно распределительным пунктом и местом размещения Призывной комиссии Калининградской области, побывали на флагманский корабле Балтийского флота – эскадренном миноносце «Настойчивый», на котором проходят службу 371 военнослужащий.

На военном корабле, а затем и в Доме офицеров в г.Балтийске состоялись встречи с моряками-татарстанцами, проходящими срочную военную службу в Калининградской области. Необходимо отметить, что отзывы ребят о службе, которые прозвучали как во время общей встречи с участием заместителя командующего Балтийским флотом, так и в ходе личных бесед были только положительными. Ни одной жалобы от моряков на неправомерные действия со стороны сослуживцев или командного состава не поступило.

По итогам посещения части, военного корабля и встречи с моряками Уполномоченный по правам человека из Татарстана положительно охарактеризовала условия, в которых проходят службу ее земляки, выразила благодарность Уполномоченному по правам человека в Калининградской области за помощь в организации рабочей поездки.

Несмотря на происшедшие позитивные изменения в вопросах призыва молодежи на военную службу, рекомендую:

- усилить прокурорский надзор за процедурой призыва военными комиссариатами, особенно в вопросах отказа в предоставлении отсрочки от призыва на военную службу по уважительным причинам;
- качественно улучшить работу призывной медицинской комиссии с целью выявления болезней у призывников, препятствующих прохождению военной службы;
- шире использовать общественный контроль в работе призывных комиссий;
- усилить взаимодействие правоохранительных органов на местах и военных комиссариатов по вопросам установления регистрации и

фактического проживания призывников с целью оповещения их о призыве на военную службу;

- освещать результаты работы призывных комиссий в СМИ.

По информации командования Балтийского флота, состояние правопорядка и воинской дисциплины на Балтийском флоте в 2012 году обеспечило поддержание установленной боевой готовности сил флота, решение стоящих перед флотом задач.

В результате принятых командованием, штабами, органами по работе с личным составом мер, удалось в 2 раза сократить количество межличностных преступлений (со 191 в 2011 году до 95 в 2012 году).

По информации военной прокуратуры Балтийского флота, в 2012 г. военным следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Балтийскому флоту и органами дознания в Вооруженных Силах Российской Федерации, иных войсках, воинских формированиях и органах, в которых законом предусмотрена военная служба, дислоцированных на территории Калининградской области, возбуждено 54 уголовных дела о преступлениях, связанных с нарушениями уставных правил взаимоотношений между военнослужащими. В 2012 году за нарушение уставных правил взаимоотношений между военнослужащими осуждено 30 (в 2011 году - 62) военнослужащих, из которых 3 сержанта контрактной службы и 27 военнослужащих по призыву. За совершение рукоприкладства осуждено 16 (в 2011 году - 31) военнослужащих, из которых 9 (16) офицеров, 1 (7) сержант контрактной службы и 6 (7) военнослужащих по призыву.

Всего 2012 г. в войсках, воинских формированиях и органах, дислоцирующихся на территории Калининградской области, учтено 349 преступлений (в 2011 г. - 382, -8,6%), в том числе 272 (336, -19,0%) - в воинских частях и учреждениях Балтийского флота.

В целом состояние и динамика преступности по итогам 2012 года, наряду со снижением общей численности общественно опасных деяний (- 8,6%), характеризуется сокращением числа преступных посягательств на жизнь и здоровье граждан (в 2 раза, 9), военное имущество и бюджетные средства, выделенные на нужды обороны (- 36,7%, 38), уменьшением количества преступлений против государственной власти, интересов государственной службы (-14,0%), 74). Среди последних существенно снизилось количество превышений должностных полномочий (в 2,4 раза, 28), в основном, за счет рукоприкладств (сокращение в 2 раза, 22).

Наиболее значимые изменения произошли среди преступлений против военной службы (-33,9%, 82), где значительно сократилось количество нарушений уставных правил взаимоотношений между военнослужащими (- 42,3%, 56). Общее число насильственных преступлений на почве неуставных взаимоотношений и рукоприкладств в войсках уменьшилось в 1,8 раза (со 176 до 96), количество пострадавших от них лиц - в 2 раза (со 158 до 79).

Позитивные изменения в динамике преступности против военной службы обусловлены, прежде всего, снижением ее уровня среди военнослужащих по призыву, которыми в 2012 г. совершено всего 54 (108, снижение в 2 раза) преступления данной категории.

В 2012 г. в войсках, воинских формированиях и органах, дислоцирующихся на территории Калининградской области, зарегистрировано 13 случаев гибели военнослужащих: в результате дорожно-транспортных происшествий погибло 5 военнослужащих, самоубийств - 1, несчастных случаев - 1, вследствие болезни - 4, в результате преступных действий иных лиц 2.

Среди погибших - 4 офицера, 2 прапорщика, 1 военнослужащий, проходивший военную службу по призыву, 6 - по контракту, из числа рядового и сержантского состава.

В 2012 году было выявлено 4 факта привлечения военнослужащих Балтийского флота к принудительному труду, не связанные с исполнением обязанностей военной службы.

Два офицера, привлекавшие военнослужащих к принудительному труду, были осуждены военным судом за превышение должностных полномочий по ст. 286 УК РФ и уволены с военной службы.

В 2012 г. военной прокуратурой Балтийского флота и военными прокуратурами гарнизонов Балтийского флота в деятельности воинских должностных лиц выявлялись нарушения прав военнослужащих в сфере материально-бытового обеспечения, обеспечения безопасных условий военной службы, защиты жизни и здоровья.

Наибольшие проблемные вопросы возникали в сфере своевременного обеспечения денежным довольствием военнослужащих по контракту и призыву.

Проведенными надзорными мероприятиями установлено, что по вине должностных лиц ФКУ «Единый расчетный центр Министерства обороны Российской Федерации» по состоянию на

01.03.2013 не было выплачено денежное довольствие за февраль 2012 г. 3651 военнослужащему по контракту 46 воинских частей Балтийского флота.

По информации военной прокуратуры Балтийского флота, на морально-психологическое состояние и боеготовность воинских частей и формирований, дислоцирующихся в Калининградской области, непосредственное влияние оказывает нарушение конституционных прав военнослужащих на жилье.

Несмотря на некоторые положительные результаты по жилищному обеспечению военнослужащих, состояние законности в рассматриваемой сфере остается на невысоком уровне, а отдельными воинскими должностными лицами и органами военного управления по-прежнему допускаются нарушения законов, что отрицательно сказывается на эффективности и результативности принимаемых мер. По состоянию на 20.03.2013 подлежит обеспечению постоянным жильем 1526 человек (на 01.01.2012 - 2356, на 01.01.2011 - 2861), проходящих военную службу (уволенных) в Калининградской области, состоящих на учете нуждающихся в обеспечении постоянным жильем.

По информации командования Балтийского флота, общее количество военнослужащих, нуждающихся в жилье, составило 3781 человек, в том числе нуждающихся в служебном жилье — 2223 человека.

Нарушения законодательства в основном обусловлены непродуманностью и неподготовленностью мероприятий по реформированию системы жилищного обеспечения военнослужащих и Вооруженных Сил Российской Федерации в целом, ненадлежащим учетом жилых помещений, отсутствием надлежащего планирования при строительстве и приобретении жилья.

К числу наиболее характерных правонарушений относятся слабый контроль за строительством жилья, необоснованное затягивание уполномоченными органами распределения жилья, в том числе с нарушением порядка очередности, ненадлежащий учет жилья, недостатки в организации работы по признанию военнослужащих нуждающимися в жилье, нарушения порядка рассмотрения обращений граждан по жилищным вопросам, упущения должностных лиц при длительном непринятии мер по увольнению военнослужащих, обеспеченных жилыми помещениями.

Напряженная обстановка по обеспечению жильем военнослужащих усугубляется отказом отдельными органами

местного самоуправления в заключении с военнослужащими договоров найма служебного жилого помещения.

В 2012 году для обеспечения военнослужащих и членов их семей жилыми помещениями началось строительство квартала жилых домов на 789 квартир по ул. Ломоносова в городе Калининграде (постоянное жилье), а также строительство квартала жилых домов на 1242 квартиры по ул. Верхнее шоссе в городе Балтийске (служебное жилье).

Компенсация, выплачиваемая за наем жилья (на двух человек — 3600 рублей, на трех человек — 5400 рублей) не покрывает издержек военнослужащих по контракту на эти цели, поскольку стоимость найма однокомнатной, либо двухкомнатной квартиры в Калининградской области по состоянию на 2012 год составляла 12000 — 20000 рублей в месяц.

Очевидно, что жилищные права военнослужащих в части обеспечения их жильем все еще нарушаются, что характерно для России в целом и требует принятия решений на федеральном уровне.

## **Х. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УСЛОВИЯХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

### **1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний**

За последние пять лет наметилась устойчивая тенденция к снижению количества лиц, отбывающих наказание в исправительных учреждениях Управления Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) России по Калининградской области.

В учреждениях УФСИН Российской Федерации по Калининградской области на 1 января 2013 года содержалось 4074 человека (на 1 января 2012 года — 4277), в том числе 3697 мужчин (на 1 января 2012 года — 3917), 363 женщин (на 1 января 2012 года — 347), 14 несовершеннолетних (на 1 января 2012 года — 13).

Количество лиц, отбывающих наказание в исправительных колониях области, сократилось на 423 человека (в 2011 году — на 182 человека).

Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата регулярно проводят самостоятельные, а также совместные с руководством УФСИН России по Калининградской области проверки соблюдения прав человека в учреждениях пенитенциарной системы,

участвуют в мероприятиях, проводимых УФСИН РФ по Калининградской области.

С октября 2010 года вступила в силу Концепция развития уголовно-исполнительной системы российской Федерации<sup>104</sup>, предусматривающая основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества, обеспечивающая функционирование уголовно-исполнительной системы на период до 2020 года.

В сфере социальной, психологической, воспитательной и педагогической работы с осужденными Концепцией предусматривается создание справедливой и эффективной системы стимулов осужденных к законопослушному поведению («социальные лифты»).

Система «социальных лифтов» представляет собой механизм изменения условий отбывания наказания, изменения вида исправительного учреждения, замены не отбытой части наказания более мягким видом наказания, условно-досрочного освобождения посредством оценки комиссией исправительного учреждения поведения осужденных с помощью определенных критериев.

В 2011 году система «социальных лифтов» внедрена и в деятельность всех исправительных учреждений УФСИН России по Калининградской области, а в 2012 году она реализована во всех учреждениях и дала свои положительные результаты в перевоспитании осужденных.

Уполномоченный и сотрудники Аппарата принимали участие в работе отдельных комиссий, образованных в учреждениях по использованию системы «социальных лифтов». Результаты работы данных комиссий показали, что данная система максимально способствует исправлению и перевоспитанию осужденных, которые выразили желание заменить неотбытую часть наказания более мягким или условно-досрочно освободиться. Так, например, в ФКУ СИЗО-1 г. Калининграда 45 заключенных выразили намерение изменить условия отбытия наказания в 2012 году.

Такая работа активно проводилась в 2012 году администрациями всех исправительных учреждений, что

---

<sup>104</sup> Распоряжение Правительства РФ от 14.10.2010 N 1772-р <О Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года>

положительно повлияло на поведение осужденных, их исправление и перевоспитание, что указывает и на сокращение численности осужденных.

Тем не менее, в адрес Уполномоченного по правам человека из мест лишения свободы системы УФСИН РФ по Калининградской области продолжали поступать жалобы на ненадлежащие условия содержания в исправительных учреждениях; необоснованное наложение дисциплинарных взысканий; ненадлежащее медицинское обслуживание; на нарушение правил внутреннего распорядка исправительных учреждений; на неотправку почтовой корреспонденции; на необоснованный отказ администрации исправительных учреждений в ходатайстве перед судом об условно-досрочном освобождении от наказания; на отказ в предоставлении администрацией исправительных учреждений свиданий с родными и близкими.

По всем обращениям Уполномоченным по правам человека, а также по инициативе Уполномоченного органами прокуратуры проведены проверки, о результатах которых были проинформированы заявители.

В 2012 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были проверены по обращениям подозреваемых, обвиняемых и осужденных следующие учреждения пенитенциарной системы Калининградской области: ФКУ ИЗ-39/1; ФКУ ИЗ-39/3; ФКУ — ИЗ-39/4; ФКУ ИК-13, ФКУ — ИК-9; ФКУ ИК-8; ФКУ ИК-7; ЛИУ-5, следственный изолятор УВД Калининграда, специальный приемник-распределитель УМВД г. Калининграда для содержания административно-задержанных лиц.

Проверки показали, что в целях защиты прав осужденных, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, требуют своего разрешения следующие вопросы:

- соблюдение норм санитарной площади камер в СИЗО, установление радиоточек в каждой камере, совершенствование естественной вентиляции камер, их освещение и реконструкция санитарных узлов некоторых камер (замена чаши-генуя на унитаз, установка надлежащих экранов, ограждающих санузлы от жилой площади);
- максимальное трудоустройство трудоспособных осужденных;
- устранение нарушений, связанных с водворением в штрафной изолятор за нарушение правил внутреннего распорядка учреждения, особенно за незначительные дисциплинарные нарушения Правил внутреннего распорядка, на максимальный срок (15 суток);

- усиление контроля за правомерностью наложения дисциплинарных взысканий, за необоснованным длительным содержанием осужденных в штрафном изоляторе за незначительные нарушения Правил внутреннего распорядка;
- улучшение медицинского обслуживания осужденных;
- техническое оснащение медицинских учреждений УФСИН необходимым оборудованием, медицинским инвентарем и новейшей диагностической аппаратурой;
- укомплектование всех медицинских учреждений УФСИН специалистами в соответствии с утвержденным штатным расписанием;
- увеличение федерального объема финансирования для лечения ВИЧ-инфицированных и больных туберкулезом;
- улучшение медицинского обслуживания ВИЧ-инфицированных осужденных, обеспечение им надлежащего лечения, питания и обследование их на вирусную нагрузку;
- совершенствование воспитательной работы администрацией учреждений в отношении осужденных, а также в отношении сотрудников учреждений;
- улучшение обеспечения библиотек учреждений системы УФСИН РФ необходимой юридической литературой и литературой для иностранных граждан;
- обеспечение и усиление контроля за своевременным отправлением адресатам всей почтовой корреспонденции администрацией учреждений, особенно закрытой корреспонденции по жалобам заключенных в суды, органы прокуратуры, Уполномоченному по правам человека;
- оказание квалифицированной правовой помощи подозреваемым, обвиняемым и осужденным лицам по вопросам защиты их интересов по уголовному делу; защиты их личных имущественных и не имущественных прав;
- решение вопросов по реабилитации осужденных после освобождения их из мест лишения свободы; оказание им помощи в трудоустройстве, жилье, временном материальном обеспечении, получении гражданства Российской Федерации и решение вопросов паспортизации;
- повышение заработной платы сотрудников исправительных учреждений, создание им социальных гарантий и обеспечение жильем; укомплектование исправительной системы высококвалифицированными кадрами;



- строительство новой колонии строгого режима по типовому проекту, отвечающему требованиям закона и выведение из городской черты Калининграда ФКУ ИК-9.

## **2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации**

Условия содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений, регламентируются Федеральным Законом № 105 «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»<sup>105</sup>. Он регулирует условия и порядок содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений.

За последние несколько лет существенно и позитивно изменились условия содержания подозреваемых и обвиняемых в изоляторах временного содержания при отделах внутренних дел Калининградской области, что отразилось на соблюдении прав и свобод лиц, содержащихся в них.

Положительные сдвиги в улучшении условий содержания в ИВС региона достигнуты совместными усилиями УМВД РФ по Калининградской области, Калининградской областной прокуратуры, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, при поддержке Правительства Калининградской области и глав районных администраций.

В последние годы произведены ремонты и реконструкции всех изоляторов временного содержания Калининградской области, за исключением ИВС УМВД России по городу Калининграду.

Следует отметить более позитивное и гуманное отношение к заключенным со стороны сотрудников ИВС УМВД России по Калининградской области.

В 2012 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были проверены в плановом порядке изоляторы временного содержания ОВД городов Светлогорска, Зеленоградска, Полесска, Гвардейска, Правдинска, Багратионовска, Черняховска, Советска.

---

<sup>105</sup> Федеральный закон от 15.07.1995 N 103-ФЗ (ред. от 03.12.2011) "О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений"

В 2012 году в аппарат Уполномоченного продолжали поступать жалобы от граждан на неудовлетворительные условия содержания в изоляторах временного содержания Калининградской области, на применение физических мер воздействия, однако эти жалобы в основном касались событий периода 2001 -2010 годов, когда реконструкция изоляторов временного содержания области еще до конца не была произведена.

За последние три года отремонтированы и в основном приведены в соответствие с требованиями Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» изоляторы временного содержания в следующих городах Калининградской области: Нестерове, Краснознаменске, Советске, Гусеве, Черняховске, Багратионовске, Правдинске, Светлогорске, Пионерском, частично в Гвардейске.

После проведенной руководством УМВД России по Калининградской области реорганизации ИВС, действующими и в основном соответствующими требованиям закона остаются в настоящее время изоляторы временного содержания в городах: Нестерове, Краснознаменске, Советске, Гусеве, Черняховске, Гвардейске, Багратионовске, Светлогорске.

Изоляторы временного содержания в ОВД городов Озерска, Немана, Славска, Правдинска, Полесска, Балтийска, Пионерского, Зеленоградска сокращены и перестали функционировать как самостоятельные структуры и действуют лишь как вспомогательные ИВС. Подозреваемые и обвиняемые, ранее содержавшиеся в этих ИВС, в настоящее время в основном содержатся в близлежащих ИВС. Подозреваемые и обвиняемые из городов Славска и Немана направляются в ИВС ОВД г. Советска; из Озерска — в ИВС ОВД г. Черняховска, из городов Полесска, Правдинска — в ИВС ОВД г. Гвардейска; из городов Пионерского, Зеленоградска — в ИВС ОВД г. Светлогорска; из г. Балтийска — в ИВС при УМВД России по г. Калининграду.

Вспомогательные ИВС, где работают только конвойные группы, оказывают помощь сотрудникам следствия для проведения следственных действий в отношении подозреваемых и обвиняемых, а также оказывают помощь судам в проведении судебных заседаний, по уголовным делам, длящимся до десяти суток.

Проведенной реконструкцией и ремонтом помещений ИВС осуществлены следующие улучшения условий содержания заключенных:

- 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 или чаши Генуя;
- в камерах ИВС установлены кровати, каждому заключенному предоставлено индивидуальное спальное место;
- подозреваемые и обвиняемые в камерах ИВС обеспечиваются матрацами, одеялами, подушками, постельными принадлежностями;
- камеры названных выше ИВС оборудованы радиоточками;
- оборудованы помещения для хранения личных вещей, туалетных принадлежностей;
- во всех помещениях названных ИВС проведен надлежащий косметический ремонт, регулярно поддерживается чистота и порядок;
- отдельные ИВС оборудованы санпропускниками с камерами дезинфекции;
- питание лиц, содержащихся в ИВС, осуществляется в соответствии с требованиями санитарных правил 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 распорядком дня ИВС;
- в большинстве вышеназванных ИВС ОВД имеются прогулочные дворики;
- ИВС оборудованы следственными кабинетами, в которых заключенные имеют возможность общаться с защитниками наедине.

Благодаря улучшениям условий содержания, от заключенных из перечисленных выше ИВС в 2012 году не было жалоб на условия содержания и действия администрации.

В ряде ИВС ОВД области и Калининграда отсутствуют прогулочные дворики, а там, где они имеются (в Краснознаменске, Черняховске, Озерске, Зеленоградске, Гусеве, Славске, Полесске), нерегулярно используются для проведения ежедневных часовых прогулок заключенных, что порождает отдельные жалобы.

Во избежание вспышек инфекций 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 матрасов, подушек, которыми в камерах пользуются разные лица.

Общеизвестно, что ненадлежащие условия содержания в ИВС ОВД подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц противоречат нормам Европейской конвенции о правах человека<sup>106</sup>, ст. 21 Конституции Российской Федерации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания<sup>107</sup>, а также иным нормам международного и российского права.

В соответствии со ст. ст. 150, 151 Гражданского кодекса Российской Федерации здоровье и иные не имущественные права, а также нематериальные блага, принадлежащие гражданину в силу закона, подлежат судебной защите.

В настоящее время имеется сложившаяся стабильная 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. Наблюдается тенденция к ежегодному росту таких исков со стороны осужденных, отбывающих наказание, в пределах установленных законом сроков исковой давности.

В 2013 году руководством УМВД России по Калининградской области запланировано строительство нового ИВС в г. Балтийске, г. Калининграде, а также нового спецприемника-распределителя для содержания лиц, подвергнутых судами к административной ответственности. Министерством внутренних дел Российской Федерации денежные средства для этих целей уже выделены.

Уполномоченный по правам человека в 2012 году, как и в предыдущие годы, проводил экспертизы условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС районных ОВД. По запросам

---

<sup>106</sup> "Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания" (Заключена 10.12.1984)

<sup>107</sup> "Конвенция против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания" (Заключена 10.12.1984)

судов городов Калининграда, Советска, Зеленоградска, Светлогорска давал судам заключения о соответствии либо несоответствии условий содержания в отдельных изоляторах временного содержания требованиям закона.

В 2012 году в суды с исками о взыскании компенсации морального вреда в связи с ненадлежащими условиями содержания в ИВС обратились 173 осужденных, что на 50 обращений больше, чем в 2011 году (123 обращения).

Сложившаяся устойчивая практика вынесения судами решений по искам заключенных о взыскании компенсации морального вреда в связи с ненадлежащими условиями содержания в местах принудительного содержания в определенной мере способствует решению вопросов, связанных с улучшением условий содержания подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: выделяются федеральные денежные средства и производится ремонт и реконструкция ИВС отделов внутренних дел Калининградской области.

Несмотря на достигнутые успехи в улучшении условий содержания подозреваемых и обвиняемых в 2012 году в ИВС ОВД области, в оставшихся вспомогательных изоляторах временного содержания (Немана, Краснознаменска, Славска, Озерска, Полесска, Гвардейска, Калининграда) в настоящее время 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, по соблюдению законности содержания под стражей задержанных и арестованных лиц, приведению условий их содержания в соответствие требованиям закона;
- организовать повсеместно трехразовое питание подозреваемых и обвиняемых;
- усилить контроль за правомерностью применения физической силы к подозреваемым и обвиняемым;
- 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 в тех ИВС ОВД, где имеются прогулочные дворики;

— изыскать возможности отдельного размещения в камерах ИВС курящих и некурящих заключенных;  
— установить в каждой камере ИВС радиоприемники, оборудовать камеры необходимой мебелью, согласно требованиям закона;  
— изыскать возможности дальнейшего ремонта и реконструкции вспомогательных ИВС ОВД городов Немана, Краснознаменска, Озерска, Славска, Полесска, Гвардейска и Калининграда, а также строительства прогулочных двориков в ИВС районных ОВД в Озерске, Немане, Гвардейске, Правдинске, Багратионовске, Калининграде.

В Калининградской области с 2010 года создана и функционирует система общественного контроля за соблюдением прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

В 2011 году 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>108</sup> по представленной рекомендации Общественной палаты Калининградской области Совет Общественной палаты Российской Федерации утвердил новый состав общественной наблюдательной комиссии Калининградской области в составе 12 человек (ранее в состав комиссии входило только 4 человека).

Уполномоченный по правам человека и члены наблюдательной комиссии активно сотрудничали в 2012 году, проводили совместные проверки по жалобам заключенных, участвовали в заседаниях круглых столов. Общественный контроль в местах принудительного содержания позволяет в максимальной степени обеспечить соблюдение прав граждан.

## **XI. О ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ, РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ**

Необходимость гражданско-правового образования закреплена в международных правовых актах и в нормах российского законодательства.

Положения, касающиеся образования в области прав человека, включены во многие международные договоры и документы,

---

<sup>108</sup> Федеральный закон от 10.06.2008 N 76-ФЗ (ред. от 06.12.2011) "Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания"

ратифицированные Российской Федерацией, в том числе Всеобщую декларацию прав человека, 1948 год (статья 26); Конвенцию о правах ребенка, 1989 год (статья 29).

Так, в Конвенции о правах ребенка отмечается, что образование ребенка должно быть направлено на воспитание уважения к правам человека и основным свободам, а также принципам, провозглашенным в Уставе ООН (ст. 29).

Необходимость гражданско-правового образования закреплена и в нормах российского законодательства.

Согласно п.1 ст. 2 Закона Российской Федерации "Об образовании"<sup>109</sup> государственная политика в области образования основывается на следующих принципах: гуманистический характер образования, приоритет общечеловеческих ценностей, жизни и здоровья человека, свободного развития личности, воспитание гражданственности, трудолюбия, уважения к правам и свободам человека, любви к окружающей природе, Родине, семье.

Государственная региональная политика в сфере образования в Калининградской области строится на основе принципов: приоритета ценностей демократии, правовой культуры, культуры мира, свободного развития личности, воспитания гражданственности, толерантности, уважения к правам и свободам человека<sup>110</sup>.

5 мая 2011 года Президентом РФ утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан.

Основы направлены на формирование высокого уровня правовой культуры населения, традиции безусловного уважения к закону, правопорядку и суду, добропорядочности и добросовестности как преобладающей модели социального поведения, а также на преодоление правового нигилизма в обществе, который препятствует развитию России как современного цивилизованного государства.

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.

---

<sup>109</sup> Закон РФ от 10.07.1992 N 3266-1 "Об образовании"

<sup>110</sup> Закон Калининградской области от 05.02.1998 N 48 "Об образовании"

Уполномоченный по правам человека выступил инициатором внесения в законодательство Калининградской области комплекса поправок, нацеленных на выработку единой региональной политики в области образования, направленной на общедоступное гражданско-правовое образование, создание системы комплексного непрерывного гражданско-правового образования.

В Калининградской области по инициативе и с помощью Уполномоченного по правам человека в 2008 году была разработана и утверждена Министерством образования Калининградской области Концепция гражданско-правового образования на 2008-2011 гг.

В соответствии с Концепцией в образовательных учреждениях Калининградской области при активном участии Уполномоченного по правам человека проводились мероприятия по обучению участников образовательного процесса правам человека и способам их защиты, методам преподавания права, прав человека.

К сожалению, действие Концепции гражданско-правового образования в Калининградской области на 2008-2011 г.г. на новый период не продлено. Региональная целевая программа гражданско-правового образования не принята.

Просветительские мероприятия в данной области образования и воспитания проводятся бессистемно, мониторинг гражданско-правового образования с привлечением экспертов в данной области, в том числе Уполномоченного по правам человека, не проводится.

Конкурсы, олимпиады, викторины, направленные на оценку знаний в области прав человека, прав ребенка, Министерством образования Калининградской области не иницируются.

Информационные, справочные, методические материалы по инициативе, при участии либо поддержке Министерства образования Калининградской области в целях распространения знаний о правах человека, формирования гражданственности практически не издаются.

В 2012 году в целях правового просвещения выпускников детских домов и школ-интернатов Министерством образования Калининградской области выпущен единственный информационно-правовой сборник «Подсказки выпускнику детского дома», в котором приведены ответы на наиболее распространенные вопросы по защите имущественных прав, права на образование, медицинскую помощь, трудоустройство и другие, указаны телефоны специалистов органов опеки и попечительства и иных структур, призванных защищать права граждан.



Гражданско-правовое просвещение, в том числе воспитанников детских интернатных учреждений в Калининградской области, по-прежнему осуществляется в основном по инициативе и силами общественных организаций.

В то же время, как сообщается Министерством образования, отработанные в ходе реализации Концепции механизмы продолжают действовать в образовательных учреждениях региона.

Уполномоченный по правам человека принимал участие в "круглых столах", конференциях, семинарах и иных мероприятиях, организованных партнерами Уполномоченного в области гражданско-правового образования.

Так, в 2012 году продолжилось сотрудничество с вузами города Калининграда - БФУ им. Канта, Калининградским юридическим институтом, Калининградским филиалом академии народного хозяйства, другими образовательными учреждениями, общественными организациями области. Так, в апреле 2012 года аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области посетили студенты Калининградского филиала Санкт-Петербургской Академии управления и экономики, обучающиеся по специальности «Связи с общественностью». Молодые люди ознакомились с правовой основой и основными направлениями деятельности Уполномоченного по правам человека, общались с сотрудниками аппарата, узнали о проблемах соблюдения прав человека в Российской Федерации и специфике защиты прав человека в Калининградской области. Студенты узнали об основных способах и механизмах защиты прав человека, о порядке обращения к Уполномоченному по правам человека и в другие государственные и муниципальные органы, об ошибках, которые зачастую допускают граждане, обращаясь к представителям органов власти.

3 мая 2012 года Уполномоченный по правам человека принял участие в презентации символа прав человека. Мероприятие состоялось в Генеральном консульстве ФРГ в Калининграде. Презентацию символа прав человека провел вице-консул по визовым и правовым вопросам Матиас Вайс. Логотип прав человека был создан в рамках выдвинутой в 2010 г. международной инициативы «Логотип прав человека». Цель инициативы заключалась в разработке признанного во всем мире логотипа в поддержку всемирного правозащитного движения. Официальное завершение конкурса состоялось в сентябре 2011 г. на сессии Генеральной ассамблеи ООН. Логотип-победитель сочетает в себе силуэты руки и птицы,

символизируя идею Всеобщей декларации прав человека о том, что права человека являются основой для создания мира, в котором будут царствовать свобода, справедливость и всеобщий мир.

В мае 2012 года Уполномоченный по правам человека встретился с представителями Ассоциации молодых инвалидов «Аппарель».

Традиционно Уполномоченный по правам человека принимал участие в ежегодных мероприятиях, приуроченных ко Дню толерантности, ко Дню прав ребенка, ко Дню прав человека, ко Дню Конституции Российской Федерации и другим правозащитным датам.

24 октября 2012 года в День Организации Объединенных Наций представитель аппарата Уполномоченного по правам человека принял участие в научно-практической конференции «Права человека в современном мире», приуроченной ко Дню Организации Объединенных Наций. Конференция проходила в Калининградском Торгово-экономическом колледже Российской Академии народного хозяйства. Студенты и преподаватели колледжа представили презентации с предложениями и рекомендациями органам государственной власти по совершенствованию законодательства в области прав человека. В завершение конференции представителем аппарата Уполномоченного была проведена деловая игра из курса «Живое право», разработанного институтом права им. Принца П.Г. Ольденбургского (С-Петербург).

12 декабря в День Конституции Российской Федерации в школе-интернате «Андрея Первозванного Кадетский морской корпус» состоялось заседание дискуссионного клуба по теме «Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации». В дискуссии принял участие Уполномоченный по правам человека, который представил кадетам свое видение прав человека, ситуации с соблюдением прав человека в Российской Федерации и Калининградской области, проинформировал об истории создания института Уполномоченного по правам человека, о правовых основах и основных направлениях деятельности, компетенции Уполномоченного по правам человека, о конституционных способах и механизмах защиты прав человека.

С 2008 года Уполномоченный сотрудничает с "Академией прав человека" (Осло, Норвегия). Цикл семинаров для педагогов Калининградской области, организованный "Академией прав человека" совместно с "Молодежным центром прав человека и правовой культуры" (Москва) состоялся в 2008-2012 годах. Цель 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 приняли участие педагоги истории и обществознания, социальные педагоги, учителя иностранных языков, студенты юридического факультета БФУ им. Канта, представители общественных организаций Калининградской области. По итогам семинаров из числа педагогов- участников семинаров из Калининградской области была сформирована группа тренеров в области прав человека.

19 марта 2012 года в офисе Уполномоченного по правам человека в Калининградской области состоялась встреча сотрудников аппарата Уполномоченного с представителями Академии прав человека (Норвегия, Осло) Евгенией Хорольцевой и Лилиан Юрт. В ходе встречи обсуждались перспективы сотрудничества Уполномоченного по правам человека с Академией прав человека по вопросам просвещения в области прав человека в Калининградской области, обмена опытом правозащитной деятельности.

Ежегодно в марте на факультете филологии и журналистики БФУ им. И.Канта в рамках совместного проекта Академии прав человека и факультета журналистики Школы журналистики (Норвегия) проводится курс для студентов. С 19 по 23 марта 2012 года вновь состоялся такой курс по межкультурному пониманию и правам человека с участием Уполномоченного по правам человека. В ходе курса обсуждались основные понятия и понимание прав человека, региональной и международной систем их защиты; роль и сущность гражданского общества; свобода слова и СМИ; роль журналиста для развития демократического и толерантного общества; журналистская этика.

С 6 по 10 ноября 2012 года в преддверии Всемирного Дня ребенка в Калининграде в МОУ СОШ №16 проходил семинар для учителей истории и обществознания «Преподавание в области прав человека». Курс был организован НКО «Академия прав человека» (Осло, Норвегия) и Молодежным Центром прав человека и правовой культуры (Москва), совместно с Калининградским Институтом Современного Образования (ИСО). Педагоги — участники семинаров 2008-2011 г.г. приняли участие в ноябрьском семинаре в качестве тренеров, проведя с новичками в области преподавания прав человека деловые игры по правам человека, правам ребенка. В семинаре принял участие консультант аппарата Уполномоченного по правам человека,

который проинформировал педагогов о ситуации с соблюдением прав человека в регионе, о правовых основах и направлениях деятельности Уполномоченного по правам человека.

С 10 по 12 декабря 2012 года в Калининградской области проходил трехдневный методический семинар «Интерактивные методы в преподавании модуля «Право» в курсе обществознания». Семинар организован Институтом современного образования города Калининграда, МАОУ СОШ №3, МАОУ СОШ №4 города Калининграда, МБОУ СОШ города Пионерский при поддержке Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, при методической поддержке «Молодежного центра прав человека и правовой культуры» г.Москва, Академии прав человека г.Осло, Норвегия. Семинар был приурочен к празднованию Дней прав человека, Конституции Российской Федерации.

Первый день семинара прошел в МАОУ СОШ №3 города Калининграда. Тренерами выступили учителя истории и обществознания. С командами школьников из образовательных учреждений Калининграда и Пионерского была проведена ролевая игра «Новая планета» на знание и понимание смысла Всеобщей Декларации прав человека. Дети придумывали и утверждали правила жизни в обществе и соотносили их со статьями Всеобщей Декларации прав человека. В завершение семинара состоялся круглый стол, посвященный Дню прав человека.

11 декабря 2012 года семинар продолжился в МАОУ СОШ №4 города Калининграда, где была проведена ролевая игра «Золотоискатели», разработанная Молодежным Центром прав человека и правовой культуры (Москва), направленная на выработку навыков обращения к представителям органов власти в защиту прав человека. Консультантом в игре выступил представитель Аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. В ходе круглого стола, состоявшегося по итогам игры, представитель Уполномоченного дала школьникам советы по порядку обращения в органы власти и общения с чиновниками.

12 декабря 2012 года участники семинара – школьники, педагоги и директора школ – встретились в МБОУ СОШ г. Пионерского Калининградской области, где прошли интерактивные занятия, посвященные Дню Конституции Российской Федерации. В завершение семинара состоялся большой круглый стол.

В 2012 году аппарат Уполномоченного по правам человека принял участие в добровольческой акции «Весенняя неделя добра»

2012» в Калининградской области. Общероссийская добровольческая акция «Весенняя неделя добра» (ВНД) проходила во всех регионах России с 21 по 28 апреля 2012 года под общим девизом «Мы вместе создаем наше будущее!». Целями организации ВНД являются популяризация идей, ценностей и практики добровольчества; активизация созидательного добровольческого потенциала; вовлечение молодежи в социальную практику; укрепление общественно-государственного партнерства в совместном решении социальных проблем. В Калининградской области организаторами ВНД-2012 выступили волонтерские группы, общественные объединения, образовательные учреждения, ГБУ «Центр молодежи» при поддержке Агентства по делам молодежи Калининградской области. В рамках Весенней недели добра 23 апреля 2012 года прошел День толерантности в Калининградской области. В этот день в г.Калининграде состоялся тренинг по толерантности, который организован Добровольческим центром при Агентстве по делам молодежи Калининградской области. Тренером на мероприятии выступил консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области. Добровольцы – школьники и студенты Калининградской области — приняли участие в деловой игре «Учебный суд. Дело о фотографии в паспорте РФ». «Учебный суд» разработан Санкт-Петербургским институтом права имени Принца П.Г. Ольденбургского в рамках международного проекта «Живое право». На учебном суде волонтеры побывали в ролях судей Конституционного суда РФ, представителей Государственной Думы Российской Федерации, МВД Российской Федерации, адвокатов и родителей девочек-мусульманок, чье право на свободу совести было нарушено Законом РФ «О паспорте гражданина РФ». Приняв участие в имитации судебного заседания, добровольцы ознакомились с нормами Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о защите прав человека и основных свобод и других международных документов, практикой Европейского Суда по правам человека, Конституционного суда РФ, Верховного Суда РФ, Уставного Суда Калининградской области. Волонтеры научились участвовать в процедурах цивилизованного разрешения споров (суд); анализировать правовой казус; быть толерантными – с уважением относиться к людям, отличающимся от них по своим убеждениям. В ходе тренинга применялись также упражнения из пособия по обучению правам

человека «КОМПАС», разработанного Директоратом по делам молодежи и спорта Совета Европы.

В 2011 году у Уполномоченного по правам человека появился новый партнер в области правового просвещения - редакция детского журнала "Мурр+". Уполномоченным было рекомендовано создать в журнале рубрику, направленную на правовое просвещение детей, воспитание в них правовой культуры. Редакции журнала была оказана помощь в подготовке просветительских материалов по правам ребенка для новой рубрики журнала. Весной 2012 года вышел в свет новый выпуск журнала с рубрикой по правам ребенка, подготовленной аппаратом Уполномоченного по правам человека.

В 2012 году аппарат Уполномоченного по правам человека принял участие в мероприятиях, посвященных правовой грамотности жителей Калининградской области в области жилищно-коммунальных прав. 21 ноября 2012 года в библиотеке города Советска состоялась встреча представителей Социальной комиссии по развитию гражданского участия и управленческого потенциала в социальной сфере Калининградской области, аппарата Уполномоченного по правам человека, Общественной палаты Калининградской области с собственниками и арендаторами жилья из Советска, Славска, Немана, пос.Большаково. В мероприятии приняли участие представители общественного совета при администрации Советского городского округа. Консультант аппарата Уполномоченного по правам человека проинформировал граждан о целях и задачах, направлениях деятельности Уполномоченного по правам человека, основных проблемах соблюдения прав человека, в том числе в сфере жилищно-коммунального хозяйства. Руководитель рабочей группы по вопросам ЖКХ и энергетики Общественной палаты Калининградской области и директор по развитию саморегулирования СРО некоммерческого партнерства управляющих компаний ЖКХ Калининградской области «Альянс», руководитель Социальной комиссии рассказали участникам встречи о правах и обязанностях собственников и арендаторов жилых помещений, о механизмах взаимодействия по защите своих прав в жилищной сфере с управляющими организациями и органами власти.

Представитель Уполномоченного по правам человека принимал участие в российско-шведский семинаре по гендерному равенству, организованном РОО «Лига избирательниц Калининградской области» на котором, состоялась дискуссия о потенциале кино для развития равноправия в школе и его влияния на демократические процессы. На семинаре состоялась показ и обсуждение фильмов, созданных

объединением «Дорис Фильм» - шведского женского проекта в области гендерного равенства в кино и медиа.

В 2012 году Уполномоченный по правам человека принял участие в семинаре по повышению квалификации в области профессиональной защиты прав человека. Семинар-тренинг для Уполномоченных по правам человека в субъектах РФ проходил 8-10 февраля 2012 г. в г. Пушкин. Он был подготовлен и проведен Санкт-Петербургским гуманитарно-политологическим центром «СТРАТЕГИЯ» совместно с Федеральным государственным образовательным учреждением «Академия дополнительного профессионального образования «Учебный центр подготовки руководителей».

27 ноября 2012 года сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека приняли также участие в семинаре «Общественный контроль как инструмент защиты прав человека», организованном Общественной организацией «ЮЛА». Семинар явился продолжением работы по развитию Общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, и проведен с целью вовлечения общественных организаций региона в правозащитную деятельность.

Тренером на семинаре выступил Андрей Юров, известный правозащитник, эксперт Совета Европы, член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации, директор по развитию региональной общественной организации «Московская Хельсинкская Группа», почетный президент Молодежного правозащитного движения. Андрей Юров представил свое видение концепции прав человека, дал рекомендации по эффективности деятельности правозащитников.

Аппаратом Уполномоченного по правам человека в Калининградской области распространяются по библиотекам Калининградской области, школьным библиотекам правовые справочники для школьников в возрасте от 10 до 14 лет, от 14 до 18 лет и методические материалы для учителей, разработанные Молодежным центром прав человека и правовой культуры (г.Москва) при участии Уполномоченного.

В 2010 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в рамках проекта агентства "Диалог" и журнала "Европейский омбудсман" по поддержке региональных

Уполномоченных по правам человека обновлен официальный сайт, который активно используется в целях правового просвещения граждан, в частности, на сайте созданы и постоянно обновляются рубрики "Правовые новости", "Правовые комментарии", «Права ребенка» и др. На сайте создана онлайн-приемная, позволяющая обеспечить доступность правовой помощи Уполномоченного по правам человека в Калининградской области для граждан.

В целях совершенствования гражданско-правового образования в Калининградской области рекомендую:

- разработать и принять целевую программу гражданско-правового образования в Калининградской области, основанную на комплексно-системном подходе. Особое внимание в программе уделить гражданско-правовому образованию воспитанников детских домов, интернатов;

- Министерству образования Калининградской области осуществлять совместно с Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по правам ребенка ежегодный мониторинг гражданско-правового образования в Калининградской области;

- сохранить в программах Калининградского института развития образования специальные курсы по тематике гражданско-правового образования и методам преподавания права и прав человека; обязать пройти данные курсы всех педагогов, руководителей образовательных учреждений с привлечением в качестве экспертов сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, аппарата Уполномоченного по правам ребенка, правоохранительных органов и юридических факультетов вузов;

- организовывать конкурсы, олимпиады, викторины по правам человека, правам ребенка с привлечением в качестве экспертов, членов жюри сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека, аппарата Уполномоченного по правам ребенка, правоохранительных органов и юридических факультетов вузов;

- взаимодействовать с Уполномоченным по правам человека в Калининградской области, Уполномоченным по правам ребенка, правоохранительными органами и юридическими факультетами вузов по вопросам совершенствования гражданско-правового воспитания;

- активнее взаимодействовать с общественными организациями, социально ориентированными НКО, педагогами, специалистами, 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;

- поощрять граждан и организации, активно пропагандирующих права человека, оказывающих содействие в развитии гражданско-правового образования в Калининградской области;

- содействовать созданию и распространению информационных, справочных, методических материалов в целях формирования гражданственности, преодоления правового нигилизма, обучения правам человека и способам, механизмам их защиты с привлечением в качестве экспертов сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, аппарата Уполномоченного по правам ребенка, правоохранительных органов и юридических факультетов вузов.

**Уполномоченный по правам человека  
в Калининградской области**

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized initials and a long horizontal stroke, positioned to the left of the printed name.

**В. А. Никитин**

**Никитин** Владимир Анатольевич

О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2012 ГОД

ДОКЛАД

УПОЛНОМОЧЕННОГО ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА

В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

Оригинал-макет подготовлен *Г. И. Винокуровой*

Подписано в печать 28.04.2013 г.  
Бумага офсетная. Формат 70×100<sup>1</sup>/<sub>16</sub>.  
Гарнитура «Таймс». Усл. печ. л. 20,6. Уч.-изд. л. 17,4  
Тираж 200 экз. Заказ 110

Отпечатано полиграфическим участком  
Издательства Балтийского федерального университета им. И. Канта  
236041, г. Калининград, ул. А. Невского, 14