

**УПОЛНОМОЧЕННЫЙ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**



**О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2010 ГОД**

**Доклад**

**Калининград**

**2011**

**Уполномоченный по правам человека в  
Калининградской области**

Ирина Федоровна Вершинина

**АДРЕС АППАРАТА УПОЛНОМОЧЕННОГО  
ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Россия, 236000, г. Калининград,  
Советский проспект, д. 13, каб. 76  
Тел. +7(4012)599528  
Тел./факс +7(4012)958350

E-mail: [omb39@yandex.ru](mailto:omb39@yandex.ru)  
[www.ombudsman39.ru](http://www.ombudsman39.ru)



## **ВВЕДЕНИЕ**

### **1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2010 году**

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2010 году была, как и прежде, направлена на обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдение органами государственной власти и органами местного самоуправления в Калининградской области, а также их должностными лицами.

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

— организация и осуществление контроля за соблюдением прав и свобод человека и гражданина органами государственной власти Калининградской области, органами местного самоуправления в Калининградской области, их должностными лицами;

— содействие восстановлению нарушенных прав граждан;

— содействие совершенствованию законодательства Калининградской области в части соблюдения прав человека;

— информирование жителей Калининградской области о положении в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека;

— содействие совершенствованию механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

— содействие в координации деятельности органов государственной власти Калининградской области и органов местного самоуправления Калининградской области в сфере обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина;

— содействие совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения в Калининградской об-

ласти по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

Доклад за 2010 год основан на анализе письменных обращений граждан; информации, полученной в ходе личного приема граждан Уполномоченным и сотрудниками аппарата, в результате посещений ими воинских частей, образовательных учреждений, учреждений социальной защиты населения, пенитенциарной системы и других организаций; сведений, предоставленных государственными и муниципальными органами и учреждениями, общественными организациями; материалов семинаров, «круглых столов», научно-практических конференций; публикаций средств массовой информации.

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

В Калининградской области в 2010 году в целях реализации конституционных прав граждан выполнялись программы и проводились мероприятия в рамках приоритетных национальных проектов Правительства Российской Федерации.

В 2010 году органы государственной власти, местного самоуправления в своей деятельности руководствовались нормами нового Устава Калининградской области — базового, основополагающего документа, который является фундаментом для всей региональной правовой системы. В работе общественной комиссии, созданной для подготовки новой редакции Основного Закона, приняла активное участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

В 2010 году приступил к руководству регионом новый Губернатор Калининградской области Цуканов Н. Н. В декабре 2010 году Губернатор выступил с почином представлять Калининградской областной Думе послание об основных направлениях деятельности Губернатора и Правительства региона на предстоящие пять лет. Публичное обсуждение региональной государственной политики повышает уровень откры-

тости и информированности жителей Калининградской области о деятельности Правительства Калининградской области. В послании Губернатором было провозглашено, что «в центре региональной политики должно быть качество жизни людей»<sup>1</sup>.

В связи с финансово-экономическим кризисом на основании решения Правительства Калининградской области о существенном сокращении бюджета аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2010 году, как и в 2009-м аппарат работал в минимальном составе: работу с населением вели три сотрудника — Уполномоченный по правам человека и два его помощника.

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

## **2. Характеристика обращений**

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

Количество обращений в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за последние два

---

<sup>1</sup> Официальный сайт Правительства Калининградской области:  
[http://gov39.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=13760](http://gov39.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=13760)

года значительно возросло. 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, несмотря на то, что в 2010 году в Калининградской области учрежден институт Уполномоченного при Губернаторе Калининградской области по правам ребенка, и часть жалоб, связанных с защитой прав несовершеннолетних, рассмотрена новой правозащитной структурой.

Из 1481 обращения, поступивших в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в 2010 году, 571 — письменное (572 в 2009 году), 854 — на личном приеме (873 в 2009 году), 56 получены по электронной почте (22 — в 2009 году). Рост количества обращений по электронной почте связан с обновлением официального сайта Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, где создана онлайн-приемная.

Сравнительный количественный анализ обращений в аппарат Уполномоченного (рис. 1) свидетельствует о том, что в 2010 году в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило наибольшее количество обращений за все годы существования института.



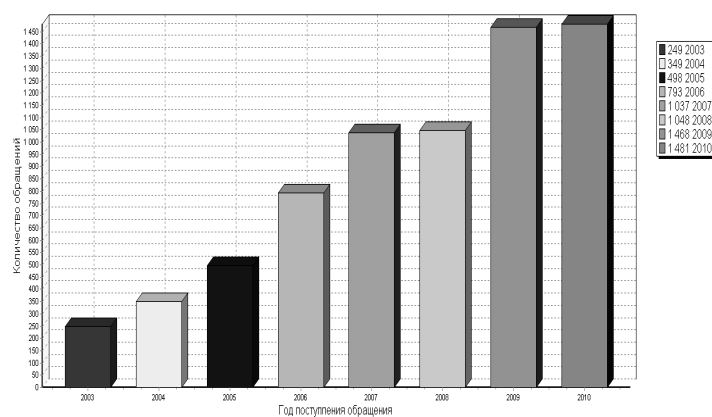


Рис. 1. Количество обращений и жалоб за 2003—2010 годы

Анализ обращений граждан по тематике жалоб приведен в таблице 2.

Таблица 2

**Тематика обращений за 2006—2010 годы**

Тематика обращений	2006	2007	2008	2009	2010
Жилищные вопросы, ЖКХ	194	245	204	301	449
Социальные права, пенсионное обеспечение	71	82	93	544	433
Права ребенка	88	72	115	135	290
Нарушение условий содержания в ИУ, уголовного права и процесса	263	263	236	92	157
Гражданско-правовые споры, права потребителей	39	75	44	107	122
Предоставление информации	15	68	58	87	111
Здравоохранение	10	32	22	45	102
Нарушения трудовых прав	43	30	52	94	76
Уголовное судопроизводство	24	45	39	28	44
Безопасность и правопорядок	24	35	34	28	35

Земельные отношения	23	38	33	28	24
Гражданство	75	72	39	19	23
Исполнительное производство	11	15	3	25	19
Права иностранцев, лиц без гражданства	16	4	15	16	18
Регистрация	32	18	15	15	17
Гражданское судопроизводство	25	23	5	6	17
Паспортизация	22	13	33	28	16
Права военнослужащих	14	12	10	12	11
Охрана окружающей среды	29	6	4	8	8

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. В 2010 году наибольшее количество жалоб поступило на нарушение жилищных прав, жилищно-коммунальные проблемы: 499 жалоб — 34% от общего количества обращений.

По вопросам защиты социальных прав, в том числе прав пенсионеров, инвалидов и других социально незащищенных категорий граждан, в 2010 году поступило 433 обращения — 29% от общего количества обращений; в 2009 году — 544 обращения (37% от общего их количества); в 2008 году — 93 обращения (8,9%), в 2007—82 обращения (8%), в 2006 году — 71 (7%). Количество обращений в защиту прав инвалидов снизилось за счет того, что уменьшилось количество жалоб от инвалидов, проживающих в приватизированных квартирах, на лишение их льготы по оплате жилья. Граждане в отчаянии, поняли, что их обращения не приводят к положительному для них результату, перестали о данной проблеме писать.

Несмотря на учреждение в Калининградской области должности Уполномоченного при Губернаторе Калининградской области по правам ребенка продолжилась тенденция

роста количества обращений в защиту прав несовершеннолетних: в 2010 году рассмотрено 290 обращений по проблемам защиты прав ребенка — 20% от общего количества обращений; в 2009 году — 134 обращения (9% от общего количества); в 2008 году — 115 (11%); в 2007 — 72 жалобы (7%); в 2006 — 88 (8%).

Значительное количество жалоб до 2009 года традиционно поступало на нарушения условий содержания заключенных в местах лишения свободы, нарушения при производстве следственно-оперативных мероприятий и т.п. — 236 обращений, что составляло 23% от общего их количества (25% — в 2006—2007 годах). В 2009 году жалоб по уголовно-правовой тематике поступило всего 92 — 6% от общего количества обращений; в 2010 году — 157 — 10% от общего количества рассмотренных обращений.

В 2010 году Уполномоченным по правам человека получено 120 обращений (более 8% от общего количества жалоб), связанных с проблемами реализации права на свободу передвижения в Калининградской области. С целью изучения и анализа проблем соблюдения права на свободу передвижения и иных прав жителей Калининградской области и гостей региона Уполномоченным по правам человека осуществлен мониторинг проблем, связанных с эксклавым положением Калининградской области. По результатам мониторинга подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области». Среди проблем, связанных с эксклавым положением Калининградской области, выделены проблемы паспортизации, транзита между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации, железнодорожного и авиасообщения, таможенного регулирования, перевозки грузов и животных, визовые проблемы.

В 2010 году произошел также значительный рост количества обращений по вопросам здравоохранения и медицинского обслуживания — 102 обращения — около 7% от общего ко-

личества обращений, в 2009 году — 45 жалоб (3 % от общего количества), в 2008 году — 22 (2%), в 2007-м — 32 (3%), в 2006-м — 10 (менее 1 %).

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 2010 году 14 жалоб поступило от граждан по вопросам деятельности нотариата.

Гендерный состав граждан, обратившихся в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, в процентном соотношении из года в год остается примерно одинаковым. В 2010 году к Уполномоченному по правам человека обратились 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—2010 годы**

Категория	Количество обращений в год
-----------	----------------------------

<b>заявителей</b>	2006	2007	2008	2009	2010
Пенсионеры	174	131	141	441	299
Инвалиды	66	24	20	368	162
Осужденные, обвиняемые, подозреваемые	263	236	240	107	153
Представители общественных организаций	19	9	20	59	85
Представители органов власти	14	14	35	85	80
Дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, бывшие воспитанники детских домов	14	9	7	17	43
Учащиеся	12	14	18	20	39

Окончание табл. 3

<b>Категория заявителей</b>	<b>Количество обращений в год</b>				
	2006	2007	2008	2009	2010
Вынужденные переселенцы, беженцы, граждане других государств (иностранцы), лица без гражданства	49	25	33	23	25
Военнослужащие и члены их семей	28	17	26	14	7
Коллективные обращения	41 (от 955 граждан)	46 (от 962 граждан)	34 (от 1425 граждан)	84 (от 2118 граждан)	65 (от 2118 граждан)
Другие категории заявителей	364	556	474	249	588
Всего	1066	1037	1048	1467	1481

Сравнительный анализ категорий заявителей за 2006—2010 годы показывает, что чаще всего в аппарат Уполномоченного обращаются пенсионеры, инвалиды и заключенные.

С 2006 года в связи с принятием комплекса мер по реализации ФЗ № 122 от 22.08.2004 о замене льгот денежными компенсациями произошел рост числа обращений к Уполномоченному от социально незащищенных групп граждан — пенсионеров, инвалидов, одиноких матерей, многодетных семей, детей-сирот, мигрантов: 340 обращений — 32% от общего количества жалоб (в 2005 году — 240 обращений, в 2004 — 200). В 2007 году в связи с принятием комплекса мер по социальной защите населения количество жалоб от вышеназванной категории граждан снизилось: 189 обращений. С 2008 года вновь фиксируется рост числа обращений от социально незащищенных категорий граждан в защиту социальных прав — в 2008 году от них поступило 201 обращение, в 2009 — 319, в 2010 — 515 (35% от общего количества жалоб).

Традиционно в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступало около 30% от общего количество обращений жалоб 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% от общего количество обращений.

В 2010 году больше обращений, чем в прошлые годы, поступило от представителей общественных организаций — 85 (около 6% от общего количества обращений), в 2009 году — 59 (4%), в 2008-м — 20 (2%).

Растет 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 не предоставление жилья либо на неудовлетворительное состояние предоставленного жилья. В 2010 году поступило 43 таких обращения (3% от общего количества обра-

щений), в 2009 году — 17 (около 1%), в 2008 году — 7 (менее 1%).

Растет также количество обращений от учащихся — школьников и студентов. В 2010 году таких обращений было 39 (около 3%), в 2009 — 20 (более 1%), в 2008-м — 18 (более 1%).

### **I. О ПРИНЯТИИ УСТАВНОГО ЗАКОНА ОБ УПОЛНОМОЧЕННОМ ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

23 декабря 2009 года был принят новый Устав Калининградской области.

В 2010 году органами государственной власти Калининградской области при участии Уполномоченного по правам человека в Калининградской области проводилась работа по приведению законодательства Калининградской области в соответствие с новым Уставом Калининградской области.

В соответствии со ст. 5 Федерального конституционного закона от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» в соответствии с конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может учреждаться должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации.

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

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

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

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

Согласно п. 2 данной статьи и статьи 43 новой редакции Устава (Основного Закона) Калининградской области порядок назначения, деятельность и статус Уполномоченного по правам человека в Калининградской области регулируются уставным законом Калининградской области.

Во исполнение вышеуказанных норм 2 июля 2010 года был принят Уставный закон Калининградской области от № 480 «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области».

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

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

Статьей 17 Европейской социальной хартии<sup>2</sup> закреплено право детей и молодежи на социальную, юридическую и экономическую защиту.

---

<sup>2</sup> См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996; Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года», принятый ГД ФС РФ



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

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

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

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

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

Детское население Калининградской области насчитывает 170,8 тысяч человек.

**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».

---

20.05.2009 (эти документы можно найти в справ.-правовой системе «КонсультантПлюс»).

Ежегодно общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения в Калининградской области сокращается на 3—6%. В начале 2006 года детей данной категории в Калининградской области насчитывалось 7527 человек, в начале 2011 г. — 6421 человека — на 1106 детей меньше.

Причинами снижения общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является как снижение численности детского населения региона, так и снижение числа вновь выявляемых детей, оставшихся без родительского попечения. В 2010 году в регионе было выявлено 487 детей, оставшихся без попечения родителей, на 210 меньше, чем в 2008 году и на 136 детей меньше, чем в 2009 году.

В то же время доля детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, от детского населения Калининградской области в 2006—2010 гг. остается на уровне 4—4,3%, выше, чем в целом по Российской Федерации (2,7%) и по Северо-Западному федеральному округу (3,3%).

Системная работа органов государственной власти и местного самоуправления Калининградской области позволила существенно сократить количество детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в интернатных учреждениях. В конце 2005 году в области действовало 29 учреждений, в которых находилось 1727 воспитанников, в конце 2010 года таких учреждений осталось 14 учреждений, в которых воспитывалось 795 детей, оставшихся без попечения родителей. Число детей, нуждавшихся в устройстве в 2010 году, составляло 513 человек. Из них в семьи граждан было устроено 289 детей (56,3%), в организации на полное государственное обеспечение было направлено 182 ребенка (35,5%).

В замещающих семьях на 1 января 2011 года воспитывалось 5066 детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что составляет 78,9% от общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Калининградской области.

Увеличивается доля детей, переданных на усыновление. Снижается доля детей в семьях опекунов с 55,2% до 47,8% и увеличивается доля детей, воспитывающихся в приемных семьях с 29,0% до 35,5%. На начало 2011 года под опекой (попечительством) находились 2209 детей, в семьях усыновителей — 1927 детей, в приемных и патронатных семьях — 930 детей.

Сохраняется тенденция увеличения числа детей, переданных в семьи граждан России, и снижения доли детей, передаваемых в семьи иностранных граждан (с 32,7% до 29,3%).

В 2009—2010 гг. органами государственной власти Калининградской области были приняты меры по развитию семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: приняты необходимые нормативные правовые акты, увеличены суммы денежных выплат на содержание детей, реформирована система органов опеки и попечительства, созданы службы по сопровождению замещающих семей, проведена информационная компания по устройству детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в семьи. Эти меры позволили увеличить число детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся в семьях, от общего числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в регионе.

С 2007 года ежегодно повышаются пособия на содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и оплата труда (вознаграждение) приемным родителям и патронатным воспитателям (см. таблицу 4).

*Таблица 4*

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

<b>Виды выплат</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
--------------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Ежемесячное пособие на содержание детей (опека, приемная и патронатная семья), руб.	от 0 до 12 лет	5000 / 6000	5000 / 6000	5500 / 6500	5500 / 6500
	от 12 до 18 лет		6000 / 7000	6500 / 7500	6500 / 7500
Оплата труда приемным родителям и патронатным воспитателям, руб.		3000	5000 руб. на первого ребенка, 3000 руб. на следующих	5000 руб. на первого ребенка, 3500 — на следующих	6000 руб. на первого ребенка, 3500 — на следующих
Ежегодное пособие на подготовку к школе, руб.		—	3000	4000	4000
Единовременное пособие при окончании школы, руб.		—	5000	5500	5500
Единовременное пособие при устройстве ребенка в патронатную семью, руб.		—	8000	9000	9000
Единовременное пособие при усыновлении, руб.		—	300000	615000	615000

В 2010 году размер оплаты труда приемным родителям и патронатным воспитателям увеличился с 5000 руб. на первого ребенка до 6000 руб., остался в прежнем размере 3500 руб. — на следующих детей.

Ежемесячное пособие на содержание детей (опека, приемная и патронатная семья) составляет, как и в 2009 году, 5500/6500 рублей на детей до 12 лет, 6500/7500 — на детей от 12 до 18 лет.

На содержание детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающих семьях выплачивается единовременное пособие при усыновлении на улучшение жилищных условий ребенка в размере 615000 рублей, единовременное пособие при устройстве ребенка в патронатную семью в размере 9000 рублей, пособие на подготовку детей к школе в

размере 4 тыс. рублей, единовременное пособие при окончании школы в размере 5500 рублей.

В 2010 году Министерством образования Калининградской области особое внимание уделялось подготовке будущих усыновителей, опекунов (попечителей), приемных родителей и патронатных воспитателей. В рамках целевой программы Калининградской области «Дети-сироты» на 2007—2011 годы, на средства гранта Фонда поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в Калининградской области созданы школы приемных родителей, службы сопровождения замещающих семей. Планы работы школы включают в себя консультации, тренинги, лекционные и практические занятия по правовым, психологическим, медицинским и педагогическим вопросам.

Для оказания своевременной социально-правовой помощи выпускникам детских домов и школ-интернатов Министерством образования Калининградской области разрабатываются механизмы постинтернатного сопровождения выпускников интернатных учреждений. Продолжает свою работу центр постинтернатной адаптации «ШАНС», на базе которого проживают и получают квалифицированную социально-правовую помощь 12 выпускников интернатных учреждений. Создано отделение постинтернатной адаптации и реабилитации выпускников детских домов при Зеленоградском детском доме, которое вмещает 10 человек. На 2011 год планируется ремонт и оборудование помещений отделения постинтернатной адаптации при детском доме «Надежда» г. Калининграда, которое сможет принять 8—10 выпускников.

Несмотря на меры, принимаемые органами государственной власти и местного самоуправления в защиту прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей и лиц из их числа, в 2010 прокуратурой Калининградской области были выявлены многочисленные нарушения в сфере соблюдения прав и законных интересов лиц данной категории.

Наиболее распространенными, как и прежде, являются нарушения жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей: органами опеки и попечительства над несовершеннолетними не контролируется состояние жилых помещений, закрепленных за несовершеннолетними, не осуществляется контроль за сохранностью и использованием жилых помещений, находящихся в собственности несовершеннолетних, при наличии оснований не ставится вопрос о признании жилого помещения непригодным для проживания.

Выявлены факты, когда не решается вопрос о закреплении за несовершеннолетними жилого помещения либо о признании за лицами данной категории права на внеочередное предоставление жилого помещения.

В адрес Уполномоченного по правам человека также 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. Как правило, это жалобы на нарушение жилищных прав, в том числе на не предоставление жилья либо на неудовлетворительное состояние предоставленного либо закрепленного жилья. В 2010 году поступило 43 таких обращения (3% от общего количества обращений), в 2009 году — 17 (около 1%), в 2008 году — 7 (менее 1%).

*К примеру, в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гражданки Г., проживающей в Гурьевском районе.*

*Г. является бабушкой несовершеннолетней К., ее опекуном. До назначения Г. опекуном К. девочка находилась в детском доме. Мать девочки умерла, отец лишен родительских прав. За Г. было закреплено жилое помещение в г. Гурьевске, где она проживала со своей матерью и бабушкой П. С момента принятия заявительницей опекунства ее внучка, подопечная К., проживала вместе с ней в Гурьевском районе.*

*Г. узнала о том, что в жилое помещение по месту регистрации ее внучки К. зарегистрирована старшая дочь П., ра-*

*нее проживавшая и проживающая по сей день в другом регионе. Ни Г., как опекун К., ни сама К. не были уведомлены о регистрации в вышеуказанном жилом помещении дочери П., их согласия никто не спрашивал.*

*Согласно статье 70 Жилищного кодекса РФ «Наниматель с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, вправе вселить в занимаемое им жилое помещение по договору социального найма своего супруга, своих детей и родителей или с согласия в письменной форме членов своей семьи, в том числе временно отсутствующих членов своей семьи, и наймодателя — других граждан в качестве проживающих совместно с ним членов своей семьи».*

*Регистрация в жилом помещении, где зарегистрирована К., ее тети без ее согласия и согласия опекуна К. привела к нарушению прав ребенка.*

*Уполномоченный по правам человека обратилась в защиту жилищных прав К. к главе администрации МО «Гурьевский муниципальный район». Проверка жалобы показала, что П. при обращении в ООО «Гурьевская управляющая компания» с заявлением о регистрации дочери скрыла информацию о том, что К. относится к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и над ней установлена опека.*

*Заявительнице было рекомендовано обратиться в суд с иском о признании регистрации дочери П. в спорной квартире незаконной, нарушающей требования жилищного законодательства Российской Федерации. Орган опеки и попечительства Гурьевского муниципального района выступил в качестве третьего лица на стороне К. для оспаривания ее законных интересов, заявительнице оказана консультационная поддержка.*

*Принимаемые органами местного самоуправления меры по сохранению жилья детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, также недостаточно эффективны. Как правило, такое жилье к моменту выпуска ребенка из сиротского уч-*

реждения становится непригодным для проживания, в том числе в связи с тем, что в нем остаются родители, лишенные родительских прав и ведущие асоциальный образ жизни. Фактически отсутствует практика выселения в худшие жилищные условия лиц, нарушающих правила содержания жилья, допускающих значительные задолженности по оплате коммунальных услуг.

Жилье, предоставляемое лицам из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, зачастую предоставляется несвоевременно либо находится в состоянии, требующем капитального ремонта.

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

*Обращения Уполномоченного по правам человека в администрацию муниципального образования (МО) «Ясновское сельское поселение», администрацию МО «Славский муниципальный район» в защиту прав сестер Г. были оставлены без удовлетворения.*

*Уполномоченный по правам человека была вынуждена обратиться за защитой прав сестер Г. в прокуратуру, в результате прокуратура Славского района Калининградской области обратилась с иском в суд. Решением Славского районного суда Калининградской области в 2010 году сестрам Г. было выделено жилое помещение в п. Ясное Славского р-на.*

*Проведенным обследованием межведомственной комиссии было установлено, что квартира пригодна для проживания.*



ния, соответствует техническим и санитарным нормам и правилам.

Однако сестры Г. сообщили, что фактически вышеуказанная 2-комнатная квартира в старом немецком доме находится в состоянии, проживание в которой с малолетними детьми невозможно. Вдоль потолка, вдоль пола на стенах имеются трещины. В квартире нет коммунальных удобств — нет санузла, печное отопление в неисправном состоянии; лестница, ведущая в квартиру, находится в ветхом состоянии. В результате сестры так и не переселились в предоставленное им жилое помещение, предпочитают жить на съемных квартирах в более комфортных и безопасных условиях.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено также обращение от депутата Калининградской областной Думы Султанова В. Т. в защиту прав бывшей воспитанницы детского дома С., в настоящее время обучающейся в ПУ-8 города Калининграда.

С. сообщает, что 5 марта 2011 года ей исполняется 18 лет и она должна будет вернуться в закрепленное за ней жилое помещение, принадлежащей ей на праве собственности — комнату в общежитии в г. Калининграде. В комнате нет нормальных условий для проживания: дверь забита гвоздями, отсутствуют стекла в оконных рамах, нет мебели, стены и потолки находятся в неудовлетворительном состоянии, в комнате антисанитария. В связи с тем, что комната находится на первом этаже, через окно в нее заходят лица без определенного места жительства. С. просила содействия в улучшении ее жилищных условий.

Уполномоченный по правам человека обратилась в администрацию ГО «Город Калининград» с ходатайством об оказании содействия в защите жилищных прав сироты.

Органами опеки и попечительства г. Калининграда проведено обследование жилого помещения, составлена и направ-

*лена на рассмотрение администрации ГО «Город Калининград» сметная документация ремонтных работ.*

*Уполномоченным рассмотрено также обращение от гражданки Н. из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Н. сообщила, что в 2008 году закончила интернат, после чего вернулась в дом лишенных родительских прав родителей в г. Калининграде. Родители умерли. Дом находился в состоянии, непригодном для проживания. В 2009 году Н. родила сына. В связи с небезопасностью проживания с новорожденным ребенком в закрепленном за нею жилье Н. вынуждена была временно проживать в арендованной квартире.*

*По ходатайству Уполномоченного по правам человека в Калининградской области прокуратурой Ленинградского района города Калининграда приняты меры прокурорского реагирования в защиту жилищных прав Н. — направлено исковое заявление в суд об обеспечении ее жильем помещением вне очереди.*

В 2010 году принят ряд нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию и защиту жилищных прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Постановлением Правительства Калининградской области от 20 июля 2010 года № 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» предусмотрен механизм 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, достигши-

ми возраста 23 лет при условии постановки их на учет в качестве нуждающихся в жилом помещении в возрасте до 23 лет.

В соответствии со статьей 8 Федерального Закона № 159-ФЗ от 21.12.1996 года «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и статьей 8 Закона Калининградской области № 714 от 28.12.2005 г. «Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющие закрепленного жилого помещения, обеспечиваются жилыми помещениями вне очереди органами исполнительной власти.

Полномочия по обеспечению жилыми помещениями указанной категории детей, а также средства областного бюджета в виде субвенции в соответствии Законом Калининградской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области отдельными государственными полномочиями по осуществлению деятельности по опеке и попечительству в отношении несовершеннолетних, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» переданы органам местного самоуправления муниципальных образований Калининградской области.

В то же время, в 2010 году из 231 нуждающегося только 110 детей, оставшихся без попечения родителей, обеспечены жилыми помещениями. В 2009 году из 256 нуждающихся были обеспечены жильем 127 детей.

В целях защиты прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, рекомендую:

— законодательно ввести стандарты качества закрепленного за детьми и предоставляемого детям жилья, гарантировать ребенку, чьи родители были лишены родительских прав,

проживание по достижении совершеннолетия отдельно от них;

— сохранить право на обеспечение жилыми помещениями за гражданами, которые относились к категории детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, до фактического предоставления им жилых помещений в установленном порядке;

— включить в число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, не имеющих закрепленного жилого помещения, лиц, утративших жилое помещение в результате сноса дома, пожара, признания его непригодным для проживания;

— предусмотреть законодательством Российской Федерации ответственность органов власти за сохранение и предоставление жилья детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

— освободить детей, оставшихся без попечения родителей, от внесения платы за жилое помещение, закрепленное за ними, на время учебы;

— повысить уровень правового образования детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

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

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

В 2009 году была принята новая редакция Федерального закона от 24.04.2008 № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» (ред. от 18.07.2009), приняты нормативные правовые акты, регламентирующие вопросы опеки и попечительства.

В ходе правоприменительной практики по реализации законодательства об опеке и попечительстве выяснилось, что отдельные нормы законов Российской Федерации являются несовершенновыми, приводят к ограничению возможностей соблюдения прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Так, несколько жалоб поступило в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по вопросу возможности расходования денежных средств, находящихся на расчетных счетах несовершеннолетних подопечных.

*К примеру, к Уполномоченному по правам человека с обращением №56 обратилась гражданка А., проживающая в Калининграде. А. является опекуном своих несовершеннолетних внуков.*

*А. сообщила, что согласно письму министерства образования Калининградской области №1979 от 01.04.2009 года органы опеки и попечительства Калининградской области вправе разрешить опекунам (попечителям) снимать со счетов подопечных денежные средства в размере одной тысячи рублей в месяц.*

*Уполномоченный по правам человека обратилась в министерство образования Калининградской области с просьбой предоставить объяснения по существу обращения, сообщить, каким образом дети имеют возможность распорядиться средствами, находящимися на их расчетных счетах в сберегательных банках (пенсиями, алиментами и иными социальными выплатами).*

*Министерством образования было разъяснено, что в соответствии с вступившим в силу Федеральным Законом «Об опеке и попечительстве» пенсия по потере кормильца является доходом ребенка и расходование этих средств возможно только с разрешения органа опеки и попечительства.*

*В соответствии с пунктом 2 статьи 26 Гражданского кодекса РФ несовершеннолетние в возрасте от 14 лет вправе*

*самостоятельно, без согласия родителей, усыновителей и попечителя распоряжаться своими доходами.*

*С 1 января 2009 года в Калининградской области размер пособия на ребенка, находящегося под опекой, в возрасте до 12 лет, получающего пенсию, составлял 5500 рублей, а на ребенка, не получающего пенсию — 6500 рублей. Пособие на ребенка от 12 до 18 лет, получающего пенсию, составлял 6500 рублей, на ребенка, не получающего пенсию — 7500 рублей.*

*Так как при расчете объема средств на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) учитывалось наличие или отсутствие у ребенка пенсии, Министерством образования было рекомендовано органам опеки и попечительства беспрепятственно разрешать опекунам снимать со счетов подопечных денежные средства в размере одной тысячи рублей (разницу между пособием на содержание ребенка, получающего пенсию и пособием на ребенка, не получающего пенсию) и расходовать на содержание подопечного.*

*Опекуны могут расходовать и остальные средства подопечного, но эти расходы должны осуществляться в интересах ребенка, с разрешения органа опеки и попечительства по месту жительства, учитывая ситуацию в семье.*

*Аналогичное обращение поступило в адрес Уполномоченного от гражданки Д. из г. Правдинска, являющейся приемным родителем несовершеннолетней А.*

*Родители девочки умерли. В Сбербанке у А. имеется расчетный счет, на который поступают пособия по потере кормильца. Однако ни Д., ни А. не имеют возможности эти средства снимать со счета. А. готовилась к поступлению в вуз. Для хорошей подготовки ей необходимо было нанять репетитора, приобрести компьютер. Такие расходы семье Д. были непосильны, но они могли бы воспользоваться теми суммами, которые скопились на счету А.*

*Д. просила содействия в получении разрешения опекунам и приемным родителям снимать с расчетных счетов детей-сирот денежные средства в интересах ребенка.*

*Заявителям было рекомендовано письменно обратиться в органы опеки и попечительства по месту жительства с ходатайством о разрешении снять со счетов подопечных необходимые средства с обоснованием необходимости дополнительных расходов, после чего все вопросы были урегулированы.*

В то же время выявленные проблемы требуют урегулирования путем внесения изменений в законодательство Российской Федерации.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обращалась в органы государственной власти Российской Федерации с инициативой о необходимости внесения поправок в законодательство об опеке и попечительстве с целью беспрепятственного расходования финансовых средств опекунами, попечителями, приемными родителями в интересах своих подопечных.

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

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

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

Сам факт назначения гражданина опекуном (попечителем) в соответствии с законодательством РФ предполагает, что ор-

ганы опеки и попечительства доверяют этим гражданам содержание и воспитание ребенка, тем более эти органы должны доверять им и распоряжение финансовыми средствами подопечного.

Исходя из вышеуказанной нормы, не только опекуны и попечители обязаны просить разрешение у органа опеки и попечительства расходовать на нужды ребенка суммы, причитающиеся ему в качестве алиментов, пенсий, пособий и иных, социальных выплат, но и все родители, воспитывающие своих детей.

Данная норма вступила в противоречие с пунктом 2 статьи 60 Семейного кодекса Российской Федерации: «суммы, причитающиеся ребенку в качестве алиментов, пенсий, пособий, поступают в распоряжение родителей (лиц, их замещающих).

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

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

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

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

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

Согласно ст. 30 ГК РФ ограниченно дееспособный совершеннолетний гражданин, над которым устанавливается попечительство, вправе самостоятельно совершать только мелкие



бытовые сделки. Совершать другие сделки, а также получать заработок, пенсию и иные доходы и распоряжаться ими он может лишь с согласия попечителя.

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

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

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

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

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

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

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

В целях реализации упомянутой нормы опекуны и попечители обязаны ежедневно вести бухгалтерский учет, собирать товарные и кассовые чеки, что нецелесообразно и унижительно. Кроме того, невозможно выделить из набора продуктов питания, средств личной гигиены и других товаров, приобре-

таемых на семью, норму и сумму расходов на каждого конкретного ребенка. А в отдельных случаях необходимые продукты и иные товары приобретаются на рынках и у продавцов, не имеющих кассовых аппаратов.

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

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

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

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

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

В Калининградской области эта форма устройства детей активно развивалась. За 2007—2008 гг. было передано в патронатные семьи 281 человек. В настоящее время приостановлена передача детей в патронатные семьи, так как патронат в соответствии с Семейным кодексом Российской Федерации и Федеральным законом «Об опеке и попечительстве» рассматривается как одна из форм опеки (попечительства), осуществляемая на основании договора. К гражданину, желающему стать патронатным воспитателем, предъявляются общие требования, установленные законодательством для опекунов, по-

печителей, приемных родителей. К организациям, желающим предоставлять услуги по созданию и профессиональному сопровождению патронатных семей, применяются общие нормы, регулирующие порядок передачи организациям, в том числе для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей отдельных полномочий органов опеки и попечительства.

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

Министерством образования Калининградской области предложено также внести изменения в Федеральный закон от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» в части распространения единовременного пособия при передаче ребенка в семью патронатного воспитателя.

При предоставлении финансовой помощи бюджетам субъектов РФ в виде субсидий на содержание детей в семьях опекунов (попечителей) и приемных семьях, а также на оплату труда приемных родителей, необходимо учесть расходы на патронатное воспитание.

Министерством образования Калининградской области выявлены также следующие проблемы несовершенства законодательства об опеке и попечительстве.

Статьей 14 Федерального закона № 48-ФЗ «Об опеке и попечительстве» установлено, что опека или попечительство допускается по договору об осуществлении опеки или попечительства. В таком случае опекун исполняет свои обязанности возмездно. Каждый опекун, находящийся в кровном родстве с опекаемым, также имеет право написать заявление об исполнении своих обязанностей возмездно. Таким образом, упраздняется институт выполнения обязанностей опекуна или попечителя на безвозмездной основе.

В Калининградской области более 2000 детей воспитываются в семьях опекунов (попечителей), получая пособие на содержание ребенка, но не получают вознаграждения за свой труд. Уже имеются обращения граждан в судебные инстанции.

При переводе всех на возмездное оказание услуг необходимо увеличить объем расходов областного бюджета на оплату труда опекунам и попечителям.

Для устранения сложившегося недоразумения необходимо либо возмещать данные расходы субъектам РФ из средств федерального бюджета, либо внести в статью 14 ФЗ №48 «Об опеке и попечительстве» ограничения в части заключения договора об осуществлении опеки или попечительства для родственников ребенка с указанием степени родства, так как в соответствии со статьей 93 Семейного кодекса Российской Федерации трудоспособные братья и сестры обязаны содержать своих несовершеннолетних братьев и сестер, а в соответствии со статьей 94 Семейного кодекса Российской Федерации бабушки и дедушки обязаны содержать своих внуков.

Важными задачами в настоящее время остаются своевременное выявление детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактика социального сиротства.

Обязанность органов опеки и попечительства осуществлять профилактическую и реабилитационную работу с детьми, еще не лишившимися родительского попечения, но находящимися в обстановке, представляющей действиями или бездействием родителей угрозу их жизни или здоровью либо препятствующей их нормальному воспитанию и развитию, установлена ст. 121 Семейного кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>. Главным принципом организации работы органов опеки

---

<sup>3</sup> В редакции Федерального закона от 24.04.2008 №49-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об опеке и попечительстве”, вступающего в силу с 1 сентября 2008 года».

и попечительства организации работы с неблагополучными семьями должен стать принцип приоритетности сохранения «кровной» семьи для ребенка.

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

В ст. 23 «Конвенции о правах ребенка»<sup>4</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 2827 детей-инвалидов. Уставом (Основным Законом) Калининградской области гарантируется осуществление мер по социальной защите инвалидов и семей с детьми.

---

<sup>4</sup> Одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989, вступила в силу для СССР 15.09.1990.

Законом Калининградской области «О пособиях гражданам, имеющим детей»<sup>5</sup> установлено пособие на ребенка-инвалида в размере 1000 руб. Размер пособия явно недостаточен, так как расходы семей с детьми-инвалидами в разы больше, чем расходы семей со здоровыми детьми.

Постановлением Правительства Калининградской области «О социальной службе перевозок»<sup>6</sup> предусмотрена возможность предоставления услуг перевозки, в том числе детям-инвалидам в сопровождении взрослых.

Для детей с ограниченными возможностями здоровья главным ресурсом их успешной социализации является получение хорошего образования.

Система специального (коррекционного) образования Калининградской области представлена дифференцированной сетью специализированных образовательных учреждений, центров психолого-педагогического и медико-социального сопровождения, а также детских садов, общеобразовательных школ, учреждений начального профессионального образования, в которых дети-инвалиды и дети с ограниченными возможностями здоровья обучаются интегрировано. Доля детей с особыми образовательными потребностями, осваивающих общеобразовательные программы в интегрированных классах общеобразовательных учреждений в 2010 году составила 52 % от общего числа детей с ограниченными возможностями здоровья, что на 4 % больше чем в 2009 году.

Комплексное психолого-педагогическое сопровождение ребенка с ограниченными возможностями здоровья на протяжении всего периода его обучения в образовательном учреж-

---

<sup>5</sup> Закон Калининградской области от 14.01.2005 №487 (ред. от 24.11.2010) «О пособиях гражданам, имеющим детей».

<sup>6</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.06.2007 №338 (ред. от 01.04.2010) «О Социальной службе перевозок» (вместе с «Порядком оказания услуг Социальной службой перевозок в муниципальных образованиях Калининградской области»).

дении общего типа осуществляют центры психолого-педагогического и медико-социального сопровождения.

В 2010—2011 учебном году в учреждениях начального профессионального образования Калининградской области функционирует 18 специальных (коррекционных) групп, в которых обучается 215 человек по специальностям: мастер отделочных и строительных работ; швея, мастер садового паркового хозяйства, маляр, обувщик, цветовод, мастер сухого строительства.

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

В 2010 году продолжилась реализация направления «Дистанционное образование детей-инвалидов» приоритетного национального проекта «Образование».

Правительством Калининградской области были созданы условия для организации дистанционного обучения 30 детей-инвалидов, по обеспечению повышения квалификации 16 педагогических работников и 21 родителя по вопросам организации дистанционного образования детей-инвалидов.

Фактически в настоящее время с использованием дистанционных технологий в Калининградской области обучается 135 детей-инвалидов, не имеющих медицинских противопоказаний для дистанционного обучения, что составляет 70,6% от имеющейся потребности.

В целях распределения расходов федеральной субсидии принято постановление Правительства Калининградской области от 24 сентября 2010 г. № 829 «Об организации дистанционного образования детей-инвалидов в Калининградской области».

30 декабря 2010 г. был принят Закон Калининградской области № 541 «О воспитании и обучении детей-инвалидов на дому в Калининградской области». Законом определены общие требования к организации воспитания и обучения детей-

инвалидов на дому. Основанием для обучения ребенка-инвалида на дому является установление в индивидуальной программе реабилитации ребенка-инвалида, выданной федеральным государственным учреждением медико-социальной экспертизы, соответствующего условия получения общего образования. Законом установлено, что обучение на дому может осуществлять как образовательное учреждение, так и родители (законные представители) самостоятельно.

Несмотря на меры, принимаемые органами власти Калининградской области в защиту прав детей с ограниченными возможностями здоровья, в 2010 были допущены грубые нарушения прав данной категории несовершеннолетних.

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение родителей детей с ограниченными возможностями здоровья, обучающихся в Центре надомного обучения МОУ СОШ №10 Калининграда, которые сообщили о том, что положением подпункта 2 пункта 1 Постановления Правительства Калининградской области от 20.03.2009 года №148 «О внесении дополнения и изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 21.05.2007 года №278», внесено изменение в подпункт 8 пункта 19 Приложения №1 к Постановлению №278 «О методике расчета нормативов бюджетного финансирования на реализацию государственного образовательного стандарта (программы) общего образования и оплату услуг по содержанию имущества и коммунальных услуг в общеобразовательных учреждениях на одного учащегося в год» в части слов: «коэффициент 6,4 (обучение детей-инвалидов) применяется к детям-инвалидам, обучающимся по специальным коррекционным программам I—VI вида». Согласно прежней редакции подпункт 8 пункта 19 Приложения №1 к Постановлению №278 коэффициент 6,4 (обучение детей-инвалидов) распространялся на все категории детей-инвалидов, в том числе и на детей-инвалидов, обучающихся по специальным коррекционным программам VII—VIII видов. Отмена коэффициента 6,4 привела к сокращению финансирования на образование детей-инвалидов, обучающихся по*



*программам VII—VIII видов, в результате снизилось финансирование оплаты труда, что привело к сокращению учебной нагрузки в два раза, что не позволило реализовать ранее используемый учебный план Центра и привело к нарушению права на образование детей-инвалидов, к дискриминации детей-инвалидов, обучающихся по специальным коррекционным программам VII—VIII видов.*

*Родители детей обратились по данному вопросу в Уставный суд Калининградской области.*

*22 июня 2010 года состоялось заседание Уставного Суда Калининградской области по делу в защиту права на образование детей-инвалидов, обучающихся по коррекционным программам VII—VIII видов. Уполномоченный по правам человека выступила на заседании Уставного суда в защиту прав детей-инвалидов на образование.*

*29 июля 2010 года Уставным Судом было оглашено решение по указанному делу. Уставный Суд удовлетворил требования заявителей, постановил признать положение подпункта 2 пункта 1 Постановления Правительства Калининградской области от 20 марта 2009 года № 148 «О внесении дополнения и изменения в Постановление Правительства Калининградской области от 21 мая 2007 года № 278» в той части, в которой им установлено применение коэффициента 6,4 (обучение детей-инвалидов) к детям-инвалидам, обучающимся по специальным коррекционным программам I—VI вида, не соответствующим положениям пункта 1 статьи 2, пунктам 1, 3, 4 статьи 15, подпункту 1 пункта 2 статьи 74 Устава (Основного Закона) Калининградской области.*

*Права детей с ограниченными возможностями здоровья на образование были восстановлены.*

*Прокуратурой Калининградской области в 2010 было проверено исполнение законодательства, направленного на защиту прав и законных интересов детей с ограниченными возможностями здоровья (детей-инвалидов).*

Проверкой установлено, что права значительного числа детей-инвалидов на реабилитацию в виде прохождения санаторно-курортного лечения Фондом социального страхования нарушены.

По данным Фонда социального страхования обеспеченность детей-инвалидов техническими средствами реабилитации, в том числе протезно-ортопедическими изделиями, составляет 69% от нуждаемости.

Серьезной проблемой для детей с ограниченными возможностями здоровья является осуществление культурных прав, в том числе посещение выставок, музеев, так как учреждения Калининградской области, как правило, не оборудованы приспособлениями для инвалидов.

В ноябре 2010 года данная проблема детей-инвалидов частично решена в Музее Мирового океана, где установлена специализированная техника, позволяющая принимать участие в экскурсиях детям с нарушениями опорно-двигательной системы. В Музее реализуется проект «Корабли для уникальных людей», в котором принимают участие дети из специальных образовательных учреждений города и области, в том числе дети с нарушениями опорно-двигательного аппарата, слуха и зрения. Благодаря помощи компании «ЛУКОЙЛ» в музее появились специальный подъемник и коляски, в связи с чем появилась возможность более широкой интеграции детей с нарушениями опорно-двигательного аппарата, их взаимодействие со здоровыми детьми. С появлением подъемника теперь ребятам гораздо легче подняться на второй этаж главного корпуса музея. А с помощью колясок они могут передвигаться не только по зданию музея, но и по верхней палубе корабля «Витязь».

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

До настоящего времени в Калининградской области в полной мере не реализуется право детей на качественное бесплат-

ное дошкольное образование, гарантированное государством статьей 43 Конституции, что приводит к усугублению демографической проблемы, ухудшению здоровья, умственного, физического и социального развития детей.

В настоящее время в системе образования остается проблема обеспечения права каждого ребенка младшего возраста на общедоступность дошкольного образования.

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

В целях решения данной проблемы Правительство области во исполнение Закона Калининградской области от 10.11.2009 года №388 «О государственной поддержке дошкольного образования в Калининградской области» планирует оказывать финансовую поддержку тех муниципальных образований, где открываются новые места. Разрабатывается комплексная программа по развитию дошкольного образования на период до 2014 года.

Охват детей в возрасте от 3 месяцев до 7 лет образовательными услугами системы дошкольного образования в 2010 году вырос на 0,5% и составил 56,5%.

В области строятся новые детские сады, возвращаются здания дошкольных образовательных учреждений, которые хозяева не используют по назначению.

В то же время проблема продолжает оставаться крайне острой. В Калининградской области очередь в детские сады на сегодняшний день составляет 24 тысячи 582 ребенка.

*В адрес Уполномоченного по правам человека обратилась гр-ка П., проживающая в г. Гурьевске. П. сообщила о нарушении права на дошкольное образование ее сына М., 2005 года рождения.*

*Уполномоченным по правам человека направлено обращение в Администрацию МО «Гурьевский муниципальный район», откуда получен ответ о том, что на 2010—2011 учебный год планируется набор детей в старшую группу детского сада. При комплектовании группы кандидатура М. будет рассмотрена в соответствии с «Положением о порядке комплектования МДОУ Гурьевского района», утв. Постановлением администрации Гурьевского муниципального района №1537 от 23.04.2009 года.*

*Заявительнице разъяснен порядок действий в целях устройства сына в дошкольное образовательное учреждение.*

Представляется целесообразным развивать новые формы дошкольного образования, включая семейные и корпоративные детские сады.

Корпоративные детские сады могут быть открыты на базе предприятия для детей его сотрудников, а городская администрация может взять на себя обеспечение нового учреждения педагогическим коллективом и организовать воспитательный процесс, питание.

Семейные детские сады дают возможность создать детский садик на дому в обычной квартире, удовлетворяющей определенным санитарно-эпидемиологическим нормам, собрав в группу соседских детей. Такой тип дошкольного учреждения может быть создан для поддержки многодетных семей, предоставляя им возможность как улучшения условий развития детей, многие из которых не посещают дошкольные образовательные учреждения, так и трудоустройства родителей без отрыва от процесса воспитания детей, а также расширения форм дошкольного образования, в том числе для детей с проблемами в состоянии здоровья и развития. Детские сады финансируются из бюджета муниципального образования, маме засчитывается педагогический стаж работы, выплачивается заработная плата. Детский сад обеспечивает воспитание, обучение, присмотр, уход и оздоровление, питание ребенка. Он прикрепляется к детскому саду, который принимает воспитателя в свой штат и контролирует его работу. Дети занима-

ются по образовательной программе данного учреждения, при необходимости обеспечиваются консультации психологов, социальных работников и других специалистов. Организация семейных детских садов является одним из способов сокращения очередей в городские детские сады. Кроме того, граждане, имеющие статус безработного, открывая индивидуальное предприятие, могут получить безвозмездную ссуду в размере 58800 руб. Таким образом, если молодая мама решит организовать работу семейного детского сада, она может обучиться и заняться социально значимым делом без отрыва от воспитания собственного ребенка.

Кроме нехватки детских дошкольных образовательных учреждений в области, проблемой является нарушение прав детей в детских учреждениях.

*В адрес Уполномоченного по правам человека обратилась мама 5-летней Ю. в защиту ее права на дошкольное образование.*

*В 2008 года Ю. по состоянию здоровья в связи с проблемами со зрением поступила в специализированный детский сад города Калининграда. По возрасту она должна была пойти в младшую группу, но, так как не было мест, им предложили среднюю группу, и родители согласились. Заведующая детским садом рекомендовала в зависимости от успеваемости ребенка находиться ей два года в средней или подготовительной группе. Так как ребенок успевал, в средней группе девочка на второй год не осталась, была переведена в старшую, родителями был сделан выбор в пользу того, чтобы два года находиться в подготовительной группе.*

*С начала учебного года Ю. приступила к занятиям в подготовительной группе. Заведующая проинформировала родителей девочки, что второй год их дочь не будет учиться в подготовительной группе, и место в детском саду за ней не будет закреплено.*

*По окончании учебного 2010—2011 года Ю. исполнилось только 6 лет. По состоянию здоровья (проблемы со зрением) в школу в таком возрасте отдать ее невозможно.*

*На личном приеме в аппарате Уполномоченного по правам человека маме Ю. было разъяснено, что согласно п. 3 Типового положения об образовательном учреждении для детей дошкольного и младшего школьного возраста, утв. Постановлением Правительства РФ от 19.09.1997 № 1204 (ред. от 10.03.2009) дошкольные образовательные учреждения создаются для детей с 3-х до 10 лет, а в исключительных случаях — с более раннего возраста.*

*Таким образом, руководителем детского сада нарушалось право ребенка на дошкольное образование тем, что не предоставлялась возможность посещать дошкольное образовательное учреждение до школы, не выполнив полную образовательную программу для дошкольного учреждения в рамках федерального образовательного стандарта.*

*Мама Ю. просила содействия в защите права на дошкольное образование своей дочери. Однако Уполномоченному по правам человека не пришлось предпринимать каких-либо действий в защиту прав ребенка. После консультации специалиста аппарата Уполномоченного по правам человека на личном приеме, заявительница, вооруженная знаниями законодательства Российской Федерации о правах ребенка, провела беседу с заведующей детским садом, и та согласилась, что не права.*

Органами прокуратуры, территориальным Управлением Роспотребнадзора Калининградской области также регулярно выявляются нарушения прав детей в дошкольных учреждениях — это и многочисленные нарушения санитарно-эпидемиологических требований к условиям воспитания и обучения, нарушение санитарных требований, приводящих к бесконечным кишечным инфекциям в детских садах, нарушения правил пожарной безопасности, истечение срока действия лицензии на осуществление образовательной деятельности, нарушения порядка приема в дошкольные образовательные учреждения и т. д.

С 1 октября 2010 года вступили в силу Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и орга-

низации режима работы в дошкольных учреждениях<sup>7</sup>, в которых прописаны необходимые условия размещения, оборудование, содержание территории вокруг дошкольного учреждения, в самом учреждении, естественное и искусственное освещение, отопление и вентиляция, водоснабжение и канализация. Регламентированы также вопросы организации питания, медицинского обеспечения, приема в дошкольные учреждения, режима дня, условий для физического воспитания, личной гигиены персонала, количественный состав в группах для разных возрастов, радиус пешеходной доступности и т. д. Таким образом, к соблюдению прав детей в дошкольных образовательных учреждениях предъявляются еще более высокие требования, по мнению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, в отдельных случаях, особенно применительно к новым формам дошкольного образования, таким как семейные, корпоративные, эти требования чрезмерные и практически невыполнимые.

Для обеспечения государственных гарантий обеспечения права на дошкольное образование необходимо осуществить следующий комплекс мер:

— разработать и принять Федеральную программу, предусматривающую создание достаточного количества новых мест на условиях софинансирования из бюджета всех уровней с целью обеспечения всех детей Российской Федерации общедоступным бесплатным дошкольным образованием;

— осуществлять из средств федерального бюджета социальную поддержку родителей, чьи дети не получают бесплатное дошкольное образование;

---

<sup>7</sup> Постановление Главного государственного санитарного врача РФ от 22.07.2010 №91 «Об утверждении СанПиН 2.4.1.2660-10 “Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях”» (вместе с «СанПиН 2.4.1.2660-10. Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы в дошкольных организациях. Санитарно-эпидемиологические правила и нормативы») (Зарегистрировано в Минюсте РФ 27.08.2010 №18267).

— осуществлять финансовую поддержку реализации программ дошкольного образования организациям любых организационно-правовых форм;

— принимать меры по стимулированию частно-государственного партнерства в данной сфере.

### **5. О соблюдении права на выбор образовательного учреждения**

*В мае 2010 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гражданки Ф., проживающей в Калининграде.*

*Заявительница сообщила, что в 2009 году ее дочь С., 2002 года рождения, не приняли ни в одну из гимназий, находящихся рядом с местом жительства по причине отсутствия свободных мест.*

*В 2010 году история повторилась, несмотря на то, что заявления о приеме в образовательные учреждения были поданы родителями девочки в первый день приема документов.*

*В соответствии с Законом Российской Федерации «Об образовании» и п. 59 Типового положения об общеобразовательном учреждении родители (законные представители) обучающихся имеют право выбирать общеобразовательное учреждение.*

*Уполномоченный по правам человека обратилась с ходатайством о восстановлении прав ребенка к директорам гимназий, к председателю комитета по образованию администрации городского округа «Город Калининград».*

*В результате девочку С. согласились принять в обе гимназии.*

*Таким образом, было восстановлено право ребенка на образование, на выбор образовательного учреждения.*

*Уполномоченным по правам человека рассмотрено также обращение от гр-ки Т., проживающей в Гусевском р-не Калининградской области.*



*Т. просила защитить право на выбор образовательного учреждения для своих сыновей 15-летнего Б. и 13-летнего З.*

*Дети сначала обучались в МОУ СОШ №1 города Гусева, затем были переведены в школу в пос. Кубановка Гусевского р-на, поближе к дому — школа находилась в 4-х км. от дома. После закрытия школы детей перевели в школу в пос. Майское Гусевского р-на, примерно в 10—12 км. от дома, и эту школу закрыли. Как сообщает заявительница, детей без согласования с родителями перевели в школу в пос. Михайловка Гусевского р-на в 20—26 км от дома.*

*Школьный автобус привозит их домой из школы в 16—00. С таким режимом дня дети не имеют возможности посещать секции, кружки в г. Гусеве.*

*Т. беспокоилась за безопасность своих детей, сообщила, что детей теперь сложно контролировать, просила о переводе детей в любую школу города Гусева.*

*Обращение было направлено Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в управление образования Гусевского района, откуда получен ответ о том, что дети Т. могут быть переведены в школу г. Гусева.*

Жалоба гр-ки Т. свидетельствует о том, что остройшей проблемой для жителей села является «оптимизация» малокомплектных школ. По поводу массового закрытия сельских школ до сих пор нет единого мнения среди экспертов — благо это и ли зло.

Этот разрушительный для сельских жителей процесс связан с тотальным применением системы «нормативно-подушевого финансирования» как в Калининградской области, так и в России в целом. Педагоги, родители, школьники воспринимают закрытие школы на селе как нарушение права на образование, права на безопасность, права на труд. Сельская школа — не просто образовательное учреждение, это социально-культурный центр в деревнях. Зачастую, если школу на селе закрывают, жизнь там останавливается, поселение умирает, чего нельзя допускать. Представляется, что необходимо на законо-

дательном уровне защитить сельские школы, закрепив норму о том, что в отношении малокомплектных образовательных учреждений применение нормативно-подушевого финансирования не допускается.

#### **6. О соблюдении права ребенка на имя и гражданство** (ч. 1 статьи 7 Конвенции о правах ребенка)

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение № 142 от гр-ки К. из Калининграда.*

*К. сообщила, что является матерью новорожденной С. В связи с ошибками в документировании ее мужа органами ЗАГСа отказано в выдаче свидетельства о рождении дочери, что привело к нарушению ее права на имя и гражданство и вытекающих из него права на бесплатное медицинское обслуживание, на жилище, на социальную помощь государства, на свободу передвижения и др.*

*В связи с путаницей в документах мужа К. предложено обратиться в суд с целью установления фактов, имеющих юридическое значение — удостоверения личности отца ребенка согласно ст. 262 «Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» от 14.11.2002 № 138-ФЗ.*

*В то же время ч. 1 статьи 7 Конвенции о правах ребенка, принятой 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН, ратифицированной Постановлением ВС СССР от 13.06.1990 № 1559-1 гласит: «Ребенок регистрируется сразу же после рождения и с момента рождения имеет право на имя и на приобретение гражданства, а также, насколько это возможно, право знать своих родителей и право на их заботу».*

*Согласно ч. 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации «Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором Российской Федерации установлены*

*иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора».*

*На основании изложенного, принимая во внимание, что согласно ст. 3 Конвенции о правах ребенка «во всех действиях в отношении детей независимо от того, предпринимаются они государственными или частными учреждениями, занимающимися вопросами социального обеспечения, судами, административными или законодательными органами, первоочередное внимание уделяется наилучшему обеспечению интересов ребенка» в целях защиты прав ребенка Уполномоченный по правам человека обратилась в Агентство ЗАГС Калининградской области для принятия мер в защиту прав дочери К., после чего ребенку выдано свидетельство о рождении.*

### **7. О соблюдении права на участие ребенка в творческой и культурной жизни (Статья 31 Конвенции о правах ребенка)**

Ст. 31 Конвенции о правах ребенка гарантирует детям право на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту, и свободно участвовать в культурной жизни и заниматься искусством.

В п. 2 указанной статьи говорится, что «Государства — участники уважают и поощряют право ребенка на всестороннее участие в культурной и творческой жизни и содействуют предоставлению соответствующих и равных возможностей для культурной и творческой деятельности, досуга и отдыха».

*Уполномоченным по правам человека рассмотрено обращение № 573 от гр-ки В. из Черняховска Калининградской области.*

*В. сообщила о том, что с 8 по 12 декабря 2010 года в г. Миколайки (Польша) проходит Молодежный спортивно-танцевальный фестиваль, Чемпионат мира по модерну, Кубок мира по джазу, организованные международной танцевальной организацией (IDO).*

*Дочери заявительницы Д. и А. являются танцорами Школы современного танца «Свой стиль» и заявлены в качестве участников Молодежного спортивно-танцевального фестиваля. В. должна была сопровождать своих детей.*

*При подаче документов на получение визы в Генеральное консульство Республики Польша ей было отказано в выдаче визы в связи с окончанием срока действия загранпаспорта. В. в срочном порядке был выдан новый загранпаспорт. Но визу получить она не успевала.*

*Уполномоченным по правам человека направлено ходатайство Генеральному консулу Генерального консульства Республики Польша об ускорении выдачи визы В. с целью возможности сопровождения своих детей на Молодежном спортивно-танцевальном фестивале в г. Миколайки.*

*Генеральное консульство Республики Польша пошло на встречу заявительнице, принимая во внимание исключительную ситуацию, желая поддержать талантливых детей и необходимость укрепления культурных связей между Калининградской областью Российской Федерации и Республикой Польша, виза была выдана незамедлительно.*

*В результате В. успела на фестиваль, где ее дети успешно выступили в танцевальных конкурсах, заняли призовые места.*

#### **8. О соблюдении права ребенка на оказание социальной помощи (Статья 26 Конвенции о правах ребенка)**

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение № 607 от от гражданки О., проживающей в Калининграде.*

*О. одна воспитывает 8-летнего сына А. По состоянию здоровья ребенок находится на домашнем обучении, в связи с чем его мама не имеет возможности работать. Семья О. относится к категории неполных малообеспеченных семей, которые пользуются мерами социальной поддержки со стороны государства и муниципалитета.*

*Ежегодно к Новому Году в отделе социальной защиты населения администрации ГО «Город Калининград» ребенку выдавали подарок, предварительно известив маму А. по телефону.*

*В 2010 году ребенок вновь ждал «подарка от Деда Мороза», как он сам рассказал на личном приеме в аппарате Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, однако звонка из отдела социальной защиты не поступило. О. сама позвонила в отдел социальной защиты, где ей предложили приехать за подарком. Вместе с сыном она приехала за подарком. Но ей сказали, что подарков было ограниченное количество, и для ее сына подарка не осталось. Вместо «новогоднего подарка от деда Мороза» ребенок получил детскую обиду.*

*О. решила, что был нарушен конституционный принцип равенства прав и возможностей граждан, принадлежащих к одной категории — одним детям из малообеспеченных семей подарок был выдан, а другим нет.*

*Обращение было направлено Уполномоченным по правам человека председателю комитета социальной поддержки населения администрации ГО «Город Калининград» принятия мер в защиту прав ребенка.*

*В результате на Новый Год «Дед Мороз» и «Снегурочка» поздравили мальчика А. лично и подарили долгожданный подарок.*

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

По информации прокуратуры Калининградской области состояние преступности несовершеннолетних в 2010 году в сравнении с прошлым годом характеризуется снижением количества преступлений, совершенных подростками. Количество преступлений, совершенных несовершеннолетними снизилось с 517 в 2009 году до 483 в 2010 году (–6, 6%). Положи-

тельная динамика снижения преступности несовершеннолетних наблюдается в последние 3 года.

Количество групповых преступлений несовершеннолетних уменьшилось на 12,3%. Количество подростков, совершивших эти преступления, снизилось с 534 в 2009 году до 527 в 2010 году, то есть на 1,3%.

В 2010 году на 20% меньше совершено тяжких и особо тяжких преступлений, на 17% уличных преступлений, на 26,7% в состоянии алкогольного опьянения. На 73,3% уменьшилось количество преступлений, связанных с наркотиками, на 38,9% разбоев, на 3,4% краж.

Вместе с тем, анализ состояния преступности среди несовершеннолетних свидетельствует и о негативных тенденциях подростковой преступности. Увеличился коэффициент преступности несовершеннолетних с 124,4 преступлений на 10 тыс. подростков в 2009 году до 126,1 преступлений в 2010 году. В немалой степени это обусловлено снижением в области детского населения в возрасте 14—17 лет.

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

О недостатках в просветительской работе образовательных учреждений, ненадлежащем исполнении ими вышеуказанной нормы ФЗ № 120 свидетельствует тот факт, что в 2010 году до 62,8% (2009 год — 53,4%) вырос удельный вес учащихся общеобразовательных учреждений, совершивших преступления.

Комиссией по делам несовершеннолетних и защите их прав (далее — КНД и ЗП) при Правительстве Калининградской области, в состав которой входит Уполномоченный по

правам человека, уделяется большое внимание вопросам профилактики правонарушений, предупреждения противоправного поведения несовершеннолетних и их родителей.

В ноябре 2010 года Уполномоченным по правам человека совместно с Уполномоченным при Губернаторе Калининградской области по правам ребенка совместно с начальником УФСИН по Калининградской области проведена проверка условий содержания обвиняемых и подозреваемых в совершении преступлений в ФГУ ИЗ-39/3 УФСИН МЮ РФ, воспитанников Колосовской воспитательной колонии для несовершеннолетних УФСИН МЮ РФ.

Жалобы из вышеуказанных учреждений в Аппарат Уполномоченного по правам человека поступают крайне редко. Условия содержания соответствуют нормам уголовно-исполнительного законодательства.

Заключенные, содержащиеся в ФГУ ИЗ-39/3, с которыми беседовала Уполномоченный по правам человека, не выражали своих претензий к сотрудникам пенитенциарного учреждения.

Для детей созданы все условия для перевоспитания, образования. Воспитанники колонии имеют возможность участвовать в богослужении в специально оборудованном по канонам Православной Церкви Алтаре.

Подростки, которых в настоящее время в воспитательной колонии 13 человек, учатся в школе. В колонии оборудован компьютерный класс с Интернетом, имеются спортивные залы с тренажерами, бильярдом. Дети читают книги в библиотеке, занимаются музыкой в зале, где имеется полный набор музыкальных инструментов. Дети проявляют интерес к занятиям по рукоделию.

Не было претензий у воспитанников колонии и к рациону питания, в котором есть все необходимое, включая фрукты.

Условия содержания осужденных в Колосовской колонии год от года улучшаются.

Уполномоченные по правам человека, по правам ребенка обратили внимание на форму одежды воспитанников колонии,

в которой они приходят на учебные занятия — «тюремные робы». По рекомендации Уполномоченных одежда воспитанников претерпела изменения, воспитанники колонии теперь учатся в гражданской одежде.

Уполномоченным по правам человека были переданы в библиотеку колонии справочники по правам ребенка.

В проекте концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 г. планируется реформирование воспитательных колоний в воспитательные центры, которые в соответствии со статьей 73 УИК РФ<sup>8</sup> должны быть созданы в каждом субъекте Российской Федерации с привлечением для этой работы самых широких слоев гражданского общества.

Следует отметить, что с 2010 года предусмотрен сокращенный срок погашения судимости для несовершеннолетних, осужденных к наказанию более мягкому, чем лишение свободы. Согласно дополнению, внесенному Федеральным законом<sup>9</sup> в статью 95 Уголовного кодекса Российской Федерации («Сроки погашения судимости»), этот срок равен шести месяцам. Сроки погашения судимости после отбытия лишения свободы за преступления небольшой или средней тяжести, за тяжкие или особо тяжкие преступления для данной категории осужденных не изменились и составляют 1 год и 3 года соответственно.

Важное значение как для здоровья и развитие детей, так и для профилактики правонарушений несовершеннолетних, является принятие в 2010 году Федерального закона «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>10</sup>. Согласно данному Закону с 2012 года устанавлива-

---

<sup>8</sup> «Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» от 08.01.1997 № 1-ФЗ (ред. от 28.12.2010).

<sup>9</sup> Федеральный закон от 05.04.2010 № 48-ФЗ «О внесении изменения в статью 95 Уголовного кодекса Российской Федерации».

<sup>10</sup> Федеральный закон от 29.12.2010 № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию».



ются правовые механизмы защиты детей от информации, причиняющей вред их физическому, психическому и духовному развитию.

К информации, запрещенной для оборота среди детей, Закон относит порнографическую информацию, а также информацию, побуждающую к совершению действий, представляющих угрозу их жизни и здоровью, способную вызвать желание употребить наркотические, психотропные и иные одурманивающие вещества, отрицающую семейные ценности, обесценивающую допустимость насилия или жестокости, содержащую нецензурную брань.

Кроме того, принятым Законом ограничивается оборот информации, содержащей, в частности, описания жестокости, насилия, катастроф, изображения половых отношений.

Следует отметить, что в Калининградской области аналогичный закон, направленный на защиту не только детей, но и взрослых от информационной продукции, наносящей вред духовно-нравственному развитию» был принят еще в 2007 году<sup>11</sup>, однако практически не реализуется.

## **10. О Паспорте здоровья школьника**

В ноябре 2009 года на сайте Министерства образования и науки РФ был опубликован для общественного обсуждения проект «Паспорта здоровья школьника». Предложенный проект предполагал сбор и включение в «Паспорт здоровья» разнообразных сведений о здоровье школьника, а также о его личной жизни и его семье.

В 2010 году было организовано общественное обсуждение разработанного Министерством образования и науки Россий-

---

<sup>11</sup> Закон Калининградской области от 18.01.2008 №217 (ред. от 04.05.2010) «О защите населения Калининградской области от информационной продукции, наносящей вред духовно-нравственному развитию».

ской Федерации Паспорта здоровья школьника. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области подготовила заключение о соблюдении прав школьников и членов их семей в связи с внедрением данного проекта в образовательные учреждения.

Как сообщалось на сайте министерства образования Российской Федерации «паспорт здоровья школьника — это комплексный документ, который позволит собирать всю информацию о здоровье ребенка, о его физическом развитии, психоэмоциональном состоянии, данные о ежегодной диспансеризации, информацию о прививках и медицинских осмотрах». В Паспорт здоровья предлагалось вносить данные о физиологических особенностях ребенка, перенесенные им заболевания, сведения о семье, успеваемости и личных достижениях. Паспорт должен заполняться ребенком совместно с родителями, учителями, медицинскими работниками, психологами.

Министерством предполагалось, что оценка состояния здоровья детей в каждом классе каждой школы позволит осуществлять мониторинг состояния здоровья детей в стране, вносить необходимые изменения в условия обучения, в организацию оздоровления и отдыха детей, чтобы эффективно обеспечивать сохранение и укрепление здоровья школьников, формировать у них культуру здорового и безопасного образа жизни.

Планировалось по итогам общественного обсуждения в ближайшие два года завести Паспорт здоровья на каждого российского школьника.

Помимо сведений медицинского характера ребенку предлагалось вносить в паспорт здоровья личную информацию. К приватной информации, которая должна вноситься в паспорт, относится перечисление всех основных действий, совершаемых в течение стандартного учебного и выходного дня, сообщение данных о своем рационе питания, о вредных привычках (собственных и своих родственников), запись в «круги близости» имен людей, с которыми он дружит и с которыми ему интересно общаться, перечисление «личных достижений».

Сведения о состоянии здоровья ребенка могут составлять врачебную тайну, но содержащаяся в паспортах информация с большой долей вероятности может стать известной посторонним, что может привести к неблагоприятным последствиям для ребенка.

Психические и психологические характеристики школьника, где оцениваются такие его свойства, как память, мышление, внимание, воображение, коммуникабельность, агрессивность, смелость, беспомощность, обидчивость, благоразумие, самоконтроль, правдивость, настойчивость, трудолюбие, шизоидность, истероидность и др. также могут не быть объективными, а ознакомление с ними ребенка может нанести ему психологическую травму.

Представляется, что подобные требования нарушают право ребенка и членов его семьи на неприкосновенность их личной и семейной жизни, право на недопустимость сбора, хранения, использования и распространения информации о частной жизни лица без его согласия, а также право на конфиденциальность сведений о состоянии здоровья гражданина.

Согласно ст. 23 Конституции РФ «Каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту своей чести и доброго имени.

Ограничение этого права допускается только на основании судебного решения.

Согласно ст. 24 Конституции РФ «Сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни лица без его согласия не допускаются».

Согласно ст. 16 Конвенции о правах ребенка «Ни один ребенок не может быть объектом произвольного или незаконного вмешательства в осуществление его права на личную жизнь, семейную жизнь, неприкосновенность жилища или тайну корреспонденции или незаконного посягательства на его честь и репутацию. Ребенок имеет право на защиту закона от такого вмешательства или посягательства.

Согласно Закону РФ от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных» «персональные данные — любая информа-

ция, относящаяся к определенному или определяемому на основании такой информации физическому лицу (субъекту персональных данных), в том числе его фамилия, имя, отчество, год, месяц, дата и место рождения, адрес, семейное, социальное, имущественное положение, образование, профессия, доходы, другая информация...»

За нарушение неприкосновенности частной жизни, тайны персональных данных законодательством РФ предусмотрена административная и уголовная ответственность.

Согласно ст. 61 «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» «Информация о факте обращения за медицинской помощью, состоянии здоровья гражданина, диагнозе его заболевания и иные сведения, полученные при его обследовании и лечении, составляют врачебную тайну. Гражданину должна быть подтверждена гарантия конфиденциальности передаваемых им сведений.

Не допускается разглашение сведений, составляющих врачебную тайну лицами, которым они стали известны при обучении, исполнении профессиональных, служебных и иных обязанностей...

С согласия гражданина или его законного представителя допускается передача сведений, составляющих врачебную тайну, другим гражданам, в том числе должностным лицам, в интересах обследования и лечения пациента, для проведения научных исследований, публикации в научной литературе, использования этих сведений в учебном процессе и в иных целях.

Лица, которым в установленном законом порядке переданы сведения, составляющие врачебную тайну, наравне с медицинскими и фармацевтическими работниками с учетом причиненного гражданину ущерба несут за разглашение врачебной тайны дисциплинарную, административную или уголовную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации, законодательством субъектов Российской Федерации.

Представляется, что введение паспорта здоровья может привести к нарушению норм российского законодательства и международного права о неприкосновенности частной жизни и тайны персональных данных, о врачебной тайне, а также норм морально-этических взаимоотношений в семье.

В случае введения паспорта здоровья целесообразно исключить из него сведения, противоречащие правам и интересам детей и их семей, заполнение паспорта здоровья должно быть правом, а не обязанностью детей и их родителей.

Заключение направлено Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в министерство образования Калининградской области, в министерство образования РФ, Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка, в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека, Уполномоченному по правам человека в РФ.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации согласился с мнением Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, в сентябре 2010 года сделал заявление в связи с проектом «Паспорта здоровья школьника», в котором, в частности, говорилось о необходимости соблюдения принципа добровольности ведения Паспорта здоровья школьника.

В августе 2010 года на сайте газеты «Ведомости» был опубликован обновленный проект «Паспорта здоровья школьника», измененный в связи с требованиями общественности.

К сожалению, проект не был доработан в достаточной мере. Сведения, содержащиеся в обновленном проекте «Паспорта здоровья школьника», как и прежде, подпадают либо под понятие информации о частной жизни, либо под понятие врачебной тайны, либо под понятие персональных данных. Согласно нормам Конституции РФ и российских законов такая информация может собираться, храниться, распространяться только с добровольного согласия граждан (в случае детей — их родителей).

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

В преамбуле к Конвенции о правах ребенка<sup>12</sup> отмечается, что договаривающиеся страны убеждены, что «семье как основной ячейке общества и естественной среде для роста и благополучия всех ее членов, и особенно детей, должны быть предоставлены необходимые защита и содействие, с тем чтобы она могла полностью возложить на себя обязанности в рамках общества», признают, что «ребенку для полного и гармоничного развития его личности необходимо расти в семейном окружении, в атмосфере счастья, любви и понимания».

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

Статьей 16 Европейской социальной хартии<sup>13</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>12</sup> Конвенция о правах ребенка принята 20.11.1989 Резолюцией 44/25 Генеральной Ассамблеи ООН.

<sup>13</sup> См.: Европейская социальная хартия (пересмотренная) (ETS № 163), принятая в г. Страсбурге 03.05.1996; Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года».

В регионе реализуется целевая Программа «Улучшение демографической ситуации в Калининградской области на 2008—2012 годы»<sup>14</sup>.

Проводится мониторинг указанной целевой Программы<sup>15</sup>.

Среднегодовая численность постоянного населения области в 2010 году составила 938,3 тыс. человек, что выше уровня 2009 на 0,7 тыс. человек.

В течение нескольких лет регион демонстрирует динамику улучшения демографических показателей — продолжительность жизни возросла с 2005 по 2010 год с 61,5 до 67,7 лет (что примерно на 1 год ниже значения в среднем по Российской Федерации и более чем на 5 лет ниже значения по Литве), рождаемость выросла за тот же период с 8,9 до 11,7 человек на 1000 человек, смертность сократилась с 18,1 до 14,3 человек на 1000 человек населения.

В 2010 году в области на 1000 человек населения родилось — 11,5 (в 2009 г. — 11,7).

Смертность населения на 1000 человек в 2010 году составила 14,3 (в 2009 году — 14,6).

Естественная убыль населения уменьшилась в абсолютном выражении с 8,7 тысячи человек в 2005 году до 2,4 тысячи в 2010-м.

Сокращение естественной убыли населения происходит на фоне стабильного миграционного прироста.

---

<sup>14</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 27.06.2008 №405 «О целевой Программе Калининградской области “Улучшение демографической ситуации в Калининградской области” на 2008—2012 годы».

<sup>15</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 25.09.2008 №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»).

Фактором, оказывающим существенное влияние на демографическую ситуацию, остается разрыв численности мужского и женского населения. За последние 10 лет он увеличился по области с 33,5 тысячи человек до 54,3 тысячи в пользу женщин по состоянию на 1 января 2010 года, что обусловлено более высокой смертностью и более низкой продолжительностью жизни мужчин. Перевес численности женского населения отражается на показателях браков и разводов и, соответственно, на воспроизводстве населения.

Количество браков в 2010 году несколько уменьшилось по сравнению с 2009 годом и составило 8208 против 8702 в 2009 году. Ухудшилось и соотношение браков и разводов — с 1,7 в 2009 году до 1,52 в 2010 году.

Существенной проблемой является продолжающийся процесс старения населения. Число умерших превысило число родившихся в 1,2 раза.

Основная часть переселенцев и рожденных в 1945—1955 годах достигает пенсионного возраста, а потенциал молодого населения из-за демографической ямы 1990-х годов крайне низок.

В настоящее время по данным службы государственной статистики в Калининградской области проживает 268 тысяч семей, в том числе 143,8 тысяч — с детьми.

Органами государственной власти Калининградской области принимаются меры, направленные на поддержку семей с детьми.

Семьям со среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума выплачивается ежемесячное пособие на каждого ребенка. В 2010 году его величина составляла 123 рубля. Такая сумма пособия на ребенка является мизерной. В ноябре 2010 года принято решение об увеличении в 2011 году на 46% (до 180 рублей) величины ежемесячного пособия на ребенка, что также пока не отражает реальных потребностей семей с детьми. Одиноким матерям и женам военнослужащих по призыву выплаты производились в удвоенной сумме (246 рублей).



Семьи, воспитывающие детей с ограниченными возможностями здоровья, получают ежемесячное пособие на ребенка-инвалида в размере 1000 рублей.

Малообеспеченные многодетные семьи получают ежемесячную выплату в размере 1360 рублей на семью.

Размер ежемесячного пособия многодетной семье поставлен в зависимость от числа детей: по 123 рубля — на первого и второго ребенка, по 500 рублей — на 3-го и 4-го, по 1000 рублей — на 5-го и 6-го, 1500 рублей — на 7-го, 2000 рублей — на 8-го, 2500 рублей — на 9-го и последующих детей.

За такими семьями сохранено право на первоочередной прием детей в дошкольные учреждения, бесплатное питание школьников и обеспечение лекарствами детей в возрасте до 6 лет.

Благодаря принимаемым мерам на поддержку многодетных семей в 2010 году доля рожденных вторых и последующих детей увеличилась и составляет 54 процента.

Следует с сожалением констатировать, что с начала экономического кризиса наметилась тенденция увеличения количества малообеспеченных семей с детьми.

Помимо региональных, семьям с детьми выплачиваются пособия, предусмотренные федеральным законодательством.

Наиболее значительные изменения с начала 2010 года произошли в отношении семей с детьми, получающих пенсии по потере кормильца. Этим семьям в соответствии с федеральным законодательством предоставляется теперь социальная доплата к пенсии, которая поднимает их гарантированный доход до прожиточного минимума пенсионера — 4780 рублей.

Федеральным законом от 01.03.2008 г. № 18-ФЗ<sup>16</sup> введен механизм ежегодной индексации пособий семьям с детьми. В соответствии с ним с января 2010 года проиндексированы на

---

<sup>16</sup> Федеральный закон от 01.03.2008 № 18-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения размеров отдельных видов социальных выплат и стоимости набора социальных услуг».

10 процентов все выплаты, предусмотренные Федеральным законом от 19.05.1995 г. № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

Значимой мерой материальной поддержки семей с детьми стало пособие по уходу за ребенком до полутора лет. Существенно возросли его размеры — с 700 рублей в 2006 году до 2060 на первого ребенка и 4120 рублей на второго и последующих детей в 2010 году, кроме того, в круг получателей включены неработающие родители.

За счет средств федерального бюджета выплачивается также единовременное пособие при рождении ребенка лицам, не подлежащим обязательному социальному страхованию.

С 2008 года федеральным законодательством установлены два новых пособия, предназначенных для семей военнослужащих по призыву: единовременная выплата беременным женам таких военнослужащих (17402 рубля) и ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до трех лет (7458 рублей).

Для реализации дополнительных мер государственной поддержки выделяются средства федерального бюджета — материнский (семейный) капитал, размер которого ежегодно пересматривается с учетом темпов роста инфляции. За 2010 год выдано 4829 сертификатов.

По состоянию на 01.01.2011 г. принято 301 решение о распоряжении средствами (частью средств) материнского (семейного) капитала на погашение основного долга и уплату процентов по кредитам или займам на приобретение (строительство) жилого помещения, включая ипотечные кредиты.

В соответствии со статьей 10 Федерального закона от 28.04.2009 № 72-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан» территориальными структурами отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по Калининградской области осуществляется прием от владельцев сертификатов заявлений на единовременную выплату в размере 12000 рублей из средств материнского (семейного) капитала.

*В адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило обращение №46 от гражданки П., проживающей в Калининграде.*

*П. является матерью малолетнего Н.*

*18 мая 2002 года П. родила сына С., который умер 19 мая 2002 года. У П. имелась справка о рождении сына.*

*На обращение П. в Отделение Пенсионного фонд Российской Федерации в городе Калининграде ей было отказано в выдаче материнского капитала по той причине, что отсутствует свидетельство о рождении ее первого сына С.*

*Судебными органами ей также было отказано в праве на получение сертификата на материнский капитал.*

*Причиной возникшей ситуации явилось то, что Федеральный закон от 15 ноября 1997 года № 143-ФЗ «Об актах гражданского состояния» не предусматривал возможность получения родителями ребенка, умершего на первой неделе жизни, свидетельства о рождении. Пункт 2 статьи 20 устанавливал, что, если ребенок умер на первой неделе жизни, производится государственная регистрация его рождения и смерти на основании документов установленной формы о рождении и о перинатальной смерти, выданных медицинской организацией или частнопрактикующим врачом, и на основании составленных записей актов о рождении и смерти выдается только свидетельство о смерти ребенка. При этом по просьбе родителей (одного из родителей) выдавался документ, подтверждающий факт государственной регистрации рождения ребенка, умершего на первой неделе жизни (справка о рождении по форме № 26).*

*Уполномоченным по правам человека в Калининградской области было выражено мнение, что права матери ребенка не должны быть поставлены в зависимость от продолжительности жизни ее первого ребенка. Уполномоченным было подготовлено заключение с рекомендациями о необходимости внесения поправок в действующее законодательство о порядке предоставления материнского капитала с целью устранения имеющегося правового пробела.*

*Федеральным законом от 28 июля 2010 года №241-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и о порядке предоставления единовременной выплаты за счет средств материнского (семейного) капитала», введенным в действие с момента опубликования (2 августа 2010 года), в данную статью внесено изменение, устраняющее запрет выдавать в таком случае свидетельство о рождении ребенка, а также предусмотрено, что родители (один из родителей), чьи дети умерли на первой неделе жизни начиная со дня вступления в силу Федерального закона «Об актах гражданского состояния», имеют право обратиться в органы записи актов гражданского состояния для получения свидетельства о рождении указанных детей в порядке, установленном Федеральным законом «Об актах гражданского состояния» (пункт 1 статьи 3, пункт 3 статьи 4).*

*В результате, в связи с изменениями в законодательство Российской Федерации гражданка П. смогла воспользоваться своим правом на материнский капитал.*

В настоящее время по данным службы государственной статистики находящимися в социально опасном положении по результатам 9 месяцев 2010 года были признаны 900 семей с 1590 детьми, против 1200 семей с 2019 детьми на конец 2009 года. В течение последних четырех лет количество таких семей и детей стабильно сокращалось, что внушает надежду на сохранение позитивной тенденции и в дальнейшем.

По состоянию на 9 месяцев 2010 года в области насчитывалось 62 безнадзорных ребенка — на 5 человек меньше, чем на начало 2010 года.

Важная проблема, требующая первостепенного решения, без чего невозможно улучшение демографической ситуации, — это обеспеченность семей с детьми жильем. Социальное жилье в Калининградской области строится крайне медленно, количество такого жилья крайне недостаточно для удовлетворения потребностей нуждающихся в нем граждан.

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

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

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

Государство должно создать условия для жизнедеятельности семьи, дающие возможность рождения, содержания и воспитания детей. Для этого необходимо повышение материального благосостояния, качества и уровня жизни семей, и в первую очередь — обеспечение их жильем. Работникам, имеющим детей, следует создавать благоприятные условия для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей.

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

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

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

Необходимо повышение воспитательного потенциала семьи, формирование у детей, подростков и молодежи установки на полную семью и рождение двух и более детей. Для этого

нужна государственная поддержка не только многодетных семей, но и стимулирование рождения второго ребенка.

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

Для сохранения репродуктивного здоровья населения необходимы совершенствование профилактической и лечебно-диагностической помощи, качественные медицинские услуги в рамках государственных гарантий по обязательному медицинскому страхованию, в частности, обеспечение доступности высокотехнологичной медицинской помощи по лечению бесплодия. С этой целью предстоит разработка программ, направленных на возможности ранней диагностики и лечения нарушений репродуктивного здоровья.

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

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

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

В целях совершенствования семейной политики необходимо:

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

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

— совершенствовать методы обучения и сопровождения замещающих семей;

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

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

Необходимо также на федеральном уровне принять меры, направленные на поддержку семей с детьми, прежде всего семей с детьми-инвалидами, неполных и многодетных семей, семей, ожидающих ребенка. Для таких граждан следует предусмотреть налоговые льготы, дополнительную государственную поддержку, льготы по оплате услуг ЖКХ и др.

Вызывает беспокойство Уполномоченного по правам человека в Калининградской области проблема распада семей в связи с лишением родительских прав.

По информации, предоставленной Калининградским областным судом, количество дел *о лишении родительских прав* в 2010 году составило 497 дел, что существенно ниже аналогичных показателей 2009 года, когда таких дел было 592. В целом число этих дел по-прежнему остается высоким, что в совокупности с показателями удовлетворения требований (87,2% — из 452 рассмотренных с вынесением решения дел — требования удовлетворены по 394 делам) свидетельствует о распространенности фактов нарушения прав и законных интересов несовершеннолетних детей и требует внимания к данному вопросу со стороны соответствующих государственных органов.

Анализ судебной практики показывает, что по делам о лишении родительских прав суды исходят из того, что родители могут быть лишены судом родительских прав только по основаниям, предусмотренным ст. 69 Семейного кодекса Российской Федерации (далее — СК Российской Федерации) — в случае уклонения родителей от выполнения своих обязанно-

стей по воспитанию детей, в том числе, при злостном 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 изменения своего отношения к воспитанию детей, возложив на органы опеки и попечительства контроль за выполнением им родительских обязанностей.

Согласно ст. 73 СК Российской Федерации суд может с учетом интересов ребенка принять решение об отобрании его у родителей без лишения их родительских прав (ограничение родительских прав).

По делам об *ограничении в родительских правах* окончено в 2010 году 60 судебных дел, что практически составляет такое же количество как и по итогам 2009 года — 57 дел. С вынесением решения было рассмотрено 54 дела, из них по 51 делу принято решение об ограничении в родительских правах, то есть практически по всем делам (в 2009 году с вынесением решения было окончено 51 дело, принято решение об ограничении в родительских правах по 42).

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 забо-



ление, 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.

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

В 2010 году районными (городскими) судами области было рассмотрено 24 гражданских дела *о восстановлении в родительских правах*, из которых по 21 делу вынесены решения с удовлетворением заявленных требований.

В соответствии с 4.1 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.

Вышеприведенные статистические сведения свидетельствуют о том, что по большинству из дел выносятся решения о восстановлении родителей в родительских правах.

Факт большого количества дел о лишении родительских прав и ограничении в родительских правах свидетельствует о том, что в практике работы социальных служб, органов опеки и попечительства по-прежнему главный акцент делается не на раннем выявлении детского и семейного неблагополучия, профилактике социального сиротства и оказании своевременной

помощи семьям, а на вмешательстве, когда ситуация требует немедленно отобрать ребенка у родителей.

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

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

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

Не в полной мере решена в Калининградской области проблема семейного насилия. Основная часть пострадавших от него не обращается за помощью в соответствующие государственные органы и общественные организации по следующим причинам: нежелание выносить бытовые проблемы на суд общественности; надежда на самостоятельное разрешение конфликта; страх мести со стороны насильника; стыд перед окружающими; опасение лишиться жилплощади; нежелание разрушать семью. Для эффективного предупреждения насилия

в семье целесообразно создавать реабилитационные службы социально-психологической помощи семьям, в которых распространены конфликты и насилие; приюты временного пребывания, в частности, для жертв насилия.

В этой связи нужны дополнительные меры в целях профилактики этого зла, а также смягчения его последствий. Граждан, попавших в кризисную ситуацию, ставших жертвами домашнего и сексуального насилия, необходимо обеспечить психологической и юридической помощью, в том числе через телефоны доверия; медицинской помощью, а также предоставить им убежище для временного пребывания с целью предотвращения убийств и телесных повреждений. Целесообразно проведение тренингов, семинаров, лекций для школьников и студентов, работников правоохранительных органов, медицинских и социальных работников, психологов, представителей СМИ по профилактике домашнего и сексуального насилия.

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

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

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

Необходимость соблюдения права на жилище человека закреплена и ст. 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

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

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

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

На 1 января 2010 года в муниципальных образованиях Калининградской области состояло на учете на улучшение жилищных условий 3064 семьи граждан, имеющих право на получение за счет средств федерального бюджета субсидии для приобретения жилого помещения, из них 82% составляют граждане, уволенные с военной службы. В 2010 году выдано всего 135 жилищных сертификатов на сумму 220,0 млн рублей, реализовано 114 сертификатов на сумму 177,3 млн рублей, что составляет 85% от выданных.

Постановлением Правительства Калининградской области от 20.11.2008 года № 762 утвержден Порядок предоставления ветеранам, инвалидам, семьям, имеющим детей-инвалидов, мер социальной поддержки по обеспечению жильем на территории Калининградской области за счет средств федерального бюджета. В соответствии с указанным Порядком названным категориям граждан, нуждающимся в улучшении жилищных

условий и вставшим на учет в органах местного самоуправления по месту жительства до 1 января 2005 года, предоставляется социальная выплата на приобретение (строительство) жилья за счет средств федерального бюджета.

Указанная субсидия выделяется на основании единого областного списка, сформированного Министерством социальной политики в хронологическом порядке, исходя из даты постановки граждан на учет, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В 2010 году в едином областном списке состояло 1844 человек, в том числе 1170 инвалидов общего заболевания (из них 160 семей, имеющих детей-инвалидов).

С 2006 года по настоящее время вопрос выдачи безвозмездной субсидии на приобретение жилья за счет средств федерального бюджета рассматривался для граждан, вставших на учет с 1962 по 1992 годы.

В течение 2010 года социальную выплату получили всего 85 человек.

В 2010 году практически не реализовывалась программа обеспечения жильем молодых семей.

Ипотека в нашей стране и до кризиса была доступна лишь для немногих граждан, весьма незначительных категорий населения, так как материальное состояние большинства российских граждан невысокое. В период кризиса благосостояние многих граждан ухудшилось. Увеличилось количество безработных, уменьшились доходы. В особенно сложной ситуации оказались граждане, заключившие ипотечные договоры на приобретение жилья. Оплата процентов, которые резко возросли, для многих семей стала крайне затруднительной.

Таким образом, самостоятельно решить жилищные проблемы граждане, как правило, не в состоянии.

Ипотека, конечно, является для отдельных граждан способом улучшить свои жилищные условия. Но далеко не для всех, особенно в период кризиса. В настоящее время возможностей для решения жилищных проблем граждан с низкими доходами

больше у государства и органов местного самоуправления. Необходимо увеличить объемы строительства социального жилья. Их следует установить нормативно, в процентах относительно ввода в эксплуатацию жилья вообще. Следует на федеральном уровне установить обязательный минимум строительства социального жилья. Государство, провозгласившее себя социальным, должно увеличить объем государственных капитальных вложений, инвестиций в строительство социального жилья. Государство возложило обязанности по строительству социального жилья на органы местного самоуправления, но общий объем строительства так и не достиг тех показателей, которые были большим достижением в советский период. Кроме того, органы местного самоуправления не в состоянии справиться с непосильной задачей обеспечения нуждающихся в социальном жилье.<sup>17</sup>

Наиболее распространенной формой предоставления жилья нуждающимся в нем гражданам в настоящее время являются субсидии на приобретение жилого помещения. Далеко не для всех граждан предоставление жилищных субсидий является приемлемым вариантом решения жилищной проблемы. Как правило, субсидии предоставляются пожилым людям, инвалидам, гражданам с крайне низким уровнем дохода. Этим люди в силу возраста, состояния здоровья либо образования затруднительно самостоятельно приобрести жилье. Граждане в нашей стране, к сожалению, не образованы в области гражданско-правовых отношений, не знают порядка заключения сделок с недвижимостью, кроме того, рискуют быть обманутыми недобросовестными риэлторами. В таких случаях люди лишаются всех шансов по приобретению жилья, и остаются на улице. Представляется, что законодательством следует предусмотреть выбор для граждан — получить субсидию на приоб-

---

<sup>17</sup> См. Статья: Реформа ЖКХ не то что не дошла до середины — ее практически не видно (Литовкин В.Н.) («Жилищное право», 2009, № 6).

ретенение жилья (улучшение жилищных условий) либо жилое помещение. Необходимо также обеспечить гражданам возможность получения бесплатной юридической помощи по жилищным вопросам.

Реформа жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) осуществляется крайне неэффективно, о чем свидетельствует, в частности, значительный рост количества обращений к Уполномоченному по правам человека 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. В 2010 году наибольшее количество жалоб поступило на нарушение жилищных прав, жилищно-коммунальные проблемы: 499 жалоб — 34% от общего количества обращений.

*К примеру, в адрес Уполномоченного по правам поступило коллективное обращение от жителей города Калининграда, проживающих в домах 10, 12, 14 по ул. Полоцкой.*

*Граждане жаловались на неудовлетворительное состояние подъездов, коридоров и подвалов в их домах.*

*По ходатайству Уполномоченного по правам человека администрацией Московского р-на ГО «Город Калининград» были приняты меры в защиту жилищных прав граждан.*

*Другое обращение поступило в адрес Уполномоченного по правам человека от гражданки М., проживающей в городе Калининграде в п. Чкаловск, по ул. Авиационной.*

*М. сообщила, что дом, в котором она проживает, на протяжении 20 лет тонет в грунтовых водах по причине серьезных нарушений дренажной системы в районе улицы Авиационной в поселке Чкаловск.*

*Ситуация год от года усугубляется, фундамент дома затопляется с трех сторон, во время весеннего и осеннего половодья затопляется и двор дома. Подвал дома полностью затоплен.*

*В 2007 году дом № 1 по ул. Авиационной был внесен в Перечень домов, планируемых к сносу или реконструкции согласно Программе, утвержденной городским Советом города Калининграда. Однако до настоящего времени, несмотря на многократные обращения жильцов дома к представителям муниципальных органов города Калининграда, действенных мер в защиту жилищных прав жильцов домов по ул. Авиационной не принято.*

*Факты, изложенные в обращении, нашли свое подтверждение в ходе выезда сотрудников аппарата Уполномоченного по правам человека в поселок Чкаловск с целью проверки жалобы М., имеются фотографии.*

*Затопление домов и земельных участков вокруг домов происходит не только вокруг дома № 1 по ул. Авиационной, но касается всех остальных домов, расположенных на данной улице. Но дом № 1 находится на самом низком месте, практически плавает в воде. Жильцы соседнего дома засыпали воду грунтом, в результате вода пошла в сторону дома № 1. Вода от дома № 1 по улице Авиационной уходит в сторону военных складов, расположенных рядом с ним, и затопляет их.*

*После обращения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в администрацию городского округа «Город Калининград» МУП «Гидротехник» проведено обследование вышеуказанной территории. Установлено, что в районе по ул. Авиационной засыпаны водопроводящие каналы, вследствие чего происходит сильное подтопление указанной территории. Для решения вопроса по осушению придомовой территории по ул. Авиационной МУП «Гидротехник» предписано определить и выполнить комплекс мероприятий по осушению территории вокруг дома. Работы по восстановлению пропускной способности закрытого дренажного коллектора и осушению придомовой территории проводились в июне 2010 года. Однако, проектирования, предшествующего проведению ремонтных работ, не производилось, представители МУП «Гидротехник» откачали воду из подвала дома № 1 по ул. Авиацион-*



*ной, которая в тот же день вновь затопила подвал. Таким образом, действия МУП «Гидротехник» не привели ни к каким результатам. Проблема затопления придомовой территории так и осталась нерешенной.*

*Во время весеннего и осеннего половодья, зимнего снеготаяния затопляется весь двор вокруг дома. Вода в подвале присутствует постоянно. Во время сильных морозов одна стена треснула. В результате высокой влажности жители первого этажа дома №1 по ул. Авиационной имеют тяжелые заболевания, являющиеся результатом влажности в квартире. Из-за большой нагрузки на котелок угольного отопления вследствие высокой влажности котелок дважды выходил из строя, его пришлось менять. Из-за влажности дома приходит в неисправность электропроводка в доме, случаются пожары.*

*На ходатайство Уполномоченного по правам человека о принятии мер реагирования по обращению М. из администрации городского округа «Город Калининград» был получен ответ о том, что в связи с дефицитом бюджета городского округа «Город Калининград», внесение изменений в Долгосрочную целевую программу «Развитие коммунальной инфраструктуры» городского округа «Город Калининград» на 2009—2014 гг., предусматривающих финансирование мероприятий по проектированию и изыскательским работам по ликвидации подтопления дома №1 по ул. Авиационной и осушению территории микрорайона, прилегающего к ул. Авиационной, в 2010 и 2011 годах не представляется возможным.*

*Вследствие бездействия районной и городской администрации нарушаются права жителей домов по ул. Авиационной на жилище, на собственность, на здоровье, на безопасность, унижается их человеческое достоинство.*

*Несмотря на рост числа обращений по проблемам в ЖКХ в аппарат Уполномоченного по правам человека их количество все же в полной мере не отражает истинного размера существующих проблем, так как основная масса жалоб поступает в те*

органы, которые призваны решать вопросы ЖКХ — управляющие компании, муниципальные органы. Не получив от этих структур должной помощи, граждане жалуются Губернатору Калининградской области, в прокуратуру, Председателю Правительства Российской Федерации, Президенту Российской Федерации. Чаще всего от них люди получают по существу следующий ответ: «по новому Жилищному кодексу это ваши проблемы, решайте их самостоятельно общим собранием собственников жилья». Чаще всего людям предлагают создать ТСЖ или направляют в суд.

На практике товарищества собственников жилья не получили массового распространения. Содержание жилья собственниками (нанимателями) в многоквартирном доме — дело крайне затратное: «это вопросы подготовки фонда к зиме, повышения зарплаты обслуживающего персонала и т. д. И опять мы упираемся в материальное положение граждан, которые не в состоянии обеспечить такую динамику содержания жилищного фонда. В советский период содержание жилищного фонда дотировалось государством путем капитальных вложений в капитальный ремонт жилищного фонда. В наше время возложение обязанностей по капитальному ремонту на граждан обрекает их на неподъемные для многих расходы, потому что капитальный ремонт по затратам практически приравнивается к новому строительству»... «Сегодня население в массовом порядке не в состоянии переходить на эти условия. Для этого должны быть другие материальные предпосылки... Необходимо отойти от подобного принудительного перехода к содержанию жилищного фонда за счет проживающих в нем»<sup>18</sup>.

На практике далеко не везде можно создать товарищества собственников жилья (ТСЖ), особенно если в многоквартир-

---

<sup>18</sup> См. Статья: Реформа ЖКХ не то что не дошла до середины — ее практически не видно (Литовкин В.Н.) («Жилищное право», 2009, № 6).

ных жилых домах проживает много пенсионеров, а состояние жилого фонда неудовлетворительное. Практически каждый многоквартирный дом представлен собственниками, обладающими разными уровнями благосостояния. В силу разных финансовых возможностей граждане не могут договориться и принять необходимые решения общим собранием собственников, не могут найти лидера, который мог бы профессионально заниматься вопросами организации и управления.

Таким образом, ТСЖ нельзя назвать эффективной формой управления жилым фондом.

Постоянное направление граждан за решением всех, в том числе самых простых вопросов по жилищно-коммунальным проблемам, в суд, также является крайне неэффективным. В обществе в последние годы принято ругать судебную систему, граждан не устраивают сроки рассмотрения судебных дел и качество принятых решений. Но добиться от судов скорости и качества рассмотрения исковых заявлений невозможно, если они будут перегружены делами, решение которых в компетенции исполнительных органов власти. Суды не могут и не должны подменять функции государственных и муниципальных органов, управляющих жилым фондом. Кроме того, судебные разбирательства могут затянуться на долгие месяцы, годы и требуют колоссальных затрат времени и финансовых средств от истцов (в т. ч. на проведение независимых экспертиз).

Действующее жилищное законодательство малоэффективно. Оно оторвано от действительного материального положения граждан и навязывает некую принудительную схему для решения своего квартирного вопроса. Решение квартирного вопроса отдано на усмотрение заинтересованных лиц, как говорится, самих «утопающих», но материальные возможности для его решения индивидуально у большинства населения отсутствуют<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> См. Статья: Реформа ЖКХ не то что не дошла до середины — ее практически не видно (Литовкин В.Н.) («Жилищное право», 2009, № 6).

В соответствии с Жилищным кодексом Российской Федерации (ЖК РФ) ответственность за содержание жилого фонда возложена на жильцов. Вместе с тем жилой фонд не передавался жильцам муниципалитетами в отремонтированном виде, как того требует ст. 16 ФЗ от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в РФ»: «При приватизации занимаемых гражданами жилых помещений в домах, требующих капитального ремонта, за бывшим займодателем сохраняется обязанность производить капитальный ремонт дома в соответствии с нормами содержания, эксплуатации и ремонта жилищного фонда». Зачастую на протяжении десятилетий жильцы оплачивали муниципалитетам несуществующие услуги ЖКХ, в том числе за проведение капитального ремонта в своих домах — структура платежей населения за жилье всех форм собственности состояла из стоимости коммунальных услуг, содержания, текущего и капитального ремонта мест общего пользования<sup>20</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, перекладываются на плечи граждан.

К сожалению, органы исполнительной власти не намерены принимать эффективные меры по возврату долгов перед гражданами за невыполнение на протяжении многих лет принятых на себя обязательств по содержанию в надлежащем состоянии жилищного фонда, жилищно-коммунального хозяйства. У самих граждан практически нет возможности защитить свои права на своевременное получение качественных жилищно-коммунальных услуг, особенно в случае недополучения таких услуг в прошлые годы. Согласно Закону № 189 «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» Жилищный кодекс применяется только по отношению к тем пра-

---

<sup>20</sup> См. Постановления Правительства Российской Федерации № 707 от 18 июня 1996 года и № 887 от 2 августа 1999 года.

вам и обязанностям сторон, которые появились после 1 марта 2005 года — даты вступления в силу нового ЖК, что дает право гражданам отстаивать свои права потребителей жилищно-коммунальных услуг в суде. Однако механизм реализации данного права федеральным законодательством четко не регламентирован, что ставит граждан в затруднительное положение при защите своих прав.

Особую тревогу вызывает состояние противопожарной безопасности жилых домов. В последние годы участились случаи пожаров в жилых домах, в том числе с человеческими жертвами. Как правило, в старом жилом фонде электропроводка в местах общего пользования старая, не обеспечивает безопасности жилья.

В 2007 году на основании ФЗ № 185-ФЗ от 21.07.2007 с целью реанимации ветхого жилищного фонда был создан «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Однако для оказания финансовой помощи собственникам жилья в проведении капитального ремонта жилья Законом о Фонде предусмотрен длинный перечень трудновыполнимых условий. Финансовая помощь оказывается на условиях софинансирования с собственниками жилых помещений. Зачастую жильцы дома не только не имеют возможности участвовать в финансовых расходах на капитальный ремонт дома, но с трудом несут расходы по оплате жилья и коммунальных услуг, сами при этом оставаясь в буквальном смысле слова голодными.

Предписывая собственникам помещений управлять своим многоквартирным домом, жилищное законодательство устанавливает, что такое управление должно обеспечивать благоприятные и безопасные условия проживания граждан (ч. 1 ст. 161 ЖК РФ), что в полной мере не в состоянии обеспечить собственники помещений в многоквартирном доме. Более того, возложение на них таких обязанностей подменяет компетенцию многочисленных государственных органов, непосредственно призванных обеспечивать благоприятные и безо-

пасные условия проживания граждан, что предусмотрено ст. 5 и 6 Закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

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

В большинстве домов Калининградской области, особенно в домах немецкой постройки, в изношенном состоянии находятся системы водо-, газо-, электроснабжения и т. д.

Проблемы существуют и во вновь построенном жилье. Зачастую государственные органы принимают в эксплуатацию дома с недоделками, с неработающими лифтами «под честное слово», а в результате страдают новоселы.

В аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступают жалобы от жителей Калининградской области, возмущенных состоянием лифтового хозяйства в Калининградской области.

Технический регламент о безопасности лифтов, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 октября 2009 г. № 782, вступивший в силу в октябре 2010 года, предъявляет серьезные требования к состоянию лифтового оборудования. Срок эксплуатации лифтов установлен в 25 лет. В результате сроки эксплуатации лифтов в старых домах истекли или истекают, лифтовое оборудование не соответствует требованиям, предъявляемым к нему законодательством Российской Федерации.

В новых домах лифты также зачастую не работают. Управляющие компании и застройщики новых домов сообщают жильцам, что лифты запустят лишь тогда, когда все жильцы заселятся в дом и сделают ремонт, так как в противном случае лифт будет использоваться для перевозки стройматериалов и мебели, что приведет к необходимости ремонта лифта.

В результате отсутствия работающих лифтов в многоэтажных домах страдают жильцы верхних этажей, которым приходится не только высоко подниматься по лестнице, но и переносить тяжелые сумки с продуктами и другие необходимые для дома предметы.

Особые сложности возникают в связи с отсутствием лифта у малоподвижных групп населения, в том числе инвалидов, пожилых людей, родителей с детьми (и детскими колясками).

Жильцы верхних этажей дома не могут пригласить к себе пожилых родителей, других родственников, друзей, если они являются инвалидами, либо по возрасту или состоянию здоровья не могут подняться на верхние этажи, либо гостей с малолетними детьми, что причиняет им моральный вред.

Кроме того, возникают сложности с оказанием медицинской помощи на дому, особенно в случае необходимости госпитализации больных.

Согласно ч. 3 ст. 161 Жилищного кодекса Российской Федерации собственники помещений в многоквартирном доме вправе выбрать и изменить в любое время на основании решения общего собрания способ управления многоквартирным домом. Решение общего собрания согласно Кодексу обязательно и для тех, кто отсутствовал на нем, и даже для тех, кто голосовал против принятого большинством голосов решения. Таким образом, несогласному гражданину принудительно навязывается решение большинства, что противоречит ст. 30 Конституции о добровольности вступления в объединение и добровольности пребывания в нем.

«...Нужно уйти от такой формы, как общее собрание, которое большинством голосов решает вопросы общей собственности собственников помещений в многоквартирном доме, если нет ясно выраженного желания и требования собственников быть участниками этого собрания»<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> См. Статья: Реформа ЖКХ не то что не дошла до середины — ее практически не видно (Литовкин В.Н.) («Жилищное право», 2009, № 6).

На практике гражданам фактически навязывается как способ управления жильем, так и конкретные управляющие компании. Граждане сообщают о том, что без их ведома создаются управляющие компании, подделываются протоколы собраний, протоколы заочного голосования. Фактически бывшие ЖЭКи, преобразовавшись в коммерческие компании (как правило, в ООО), продолжают осуществлять в лучшем случае ту же деятельность, что и прежде, и практически никем не контролируются.

Форсированный перевод ЖЭКов в управляющие компании по своим последствиям можно сравнить с приватизацией 90-х годов.

Законодательство Российской Федерации таково, что в случае, если жильцы решили поменять управляющую компанию, старая управляющая компания не несет ответственности перед населением за допущенные ею нарушения, за причиненный жильцам дома своими действиями (бездействием) ущерб, не обязана передать новой управляющей компании всю документацию. На восстановление с нуля всех документов могут уходить годы, и все это время жилой фонд будет неуправляемым. Таким образом, жильцы не могут поменять управляющую компанию без разрушительных последствий. Прежде чем передавать дом товариществу собственников жилья, должен быть сведен баланс, что совершенно непродуманно действующим законодательством.

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

Жилищное законодательство позволяет управляющим компаниям осуществлять свою деятельность бесконтрольно, ограничиваться сбором финансовых средств с населения без предоставления в полном объеме необходимых жилищно-ком-



мунальных услуг населению, не неся ответственности за свою деятельность (бездействие), за разрушение жилого фонда, так как ответственность возможна лишь в пределах уставного капитала, а он минимален.

Ст. 162 Жилищного кодекса обязывает управляющую организацию ежегодно в течение первого квартала текущего года представлять собственникам помещений в многоквартирном доме отчет о выполнении договора управления за предыдущий год. 23 сентября 2010 года Правительство России утвердило Постановление № 731 о стандартах отчетности компаний, управляющих многоквартирными домами<sup>22</sup>. Управляющая организация обязана раскрывать следующую информацию: основные показатели финансово-хозяйственной деятельности управляющей организации; сведения о выполняемых работах (оказываемых услугах) по содержанию и ремонту общего имущества в многоквартирном доме; годовая бухгалтерская отчетность, включая бухгалтерский баланс и приложения к нему; сведения о доходах, полученных за оказание услуг по управлению многоквартирными домами; сведения о расходах, понесенных в связи с оказанием услуг по управлению многоквартирными домами; проекты договоров управления и т. д.

Информация раскрывается путем обязательного размещения в сети Интернет; опубликования в официальных СМИ; размещения на информационных стендах в помещении управляющей организации; ответов на письменные обращения граждан.

Безусловно, принятие указанного Постановления — шаг вперед на пути прозрачности деятельности управляющих компаний. Однако фактически, даже если предположить, что управляющие компании всю предусмотренную указанным Постановлением информацию гражданам предоставят (чего пока

---

<sup>22</sup> Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами».

не наблюдается), далеко не многие граждане смогут в ней разобраться. Для этого жильцы должны быть специалистами — одновременно и юристами, и финансистами, и аудиторами, и инженерами, и т. д., что в реальной жизни невозможно.

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

В связи с тем, что собственникам жилья предлагается самостоятельно нести ответственность за содержание жилого фонда, им все чаще советуют обращаться в суд для решения всех вопросов, связанных с управлением жилым фондом и урегулированию разногласий с управляющими компаниями, необходимо внести изменения в законодательство об образовании соответствующие изменения. Детям со школьной скамьи необходимо давать экономическое и юридическое образование, в том числе знания, необходимые для эффективного управления жилым фондом.

Необходимо также организовать в рамках федеральных образовательных программ специализированные центры для оказания консультационных, образовательных и юридических услуг по защите жилищных прав граждан, управлению жилым фондом.

Прокуратурой Калининградской области также отмечается, что значительное количество правонарушений связано с ненадлежащим соблюдением управляющими компаниями требований законодательства в части содержания и ремонта общего имущества многоквартирных домов. Нередки случаи отказа в предоставлении информации об основных показате-

лях ее финансово-хозяйственной деятельности, повышение размера платы за содержание и ремонт жилья без проведения общего собрания собственников помещений.

Поскольку коммерческие управляющие компании не зарекомендовали себя как эффективная форма управления жилым фондом, необходимо вернуть муниципальные жилищные управляющие организации для создания конкурентной среды, улучшения качества услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Граждане возмущены и тем, что при неэффективной деятельности жилищно-коммунальных органов, организаций по содержанию и обслуживанию жилого фонда происходит непрерывный рост тарифов ЖКХ. Инвалиды, пенсионеры, граждане, оказавшиеся без работы, многодетные и одинокие родители не в состоянии оплатить счета по квартплате, в связи с чем сумма долгов по оплате ЖКХ растет. Предоставляемые социально незащищенным гражданам жилищные субсидии не в полном объеме компенсируют расходы жильцов.

Еще одна проблема несовершенства жилищного законодательства. «Поскольку жилищно-эксплуатационная организация обслуживает стояки, батареи, подачу воды, газа — все инженерные коммуникации дома, то снабжающие коммунальными услугами предприятия коммунального хозяйства (горгаз, «Янтарьэнерго», водоканал) должны платить за техническое обслуживание сетей дома. Их сети заканчиваются врезкой в дом. А ответственность за то, насколько внутренние сети в доме функциональны и пригодны для эксплуатации, возлагается на собственника дома»<sup>23</sup>. Получается, что коммунальные предприятия должны оплачивать собственникам помещений за обслуживание дома, доведение их услуг до потребителя. Но этого не происходит.

---

<sup>23</sup> См. Статья: Реформа ЖКХ не то что не дошла до середины — ее практически не видно (Литовкин В.Н.) («Жилищное право», 2009, № 6).

В законодательстве отсутствует также четкое разграничение полномочий между муниципалитетами и управляющими компаниями, что явилось одной из причин катастрофической ситуации в связи со снегопадами в зимний период.

Если не будут приняты незамедлительные меры в сфере ЖКХ органами государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, неизбежно грядет коммунальная катастрофа.

Президент Российской Федерации, Председатель Правительства Российской Федерации в своих выступлениях многократно обращали внимание на необходимость перехода на высокие технологии во всех сферах жизни, включая сферу управления.

В век высоких технологий каждый должен заниматься своим делом, быть профессионалом в своей сфере деятельности. Предполагается, что и руководство, сотрудники управляющих компаний должны быть специалистами по управлению в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Если от каждого человека будут требовать, чтобы он сам себе добывал пропитание, трудясь на даче, сам себя лечил, сам ремонтировал свое жилье, чтобы сам себе был архитектором, юристом, экономистом, инженером, управленцем, то есть фактически переходил на самообеспечение, то это будет не переход к высоким технологиям, как того требуют лидеры государства, а скатывание на более низкую ступеньку развития общества — назад — к натуральному хозяйству — к феодализму, к первобытнообщинному строю. В таком случае люди превратятся в дикарей, а не профессионалов.

Если мы не хотим это допустить, необходимо принципиально менять концепцию жилищного законодательства с учетом тех условий, которые сложились в российском обществе.

Вследствие неудовлетворительной организации работы по уборке от снега улиц и дорог города Калининграда и других населенных пунктов Калининградской области жители региона испытывали значительные трудности с передвижением.

Особенно пострадали малоподвижные группы населения, в том числе инвалиды, пожилые люди, родители с маленькими детьми.

Неудовлетворительная уборка улиц и дорог от снега привела к массовому нарушению прав человека в Калининградской области.

В декабре 2010 года за медицинской помощью обратилось 653 человека с ушибами, переломами и другими травмами, полученными вследствие гололеда и падения снега, сосулек.

Обильные снегопады, прошедшие в декабре 2010 года, показали, что подрядные организации, закрепленные за уборкой улиц, оказались практически не способны своевременно проводить снегоочистку и ликвидировать последствия гололеда в оперативном порядке.

Прокуратура Калининградской области провела проверку исполнения органами местного самоуправления, предприятиями ЖКХ требований законодательства об обеспечении безопасности жизни и здоровья граждан в зимний период.

Проверка показала, что многие улицы вообще не убирались. Обработка проезжей части улиц, тротуаров противогололедными материалами проводилась ненадлежащим образом, работы по сгребанию, подметанию и вывозу снега с улиц города и других территорий производились несвоевременно.

С начала отопительного сезона 2010—2011 годов органами прокуратуры выявлено 80 нарушений законодательства в части исполнения требований об очистке снега, наледи и сосулек; внесено 17 представлений; объявлено 32 предостережения.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области уборка улиц от мусора, снега и т.п. должна оставаться в ведении муниципальных органов.

Во многих странах даже при угрозе обильных снегопадов объявляется чрезвычайное положение, население предупреждается об этом, принимаются профилактические меры с целью предотвращения негативных последствий снегопадов. Если

недостаточно плановых средств, принимаются чрезвычайные меры с привлечением дополнительных ресурсов.

По опыту прошлых лет, ежегодно повторяются аналогичные ситуации, связанные с достаточно суровым климатом в регионе.

В таких ситуациях, при повышенном объеме работ, целесообразно использовать дополнительные средства из Фонда непредвиденных расходов.

Ситуация в России, связанная со снегопадами в зимний период, особенно усугубляется в период Новогодних каникул. В эти дни государственные, муниципальные и иные учреждения не работают. В частности, в полном объеме медицинская помощь гражданам не предоставляется, оказывается только экстренная помощь. Железнодорожный, авиа-, автотранспорт перегружены, из-за снегопадов и гололеда движение транспорта затрудняется.

В период Новогодних каникул невозможно всех желающих россиян обеспечить услугами междугороднего транспорта, гостиниц, поэтому многие предпочитают выезжать за рубеж, что наносит удар по российской экономике, в то время как распределение дней отдыха в зимний период позволило бы обеспечить равномерную загруженность как транспорта, так и баз отдыха, лечения и оздоровления.

Считаю, что в целях обеспечения безопасности населения страны гражданам следует предоставить возможность отгулять Новогодние каникулы в любой удобный для человека зимний период (к примеру, с октября по май), т.е. заменить Новогодние каникулы на дополнительный зимний отпуск.

Жители Калининградской области возмущены таким распространенным явлением как «точечная застройка», уничтожающая парки, скверы, аллеи, детские площадки, дворы, а также автостоянки.

«Точечная застройка» является следствием отсутствия нормального развития города. Населенные пункты не расширяются вширь, а напротив, ведется уплотнительная за-

стройка, что неизбежно приводит к нарушению прав жителей Калининградской области на благоприятную окружающую среду.

Искажается архитектурный облик городов. Застройка населенных пунктов области в прошлые периоды велась сбалансировано, на основании научно обоснованных, четко спланированных архитекторами проектов.

Для успешного решения застаревшей и по-прежнему наиболее социально сложной проблемы обеспечения доступным жильем граждан Российской Федерации, помимо развития ипотечного кредитования и государственных субсидий, не менее важно поощрять и создавать благоприятные условия для приобретения жилья теми, кто может сделать это исключительно за счет личных средств. К сожалению, немало граждан, активно инвестировавших свои сбережения в строительство жилья различными компаниями, оказались обманутыми.

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

в силу упомянутого Закона, это стало основной причиной нарушений прав соинвесторов жилищного строительства.

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

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

Проблема обеспечения жильем социально незащищенных граждан также решается неэффективно. К примеру, только в Калининграде по состоянию на 01.01.2009 числилось в общей очереди на получение жилья 19445 человек. Улучшили жилищные условия в 2008 году всего 207 семей, из них 7 — из общей очереди, в которой стояли на учете с 1962 года.

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

В 2010 году органы государственной власти, местного самоуправления приступили к разработке и принятию Административных регламентов по предоставлению государственных и муниципальных услуг.

Наличие такого рода документов дисциплинирует государственных и муниципальных служащих, стимулирует их к соблюдению сроков предоставления услуг, позволяет гражданам быть информированными о порядке получения государственных и муниципальных услуг, препятствует проявлению коррупции в действиях муниципальных служащих.



Уполномоченный по правам человека в Калининградской области принял участие в экспертизе ряда Административных регламентов комитета муниципального имущества и земельных ресурсов администрации городского округа «Город Калининград».

Кроме того, Уполномоченный по правам человека в Калининградской области в рамках работы комиссии по административной реформе принимала участие в деловых играх по защите административных регламентов исполнения структурными подразделениями администрации городского округа «Город Калининград» муниципальных услуг, где представляла замечания по тексту Регламентов.

В целях реализации конституционного права на жилье рекомендую:

- разработать национальный проект по ремонту старого жилого фонда и объектов ЖКХ, а также строительству новых объектов водо-, тепло- и газоснабжения;

- продолжить разработку и реализацию мер, в том числе законодательных, по повышению уровня доступности ипотечного кредитования;

- увеличить объемы строительства социального, в том числе временного жилья — общежитий, социальных гостиниц и т. д.;

- содействовать обманутым соинвесторам жилищного строительства в решении их проблем, в том числе путем принятия на федеральном уровне нормативно-правовых актов, направленных на защиту прав граждан, вложивших собственные средства в строительство жилья;

- вернуть льготы по оплате жилья инвалидам, проживающим в приватизированных квартирах;

- разработать эффективную систему контроля обоснованности тарифов ЖКХ;

- реанимировать реализацию программы обеспечения жильем молодых семей, в том числе посредством выделения молодым семьям на условиях аренды земельных участков под строительство индивидуальных жилых домов;

— добиваться увеличения ассигнований на реализацию программы обеспечения жильем молодых семей из федерального бюджета для Калининградской области, а также пролонгации периода ее действия;

— принять на федеральном уровне программу по ремонту лифтов;

— обеспечить возможность получения в школе основ экономического и юридического образования, в том числе знаний, необходимых для эффективного управления жилым фондом;

— создать специализированные центры для оказания консультационных, образовательных и юридических услуг по защите жилищных прав граждан, управлению жилым фондом;

— создать муниципальные жилищные управляющие организации для активизации конкурентных отношений, улучшения качества услуг в сфере жилищно-коммунального хозяйства;

— урегулировать на законодательном уровне разграничение компетенции между муниципалитетами и управляющими компаниями;

— заменить Новогодние каникулы на дополнительный зимний отпуск в удобный для работника зимний период.

#### **V. О ПРОБЛЕМАХ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА В СВЯЗИ С НЕУДОВЛЕТВОРИТЕЛЬНЫМ СОСТОЯНИЕМ ДОРОЖНО-ТРАНСПОРТНОГО КОМПЛЕКСА**

Возможность реализации прав человека зачастую зависит от состояния дорог и организации работы транспорта.

В конце 2010 года адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступали обращения от жителей города Калининграда, обеспокоенных организацией работы по капитальному ремонту дорог в городе.

В частности, осенью 2010 начаты дорожно-строительные работы по ремонту дороги по ул. Кирова, по ул. Зоологической (в районе дома № 11а-е) и др.

Работы начаты в преддверие зимы, снято дорожное покрытие, но при наступлении морозов работы были остановлены. В результате остановлено движение по нескольким центральным улицам города, что значительно затруднило движение автотранспорта по прилегающим улицам. Ситуация усугубилась в связи с неудовлетворительной уборкой снега и льда в городе, что привело к опасности возникновения дорожно-транспортных происшествий, травм граждан. Возникла ситуация, угрожающая безопасности жизни и здоровью граждан.

В особенно сложной ситуации оказались малоподвижные категории населения — инвалиды, пожилые люди, родители с малолетними детьми, в т. ч. с детскими колясками.

Ситуация с ремонтом дороги по ул. Зоологической такова, что жильцы дома № 11а и расположенных рядом домов из-за «выкорчеванного» дорожного покрытия и насыпанных гор из песка и гравия не могут подъехать к своим домам на автотранспорте, к домам не могут при необходимости подъехать ни пожарные автомобили, ни скорая помощь, ни другие ремонтные, экстренные службы города, в том числе для очистки крыш, территории вокруг домов от снега и льда. Вследствие ремонтных работ обрушилось несколько крылец.

Таким образом, сложившаяся ситуация с несвоевременно начатым капитальным ремонтом дорог в городе Калининграде привела к нарушению прав жителей города Калининграда, блокированию дорожного движения по ряду улиц на всю зиму (на несколько месяцев).

Организация транспортного обслуживания населения, в частности в городе Калининграде, также не отвечает требованиям обеспечения безопасности, прав жителей и гостей Калининграда.

Одной из причин сложившейся ситуации является соотношение муниципальных и частных транспортных предприятий, обслуживающих население. В городе практически не осталось муниципального транспорта. Частные же автотранспортные предприятия преследуют коммерческие цели, а не цели удовлетворения потребностей населения в качественных транс-

портных услугах. С целью улучшения качества транспортных услуг городской транспорт (автобусы, троллейбусы, трамваи, маршрутные такси) должен быть муниципальным, как в большинстве европейских стран.

График движения общественного транспорта должен быть четким, с размещением расписания движения транспортных средств на остановках, с объявлением в транспорте остановок. Остановочные пункты должны быть оборудованы указателями с названием остановок. Целесообразно также оборудовать на остановочных пунктах табло с указанием времени до прибытия транспортного средства того или иного маршрута. Номера маршрутов на самом транспорте должны быть значительно крупнее.

В Калининградской области предоставляется услуга социального такси для инвалидов<sup>24</sup>. Необходимо расширять перечень граждан из числа малообеспеченных, которые вправе воспользоваться услугами социального такси.

Целесообразно также развивать сеть муниципального такси, предоставляющего услуги по перевозке по фиксированным, доступным для граждан тарифам.

В декабре 2011 года в целях создания условий для эффективного функционирования рынка автотранспортных услуг принят Закон «Об организации транспортного обслуживания населения в Калининградской области»<sup>25</sup>, регулирующий отношения, возникающие при организации транспортного обслуживания населения автомобильным транспортом на межмуниципальных маршрутах регулярного сообщения на территории Калининградской области.

---

<sup>24</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.06.2007 № 338 (ред. от 01.04.2010) «О Социальной службе перевозок» (вместе с «Порядком оказания услуг Социальной службой перевозок в муниципальных образованиях Калининградской области»).

<sup>25</sup> Закон Калининградской области от 30.12.2010 № 537 «Об организации транспортного обслуживания населения в Калининградской области».

В декабре 2010 года в городском округе «Город Калининград» был разработан проект концепции организации и развития транспорта общего пользования на период до 2025 года. Необходимо продолжить развитие системы гостевых стоянок, притротуарных парковок, разделение потоков, строительство пешеходных зон, переходов.

Город Калининград практически не оборудован бесплатными автостоянками, парковками. Парковки для населения отсутствуют даже около многих административных зданий — Правительства Калининградской области, администрации городского округа «Город Калининград» и др. Даже сотрудники этих учреждений, приезжая на работу, имеют большие сложности с парковкой своих автомобилей. Так, например, уничтожена парковка, ранее существовавшая около административного здания по Советскому проспекту, 13, на месте парковки у мэрии города Калининграда теперь расположен торгово-развлекательный центр «Европа».

В настоящее время в целях обеспечения безопасности на дорогах планируется повышение ответственности за парковку автомобилей в ненадлежащих местах. В то же время, прежде чем с граждан требовать парковаться в положенных местах, эти места для них нужно создать. В первую очередь необходимо создать бесплатные парковки вблизи административных зданий, лечебных и образовательных учреждений.

Целесообразно разработать и принять такого рода документы, направленные на предоставление качественных транспортных услуг жителям Калининградской области, во всех муниципальных образованиях Калининградской области.

Особое внимание необходимо уделить защите прав малоподвижных групп населения — инвалидов, родителей с детскими колясками.

В 2010 году в Калининградской области возникли также проблемы передвижения пригородным железнодорожным транспортом. Наблюдается тенденция к сокращению маршрутов пригородных пассажирских перевозок, в том числе на Балтийское побережье, в т. ч. в курортный сезон, что ущемляет инте-

ресы жителей Калининградской области и гостей региона, особенно малообеспеченных граждан, пенсионеров, садоводов, студентов и школьников, и вызывает их обоснованные нарекания. Это приводит к перегрузкам автомобильного транспорта, к пробкам на автомобильных дорогах.

Ситуация усугубляется тем, что перевозочная деятельность на пригородных маршрутах Калининградской области возложена с конца 2010 года на ОАО «Калининградская пригородная пассажирская компания» (КППК). Основными задачами компании является «обеспечение **безубыточной** деятельности на всех этапах ее становления и развития, проведение обоснованной тарифной политики, оптимизация расписания движения поездов и повышение качества услуг, а также конструктивное взаимодействие с субъектами РФ по вопросам регулирования тарифов и перевозок льготных категорий населения».

Хотелось бы надеяться, что график движения пригородных поездов, качество услуг населению и тарифы на пригородные перевозки ОАО «Калининградская пригородная пассажирская компания» будут отвечать потребностям жителей и гостей Калининградской области.

В то же время более эффективное обеспечение пригородных железнодорожных перевозок возможно в случае, если они останутся в числе государственных полномочий, и ответственность должна распределяться между федеральными органами власти и органами власти субъекта Российской Федерации. Во многих странах мира убытки железнодорожных предприятий, осуществляющих пригородное сообщение, компенсируются государством.

## **VI. О СОБЛЮДЕНИИ СОЦИАЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН**

(ст. 39 Конституции РФ)

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

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

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

Численность населения в Калининградской области, живущего за чертой бедности (имеющего доходы ниже прожиточного минимума) сократилась с 395 тысяч человек в 2001 году до 126,5 тысяч в 2009-м, а доля тех, чьи доходы не достигают величины прожиточного минимума, в общей массе жителей региона уменьшилась с 39 (в 2002 году — 39,6) до 13,2% в 2010 году, что на 0,3 процентных пункта ниже, чем в 2009 году.

Однако размер величины прожиточного минимума сам по себе является крайне низким. В соответствии с Федеральным законом от 24 октября 1997 года № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» величина прожиточного минимума определяется ежеквартально на основании потребительской корзины и данных Росстата об уровне потребительских цен на продукты питания, непродовольственные товары и услуги и расходов по обязательным платежам и сборам.

В 2010 году прожиточный минимум в среднем составлял 5790 рублей, в 2009-м — 5341.

Рассчитываемая величина прожиточного минимума не соответствует реальным условиям жизни граждан, в связи с чем методика ее установления требует корректировки.

Прожиточный минимум определяется как стоимостная оценка потребительской корзины, а также обязательных платежей и сборов.

Потребительская корзина определяется как минимальный набор продуктов питания, а также непродовольственных товаров и услуг, необходимых для сохранения здоровья человека и обеспечения его жизнедеятельности.

Состав и объем продуктов потребительской корзины практически не менялись более 10 лет — с 1998 года.

Потребительская корзина в Калининградской области установлена Законом Калининградской области от 24.05.2006 №7 «О потребительской корзине в Калининградской области». В нее не входят многие жизненно необходимые товары, продукты и услуги. К примеру, человеку нужна не только пища и одежда, но и «крыша над головой», тем не менее, в потребительскую корзину не входит даже минимум жилищной обеспеченности, к примеру, услуги Интернета, юриста, нотариуса и т. д. Практически потребительская корзина не обеспечивает достаточный уровень жизни граждан.

Необходимо инициировать внесение предложений в Правительство Российской Федерации о пересмотре состава и метода расчета потребительской корзины для определения величины прожиточного минимума.

В Калининградской области на 1 января 2010 года проживало 200,7 тысяч человек старше трудоспособного возраста (мужчины — от 60 лет, женщины — от 55).

Количество пенсионеров (по возрасту, инвалидности и т. д.), состоящих на учете в территориальном органе Пенсионного фонда Российской Федерации, растет, составляло 230 тыс. человек в 2008 году, 235,8 тыс. в 2009-м, к 1 декабря 2010 года — 241,3 тыс. человек.

«Забота о пожилых людях — приоритет государства и всего общества», заявил президент России Дмитрий Медведев в своем видеоблоге 1 октября 2010 года в День пожилых людей.

Органами государственной власти, местного самоуправления принимаются меры в защиту прав пожилых людей.



В течение 4 лет с 2006 по 2009 годы осуществлялась выплата социального пособия малообеспеченным пенсионерам, суть которого в доведении их дохода до установленного уровня. С 2010 года данная выплата из областного бюджета прекращена в связи с установлением федеральной социальной доплаты к пенсии до прожиточного минимума (в текущем году — до 4780 рублей).

Средний размер назначенных месячных пенсий лишь с конца 2004 года незначительно, но превысил величину прожиточного минимума пенсионеров. С того времени данное соотношение растет, в 2010 году средний размер начисленных месячных пенсий превысил среднегодовую величину прожиточного минимума пенсионера на 58,3%.

На 1 января 2009 года средний размер назначенных месячных пенсий равнялся 4402,4 рубля, а с учетом индексаций пенсий в 2009 и 2010 годах увеличился за 2 года на 65,2%, до суммы в 7270 рублей в 2010 году. Таким образом, среднегодовой размер назначенных месячных пенсий в Калининградской области за 2010 год вырос на 21,8%. Средняя величина прожиточного минимума пенсионера в целом за 2010 год составила 4592 рубля (в 2009 году — 4336 рублей).

Пожилые люди, инвалиды в своих обращениях, как правило, жалуются на неудовлетворительное медицинское обслуживание и обеспечение лекарственными средствами, на трудности в оплате жилья, на низкий размер пенсий, на трудности с трудоустройством.

*К примеру, гр-н Б., молодой человек, являющийся инвалидом, жаловался Уполномоченному на крайне низкий размер пенсии по инвалидности — 3800 рублей. Молодой человек в силу своего заболевания не может работать, а такой мизерной пенсии не хватает ему ни на одежду, ни на полноценное питание, ни на оплату жилищных и коммунальных услуг.*

Важным направлением социальной поддержки населения является предоставление субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. По федеральному стандарту их

получают семьи, у которых соответствующие расходы превышают 22 процента совокупного дохода.

С 2010 года Правительством Калининградской области в отношении жилищных субсидий принято решение о дифференцированном снижении порога расходов граждан на оплату жилищно-коммунальных услуг в зависимости от совокупного дохода семьи: до 15 процентов — при среднедушевом доходе семьи до 6000 рублей; до 18 процентов — при среднедушевом доходе семьи от 6000 рублей до 8000 рублей; до 20 процентов — при среднедушевом доходе семьи от 8000 рублей до 10000 рублей; до 22 процентов — при среднедушевом доходе семьи свыше 10000 рублей.

Принятое решение позволило усилить поддержку социально уязвимых категорий жителей области. В 2009 году субсидии получали 30,5 тыс. семей, по итогам 10 месяцев 2010 года получателями числятся около 34 тысяч человек. По сравнению с прошлым годом средний размер выплаты вырос почти в 1,5 раза и составил 1013 рублей.

Органами социальной защиты населения Калининградской области в настоящее время выплачиваются более 40 видов пособий, компенсаций, доплат семьям с детьми, ветеранам, репрессированным, труженикам тыла и представителям других льготных категорий граждан.

С 2010 года в форму выплаты переведены льготы по оплате жилищно-коммунальных услуг гражданам, относящимся к категориям льготников федерального уровня: инвалидов, участников ВОВ, чернобыльцев и др. Эти выплаты, компенсирующие ранее предоставляемые льготы, получают свыше 80 тысяч жителей области.

Постановлением Правительства Калининградской области от 24.12.2009 № 818 «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» утвержден «Порядок предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на тер-

ритории Калининградской области»<sup>26</sup>. Согласно Порядку предоставление компенсации осуществляется за истекший месяц, в котором гражданину предоставлены жилищно-коммунальные услуги. Компенсация назначается при предоставлении и начислении оплаты за предоставленные жилищно-коммунальные услуги, подтвержденные справкой органа, осуществляющего предоставление указанных мер социальной поддержки или выплат.

Жители Калининградской области согласно вышеуказанному Порядку с 1 января 2010 года оплачивают в полном объеме счета по оплате жилого помещения и коммунальных услуг, после чего им предоставляется компенсация.

Получив мизерную пенсию, инвалиды и иные лица из категории социально уязвимых, вынуждены теперь большую часть пенсии отдавать в счет оплаты жилья и услуг ЖКХ, и только в следующем месяце в лучшем случае 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 органы государственной власти Калининградской области, видимо, не подумали.

Действующее федеральное законодательство предусматривает предоставление льгот инвалидам и семьям, имеющим

---

<sup>26</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 24.12.2009 № 818 (ред. от 07.10.2010) «О компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан» (вместе с «Порядком предоставления компенсации расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан, проживающим на территории Калининградской области», «Порядком взаимодействия органов исполнительной власти Калининградской области и организаций при предоставлении компенсации на оплату жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан за счет средств федерального бюджета»).

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.

Представляется, что права инвалидов и иных федеральных льготников при применении вышеуказанных норм ущемляются. Право выбора — деньги или льготы — должно быть предоставлено гражданину, а не чиновникам.

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от гр-ки Л., инвалида I группы, проживающей в городе Калининграде.*

*Л. сообщила, что является тружеником тыла, инвалидом первой группы, вдовой ветерана Великой Отечественной войны, проживает в кооперативной квартире. До 2010 года заявительница пользовалась федеральной льготой по оплате жилья и коммунальных услуг.*

*С 2010 года Л. получала компенсацию расходов по оплате жилья и коммунальных услуг, однако размер компенсации не соответствовал 50-процентной скидке, предусмотренной Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».*

*Обращение направлено в ОГУ «Центр социальной поддержки населения» Калининградской области, после чего заявителю сделан перерасчет денежной компенсации расходов по оплате жилья и коммунальных услуг.*

Следует отметить, что Федеральным законом от 02.07.2010 № 149-ФЗ внесены изменения в статью 14 Федерального закона «О ветеранах», согласно которым с 1 января 2011 года мера социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 процентов коммунальных услуг будет распространяться на членов семей инвалидов войны, совместно с ними проживающих.

До 31 декабря 2010 года мера социальной поддержки в виде оплаты в размере 50 процентов коммунальных услуг (водоснабжение, водоотведение, вывоз бытовых и других отходов)

дов, газ, электрическая и тепловая энергия — в пределах нормативов потребления указанных услуг, установленных органами местного самоуправления), независимо от вида жилищного фонда, предоставляется только инвалидам войны.

В ежегодном докладе о соблюдении прав человека в Калининградской области за 2009 год Уполномоченный по правам человека обращала внимание на необходимость защиты прав педагогических работников, живущих и работающих в сельской местности, на получение гарантированных мер социальной поддержки.

20 февраля 2006 года Правительством Калининградской области было принято постановление «О Порядке и условиях осуществления за счет средств областного бюджета расходов на реализацию мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области».

Постановлением Правительства от 14.08.2009 в вышеуказанное постановление внесены изменения, которые вступили в силу с 01.01.2010.

В связи с несоответствием данного постановления требованиям федерального законодательства прокурором Калининградской области на указанный нормативно-правовой акт был принесен протест.

Так, утвержденным Порядком установлено, что меры социальной поддержки предоставляются педагогическим работникам, проживающим и работающим в сельской местности, только лишь в случае наличия у граждан доходов ниже величины прожиточного минимума.

Вместе с тем, федеральным законодательством предусмотрено безусловное право педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности, на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением. При этом законодательством субъектам Российской Федерации не предоставлено каких-либо полномочий по установлению ограничений и уменьшению объема этого права.

По указанным выше основаниям прокурором области в феврале 2010 года в адрес Губернатора Калининградской области был направлен протест, в удовлетворении требований которого было отказано.

Прокурором области в Калининградский областной суд в апреле 2010 года было направлено заявление о признании недействующим и не подлежащим применению с момента принятия положений Порядка и условий осуществления за счет средств областного бюджета расходов на реализацию мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги в части педагогических работников, проживающих и работающих в сельской местности.

До принятия судом решения по заявлению прокурора области Правительство Калининградской области в добровольном порядке выполнило требования прокурора. Постановление Правительства Калининградской области от 20.02.2006 №96 «О Порядке и условиях осуществления за счет средств областного бюджета расходов на реализацию мер социальной поддержки по плате за жилое помещение и коммунальные услуги отдельным категориям жителей Калининградской области» было принято в новой редакции от 25.05.2010.

С 2006 года в аппарат Уполномоченного по правам человека начали поступать жалобы граждан, связанные с несовершенством регионального Закона «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининградской области». Данным Законом не была предусмотрена выдача удостоверения «Ветеран труда». Люди, получившие почетное звание после 1 июля 2006 года, вынуждены были добиваться получения удостоверения через судебные инстанции, в том числе с помощью Конституционного Суда Российской Федерации. Определением Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 года №479-О-П<sup>27</sup> было установлено, что положения ст. 12 регио-

---

<sup>27</sup> См.: Определение Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 года №479-О-П «По жалобе граждан В. В. Маштакова и Э. Н. Маштако-

нального Закона «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининградской области», предусматривающие предоставление лицам, которым звание «Ветеран труда» присвоено после 1 июля 2006 года, единовременной денежной выплаты в качестве единственной меры социальной поддержки и устанавливающие тем самым необоснованные различия в объеме социальных прав этих лиц по сравнению с лицами, принадлежащими к той же категории ветеранов труда, которым это звание присвоено до указанной даты и которые пользуются мерами социальной поддержки в соответствии со ст. 4 регионального Закона «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области», противоречат ст. ст. 7, 19 (ч. 2), 39 (ч. 1) и 76 (ч. 5) Конституции Российской Федерации, утрачивают силу и не подлежат применению. Законодателю Калининградской области предписано внести соответствующие изменения в региональное законодательство о социальной защите.

В 2009 году были приняты более справедливые нормативно-правовые акты о ветеранах труда — новая редакция регионального Закона «О ветеранах труда Калининградской области»<sup>28</sup>, Порядок присвоения звания «Ветеран труда Калининградской области»<sup>29</sup>.

Однако отдельные нормы Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда», утв. Постановлением Правительства

---

вой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона “О внесении изменения в статью 7 Федерального закона “О ветеранах”» и Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания “Ветеран труда” в Калининградской области».

<sup>28</sup> См.: Закон Калининградской области от 17.06.2009 года №352 (ред. от 04.12.2009 года) «О ветеранах труда Калининградской области» (принят Калининградской областной Думой 16.06.2009 года).

<sup>29</sup> См.: Указ Губернатора Калининградской области от 11.09.2009 года №99 «О порядке присвоения звания “Ветеран труда” Калининградской области».

Калининградской области от 29.01.2010 № 27 «О мерах по реализации Закона Калининградской области «О ветеранах труда» вновь оказались несовершенновыми.

Постановлением Уставного Суда Калининградской области от 01.02.2011 № 1-П «По делу о соответствии Уставу (Основному Закону) Калининградской области подпункта 4 пункта 2 вышеназванных Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда» признано, что положения подпункта 4 пункта 2 Порядка и условий присвоения звания «Ветеран труда», устанавливающие перечень документов, подтверждающих награждение лиц ведомственными знаками отличия в труде, не соответствующими пункту 1 статьи 2, подпунктам 1, 3 пункта 1 статьи 7, пунктам 1, 3, 4 статьи 15 Устава (Основного Закона) Калининградской области, поскольку они ограничивают по сравнению с федеральным законодательством круг лиц, имеющих право на присвоение звания «Ветеран труда» и получение мер социальной поддержки, что приводит к ухудшению условий для реализации социальных прав граждан — жителей Калининградской области и снижению уровня обеспечения защиты этих прав.

В адрес Уполномоченного по правам человека в 2010 году поступило несколько жалоб на отказ в предоставлении ежемесячной денежной выплаты в качестве меры социальной поддержки ветеранов труда.

Обращения Уполномоченного по правам человека в защиту прав ветеранов труда в адрес министра социальной политики и труда оставлены без удовлетворения.

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

*В частности, в обращении гражданина К. №110/66 из п. Мамоново Гвардейского р-на сообщалось, что в 2006 году в органы социальной защиты по месту жительства были переданы необходимые документы для присвоения звания «Ветеран труда» гражданину К. Спустя 6 месяцев после подачи заявления К. присвоено звание «Ветеран труда». Согласно ст. 12*



*Закона Калининградской области от 30 июня 2006 года №29 «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской области» К. была выплачена единовременная денежная выплата в размере 5280 рублей.*

*«Удостоверение ветерана» в соответствии с изменениями, внесенными в Закон Калининградской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области» К. не выдавалось, ежемесячная выплата не назначалась, т. к. звание «Ветеран труда» было присвоено после 1 июля 2006 года.*

*На запрос Уполномоченного по правам человека в Министерство социальной политики по вопросу выдачи К. «Удостоверения ветерана», назначения ежемесячной денежной выплаты, из Министерства получен ответ о том, что в связи с изменениями, внесенными в законодательство Калининградской области (Закон Калининградской области от 04.12.2009 года №400) «Удостоверение ветерана» К. выдано, с марта 2010 года назначена ежемесячная выплата в размере 1360 рублей.*

*Однако заявление в отдел социальной защиты по месту жительства было подано им 6 марта 2006 года. Согласно действующему на тот момент Закону Калининградской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области» при своевременном оформлении документов органами социальной защиты К. должен был получить «Удостоверение ветерана», и ему должна была быть с того времени назначена ежемесячная денежная выплата.*

*Определением Конституционного Суда РФ от 01.04.2008 № 479-О-П «По жалобе граждан В.В. Маштакова и Э.Н. Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О ветеранах» и Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской области» положения статьи 12 Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской об-*

*ласти», как предусматривающие предоставление лицам, которым звание «Ветеран труда» присвоено после 1 июля 2006 года, единовременной денежной выплаты в качестве единственной меры социальной поддержки и устанавливающие тем самым необоснованные различия в объеме социальных прав этих лиц по сравнению с лицами, принадлежащими к той же категории ветеранов труда, которым это звание присвоено до указанной даты и которые пользуются мерами социальной поддержки в соответствии со статьей 4 Закона Калининградской области «О мерах социальной поддержки отдельных категорий жителей Калининградской области», в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в ранее принятых решениях, признаны противоречащими статьям 7, 19 (часть 2), 39 (часть 1) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации.*

*Уполномоченным по правам человека обращение К. было направлено в прокуратуру Гвардейского района с ходатайством о принятии мер прокурорского реагирования в защиту прав гражданина К., в свою очередь прокуратурой было направлено иск в суд в защиту социальных прав К.*

*Другое обращение в адрес Уполномоченного по правам человека поступило от гражданки Н. из Калининграда, которая также жаловалась на отказ в предоставлении ей ежемесячной денежной выплаты в качестве меры социальной поддержки ветеранов труда.*

*Уполномоченным по правам человека обращение Н. было направлено в прокуратуру, откуда получен ответ о том, что прокурором Ленинградского района города Калининграда в порядке ст. 45, 254 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в Ленинградский районный суд г. Калининграда направлено заявление о признании бездействием Правительства Калининградской области, ОГУ «Центр социальной поддержки населения» факт нерассмотрения заявления Н. о присвоении звания «Ветеран труда», а также обязанности рассмотреть заявление Н. о присвоении данного звания.*

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 в Калининградской области регулировались несколькими региональными законами и постановлениями Правительства Калининградской 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. Чтобы устранить эти несоответствия, решено присваивать одно звание — «Ветеран труда» и установить для всех единую меру социальной поддержки — ежемесячную денежную выплату, которая в настоящее время составляет 1360 рублей. Таким образом, все ветераны труда в Калининградской области приобретают одинаковый статус и получают равные меры социальной поддержки.

Несколько обращений поступило в адрес Уполномоченного по правам человека от бывших несовершеннолетних узников фашистских концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны.

На основании Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1992 года № 1235 «О предоставлении льгот бывшим несовершеннолетним узникам фашистских концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» граждане пользовались мерами социальной поддержки, установленными для инвалидов Великой Отечественной войны.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941—1945 годов» граждане были включены в список лиц, нуждающихся в жилом

помещении и имеющих право на получение социальной выплаты за счет средств федерального бюджета. Им было выдано соответствующее свидетельство. Однако в социальной выплате по указанным свидетельствам им было отказано. Действие выданного свидетельства было аннулировано в связи с позицией Министерства регионального развития Российской Федерации, выразившейся в письме, согласно которому бывшие несовершеннолетние узники концлагерей, гетто, других мест принудительного содержания созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны, не подлежат обеспечению жильем в рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2008 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941—1945 годов».

Уполномоченным по правам человека было рекомендовано гражданам обратиться в суд. Иски граждан, самостоятельно обратившихся в суд либо иски прокуроров в защиту жилищных прав бывших несовершеннолетних узников фашизма, как правило, удовлетворялись.

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

«Отношение к инвалидам является показателем зрелости общества» — отметил в своем вступительном слове на заседании Совета по делам инвалидов Президент Российской Федерации Д. А. Медведев.

Инвалиды составляют значительную социальную группу, нуждающуюся в особой помощи, внимании и заботе со стороны государства.

Количество инвалидов в Калининградской области по состоянию на 1.01.2011 года — 82759 чел., из них инвалидов войны — 759 чел., участников войны, ставших инвалидами — 2569 чел., бывших несовершеннолетних узников фашизма из

числа инвалидов — 878 чел. детей-инвалидов — 2827 чел., инвалидов общего заболевания, с детства — 75726 чел.

За период с 2002 по 2006 год среднегодовой прирост этой группы граждан составлял 7,5 тыс. человек. Пополнение контингента лиц с ограниченными физическими возможностями происходило в основном за счет роста численности инвалидов по общему заболеванию, прежде всего — пожилых.

Права инвалидов закреплены как федеральными, региональными нормативно-правовыми актами, так и международными документами, являющимися составной частью российской правовой системы.

Тринадцатого декабря 2006 года Генеральная Ассамблея ООН резолюцией 61/106 приняла Конвенцию о правах инвалидов и Факультативный протокол к ней, что стало историческим шагом в направлении содействия обеспечению прав инвалидов на международном договорном уровне. В ней не только закреплены права инвалидов и обязанности государств по обеспечению их прав, но и создан механизм реализации — Комитет по правам инвалидов ООН.

Пятого мая 2008 года Президентом Российской Федерации принято Распоряжение о подписании Конвенции<sup>30</sup>. Однако до настоящего времени Конвенция не ратифицирована Российской Федерацией.

Двадцатого мая 2009 года Государственной Думой Российской Федерации ратифицирована Европейская социальная хартия<sup>31</sup> — основополагающий документ в области защиты социальных прав граждан, в частности, статьи о праве инвалидов на независимость, социальную интеграцию, на участие в жизни общества.

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

---

<sup>30</sup> См.: О подписании Конвенции о правах инвалидов: Распоряжение Президента РФ от 05.08.2008 №450-рп.

<sup>31</sup> Принята в г. Страсбурге 03.05.1996. Хартия подписана Распоряжением Президента РФ от 12.05.2000 №151-рп.

Федеральный закон «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»<sup>32</sup> определяет государственную политику в области социальной защиты инвалидов. Законом, в частности, предусмотрено предоставление скидки не ниже 50% на оплату жилого помещения (в домах государственного или муниципального жилищного фонда) и оплату коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда).

С 2008 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступают массовые обращения от инвалидов, проживающих в приватизированных квартирах в многоквартирных домах, возмущенных отменой федеральной льготы по оплате жилого помещения. В 2010 году к Уполномоченному по правам человека поступило 48 обращений данной тематики.

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

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

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

---

<sup>32</sup> См.: Федеральный закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 09.12.2010) «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

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

Таким образом, государственной поддержки по оплате жилья лишены инвалиды, являющиеся собственниками жилых помещений, что, по мнению Уполномоченного по правам человека, ставит их в неравное положение по сравнению с инвалидами, проживающими в муниципальных, государственных квартирах. На момент приватизации своих квартир и на протяжении многих лет после приватизации инвалиды пользовались вышеуказанной льготой, не предполагая о том, что впоследствии она может быть отменена государством.

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

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

Учитывая острую социальную незащищенность данной категории, которая нуждается в особом внимании со стороны государства, исключение инвалидов и семей, имеющих в своем составе детей-инвалидов (в случае их проживания в приватизированных жилых помещениях и жилых помещениях, находящихся в собственности), из категорий лиц, пользующихся правом на меры социальной поддержки по плате за

жилое помещение, способствует резкому снижению их уровня жизни, особенно в период экономического кризиса.

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

Считаю необходимым освободить инвалидов от оплаты вышеуказанных видов услуг.

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

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



*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение №25 гр-на С., проживающего в городе Калининграде, являющегося инвалидом.*

*С. сообщил, что ему, как инвалиду, с октября 2009 года не предоставлялась льгота по оплате коммунальных услуг, предусмотренная частью 13 статьи 17 Федерального закона от 24 ноября 1995 года №181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации».*

*На запрос Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в защиту прав С. получен ответ из МУП УК «Уютжилсервис» о перерасчете по коммунальным платежам на период действия справки об инвалидности С.*

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

В 2010 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступали обращения от жителей Калининградской области — инвалидов о том, что ни в 2009 году, ни в 2010 году им не предоставлялись путевки на санаторно-курортное лечение.

Уполномоченный по правам человека обращалась по данному вопросу к руководителю Калининградского регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации, просила сообщить о причинах несвоевременного предоставления инвалидам Калининградской области путевок на санаторно-курортное лечение, о мерах, принятых Фондом для решения данной проблемы, на что был получен циничный ответ из Фонда о том, что Законом не предусмотрено ежегодное предоставление инвалидам путевок на санаторно-курортное лечение.

С 2010 года распределение путевок на санаторно-курортное лечение передано в компетенцию министерства социальной политики Калининградской области. Хотелось бы надеяться, что проблема обеспечения инвалидов путевками на отдых и лечение будет решена. В противном случае следует

предусмотреть законодательно периодичность предоставления путевок инвалидам на санаторно-курортное лечение.

Федеральным законом от 09.12.2010 № 351-ФЗ в Федеральный закон «О ветеранах» и статьи 11 и 11.1 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» были внесены изменения относительно размера компенсации затрат на проведение реабилитационных мероприятий для инвалидов за счет средств федерального бюджета.

Поправки в законы «О ветеранах» и «О соцзащите инвалидов в РФ» предусматривают компенсацию затрат на приобретение технического средства реабилитации (ТСР), в том числе протезов (кроме зубных), или медуслуги, если ветеран войны, ветеран боевых действий, инвалид были вынуждены оплатить их стоимость за свой счет.

Компенсация осуществляется за счет средств федерального бюджета, но не более стоимости соответствующего ТСР, предоставляемого в установленном порядке бесплатно за счет средств бюджета, тогда как ранее компенсация предоставлялась в полном объеме.

Отмена 100-процентной компенсации ТСР приведет к усугублению и без того нелегкого положения российских инвалидов.

В 2010 году Правительством Российской Федерации принято Постановление № 508 «О передаче инвалидам в собственность легковых автомобилей»<sup>33</sup>, которым субъектам РФ рекомендовано принять решения о передаче инвалидам в собственность легковых автомобилей, выданных им по медицинским показаниям до 1 января 2005 года.

Установлено, что легковые автомобили, выданные инвалидам в соответствии с медицинскими показаниями бесплатно в безвозмездное пользование за счет средств федерального бюджета на основании государственных контрактов, заключенных Росздравом и Минздравсоцразвития РФ, подлежат передаче инвалидам в собственность по их заявлениям. Министерство

---

<sup>33</sup> Постановлением Правительства РФ от 12.07.2010 № 508 «О передаче инвалидам в собственность легковых автомобилей».

здравоохранения и социального развития РФ совместно с МВД РФ будут определять порядок оформления передаваемых автомобилей в собственность инвалидов. Обеспечение реализации мероприятий по передаче возложено на Минздравсоцразвития РФ и Росимущество.

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

Указом Губернатора Калининградской области от 20 декабря 2010 г. №470 при Губернаторе был создан Совет по делам инвалидов, являющийся совещательным органом, содействующим обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти Калининградской области, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с решением проблем инвалидности и инвалидов. В состав Совета входит Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

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», в которую включен раздел, направленный на реабилитацию и интеграцию инвалидов в общество. Основными мероприятиями данного раздела являются: открытие в муниципальных образованиях реабилитационных кабинетов, обеспечение беспрепятственного доступа инвалидов к отдельным социальным объектам, ремонт и укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений для инвалидов, проведение культурно-массовых мероприятий, поддержка общественных организаций инвалидов и пр.

Важную роль для возможности реализации прав инвалидов играет возможность их трудоустройства. В 2010 году в центры занятости населения за содействием обратился 1401 инвалид. Постоянно трудоустроить удалось только 339 человек осталь-

ные либо трудоустроены на временную работу, либо прошли профессиональное обучение, получили профориентационные услуги, консультации по самозанятости. Тем не менее, по состоянию на 31 декабря 2010 года на учете в качестве безработных состояли 722 инвалида.

В рамках региональной целевой программы «Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда Калининградской области в 2010 году» в 11 муниципальных образованиях области было организовано 25 специальных рабочих мест для трудоустройства инвалидов.

Квотирование рабочих мест для трудоустройства инвалидов осуществляется в соответствии с Законом Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032—1 «О занятости населения в Российской Федерации», Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» и Законом Калининградской области от 11 июня 1999 года № 131 «О порядке квотирования рабочих мест на предприятиях, учреждениях и организациях Калининградской области для инвалидов».

С января 2005 года квотирование, согласно изменениям, внесенным в законодательство, стало проводиться в организациях, численность работников которых составляет более 100 человек (ранее 30 и более работников).

Постановлением Правительства области от 11.12.2009 г. № 743 «О квотировании рабочих мест для инвалидов в организациях Калининградской области в 2010 году» квота для трудоустройства инвалидов организациях с численностью 100 и более человек установлена в размере 4% к среднесписочной численности работающих.

Проверками, проведенными органами прокуратуры установлено, что не все работодатели исполняют обязанности по выделению квот для трудоустройства инвалидов.

Губернатором Калининградской области уделяется внимание поощрению активной жизненной позиции инвалидов через гранты, которые вручаются гражданам с ограниченными возможностями за достижения в области предпринимательст-

ва и профессионального мастерства, культуры и искусства, физической культуры и спорта. Ежегодно 9 инвалидов получают гранты в размере 30 тысяч рублей каждый.

Одна из наиболее острых проблем, стоящих перед инвалидами, — это доступность среды жизнедеятельности. В соответствии со ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» органы местного самоуправления и организации должны создавать условия инвалидам для беспрепятственного доступа к объектам социальной инфраструктуры (жилым, общественным и производственным зданиям, строениям и сооружениям, спортивным сооружениям, местам отдыха, культурно-зрелищным и другим учреждениям). На каждой стоянке (остановке) автотранспортных средств, в том числе около предприятий торговли, сферы услуг, медицинских, спортивных и культурно-зрелищных учреждений, должно выделяться не менее 10% мест (но не менее одного места) для парковки специальных автотранспортных средств инвалидов, которые не должны занимать иные транспортные средства. Инвалиды должны пользоваться местами для парковки специальных автотранспортных средств бесплатно. По вышеуказанному Закону светофоры в городе должны быть оборудованы средствами (устройствами), обеспечивающими дублирование световых сигналов звуковыми.

Упомянутые нормы Закона по-прежнему далеко не всегда выполняются. Очень мало светофоров оборудовано звуковыми сигналами. Поручни, пандусы, лифты, как правило, отсутствуют не только у входов и в помещениях административных зданий и других объектов социальной инфраструктуры, что затрудняет доступ инвалидов к указанным объектам, но их нет даже в учреждениях системы здравоохранения, в зданиях Правительства Калининградской области, администрации городского округа «Город Калининград» и т. д.

Даже если удастся добиться установки пандуса у входа в учреждение и у инвалида появляется возможность войти в здание, то посетить необходимую человеку организацию он, как правило, все равно не может, так как отсутствуют оборудованные для инвалидов-колясочников лифты.

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

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

В феврале 2009 года в Калининградской области принят Закон «О градостроительной деятельности на территории Калининградской области»<sup>34</sup>, цель которого — обеспечение гарантий доступности для населения учреждений и предприятий обслуживания, создание среды жизнедеятельности, доступной для инвалидов и маломобильных групп населения.

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

В настоящее время разрабатывается проект госпрограммы для инвалидов «Доступная среда на 2011—2015 годы». Главная цель реализации программы — эффективная реабилитация инвалидов и формирование условий для беспрепятственного доступа инвалидов к различным объектам и услугам, повышение качества их жизни.

В рамках Программы предполагается провести обследование и паспортизацию объектов и услуг для инвалидов в регионах, определить наиболее приоритетные из них в здравоохранении, в сфере культуры и образования, на транспорте и т. д.,

---

<sup>34</sup> Закон Калининградской области от 16.02.2009 №321 (ред. от 02.07.2010) «О градостроительной деятельности на территории Калининградской области».

сформировать соответствующую нормативно-правовую базу. Мероприятия по формированию доступной среды будут отрабатываться в пилотных регионах, к сожалению, Калининградская область не вошла в их число. На следующем этапе программы запланирована работа по обеспечению доступности наиболее приоритетных объектов и услуг. К первоочередным отнесены мероприятия по формированию безбарьерной школьной среды, субтитрование программ общероссийских телеканалов, поддержка учреждений спортивной направленности в регионах.

В Калининградской области также разрабатывается проект региональной программы «Доступная среда» на 2011—2015 годы.

Проект формируемой программы включает следующие разделы: приспособление административных зданий и сооружений (учреждения социального обслуживания, здравоохранения, образования, культуры, торговли и спорта); приспособление жилых домов и прилегающих к ним территорий; развитие системы транспортного обслуживания инвалидов и дорожно-транспортной инфраструктуры; развитие специальных систем коммуникации и информирования инвалидов с нарушениями слуха и зрения; развитие и укрепление материально-технической базы реабилитационных учреждений для инвалидов; обеспечение доступности занятости; развитие интегрированного образования и создание безбарьерной школьной среды для детей-инвалидов; организация реабилитации инвалидов методами физкультуры и спорта, социокультурная реабилитация.

Постановлением Правительства области «О социальной службе перевозок»<sup>35</sup> предусмотрена возможность предоставления услуг перевозки, в том числе детям-инвалидам в сопровождении взрослых. Подразделения службы функционируют во

---

<sup>35</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 08.06.2007 № 338 (ред. от 01.04.2010) «О Социальной службе перевозок» (вместе с «Порядком оказания услуг Социальной службой перевозок в муниципальных образованиях Калининградской области»).

всех муниципальных образованиях области. В настоящее время Социальная служба перевозок имеет 45 микроавтобусов, из них 29 машин с подъемными устройствами.

К сожалению, социальное такси оказывает услуги только по довозу до социальных объектов — в больницу, поликлинику, на кладбище. Но инвалиды нуждаются и в перевозке их к учреждениям культуры, на вокзал, в аэропорт и т. д. По мнению Уполномоченного по правам человека, не стоит ограничивать инвалидов в праве выбора маршрута перевозки.

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

Требуется государственная поддержка внедрения жестового языка глухих и расширения услуг по сурдопереводу. Включение услуг по сурдопереводу в федеральный перечень реабилитационных мероприятий — это значительный шаг вперед в обеспечении прав инвалидов, потерявших слух. В то же время развитие системы услуг по сурдопереводу значительно тормозится отсутствием достаточного количества переводческих кадров. Для глухих жестовый язык является родным, и ограничения в получении услуги по сурдопереводу приводят к значительным проблемам при официальных контактах, при обращениях в службы экстренной помощи, внутренних дел, юстиции, при получении профобразования, в решении хозяйственных и бытовых вопросов.

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

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



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

В целях защиты социальных прав граждан на федеральном уровне целесообразно также ратифицировать Конвенцию Международной организации труда (МОТ) № 102 «О минимальных стандартах социального обеспечения»<sup>36</sup>, Конвенцию МОТ № 128 «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца»<sup>37</sup>.

При оценке деятельности губернаторов необходимо учитывать ситуацию с трудоустройством инвалидов в субъекте, обеспечение их рабочими местами.

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

В любой, даже самой сложной экономической ситуации жизнь и здоровье людей являются главными ценностями государства. Подтверждением тому является ратификация Российской Федерацией в июне 2009 года<sup>38</sup> Европейской социальной

---

<sup>36</sup> Конвенция № 102 Международной организации труда «О минимальных нормах социального обеспечения» принята в г. Женеве 28.06.1952 на 35-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 27.04.1955. Россия не ратифицировала Конвенцию.

<sup>37</sup> Конвенция № 128 Международной организации труда «О пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца» принята в г. Женеве 29.06.1967 на 51-й сессии Генеральной конференции МОТ. Конвенция вступила в силу 01.11.1969. Россия не ратифицировала Конвенцию.

<sup>38</sup> Федеральный закон от 03.06.2009 № 101-ФЗ «О ратификации Европейской социальной хартии (пересмотренной) от 3 мая 1996 года».

хартии<sup>39</sup>, что налагает дополнительные обязательства по соблюдению социальных и экономических прав граждан, среди которых важное место занимает право на охрану здоровья и медицинскую помощь.

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

«Необходимость правовой охраны интересов пациента зафиксирована в целом ряде деклараций и конвенций, принятых международными медицинскими ассоциациями. Среди них — документы Всемирной организации здравоохранения (Декларация о политике в области обеспечения прав пациента в Европе 1994 г., Копенгагенская декларация 1994 г. и др.), документы Всемирной медицинской ассоциации (Токийская декларация 1975 г., Лиссабонская декларация о правах пациента 1981 г., Декларация об эвтаназии 1987 г., Декларация о трансплантации человеческих органов 1987 г., Хельсинкская декларация 1989 г. и др.).

Так, Лиссабонская декларация о правах пациента предусматривает **право пациента на свободный выбор врача**, получение медицинской помощи, право на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство или отказ от такого вмешательства, право на конфиденциальность медицинской и личной информации, доверенной врачу, право пользоваться духовной и моральной поддержкой.

---

<sup>39</sup> «Европейская социальная хартия (пересмотренная)» (ETS №163) (Вместе со «Сферой действия Европейской социальной хартии (пересмотренной) в отношении лиц, находящихся под ее защитой») (Принята в г. Страсбурге 03.05.1996).

Принятая ВОЗ в марте 1994 г. в г. Амстердаме (Нидерланды) Декларация «О политике в области обеспечения прав пациентов в Европе» в основах концепции прав пациента в Европе формулирует стратегические принципы политики в области охраны здоровья, которые предусматривают равную доступность медицинской помощи для всех жителей страны или географического региона, устранение финансовых, географических, культурных, социальных, психологических и иных барьеров.

Приоритет интересов отдельного человека над интересами общества и науки провозглашает принятая в ноябре 1996 г. Советом Европы в Страсбурге Конвенция о защите прав и достоинства человека в связи с использованием достижений биологии и медицины. Как указано в статьях 5—9 Конвенции, каждый пациент имеет право на равноправное участие в лечебном процессе, а также право на информированное добровольное согласие на любое медицинское вмешательство<sup>40</sup>.

В ч. 1 ст. 41 Конституции Российской Федерации закреплено право каждого на охрану здоровья и медицинскую помощь, и, 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.

За нарушение данного права государством предусмотрена уголовная ответственность по ст. 124 УК РФ «Неоказание помощи больному».

Право на высококачественную медицинскую помощь поддерживает Федеральный закон «О защите прав потребителей», согласно которому «потребитель имеет право на то, чтобы услуга была безопасна для жизни, здоровья потребителя, окружающей среды, а также не причиняла вреда имуществу потребителя» (ст. 7).

---

<sup>40</sup> Колоколов Г.Р. Защита прав пациентов. М.: ГроссМедиа, РОСБУХ, 2009. 192 с.

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

В целях защиты прав и свобод жителей Калининградской области в области охраны здоровья, координации деятельности органов исполнительной власти Калининградской области, субъектов государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения в области охраны здоровья граждан, реализации конституционных прав граждан на получение медицинской помощи в Калининградской области принят Закон Калининградской области от 01.06.2007 № 141 (ред. от 29.04.2009) «Об основных принципах предоставления жителям Калининградской области медицинской помощи».

В целях обеспечения конституционного права на бесплатное получение медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения Постановлением Правительства Калининградской области от 24.12.2009 № 816 в редакции от 07.07.2010 утверждена Программа государственных гарантий оказания населению Калининградской области в 2010 году медицинской помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования и бюджетов всех уровней.

Несмотря на меры, принимаемые органами власти Российской Федерации, Калининградской области в области здравоохранения, ситуация в данной сфере является крайне неудовлетворительной, характеризуется массовым нарушением прав человека, о чем, в частности свидетельствует тот факт, что в Калининградской области в 2009—2010 гг. году были организованы многочисленные митинги, пикеты, направленные на привлечение внимания общественности к проблеме неудовлетворительного качества медицинской помощи в Калининградской области,

В 2010 году произошел значительный рост количества обращений в адрес Уполномоченного по правам человека в Ка-

лининградской области по вопросам здравоохранения и медицинского обслуживания — 102 обращения — около 7% от общего количества обращений, в 2009 году — 45 жалоб (3% от общего количества), в 2008 году — 22 (2%), в 2007-м — 32 (3%), в 2006-м — 10 (менее 1%). На самом деле неудовлетворенность граждан доступностью и качеством оказания медицинских услуг значительно выше.

Основные проблемы, на которые обращают внимание граждане в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Калининградской области: доступности и качества медицинской помощи; наличия и цен на лекарственные препараты; укомплектования учреждений здравоохранения муниципальных образований специалистами; недостаточной организации медицинского просвещения населения; навязывание платных услуг; коррупция.

В адрес Уполномоченного по правам человека продолжали поступать жалобы на соблюдение прав пациентов психиатрических больниц.

В ежегодном докладе «О соблюдении прав и свобод человека и гражданина в Калининградской области» за 2009 года отдельный раздел посвящен данной проблеме. Доклад размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калининградской области <http://www.ombudsman39.ru/doklad-2009.htm>, представлялся Губернатору Калининградской области, Калининградской областной Думе, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в другие органы государственной власти Калининградской области и Российской Федерации.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области направлялись также экспертные заключения о выше-названных проблемах с рекомендациями по их разрешению министру здравоохранения Калининградской области, Губернатору Калининградской области.

Данные вопросы поднимались Уполномоченным по правам человека в июне 2010 года на медицинском форуме, на

Координационных Советах Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации.

*Уполномоченным по правам человека рассмотрено обращение гражданки Д., проживающей в Калининграде, в защиту прав потребителя медицинских услуг.*

*В связи с тем, что по роду службы Д. работает за компьютером и с документами, у нее ухудшилось зрение, она обратилась к офтальмологу в Калининградскую областную больницу. Придя на прием, заявительница объяснила доктору, что ей необходимы очки для работы за компьютером и для чтения документов. Доктор выписала рецепт на очки, направила пациентку для приобретения очков в конкретно указанный ею магазин — «Люкс-оптик». После приобретения очков в указанном магазине оказалось, что они не подходят для работы за компьютером, так как доктор в рецепте указала неверный размер. Заявительнице пришлось повторно обращаться к врачу за новым рецептом. После приобретения новых очков оказалось, что оправа неисправна. Поменять приобретенный товар в магазине отказались.*

*В защиту своих прав потребителя заявительница обратилась в отдел потребительского рынка при администрации ГО «Город Калининград», в Роспотребнадзор по Калининградской области, которыми заявительнице было предложено подать иск в суд.*

*После обращения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области к директору салонов оптики «Люкс Оптик» в защиту прав Д. ей была заменена оправа очков.*

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

Действительно, согласно ст. 30 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан при обращении за медицинской помощью и ее получении пациент имеет право на выбор врача, в том числе врача общей практики (семейного врача) и лечащего врача, а также выбор лечебно-профилактического учреждения. Однако фактически реализовать данную норму в Калининградской области достаточно сложно или вовсе невозможно. Стоит человеку обратиться с заявлением о своем желании обслуживаться в конкретной поликлинике, главный врач ссылается на норму: «Для получения медицинской помощи граждане имеют право на выбор врача, в том числе врача общей практики (семейного врача) и лечащего врача, с учетом согласия этого врача, а также на выбор медицинской организации в соответствии с договорами обязательного медицинского страхования»<sup>41</sup> и объясняет, что каждый раз пациенту придется договариваться с каждым врачом, а они все перегружены, и человека будут обслуживать в последнюю очередь по «остаточному принципу».

Особенно это актуально для людей, которые зарегистрированы в других муниципалитетах, а проживают в съемных квартирах без постоянной регистрации. Таким пациентам отказывают в медицинской помощи по месту фактического проживания, советуя им обращаться в медицинские учреждения по месту регистрации и вместо того, чтобы прикрепить к лечебному учреждению в рамках страховой медицины, фактически принуждают обращаться платно. Страховые компании никакой помощи в таких случаях не оказывают.

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение № 420 от гр-ки С., проживающей в Калининграде, сообщившей о том, что по месту жительства обслуживалась в поликлинике № 1 Ленинградского района города Калининграда. В 2007 году заявительница снялась с учета в ука-*

---

<sup>41</sup> Постановление Правительства РФ от 02.10.2009 № 811 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2010 год».

занной поликлинике, так как по месту работы и проживания ей удобнее обращаться в поликлинику № 2 города Калининграда. Однако в указанной поликлинике ей отказали в постановке на учет и обслуживании. Заявительница просила содействия в восстановлении ее права на выбор медицинского учреждения.

Обращение С. было направлено министру здравоохранения Калининградской области с ходатайством о принятии мер в защиту права С. на выбор медицинского учреждения.

В свою очередь министром направлено поручение в Территориальный Фонд обязательного медицинского страхования по Калининградской области с просьбой об удовлетворении ходатайства С. о прикреплении ее к поликлинике по ее выбору.

Целесообразно принятие законодательных и организационных мер с целью возможности реализации пациентами права на реальный выбор врача и медицинского учреждения.

Министерством здравоохранения Калининградской области далеко не всегда положительно решаются вопросы, связанные с необходимостью дорогостоящего лечения жителей региона, в том числе детей, за пределами Калининградской области. На дорогостоящее лечение и медицинские операции больных людей, в том числе за рубежом, деньги собираются, как правило, добродетельными гражданами с помощью средств массовой информации. **Бесплатная медицинская помощь, как детям, так и взрослым, оказывается не всем нуждающимся в ней, а только в рамках утвержденной Программы** государственных гарантий оказания медицинской помощи<sup>42</sup>, т. е. только тем, на кого хватило средств в рамках Программы. Представляется целесообразным министерству здравоохранения Калининградской области провести мониторинг опубликованных в СМИ (в т. ч. на сайтах благотвори-

---

<sup>42</sup> Постановление Правительства Калининградской области от 24.12.2009 № 816 (ред. от 07.07.2010) «О Программе государственных гарантий оказания населению Калининградской области в 2010 году медицинской помощи, финансируемой за счет средств обязательного медицинского страхования и бюджетов всех уровней».



тельных фондов) призывов об оказании медицинской помощи смертельно больным детям, выяснив причины, по которым для них оказалась недоступна бесплатная помощь в рамках Программы государственных гарантий.

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

Во многих учреждениях системы здравоохранения, как правило, отсутствуют лифты, пандусы.

В зимний период снегопадов и гололеда люди вообще не могли без риска для жизни и здоровья добраться до медицинских учреждений, так как снег и лед не были расчищены даже вокруг этих учреждений; отсутствуют стоянки для частного автотранспорта.

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

В то же время **работающие пациенты не имеют возможности посещать врачей в удобное, свободное от работы время**, в том числе в вечернее и раннее утреннее, в выходные дни.

Принимая во внимание, что в очередях в поликлиниках, как правило, находятся пожилые люди, разгрузить очереди и уделять должное внимание пожилым людям в поликлиникам могут помочь врачи-геронтологи.

Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья в разделе VI определяют права пациентов при обращении за медицинской помощью и ее получении. Представляется, что ненадлежащее оказание медицинских услуг, неудовлетворительная материальная база некоторых учреждений здравоохранения, невозможность получить медицинскую помощь в полном объеме приводят к унижению достоинства пациента, а иногда и к угрозе его жизни и здоровью.

В 2010 году с целью повышения эффективности деятельности системы здравоохранения региона при Правительстве Калининградской области была создана рабочая группа по вопросам совершенствования системы здравоохранения, в состав которой вошел Уполномоченный по правам человека.

На заседаниях рабочей группы, в частности, рассматривалась проблема транспортировки больных, находящихся в тяжелом состоянии, в том числе находящихся на искусственной вентиляции легких. В настоящее время транспортировка таких пациентов крайне затруднена. Она осуществляется самолетами гражданской авиации в общем пассажирском салоне. Больной размещается на 2—3 разложенных креслах, подключение аппаратуры искусственной вентиляции легких практически невозможно. Оказание реанимационного пособия в условиях присутствия пассажиров авиарейса также затруднено. Перевозка больных наземным транспортом невозможна из-за сложности пересечения границ, необходимости оформления соответствующих документов. Эта проблема важна, в том числе при оказании медицинской помощи новорожденным и детям раннего возраста с врожденными пороками сердца, которые требуют экстренного оперативного лечения.

Для решения проблемы необходимо приобретение санитарного самолета и его оснащение необходимым медицинским оборудованием.

Необходимо также совершенствование службы скорой помощи. Неэффективная организация службы скорой помощи не позволяет своевременно и качественно оказывать экстренную медицинскую помощь. С целью решения данной проблемы создается единая диспетчерская служба скорой медицинской помощи.

Уполномоченным по правам человека инициировано рассмотрение на рабочей группе проблем соблюдения прав пациентов на качественное медицинское обслуживание вследствие недостаточного использования в системе здравоохранения Калининградской области современных информационных технологий.

Отсутствие необходимой и достаточной информации о правах пациентов на получение медицинской помощи, о защите своих прав и законных интересов является нарушением Конституции Российской Федерации, «Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан», Закона Российской Федерации «О защите прав потребителей», Гражданского кодекса Российской Федерации.

В настоящее время в XXI веке — веке высоких технологий — немногие медицинские учреждения Калининградской области имеют собственные интернет-сайты. Как правило, только частные клиники, такие как «Медэксперт», «Центродент», оборудованы информационными терминалами, имеют собственные сайты в Интернете. Несмотря на трудности областная психиатрическая больница №2 в пос. Прибрежном нашла возможность создать информационный сайт для специалистов психиатрии и населения по обмену медицинским опытом и концепциями лечения в области психиатрии.

Вследствие отсутствия в Интернете достаточной информации о медицинских учреждениях, специалистах, работающих в данных учреждениях, комплексе оказываемых услуг, време-

ни и порядке приема пациентов и записи на прием к врачам, граждане вынуждены узнавать данную информацию по телефону, вследствие чего телефоны регистратур медицинских учреждений всегда перегружены, особенно в период эпидемий. Пациенты и их родственники не могут дозвониться, чтобы вызвать врача на дом либо получить интересующую их информацию.

Медицинские учреждения Калининградской области, как правило, не ведут в электронном виде истории болезни пациентов. Медицинским работникам приходится много времени тратить на записи на бумажных носителях, поиски необходимой информации, а также розыск самих карточек, вследствие чего образуются очереди на прием к специалистам в медицинских учреждениях, теряется время, необходимое на лечение пациента, а также информация, необходимая для качественного лечения.

Представляется целесообразным создание и внедрение 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; повышение квалификации работников системы здравоохранения по вопросам информационных технологий.

Оказание качественных медицинских услуг населению области невозможно без соблюдения социальных и трудовых прав медицинских работников.

Дважды в сентябре и декабре 2010 года Уполномоченный по правам человека совместно с депутатами Калининградской областной Думы посетила инфекционную больницу Калининградской области.

Причиной для такого визита послужило огромное количество жалоб, как от пациентов больницы и их родственников, так и от персонала больницы.

В некоторых помещениях больницы ремонт не проводился с послевоенного времени.

Больница находится в таком плачевном состоянии, что не представляется возможности обеспечения в ней нормального санитарно-гигиенического режима, противопожарной безопасности, не говоря уже о морально-психологическом состоянии людей, которые там лечатся или работают.

Неоднократно ставился вопрос о капитальном ремонте больницы, либо реконструкции либо строительстве новой больницы, тем не менее ремонтные работы, начатые в 2008 году, приостановлены из-за отсутствия финансирования.

Инфекционная больница в таком состоянии является позором для Калининградской области, особенно с учетом того, что в РГУ им. Канта открыт медицинский факультет.

Уполномоченный по правам человека предложила строить новую больницу по европейским стандартам, для чего использовать опыт и проекты таких стран как Польша, Швеция и др. Особого внимания требует финансирование больницы. В инфекционной больнице должны всегда быть свободные резервные койки, которые не могут финансироваться по системе подушевого одноканального финансирования. В связи с этим необходимо разработать наиболее прогрессивную эффективную систему финансирования инфекционной больницы.

Медицинский персонал больницы должен получать достойную зарплату и не быть заложником непредвиденных ситуаций. Уровень оплаты труда медицинских работников должен быть, по меньшей мере, не ниже оплаты труда работников системы образования.

Статьей 37 (п. 3) Конституции Российской Федерации предусмотрено, что в России «каждый имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены», а также на вознаграждение за труд в размере и порядке, установленных федеральным законом.

О том, что охрана здоровья в нашей стране является одним из главных и в современных условиях актуальнейшим направ-

лением социальной политики, свидетельствует разработка приоритетного национального проекта «Здоровье», который начал реализовываться с 1 января 2006 г. В целях обеспечения выполнения целей указанного национального проекта, направленных на укрепление здоровья населения страны, федеральными нормативными правовыми актами предусмотрено практическое решение ряда стратегических задач, в том числе повышение мотивации и качества медицинских услуг путем повышения оплаты труда медицинских работников к привязке выполнения ими своей профессиональной деятельности к конечным результатам труда. В процессе реализации этого положения в рамках национального проекта «Здоровье» государством были выделены дополнительные средства, в результате чего были обеспечены дополнительные денежные выплаты участковым врачам — терапевтам, педиатрам, врачам общей (семейной) практики; участковым медицинским сестрам, а также медицинскому персоналу скорой медицинской помощи.

Постановлением Правительства Калининградской области №115 «1 января 2010 года установлены денежные выплаты стимулирующего характера врачам-терапевтам участковым, врачам-педиатрам участковым, врачам общей практики (семейным врачам), медицинским сестрам участковым врачей-терапевтов участковых, врачей-педиатров участковых и медицинским сестрам врачей общей практики (семейных врачей) за оказание дополнительной медицинской помощи.

Однако, несмотря на принимаемые меры, заработная плата медицинских работников остается крайне низкой. Для того чтобы иметь возможность достойно жить, медики вынуждены совмещать несколько должностей, работать в ночные смены, по совместительству. В результате рабочий день медицинского работника, как правило, не ограничивается предусмотренными Трудовым кодексом Российской Федерации 8 часами, а рабочая неделя намного превышает предельно допустимую 41-часовую. Медицинские работники в силу отсутствия времени не имеют возможности принимать участие в мероприятиях, направленных на повышение квалификации.

Тормозом на пути качественного медицинского обслуживания пациентов на дому является отсутствие транспорта у участковых врачей, которые должны не только лечить пациентов, но и каждую смену перевыполнять нормы по спортивной ходьбе на дальние дистанции, чтобы до этих пациентов добраться. Порой приходится подниматься на верхние этажи (9-й—14-й) многоэтажных зданий с неработающими лифтами или преодолевать препятствия в виде неубранного с улиц снега и льда, разбитых дорог.

Вследствие вынужденных перегрузок медицинские работники зачастую просто не в состоянии оказывать населению качественную медицинскую помощь.

Необходимо рассмотреть вопрос о приведении уровня оплаты труда медицинских работников в соответствие с уровнем их квалификации и социальной значимости их труда для населения.

Крайне недостаточно количество времени, отводимого на прием одного больного (в среднем 7—15 мин), что не может не сказаться на качестве осмотра и лечении пациента. Несогласованность работы страховых компаний и лечебных учреждений привело к увеличению общего количества отчетной документации, что также не способствует улучшению лечебного процесса.

Кроме того труд медицинских работников зачастую бывает небезопасным для их жизни и здоровья.

*В апреле 2010 года в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение от врача Ш., проживающей в Калининграде.*

*Во время осуществления профессиональной деятельности Ш. заразилась туберкулезом от своей пациентки.*

*Имея тяжелое хроническое заразное заболевание, Ш. проживала вместе со своим 5-летним сыном в общежитии, создавая угрозу заражением туберкулезом жильцов общежития. Сын заявительницы тоже инфицировался туберкулезом.*

*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 нельзя выделить отдельную комнату больному заразной формой туберкулеза, квартирах коммунального заселения, общежитиях, а также семьям, имеющим ребенка, больного заразной формой туберкулеза, предоставляются вне очереди отдельные жилые помещения с учетом их права на дополнительную жилую площадь в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации».*

*Ш. была включена в льготный список граждан, нуждающихся в предоставлении жилья в связи с наличием хронического заболевания, при котором невозможно совместное проживание граждан в одной квартире.*

*На ходатайство Уполномоченного по правам человека о предоставлении внеочередного гражданке Ш. из администрации городского округа «Город Калининград» был получен ответ о том, что «при всем понимании остроты сложившейся ситуации, необходимо учитывать требование ст. 17 Конституции Российской Федерации и ст. 1 Жилищного кодекса Российской Федерации, согласно которым осуществление прав человека не должно нарушать права других людей. Первыми в льготном списке нуждающихся во внеочередном предоставлении жилья значатся граждане, находящиеся в аналогичной ситуации». В связи с этим заявительнице было предложено ждать своей очереди.*

*В связи со сложной ситуацией с туберкулезом в Калининградской области (по данным на 2009 год показатель заболеваемости туберкулезом в регионе на 35% выше, чем средний по России), с учетом исключительной ситуации, в которой оказалась врач областного учреждения здравоохранения Ш. — получение тяжелого хронического заболевания в связи с профессиональной деятельностью — Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась к Губернатору Калининградской области с ходатайством об оказании содействия в решении жилищной проблемы семьи Ш.*



*В результате Правительством Калининградской области было принято решение о предоставлении гражданке Ш. служебного жилого помещения специализированного жилого фонда Калининградской области.*

*Таким образом, жилищные права Ш. и ее несовершеннолетнего сына восстановлены.*

По сообщению администрации городского округа «Город Калининград» в льготном списке значилось около 400 граждан, имеющих заболевания, представляющие опасность для окружающих, и, соответственно, льготу на первоочередное получение жилья. Таким образом, органы власти, не принимая должных мер к обеспечению таких граждан отдельным жильем, способствуют распространению заболевания туберкулезом.

Ситуация с заболеваемостью туберкулезом и смертностью от данного заболевания является одним из основных показателей социального развития общества и его успехов в части борьбы с бедностью.

Количество вновь выявленных случаев заболевания туберкулезом в Калининградской области (на 100000 населения) снизилось со 100,4 в 2009 году до 98,5 в 2010, в то же время, оставаясь достаточно высокой, в среднем на 35 % выше, чем в среднем по России. Лечение больного туберкулезом обходится государству в 700—800 тыс. рублей в год. При этом затраты на лечение туберкулеза с лекарственной устойчивостью достигают 1,6—1,7 млн.

Необходимо принятие федеральными и региональными органами власти действенных мер по обеспечению жильем как граждан, представляющих опасность для общества, так и медицинских работников. Возможно также создание Страхового фонда, из которого компенсировался бы вред, причиненный пациентам непрофессиональными действиями медицинских работников.

Следует обратить внимание на проблему налогообложения учреждений здравоохранения, которые перечисляют страхо-

вые, государственные, муниципальные и иные средства обратно в бюджет в виде налогов. Такая схема финансирования представляется нелогичной, неэффективной.

Рекомендую в целях совершенствования медицинского обслуживания в Калининградской области:

— создание и внедрение 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;

— повышение квалификации работников системы здравоохранения по вопросам информационных технологий.

— внесение изменений в федеральное законодательство, законодательство Калининградской области, направленные на предоставление налоговых льгот бюджетным медицинским организациям — освобождение их от уплаты земельного налога, налога на имущество; предоставление льгот по земельному налогу;

— создание в органах государственной власти и управления, медицинских учреждениях комиссий по вопросам этики в области охраны здоровья;

— повышение контроля за обеспеченностью индивидуальных программ реабилитации инвалидов;

— принятие меры к искоренению очередей к специалистам;

— осуществление мониторинга состояния медицинских учреждений, их материальной и технической базы, укомплектованности оборудованием, обеспеченности лекарствами, необходимыми изделиями и средствами обеспечения жизнедеятельности учреждений и опубликовать его результаты;

— обеспечение населения лекарствами по доступным ценам и обеспечения лекарствами льготных категорий в полном объеме;

— создание сайтов учреждений системы Министерства здравоохранения Калининградской области;

— проведение министерством здравоохранения Калининградской области мониторинга 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;

— принятие законодательных и организационных мер с целью обеспечения реальной возможности реализации пациентами права на выбор врача и медицинского учреждения.

## **IX. О СОБЛЮДЕНИИ ТРУДОВЫХ ПРАВ**

(ст. 37 Конституции РФ)

Одним из основополагающих прав человека, гарантированных ст. 37 Конституции Российской Федерации, является неотъемлемое право каждого на труд и его вознаграждение. В соответствии со ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах оно включает в себя право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно себе выбирает или на который он свободно соглашается, включая его право не подвергаться необоснованным увольнениям.

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

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

17 октября 2010 года вступила в силу Конвенция об основах, содействующих безопасности и гигиене труда (Конвенция №187), принятая на 95-й сессии Генеральной конференции Международной организации труда в городе Женеве 15 июня 2006 года, ратифицированная Российской Федерацией Федеральным законом РФ от 4 октября 2010 г. № 265-ФЗ. Документ

определяет комплекс мер, которые должно принять государство, для того чтобы предупредить случаи производственного травматизма.

6 сентября 2010 года Российской Федерацией ратифицирована Конвенция № 154 Международной организации труда «О содействии коллективным переговорам», принятая в Женеве 19 июня 1981 года.

Федеральным законом от 01.07.2010 № 137-ФЗ ратифицирована Конвенция о защите прав представителей работников на предприятии и предоставляемых им возможностях (Конвенции № 135), принятая Международной организацией труда в г. Женеве 23.06.1971 на 56-ой сессии Генеральной конференции МОТ.

Ратификация Конвенций МОТ создает дополнительные возможности для реанимации профсоюзного движения в России. Трудовым законодательством Российской Федерации профсоюзам предоставлены широкие полномочия, однако в последние годы профсоюзы перестали в полной мере выполнять роль защитника трудовых прав граждан. Коллективные переговоры и согласования с профсоюзами изменений, затрагивающих социальные гарантии и права работающих граждан должны стать обычной практикой в Российской Федерации, как и в других демократических государствах.

Федеральным законом от 01.07.2010 № 139-ФЗ Российской Федерацией ратифицирована Конвенция Международной организации труда № 132 «Об оплачиваемых отпусках (пересмотренная в 1970 году)». Конвенция, принятая на 54-й сессии Генеральной конференции МОТ в городе Женеве 24 июня 1970 года, ратифицирована со следующими заявлениями: минимальная продолжительность ежегодного оплачиваемого отпуска в Российской Федерации составляет 28 календарных дней; Российская Федерация принимает на себя обязательства в соответствии с данной Конвенцией в отношении лиц, работающих по найму в секторах экономики, иных, чем сельское хозяйство, и в отношении лиц, работающих по найму в сельском хозяйстве.

Федеральным законом от 23.12.2010 № 382-ФЗ были внесены изменения в статью 145.1 Уголовного кодекса Российской Федерации» — увеличены штрафные санкции за невыплату заработной платы и иных социальных платежей.

6 августа 2010 года Минздравсоцразвития РФ были также приняты «Рекомендации по организации режимов труда и отдыха работников в условиях экстремально высоких температур и задымления». В Рекомендациях отмечается, что чрезвычайная ситуация, возникшая в ряде регионов РФ, связанная с экстремально высокой температурой воздуха и задымлением вследствие лесных пожаров, оказывает крайне неблагоприятное воздействие на здоровье работников. В целях предотвращения неблагоприятного воздействия данных факторов время пребывания на рабочих местах может быть ограничено. Работодатели могут использовать средства защиты. Оплата труда в случае уменьшения продолжительности ежедневной работы (смены) может производиться по правилам оплаты простоя по причинам, не зависящим от работодателя и работника.

Органами государственной власти Калининградской области также принимаются меры, направленные на защиту трудовых прав жителей региона.

Между территориальными организациями профсоюзов, объединениями работодателей и Правительством Калининградской области заключено региональное соглашение о минимальной заработной плате в Калининградской области на 2010 год. В регионе установлены минимальные гарантии по оплате труда в размере в 6000 рублей (при федеральном минимальном размере отплаты труда в 4330 рублей). Действие регионального соглашения распространяется на все хозяйствующие субъекты, осуществляющие свою деятельность на территории Калининградской области.

29 декабря 2010 года заключено Калининградское областное трехстороннее соглашение между территориальными организациями профсоюзов, объединениями работодателей и Правительством Калининградской области на 2011—2013 го-

ды, предусматривающее основные направления развития Калининградской области на указанный период, а также обязательства сторон по его реализации.

В целях стабилизации ситуации на региональном рынке труда реализована областная целевая программа «Дополнительные меры, направленные на снижение напряженности на рынке труда Калининградской области в 2010 году».

В то же время начисленная среднемесячная заработная плата одного работника в январе-ноябре 2010 года сложилась в сумме 18010 руб., что на 12 % ниже среднего показателя по Российской Федерации (20473 руб.).

Несмотря на принимаемые на всех уровнях меры, до настоящего времени в области не удалось ликвидировать задолженность по заработной плате.

По результатам мониторинга, проводимого Министерством социальной политики в организациях всех видов экономической деятельности, долги сформировались на 24 предприятиях в сумме 126,5 млн рублей. При этом 56,4% (71,3 млн рублей) указанной суммы приходится на задолженность перед работниками ОАО «КД АВИА».

Уполномоченным по правам человека рассмотрено 76 обращений от граждан в защиту трудовых прав (94 — в 2010 году, 52 — в 2008 году, 30 — в 2007-м).

*К примеру, к Уполномоченному по правам человека с письменным обращением №156 обратилась гр-ка Т. из Калининграда по вопросу нарушений трудового законодательства руководством ООО «Донато-Люкс», в частности по вопросу невыплаты работодателем пособия по уходу за ребенком.*

*Обращение направлено Уполномоченным по правам человека в государственную инспекцию труда по Калининградской области.*

*Установлено, что руководитель ООО «Донато Люкс» нарушил подпункт 2 статьи 13 ФЗ от 29.12.2008 года №255-ФЗ, согласно которому лицу, занятому у нескольких страхователей, ежемесячное пособие по уходу за ребенком выплачивается по одному месту работы по выбору застрахованного лица.*

*В нарушение требований статьи 256 Трудового кодекса Российской Федерации работодателем не был также надлежащим образом оформлен отпуск по уходу за ребенком.*

*Генеральному директору ООО «Донатю Люкс» предъявлено предписание, обязывающее принять соответствующие меры по устранению выявленных нарушений трудового законодательства, ему предписано оформить заявительнице отпуск по уходу за ребенком и производить выплату ежемесячного пособия по уходу за ребенком в ООО «Донатю Люкс».*

*Кроме того, работодатель привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 5.27 КоАП Российской Федерации.*

*Другое обращение вх. №856/450 от 02.11.2010 года поступило в адрес Уполномоченного по правам человека от капитана милиции Г., проживающей в Калининграде. Г. сообщила, что имеет двоих детей, 2000 и 2010 г.р., находится в оплачиваемом отпуске по уходу за ребенком. На протяжении трех месяцев пособие по уходу за ребенком бухгалтерией УВД по Калининградской области ей не выплачивалось.*

*На запрос Уполномоченного по правам человека в Калининградской области из УВД Калининградской области был получен ответ о том, что УВД Калининградской области направлено обращение в Правительство Калининградской области по вопросу финансирования. При получении финансирования до конца 2010 года все долги перед сотрудниками были погашены.*

Анализ практики прокурорского надзора в указанной сфере законодательства свидетельствует о резком увеличении количества нарушений трудового законодательства, в том числе конституционного права граждан на своевременную оплату труда. В 2010 году в сфере оплаты труда выявлено 10136 нарушений закона (в 2009-м — 7508).

В целях восстановления нарушенных трудовых прав граждан органами прокуратуры в 2010 году инициировано прове-

дение проверок на предприятиях, имеющих задолженность по заработной плате по данным органов статистики. Активно использовались прокурорами предоставленные законом полномочия по обращению в суды в интересах граждан. Проведены прокурорами и проверки деятельности судебных приставов-исполнителей по исполнению судебных решений о взыскании заработной платы. Органами прокуратуры ежемесячно проводится мониторинг соблюдения работодателями требований законодательства об оплате труда и обеспечения гарантий высвобождаемым в связи с ликвидацией и сокращением численности работников. Анализ состояния законности в указанной сфере свидетельствует о том, что отдельными работодателями допускаются нарушения законодательства о занятости населения. При наличии оснований прокурорами применяется весь комплекс мер прокурорского реагирования.

По данным мониторинга Агентства по обеспечению занятости населения Калининградской области на 31 января 2011 года численность безработных граждан, состоящих на учете в службе занятости населения, по сравнению с 24 января 2011 года увеличилась на 3,3 % или 346 человек и составила 10858 человек (в г. Калининграде увеличилась на 1,5 % или 40 человек и составила — 2651 человек).

По гендерному составу среди безработных граждан, как и прежде, преобладают женщины — 6549 человек.

По профессионально-квалификационному составу среди безработных граждан большинство составляют рабочие — 6590 человек (60,7 %).

Специалисты и служащие составляют 34,8 % (3776 человек) от общего количества безработных граждан.

Численность общей безработицы на 31 января 2011 года составила 54 тысячи человек.

Уровень общей безработицы составил по данным федеральной службы государственной статистики на 31 января 2010 года 10,3 %. Уровень регистрируемой безработицы по РФ на 1 января 2011 года по данным Федеральной службы по тру-



ду и занятости составлял 2,1%, по Северо-Западному Федеральному округу — 1,5%.

Средний коэффициент напряженности рабочей силы на рынке труда (соотношение численности незанятых граждан трудоспособного возраста в расчете на 1 заявленную вакансию) на 31 января 2011 года составил 2,9.

Право на труд включает в себя право на получение возможности зарабатывать себе на жизнь трудом, который человек свободно себе выбирает или на который он свободно соглашается, включая его право не подвергаться необоснованным увольнениям.

По состоянию на 31 января 2011 года в феврале — апреле 2011 года предстоит высвобождение работников в связи с ликвидацией либо сокращением численности или штата на 72 предприятиях (организациях) области, предполагается увольнение 1376 работников. Всего под угрозой увольнения на 31 января 2011 года находятся 2491 человек, что требует мобилизации усилий органов власти Калининградской области с целью трудоустройства высвобождающихся работников.

По информации Государственной инспекции труда в Калининградской области наиболее распространенными нарушениями трудовых прав граждан являются:

- невыплата в установленные сроки заработной платы или расчета при увольнении (статьи 136, 140 ТК РФ);
- нарушение процедуры увольнения при проведении мероприятия при сокращении численности или штата работников (статья 180 ТК РФ);
- нарушения законности увольнения работников по собственному желанию или по соглашению сторон (пункты 1, 3 части 1 статьи 77 ТК РФ);
- нарушения законности при изменении режима работы предприятий по инициативе работодателя (статьи 74, 157 ТК РФ);
- невыдача трудовой книжки и других документов при увольнении (статьи 62, 84Л ТК РФ);

- не проведение расследования несчастного случая или нарушение порядка его проведения.

В результате обследования предприятий и организаций выявлены наиболее часто встречающиеся нарушения, которые в процентном выражении от общего количества выявленных нарушений составляют: недостатки в организации обучения и инструктажа работающих — 36,7% от всех выявленных нарушений законодательства об охране труда; нарушение правил обеспечения работников организаций надлежащими средствами индивидуальной защиты — 6,6%; нарушения, связанные с порядком расследования несчастных случаев на производстве — 2,4%; нарушения, связанные с эксплуатацией производственного оборудования, зданий и сооружений, нарушения производственных процессов и др. нарушения технического характера составили 20,7% от всех выявленных нарушений; 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.) составили 10,6%; нарушения при проведении медицинских осмотров — 3,9%; нарушения, связанные с проведением аттестации рабочих мест по условиям труда — 10,2%.

Значительное количество нарушений выявлено 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 материальной и технической базы предприятий и организаций, безответственности непосредственных руководителей работ.

Значительно затрудняет деятельность Инспекции труда предусмотренная Федеральным законом 294-ФЗ от 26.12.2008

«О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» методология проведения проверочных мероприятий (особенно выездных), направленная на усложнение формальной регламентации деятельности инспекторов.

Затраты усилий и времени на оформление проверочных материалов теперь заметно возросли, что ограничивает возможности инспекторов в проверке нескольких организаций (даже расположенных в одном здании или на одной территории), не заложенных в План проверок.

При подготовке требуемых по Федеральному закону № 294-ФЗ процессуальных документов (распоряжение на проверку, акт проверки) и документировании итогов проверки (предписание, протокол об административном правонарушении (далее — АП), определение о дате и времени рассмотрения дела об АП, постановление о привлечении к административной ответственности) с использованием программного продукта АИС-ГИТ даже самые подготовленные инспекторы затрачивают до 2—3 рабочих дней на документирование одной проверки.

Представляется, что предусмотренный порядок проведения проверок предприятий и предпринимателей ограничивает возможности эффективной защиты прав граждан, нарушенных указанными организациями, предпринимателями.

#### **Х. О ПРОБЛЕМАХ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА НА СВОБОДУ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Согласно ст. 27 Конституции Российской Федерации:

«1. Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства.

2. Каждый может свободно выезжать за пределы Российской Федерации. Гражданин Российской Федерации имеет право беспрепятственно возвращаться в Российскую Федерацию»<sup>43</sup>.

Статья 12 Декларации прав и свобод человека и гражданина»<sup>44</sup> провозглашает:

«(1) Каждый имеет право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации.

(2) Гражданин РСФСР имеет право свободно выезжать за ее пределы и беспрепятственно возвращаться.

(3) Ограничение этих прав допускается только на основании закона».

Статья 2 Конвенции о защите прав человека и основных свобод<sup>45</sup> также гарантирует право на свободу передвижения:

«1. Каждый, кто на законных основаниях находится на территории какого-либо государства, имеет в пределах этой территории право на свободу передвижения и свободу выбора местожительства.

2. Каждый свободен покинуть любую страну, включая свою собственную.

3. Пользование этими правами не подлежит никаким ограничениям, кроме тех, которые предусмотрены законом и не-

---

<sup>43</sup> «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ).

<sup>44</sup> Постановление ВС РФ от 22.11.1991 № 1920-1 «О Декларации прав и свобод человека и гражданина».

<sup>45</sup> «Конвенция о защите прав человека и основных свобод» (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 13.05.2004) (вместе с «Протоколом [№ 1]» (Подписан в г. Париже 20.03.1952), «Протоколом № 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней» (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), «Протоколом № 7» (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)).

обходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности или общественного спокойствия, для поддержания общественного порядка, предотвращения преступлений, охраны здоровья или нравственности или для защиты прав и свобод других лиц.

4. Права, признанные в пункте 1, могут также, в определенных районах, подлежать ограничениям, вводимым в соответствии с законом и обоснованным общественными интересами в демократическом обществе».

В соответствии с законодательством РФ<sup>46</sup> право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах РФ может быть ограничено в пограничной зоне, закрытых военных городках, закрытых административно-территориальных образованиях, зонах экологического бедствия, на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения массовых инфекционных и неинфекционных заболеваний и отравления людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности, на территориях, где введено чрезвычайное или военное положение. Указанный перечень является исчерпывающим и может быть изменен или дополнен только федеральным законом.

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

Специфическое географическое положение области способствует возникновению комплекса проблем реализации права на свободу передвижения и в связи с этим проблем реализации иных прав и свобод человека, как для самих жителей региона, так и для пребывающих (проживающих) на ее территории иностранных граждан, лиц без гражданства.

---

<sup>46</sup> Ст. 8 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 (ред. от 18.07.2006, с изм. от 25.12.2008) «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации».

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

С целью изучения и анализа проблем соблюдения права на свободу передвижения и иных прав жителей Калининградской области и гостей региона Уполномоченным по правам человека по Калининградской области осуществлен мониторинг проблем, связанных с эксклавным положением Калининградской области. По результатам мониторинга подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области», который был представлен на Круглом столе 5 декабря 2010 года в Калининградской областной Думе. Среди проблем, связанных с эксклавным положением Калининградской области, выделены проблемы паспортизации, транзита между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации, железнодорожного и авиасообщения, таможенного регулирования, перевозки грузов и животных, визовые проблемы. Уполномоченным также обращено внимание на проблемы въезда в Калининградскую область иностранных граждан, в частности в связи с необходимостью их регистрации, даже при краткосрочных визитах, а также в связи с наличием погранзон и особых территорий. Специальный доклад размещен на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, направлен в Калининградскую областную Думу, Губернатору Калининградской области, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, другим должностным лицам.

В ходе мониторинга были выявлены следующие проблемы реализации права на свободу передвижения и иных прав граждан, связанных с эксклавным положением Калининградской области.

### **1. О проблемах паспортизации**

Одна из таких проблем вызвана необходимостью обеспечения граждан *заграничными паспортами*.

Данная проблема появилась в январе 2005 года после вхождения Литвы и Польши в Шенгенскую зону, когда в соответствии с Соглашением Российской Федерации и Литовской Республики о применении упрощенных транзитных документов для наземного транзита<sup>47</sup> поездка на любом виде транспорта стала возможной только при наличии заграничного паспорта. Жителям региона пришлось в массовом порядке оформлять такие паспорта.

В результате обращений органов государственной власти, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в органы государственной власти Российской Федерации по вопросу о необходимости продления срока действия загранпаспорта, соответствующие изменения были внесены в федеральное законодательство.

Федеральным законом от 21.12.2009 года № 337-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”» внесены изменения, в соответствии с которыми для россиян с 1 марта 2010 года введены биометрические паспорта сроком действия на 10 лет, что должно значительно снизить частоту обращений граждан в подразделения ФМС России за оформлением загранпаспортов.

Для жителей Калининградской области по-прежнему получение загранпаспорта остается бесплатным.

Согласно дополнениям, внесенным в Федеральный закон от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию»<sup>48</sup>, гражданин РФ при подаче письменного заявления о выдаче загранпаспорта вправе выбрать паспорт со сроком действия

---

<sup>47</sup> Соглашение между Правительством РФ и Правительством Литовской Республики от 20.06.2003 «О порядке выдачи упрощенного проездного документа на железной дороге».

<sup>48</sup> Федеральный закон от 09.03.2010 № 24-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию”».

пять лет, или паспорт, содержащий электронный носитель информации со сроком действия десять лет.

Тем не менее, до настоящего времени не решены многие проблемы, связанные с необходимостью оформления загранпаспортов, требуемых для пересечения границы с Калининградской областью РФ наземным паспортом.

Особенностью биометрических паспортов является наличие электронного носителя информации о его владельце. Паспорта оформляются в единственном в России специальном центре в Москве, в связи с чем увеличилось время оформления загранпаспорта, что в ряде случаев играет важную роль при необходимости экстренного выезда за пределы региона, для экономической деятельности.

Необходимо принять организационные меры с целью ускорения процесса оформления загранпаспорта.

Жители Калининградской области жалуются на частые отказы в оформлении загранпаспортов секретноносителям, особенно пенсионерам; на длительные сроки оформления загранпаспортов; на очереди в паспортно-визовые отделы.

Необходимо упростить данную процедуру.

УФМС России по Калининградской области принимаются меры для упрощения процедур получения загранпаспортов. В частности, модернизация сайта УФМС России по Калининградской области приводит к сокращению времени процедуры получения паспорта, так как появилась возможность подачи анкеты на загранпаспорт через Интернет. Тем не менее, процедура регистрации и оформления анкеты настолько сложна, что немногие граждане могут ею воспользоваться. Необходимо упрощать, развивать и совершенствовать электронные услуги.

Для оптимизации порядка оформления загранпаспортов Федеральной миграционной службе Российской Федерации следует продолжить принятие мер по совершенствованию существующих Правил оформления загранпаспортов с целью сокращения сроков их оформления и сокращения очередей в отделениях миграционной службы.



Кроме того, в Калининградской области РФ проживают многие категории граждан, которые в силу служебного положения часто пересекают границу Калининградской области, например водители дальних рейсов, железнодорожники, пилоты, бортпроводники и др. Страницы их загранпаспортов при пересечении границы проштамповываются пограничными службами, что вызывает необходимость частой замены загранпаспортов.

Представляется целесообразным совершенствовать, упростить порядок выдачи загранпаспортов на всей территории Российской Федерации.

## **2. О проблемах транзита между Калининградской областью Российской Федерации и другими субъектами Российской Федерации**

За последние годы условия транзита граждан и грузов между Калининградской областью РФ и основной территорией России поэтапно изменяются в худшую сторону.

До середины 2003 года жители Калининградской области могли на взаимной основе выезжать в Литовскую Республику и пересекать ее территорию **без оформления виз**.

С 2003 года до 1 июля 2007 года россияне — жители Калининградской области могли получать **бесплатные годовые визы** для посещения Литвы и Польши.

После вступления соседних с Калининградской областью РФ государств Литовской Республики и Республики Польша в Европейский Союз жители региона потеряли возможность оформления бесплатных многократных годовых виз для посещения Литовской Республики, Республики Польша. Теперь большинство жителей Калининградской области вправе получить не многократную, а только однократную визу стоимостью 35 евро при представлении приглашения или другого предусмотренного правилами документа.

С 1 июня 2006 года после подписания Соглашения между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз гражданам РФ и ЕС фак-

тически для жителей Калининградской области произошел переход к полному визовому режиму. Упрощения применяются только при оформлении УПД и УПД ЖД.

### **3. О проблемах железнодорожного сообщения между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации**

При наличии загранпаспорта жители Калининградской области и гости Калининградской области вправе воспользоваться железнодорожным транспортом для выезда из Калининградской области РФ в другие регионы Российской Федерации, в соседние государства и возвращения обратно.

Для возможности осуществления транзита через территорию Литовской Республики необходимо получение *Упрощенного транзитного документа* по железной дороге (*УПД ЖД*), для чего требуется не позднее, чем за 28 часов, оформить запрос в консульство Литовской Республики одновременно с приобретением билета в железнодорожной кассе в Российской Федерации. Пассажиры обязаны получить подтверждение о разрешении пересечения Литовской Республики в железнодорожной кассе до отправления поезда. Таким образом, невозможно экстренно выехать в другие регионы Российской Федерации, в том числе при задержке либо отмене авиарейсов из-за погодных условий, при отсутствии загранпаспорта.

Поездки на железнодорожном транспорте связаны также со следующими сложностями.

Время в пути поездов дальнего следования «Калининград — Москва», «Калининград — Санкт-Петербург» (и обратно) составляет 23 часа. Ранее время движения в пути поезда по маршруту «Калининград — Москва «Янтарь» составляло 18 часов, увеличилось на 5 часов за счет остановок для проведения пограничного контроля и таможенного досмотра пассажиров при пересечении границы между Калининградской областью РФ и Литовской Республикой, между Литовской Республикой и Республикой Беларусь. Пограничный контроль и таможен-

ный досмотр пассажиров поездов в Литовской Республике и Республике Беларусь производится, в том числе, в ночное время, что доставляет беспокойство пассажирам, прерывает и ограничивает их ночной сон.

В связи с тем, что на таможенные и пограничные процедуры контроля тратится длительное время (всего 8 таможенных и пограничных осмотров за один рейс) — пассажиры длительное время находятся в пути из Калининграда в Москву, Санкт-Петербург (и обратно).

Кроме того, необходимость оплаты транспортных сборов за пересечение границ иностранных государств (Литовской Республики и Республики Беларусь) приводит к высокой стоимости проезда.

Проблемой для жителей Калининградской области и гостей региона является сокращение количество рейсов поездов по маршруту Калининград — Москва — Калининград — впервые за все время существования данного маршрута. Если раньше поезд «Янтарь» выполнял рейсы ежедневно, то теперь периодически — через день.

Представляется целесообразным применить в Калининградской области РФ опыт международного сотрудничества Санкт-Петербурга и Хельсинки (Финляндия).

С ноября 2010 года РЖД и VR (финские железные дороги) открыто регулярное железнодорожное скоростное сообщение между Санкт-Петербургом и Хельсинки с осуществлением пограничных и таможенных процедур во время движения поезда. При этом время в пути сократилось на 4 часа.

По аналогии с организацией железнодорожного сообщения между Санкт-Петербургом и Финляндией для сокращения времени движения поездов в пути и упрощения процедур прохождения пассажирами пограничного контроля и таможенного досмотра представляется необходимым организовать движение транзитных скорых поездов по маршрутам «Калининград — Москва — Калининград», «Калининград — Санкт-Петербург — Калининград» по новому графику движения, ис-

ключив все остановки, кроме технологических, *с проведением пограничного и таможенного досмотра во время движения поезда, в том числе в Литовской Республике, в Республике Беларусь.*

В перспективе целесообразно организовать движение высокоскоростного поезда типа Сапсан между Калининградской областью и Москвой. С этой целью необходима электрификация железнодорожного пути от станции Калининград до государственной границы.

При оптимизации процедур пограничного и таможенного досмотров и сокращении времени в пути поездов увеличится пассажиропоток, железнодорожные пассажирские перевозки станут более рентабельными.

Следует также отметить, что уменьшится зависимость от авиаперевозчиков.

Калининградцы и гости региона с благодарностью воспримут такие реформы и чаще будут пользоваться услугами железнодорожного транспорта.

Для сокращения времени прохождения пограничного контроля в поездах необходимо *обеспечить все пограничные службы современным оборудованием для осуществления паспортного контроля граждан* с целью соблюдения прав граждан на неприкосновенность частной жизни, частной собственности, защиту персональных данных (ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, ст. 23, 24, 35 Конституции РФ).

Необходимо техническое оснащение таможенных и пограничных служб Российской Федерации, разработка новых инструкций, регламентирующих порядок осуществления пограничного и таможенного контроля на железной дороге.

Требуется также решить проблему необустроенности железнодорожных пунктов пропуска в Калининградской области Российской Федерации, так как ни один из них не отвечает требованиям, необходимым для осуществления пограничного, таможенного и иных видов контроля.

В 2010 году в Калининградской области возникли также *проблемы передвижения пригородным железнодорожным транспортом*. Наблюдается тенденция к сокращению маршрутов пригородных пассажирских перевозок, в том числе на Балтийское побережье, в т. ч. в курортный сезон, что ущемляет интересы жителей Калининградской области и гостей региона, особенно малообеспеченных граждан, пенсионеров, садоводов, студентов и школьников, и вызывает их обоснованные нарекания. Это приводит к перегрузкам автомобильного транспорта, к пробкам на автомобильных дорогах.

#### **4. О проблемах, связанных с авиасообщением**

При отсутствии загранпаспорта либо при необходимости срочного выезда за пределы Калининградской области РФ (въезда в нее) граждане вправе воспользоваться услугами авиатранспорта.

При этом гражданам приходится столкнуться с проблемой доступности для жителей Калининградской области авиаперелетов в другие субъекты Российской Федерации и в другие страны.

В 2009 году вследствие банкротства авиакомпании «КД Авиа» регион лишился одного из авиаперевозчиков, осуществлявшего рейсы из Калининграда РФ в другие города Российской Федерации и в другие страны.

Ежегодно с наступлением летнего периода тарифы на авиабилеты всех авиакомпаний, осуществляющих рейсы на Калининградском направлении, вырастают многократно.

Главная причина высокого роста цен авиабилетов в недостаточной конкуренции на рынке авиационных пассажирских перевозок.

Территориальное управление Федеральной антимонопольной службы (ФАС) Калининградской области включило авиакомпании «ФГУП ГТК Россия» и ОАО «Аэрофлот — Российские авиалинии» в реестр субъектов, имеющих долю более 35% на рынке пассажирских авиаперевозок по определенным маршрутам.

23 сентября 2010 ФАС по Калининградской области установлено, что доминирующее положение на рынке перевозок по направлению Калининград — Санкт-Петербург занимает ФГУП «Государственная транспортная компания «Россия». ФГУП ГТК «Россия» признано виновным в нарушении Закона о защите конкуренции. Авиакомпаниям выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

1 декабря 2010 ФАС по Калининградской области рассмотрен вопрос о нарушении антимонопольного законодательства компанией «Аэрофлот — Российские авиалинии» на рынке оказания услуг пассажирских авиаперевозок по направлению Калининград — Москва — Калининград, о завышении цен на авиабилеты. ОАО «Аэрофлот — Российские авиалинии» признано нарушившим ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в части злоупотребления доминирующим положением на рынке пассажирских перевозок по направлению Калининград — Москва, Москва — Калининград, выразившимся в ущемлении интересов других лиц. Кроме того Управление установило нарушение данной авиакомпанией п. 1 ч. 1 ст. 10 — в части назначения монополично высокой цены на услугу авиаперевозки по указанному направлению в период май — июнь 2010 года.

Авиакомпаниям выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства.

Правительством РФ утверждена программа льготных пассажирских авиаперевозок из Калининграда в Москву и Санкт-Петербург и обратно. Однако воспользоваться льготными билетами смогут только лица моложе 23 или старше 60 лет.

Безусловно, данное решение является существенной поддержкой пенсионеров и молодежи, но не решает проблемы авиаперевозок жителей Калининградской области и гостей региона. Чаще пользуются услугами авиатранспорта представители активной части населения — люди среднего возраста, в первую очередь ведущие экономическую деятельность. Они вынуждены отказываться от авиаперевозок или платить высо-

кие цены за авиабилеты в ущерб бизнесу, семейным отношениям. Зачастую из-за дороговизны билетов жителям региона приходится выезжать за пределы Калининградской области на огромные расстояния на автомобилях. Представляется, что вопрос доступности авиаперелетов в Калининградской области должен решаться для всех категорий авиапассажиров.

В настоящее время жители Калининградской области освоили новые маршруты авиаперелетов в Европу, США и другие страны — через аэропорты Варшавы, Гданьска, Вильнюса, Риги рейсами авиаперевозчиков, оказывающих более качественные услуги по значительно меньшим тарифам, что явно не способствует развитию отечественного авиатранспорта.

Необходимо разработать Программу развития авиасообщения между Калининградской областью и другими регионами Российской Федерации, другими странами; провести переговоры с целью привлечения в регион иных авиакомпаний (в т. ч. зарубежных) для обеспечения доступности авиаперелетов из Калининграда РФ в другие субъекты Российской Федерации, в другие страны и обратно.

Необходима также Программа развития аэропорта Храброво, так как реконструкция аэропорта не завершена, и он находится в полуразрушенном состоянии, в связи с чем далеко не каждый из солидных авиаперевозчиков согласится работать на Калининградском направлении. Возможно, лучшим вариантом было бы строительство нового современного аэропорта.

## **5. О проблеме выезда за пределы Калининградской области РФ должников**

Согласно статье 15 ФЗ «О порядке выезда из РФ и въезда в РФ» право на выезд из России может быть временно ограничено гражданам РФ в случаях уклонения от исполнения обязательств, наложенных на него судом, до исполнения обязательств или до достижения согласия сторонами. Таким образом, по закону человеку могут запретить выезд за границу по

причине неисполнения решения суда, обязавшего его расплатиться с долгом. Такое ограничение длится полгода, но в случае неуплаты может быть продлено. Для возможности реализации права граждан на правосудие эта мера однозначно эффективна. Но, если для жителей основной части России ограничивается право на въезд в другие государства, то для жителей Калининградской области РФ ограничивается возможность въезда в другие субъекты Российской Федерации.

Но основная беда должников заключается в том, что нередко ситуации, когда долг уже выплачен, а информация об этом еще не поступила судебным приставам, а соответственно, и пограничным службам, которые не выпускают граждан за пределы области.

Эта проблема может быть разрешена с помощью улучшения качества программного обеспечения и повышения уровня информатизации. Создание и обеспечение единого информационного пространства между территориальными управлениями ПФ РФ, ФНС РФ, ГИБДД УВД и Управлением ФССП России по Калининградской области обеспечило бы формирование единого банка данных на должников в Российской Федерации и возможность оперативного принятия мер по исполнению решений судов.

## **6. О проблемах с оформлением Шенгенских виз**

14 июня 1985 года было подписано Шенгенское соглашение, предусматривающее постепенную отмену пограничного контроля на общих границах между странами-участницами договора.

Шенгенская виза выдается консульством той страны, откуда приходит приглашение, или той, в которой планируется наиболее длительное пребывание, но по ней можно посещать и другие страны, подписавшие Шенгенский договор.

До 1 июля 2007 года жители Калининградской области РФ могли получать *бесплатные годовые визы* для посещения



Литвы и Польши. Вступление Литовской Республики и Республики Польша в Европейский Союз привело к прекращению действия двухсторонних межправительственных соглашений о взаимных поездках граждан России, Литвы и Польши.

С 1 июня 2006 года после подписания Соглашения между РФ и ЕС об упрощении выдачи виз гражданами РФ и ЕС единственной категорией, условия для которых ухудшились, стали калининградцы. Фактически произошел переход к полному визовому режиму.

После 1 июля 2007 года жители региона потеряли возможность оформления бесплатных многократных годовых виз. Теперь большинство жителей Калининградской области РФ вправе получить не многократную, а только однократную визу стоимостью 35 евро при представлении приглашения или другого предусмотренного правилами документа.

С 5 апреля 2010 года вступил в силу новый Визовый кодекс стран Евросоюза, являющийся обязательным для всех стран-участниц Шенгенского соглашения, заменивший действующую до этого времени Общую консульскую инструкцию.

Документ унифицирует порядок выдачи краткосрочных виз (на срок пребывания до 90 дней), которые чаще всего получают туристы. Решение о выдаче долгосрочных виз остаются в «национальной» компетенции, то есть этот тип виз консульство каждой из стран будет выдавать по своим правилам.

Визовый кодекс обязывает въезжающих в зону Шенгена иностранных граждан иметь на руках обоснование целей и условий пребывания и располагать средствами для возвращения домой. Кодекс также отменяет возможность вписывать несовершеннолетнего ребенка в визу родителя. На каждого ребенка, вписанного в паспорт родителя, в обязательном порядке подается отдельное заявление и запрашивается отдельная виза.

Согласно кодексу в случае отказа в выдаче визы люди смогут обжаловать такое решение, а консульская служба должна будет его обосновать. До сегодняшнего дня при отказе в выда-

че визы консульства ЕС были не обязаны давать какие-либо объяснения. Это нововведение может несколько облегчить ситуацию с выдачей виз, сделать процедуру более прозрачной.

Унифицирована также процедура заполнения анкет: в посольствах разных стран ЕС они были разными, как и комплекты необходимых справок. Теперь анкета во всех консульствах будет одинаковой.

Страны Евросоюза больше не будут выдавать транзитные визы. Вместо них необходимо будет получать обычные Шенгенские визы.

Россиянам с детьми путешествие в ЕС теперь будет обходиться дороже. Помимо того, что на каждого ребенка, даже вписанного в паспорт родителей, придется заполнять отдельную анкету, на каждого ребенка старше шести лет нужно будет получить отдельную визу стоимостью 35 евро.

Приведенный выше порядок оформления виз для посещения государств Шенгенской зоны Европы, порождает для жителей и гостей Калининградской области комплекс следующих проблем:

1. Оформление в большинстве случаев только **однократных виз**, которые существенно ограничивают право жителей области на передвижение;

2. Оформление в большинстве случаев платных Шенгенских виз для жителей эклавной области при передвижении в Беларусь и Украину, что также существенно ограничивает их право на свободу передвижения, поскольку за такую свободу жителям Калининградской области приходится оплачивать каждый раз по 35 евро за однократную визу;

3. Необходимость предоставления приглашения или другого предусмотренного правилами документа при оформлении визы;

- Необходимость уплаты консульского сбора значительно ограничила возможность **посещения** жителями Калининградской области РФ **Украины и Республики Беларусь**, что ставит их в неравные условия с россиянами, проживающими в других субъектах Российской Федерации, так как тем

не приходится для поездки в Украину и Беларусь оформлять Шенгенскую визу и оплачивать консульский сбор в размере 35 евро. Для жителей Калининградской области, выезжающих к родственникам в Украину, в Беларусь семьей, расходы на оформление виз возрастают многократно.

В настоящее время ведутся переговоры с Европейским Союзом, с Литовской Республикой, с Республикой Беларусь о возможности выдачи жителям Калининградской области УПД ЖД для поездок в Украину, в Беларусь по аналогии с УПД ЖД в материковую часть России.

В настоящее время рассматривается возможность заключения *соглашений* между Российской Федерацией и Литовской Республикой, Российской Федерацией и Республикой Польша *о порядке взаимных поездок жителей приграничных территорий*, в соответствии с которыми вводится безвизовый режим передвижения для жителей приграничных территорий.

Сбор за оформление разрешения на местное приграничное движение составляет 20 евро.

Соглашение не дает новых существенных возможностей, но может стимулировать полулегальный челночный бизнес, приведет к негативным последствиям, так как ситуация с пересечением границ только ухудшится из-за еще больших очередей на пунктах пропуска.

Представляется полезным рассмотреть опыт оформления многократных годовых Шенгенских виз в облегченном порядке для жителей Санкт-Петербурга, Ленинградской области и всех субъектов Северо-Запада Российской Федерации (кроме Калининградской области РФ) для посещения соседней Финляндии и, соответственно, других стран Шенгенского соглашения, что способствует взаимовыгодному сотрудничеству.

Калининградская область — единственная в России, находящаяся в окружении стран ЕС и Шенгенского договора.

Население Калининградской области — около 1 млн человек, для которых реализация права на свободу передвижения и

связанных с ним иных социально-экономических прав жизненно необходима, особенно в ситуации экономического кризиса.

Тем не менее, для жителей Калининградской области вопрос оформления многократных годовых Шенгенских виз в облегченном порядке не решается на протяжении многих лет. Население Калининградской области РФ воспринимает такую ситуацию как дискриминацию по признаку места проживания.

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

Развитие туризма в Калининградской области РФ — важный элемент экономической составляющей региона. В последнее время область становится популярным направлением для туристов из российских регионов, в основном из Москвы и Московской области, Санкт-Петербурга, регионов Северо-Запада. Но из-за необходимости оформления заграничных паспортов и виз, на что приходится тратить немало времени и финансовых средств, из-за высокой стоимости проезда в Калининградскую область значительно сократился туристический поток в Калининградскую область из России и других стран.

В 2010 году в области было создано общественное движение «Калининград — узник Европы». Организаторы движения собирают подписи за предоставление жителям региона права безвизового въезда в ЕС. Собрано более трех тысяч подписей. Параллельно с этим были проведены пикеты у генеральных консульств Литвы и Польши в поддержку своего требования. 25 октября 2010 года группа калининградцев провела пикет у Европарламента в Брюсселе. Гражданами было направлено обращение к Европейскому Союзу, Европейской Комиссии и

Европейскому Парламенту с требованием об упрощении порядка получения Шенгенских виз жителями Калининградской области Российской Федерации в целях обеспечения права на свободу передвижения.

На саммите России, Германии, Франции в октябре 2010 года Президент Российской Федерации Д. А. Медведев заявил о необходимости движения в сторону безвизовых отношений.

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

На пути к введению этого режима промежуточной мерой может стать оформление *многократных виз без предъявления приглашений* сроком на 1 год и более, что не противоречит Шенгенским соглашениям.

## **7. О проблемах таможенного регулирования**

Наибольшие нарекания жителей Калининградской области РФ и гостей региона при пересечении границы вызывают вопросы таможенного регулирования.

Большие очереди свидетельствуют о том, что пограничные и таможенные терминалы в настоящее время не справляются с транзитом граждан и грузов через границы Литовской и Польской Республик, в связи с чем необходимо совершенствовать их деятельность.

Жители Калининградской области РФ — участники мониторинга соблюдения права на свободу передвижения, называли следующие проблемы, связанные с деятельностью таможенных органов:

- Очереди на таможенных постах.
- Таможенное оформление грузов занимает 2—3 и более суток (по Таможенному кодексу — до 3 суток!).
- Инфраструктура таможенных терминалов, в т. ч. терминалов для осмотра грузов, животных, не отвечает современным требованиям.

- Длительные несогласованные между разными ведомствами процедуры контроля.

Очереди на границах — визитная карточка Калининградской области РФ. Многокилометровые очереди также приходится преодолевать на границе между Литвой и Республикой Беларусь, Литвой и Калининградской областью РФ.

Водителям грузовых автомобилей приходится жить на границе по несколько суток, ожидая своей очереди, без соблюдения санитарно-гигиенических условий, без нормального питания и условий для отдыха.

В настоящее время принято решение о необходимости строить на пунктах пересечения границы автомобильные логические накопители (АЛН) с кафе, туалетами и прочими удобствами для водителей, что автомобилистов также не устраивает. Необходимо организовать прохождение таможенно-пограничных процедур таким образом, чтобы автомобили быстро пересекали границу, в таком случае у водителей не будет необходимости заходить в кафе и т. д.

В связи с разницей в ценах на акцизные товары, такие как бензин, алкоголь, сигареты, в Российской Федерации и сопредельных государствах, этим обстоятельством пользуются жители из приграничных районов Литвы и Польши, занимаясь приграничной торговлей, которая неизбежно приводит к появлению очередей перед автомобильными пунктами пропуска, на 90% состоящие из мелких торговцев — жителей приграничных районов сопредельных государств.

Многие российские «челноки» потеряли возможность заниматься этим бизнесом — им аннулируются визы в случае нарушений таможенного законодательства соседних стран. Участники этого бизнеса из государств Европейского Союза отделяются в таких случаях штрафами, и в настоящее время очереди на границах из легковых автомобилей состоят в основном из них. Жителям Калининградской области и гостям региона, перед тем как попасть на территорию пункта пропуска, приходится стоять в очереди с участниками приграничной торговли.

Длительность очередей перед автомобильными пунктами пропуска зависит от времени года, эффективности работы государственных контрольных органов и других факторов. Особенно очереди возрастают в предпраздничные, праздничные дни.

В настоящее время Федеральная таможенная служба России прилагает определенные усилия по обустройству существующих пунктов пропуска и строительству новых.

В ноябре 2009 года был открыт реконструированный автомобильный пункт пропуска «Чернышевское — Кибартай». 30.11.2010 года открыт новый автомобильный пункт пропуска «Мамоново — Гжехотки». Ведутся проектные работы по строительству нового пункта пропуска Советск — 2.

Хотя строительство новых пунктов пропуска поможет уменьшить нагрузку на существующие автомобильные пункты пропуска, находящиеся в регионе деятельности Калининградской областной таможни, это в полной мере не сможет решить проблему ликвидации очередей на пунктах пропуска на границе с Калининградской областью РФ, в связи с чем количество пунктов пропуска необходимо увеличивать с целью реализации права жителей Калининградской области и гостей региона на свободу передвижения.

Упрощение процедур таможенного контроля и согласованности действий их с иными органами, осуществляющими контрольные функции при пересечении границы с Калининградской областью РФ, видится в следующем:

- Ускорение проведения таможенных операций в многосторонних автомобильных пунктах пропуска;
- Совершенствование таможенного законодательства Российской Федерации с учетом эксклавного положения Калининградской области РФ, а также наличия статуса особой экономической зоны;
- Упрощение процедуры таможенного контроля товаров и грузов;
- Открытие дополнительных автомобильных пунктов пропуска, с целью уменьшения очередей и ускорения таможенно-

го оформления товаров и грузов на границе с сопредельными государствами — Литовской Республикой и Республикой Польша;

- Создание «зеленых коридоров» для прохождения таможенного контроля;
- Создании электронной очереди на пунктах пропуска;
- Развитие системы электронного декларирования товаров и грузов;
- Проведение переговоров по поводу сокращения времени прохождения таможенных процедур на пограничных переходах между Калининградской областью РФ и Литовской Республикой, Республикой Беларусь, особенно для большегрузных автомобилей.

Представляется также, что необходимо расширять возможности осуществления общественного контроля за деятельностью органов государственной власти, от которых зависит возможность реализации права на свободу передвижения. Чиновники должны чувствовать постоянный контроль за их деятельностью со стороны общества, в том числе с использованием exit pools — «опроса на выходе».

Федеральный закон об особой экономической зоне в Калининградской области, принятый Государственной Думой в 1996 году, позволил развиваться экономике Калининградской области, используя преимущества географического расположения в Европе.

В 2006 году была принята новая редакция Закона, которой были резко ограничены возможности малого и среднего бизнеса и созданы преимущества для крупного бизнеса. Такой дисбаланс привел к ухудшению условий развития деловой активности малого и среднего бизнеса, что особенно проявилось в период экономического кризиса.

Многочисленные трудности, связанные с преодолением таможенно-ветеринарно-фитосанитарного и прочих видов барьеров делает Калининградский бизнес неконкурентоспособным, как в Европе, так и в России. Все это создает условия для коррупции.



Объективным критерием инвестиционной непривлекательности региона является закрытие ряда консульских учреждений в Калининградской области, ликвидация экономического отдела в консульстве Польши, перевод ряда предприятий из Калининградской области в основную часть Российской Федерации.

Необходимо предпринять срочные меры со стороны Российской Федерации для продления срока действия Закона об особой экономической зоне.

Еще лучшим вариантом было бы принятие Закона не об особой, а о свободной экономической зоне.

#### **8. О проблемах въезда в Калининградскую область иностранных граждан**

Есть проблемы и у иностранных граждан, приезжающих в Россию. К примеру, гражданам государств Евросоюза по приезде в Россию необходимо проходить процедуру регистрации, причем их свобода передвижения по стране ограничена. У российских же граждан, приезжающих в ЕС, необходимости в регистрации нет, и передвигаться они могут свободно по всему Шенгенскому пространству.

Следует *отменить необходимость регистрации иностранных граждан* в России, либо осуществлять данную процедуру представителями Миграционной службы России одновременно с осуществлением пограничного и таможенного контроля.

В ходе мониторинга проблем соблюдения права на свободу передвижения выявлены также следующие проблемы въезда в Калининградскую область РФ иностранных граждан:

1. Существование пограничных зон и территорий с регламентированным посещением для иностранных граждан в Калининградской области РФ, о которых граждане не знают, их границы не обозначены (например, поселок Янтарный), но въезд в них ограничен, за нарушение могут быть применены штрафные и иные административные санкции.

2. Необходимость регистрации (постановки на учет по месту пребывания) иностранных граждан в 3-дневный срок с соответствующей оплатой (2 рубля) за каждый день пребывания в Российской Федерации.

3. Очереди в консульских учреждениях Российской Федерации за рубежом для получения визы в Россию иностранными гражданами.

4. Иностранным гражданам трудно получить российскую годовую многократную визу.

Очевидно, что руководство Европейского Союза при принятии решения об упрощении визового режима с Российской Федерацией ожидает от российской стороны взаимных уступок. Первостепенным вопросом является решение вопроса об отмене регистрации иностранных граждан в Российской Федерации при краткосрочных визитах.

В Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Калининградской области описываются проблемы въезда на территорию Калининградской области РФ в связи с наличием пограничных зон и особых территорий на территории Калининградской области.

Пограничному управлению ФСБ России по Калининградской области предписано организовать установку на въездах в пограничную зону предупреждающих знаков, но фактически на въездах в пограничные зоны предупреждающие знаки не везде установлены. О наличии пограничных зон не всегда подозревают даже сами жители населенных пунктов, расположенных на территории погранзон, тем более о них не могут знать граждане, в том числе иностранные граждане, посещающие вышеуказанные населенные пункты.

*Помимо пограничных зон*, Постановлением Правительства РФ от 04.07.1992 № 470 (ред. от 23.12.2009) «Об утверждении Перечня территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан» в Калининградской области РФ установлены *территории с регламентированным посещением для иностранных граждан*

(далее — «особые» территории), въезд на которые ограничен, для иностранных граждан осуществляется по пропускам. Перечень таких территорий установлен Постановлением Правительства РФ от 4 июля 1992 г. № 470 с последующими изменениями.

Описание таких территорий в Калининградской области примерно следующее: «...граница проходит вдоль стены трансформаторной подстанции на расстоянии 3 м от нее, затем поворачивает на 90 градусов к западу, идет до каменного забора воинской части и вдоль забора и стены зданий воинской части до металлического забора, далее вдоль него не доходя 5 м до примыкающего железнодорожного пути, затем вдоль этого пути до пересечения с железнодорожным путем № 54. От этой точки перпендикулярно железнодорожному пути проходит на восток 60 м, далее поворачивает к югу и проходит 87 м до пересечения с южной кромкой подъездной автомобильной бетонной дороги...»

По данному описанию совершенно невозможно сориентироваться и понять, где находятся границы таких территорий, это возможно только с помощью специально разработанных административных карт с отображением на них «особых» территорий.

Такие карты и карты автомобильных дорог для транзитного проезда иностранцев через эти территории согласно выше-названному Постановлению Правительства РФ должны быть изданы в необходимом количестве и переданы Министерством иностранных дел РФ в иностранные и дипломатические консульские представительства, аккредитованные в Российской Федерации.

Нам не удалось найти эти карты ни в официальных органах, ни в правовых системах «Гарант», «КонсультантПлюс». Таким образом, информация об «особых зонах» фактически недоступна как жителям России, так и иностранным гражданам.

Правила въезда в особые территории Калининградской области для иностранных туристов противоречат логике и здра-

вому смыслу, являются анахронизмом, непонятна сама цель их существования. Периодически это приводит к конфликтам, скандалам, в т. ч. международным. К примеру, в феврале 2009 году сотрудники ГИБДД не пропустили в пос. Янтарный Калининградской области, относящийся к «особым» территориям, генеральных консулов Республики Польша и Федеративной Республики Германии, изъявивших желание принять участие в митинге памяти жертв Холокоста.

В регионе, хотя и декларируется развитие туризма как важной статьи экономики, на деле растут препоны иностранным гостям. На оформление спецпропусков в пограничную зону, а это значительная часть территории области, в том числе с популярными туристическими объектами, уходит от 10 до 60 дней. При этом в пакете документов должны быть миграционные карты, а также копии виз. Выполнить это требование практически невозможно, так как визу получают, как правило, за несколько дней до поездки. А на посещение иностранцами мест с ограниченным допуском, к примеру, приморские города Янтарный, Балтийск, почти весь Зеленоградский район, необходимо подавать документы на заявителя и вовсе за 30 суток.

Транзитные иностранные туристы испытывают трудности с ночлегом в пустующих гостиницах, расположенных в режимных зонах — приграничных городах области, так как регистрацию в них можно получить лишь при наличии того же спецпропуска.

Большинство жителей Калининградской области, тем более иностранные гости региона, даже не подозревает, что новая дорога — Приморское кольцо, ведущая как к побережью Балтийского моря, так и в аэропорт, тоже находится на особой территории. Таким образом, по этой дороге не вправе без специальных пропусков проезжать иностранные граждане. Юридически они могут быть подвергнуты штрафным санкциям за нарушение режима территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан.

Очевидно, что *необходимо пересматривать перечень территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан в Калининградской области*, в том числе исключить из него территорию Приморского кольца.

Калининградская область является неотъемлемой частью Российской Федерации, и жители области должны пользоваться всеми правами, гарантированными Конституцией РФ, международными договорами, в том числе правом свободного передвижения по территории России.

Вместе с тем, вследствие особого географического положения Калининградской области, возникает целый комплекс проблем, ограничивающих реализацию права на свободу передвижения жителей Калининградской области, гостей региона; а также экономических, социальных, культурных, семейных и иных прав, вытекающих из невозможности в полной мере реализовать право на свободу передвижения.

Необходима комплексная работа на федеральном уровне по экспертизе соответствия международного, российского и европейского законодательства в области прав человека в связи с расширением Европейского союза. Необходимость такого мониторинга вызвана противоречиями между нормами российского законодательства и международными нормами, что приводит к нарушению прав и свобод граждан.

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

Для этого необходимо:

— сделать Калининградскую область РФ пилотным регионом для отработки *безвизового режима* между Россией и Евросоюзом, начиная процесс с упрощения визового режима для

жителей Калининградской области РФ и сопредельных с регионом государств — членов Европейского союза: вести переговоры Россия — ЕС, Россия — Польша, Россия — Литва с целью предоставления жителям Калининградской области **Шенгенских годовых и на 2—5 лет многократных виз без приглашений**;

— обеспечить величину суммарного **железнодорожного тарифа** за провоз грузов из других субъектов РФ в Калининград РФ и обратно не выше аналогичного тарифа по территории России;

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

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

— завершить **реконструкцию аэропорта**;

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

— осуществить **модернизацию железнодорожной инфраструктуры**;

— перевести **поезда** по маршрутам Калининград — Москва — Калининград, Калининград — Санкт-Петербург — Калининград в **экспресс-режим с процедурами таможенного и пограничного досмотров в пути** с перспективой организации безостановочного пассажирского транзита через Литву скоростными поездами;

— поезд «Янтарь» перевести вновь в стабильно **ежедневный график движения**;

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

- развивать *пригородное железнодорожное сообщение*;
- принять меры к дальнейшему *развитию пограничных переходов*, расположенных на территории Калининградской области РФ, укомплектованию штатного состава и оснащению необходимыми техническими средствами контроля пересечения границы;
- проводить анкетирование граждан, пересекающих границу для *оценки деятельности пограничных и таможенных служб*;
- при оценке качества работы органов, контролирующих внешнеэкономическую деятельность, учитывать мнение и активность участников внешнеэкономической деятельности, уровень экономического роста в регионе;
- обеспечить *транзит животных* через территорию Литовской Республики;
- пересмотреть *перечень территорий Российской Федерации с регламентированным посещением для иностранных граждан* в Калининградской области, в том числе исключить из него территорию Приморского кольца;
- *отменить регистрацию иностранных граждан* в Российской Федерации при краткосрочных визитах.

Федеральная власть при принятии решений, при проведении согласований проектов законов и подзаконных актов, регламентирующих порядок передвижения граждан и перемещения грузов через границы Российской Федерации должна учитывать особенное географическое положение и статус Калининградской области, специфику региональных проблем, с которыми сталкиваются жители Калининградской области.

Принимая во внимание, что вопросы, которые требуют решения, находятся в сфере компетенции разных органов — Правительства РФ, Президента Российской Федерации, Европейского Союза, правительств сопредельных государств, федеральных министерств и ведомств, для координации действий этих органов, для ускорения решения проблем транзита по территории сопредельных государств, целесообразно рассмотреть вопрос об учреждении поста Спецпредставителя Прези-

дента РФ по Калининградской области, либо наделении соответствующими полномочиями Губернатора Калининградской области.

Это могло бы помочь в ускорении решения вопросов во взаимоотношениях с Европейским Союзом.

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

Особое географическое положение Калининградской области РФ может стать не источником проблем, а дополнительным ресурсом, способствующим взаимовыгодному сотрудничеству и развитию России и Европы.

## **XI. 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**

Судебная защита прав граждан была и остается основной составляющей системы защиты прав человека. Число обращений жителей Калининградской области в суд неуклонно растет.

Наметилась тенденция увеличения количества рассматриваемых судами дел, разрешение которых находится в компетенции органов государственной власти и местного самоуправления. С множеством проблем, решение которых входит в компетенцию органов власти, граждане вынуждены обращаться



ся в суд, что приводит к волоките, невозможности быстро и эффективно решать вопросы, перегрузке судебных органов.

По информации Калининградского областного суда, на 15,6% — с 1088 до 1258 дел (+ 170 дел) в 2010 году увеличилось число заявлений граждан и организаций об оспаривании действий (бездействия) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, органов государственной власти и местного самоуправления. При этом с удовлетворением заявленных требований рассмотрено 32,7% (или 279 дел из 854 рассмотренных с вынесением решения), что несколько выше показателей 2009 года, когда с удовлетворением заявленных требований было рассмотрено 29,8% дел (или 199 дел из 668 рассмотренных с вынесением решения).

В структуре данных дел 1003 дела окончено по жалобам на неправомерные действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, из них с вынесением решения — 658 дел (160 — с удовлетворением требований, в том числе частично; 498 — с отказом в удовлетворении требований); прекращено — 293 дела; оставлено без рассмотрения — 39 дел, 13 — передано в другие суды.

Кроме того, 255 дел окончено по жалобам на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти органов местного самоуправления — из них с вынесением решения — 196 дел (119 — с удовлетворением требований, в том числе частично; 77 — с отказом в удовлетворении требований); прекращено — 46 дел; оставлено без рассмотрения — 9 дел, 4 — 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 распространности фактов нарушения прав и законных интересов граждан и организаций со стороны органов власти и управления и их должностных лиц. Суды не должны подменять функции органов власти.*

В 2010 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило 80 жалоб граждан на нарушение права на правосудие — 5,4% от общего количества жалоб (в 2009 году — 59, в 2008 году — 47 жалоб), в том числе 61 обращение в связи с несогласием с решениями, принятыми судами: 44 жалобы на приговоры суда, 17 — на гражданское судопроизводство, 19 обращений связаны с неисполнением решений судов.

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.

*В одной из жалоб, поступивших к Уполномоченному по правам человека от гр-на К., установлено нарушение принципа открытости судопроизводства.*

*Гр-н К. обратился в прокуратуру Калининградской области с заявлением о признании норматива потребления на горячее водоснабжение в г. Калининграде неправомерным.*

*В свою очередь прокуратура Калининградской области обратилась в Центральный районный суд г. Калининграда в защиту неопределенного круга лиц о признании недействующим и не подлежащим применению с момента издания абз. 1*

*п. 1 постановления администрации городского округа «Город Калининград» от 23 декабря 2008 г. №2124 «О внесении дополнений в постановление главы города Калининграда — мэра города от 14 декабря 2007 г. №2872 «О тарифах и нормах водоснабжения и водоотведения для населения» в части установления норматива потребления на горячее водоснабжение в размере 4,04 куб. м. на человека.*

*Гр-н К. изъявил желание присутствовать на судебном заседании по рассмотрению данного дела. Однако в нарушение ч. 1 ст. 10 ГПК Российской Федерации, предусматривающей открытое судебное разбирательство дел, судьей Сергеевой Н.Н. гр-н К. не был допущен в кабинет судьи, где проходило слушание.*

*Гр-н К. обратился с жалобой на судью Сергееву Н.Н. к председателю Калининградского областного суда, которым судье Сергеевой было строго указано на недопустимость нарушения принципа гласности судебного разбирательства и необходимость неукоснительного соблюдения норм процессуального законодательства при рассмотрении гражданских дел.*

Одной из наиболее острых остается проблема несоблюдения судами сроков рассмотрения дел.

Среди причин длительного рассмотрения отдельных дел являются неукомплектованность штатной численности судов, увеличение нагрузки судей в связи с расширением судебного контроля на стадиях досудебного производства, недостаточное материально-техническое обеспечение судов.

Вместе с тем, в настоящее время в судебной системе появился ряд изменений, позволяющих существенно сократить сроки рассмотрения уголовных и гражданских дел.

В частности, 30 апреля 2010 года принят ФЗ №68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», в первом чтении рассмотрен ФЗ «О судах общей юрисдикции», вступил в силу закон «О внесении изменений в ГПК РФ».

Федеральный закон № 68-ФЗ «О компенсации...»<sup>49</sup> направлен на выполнение требований, предъявляемых Европейским судом по правам человека, о введении эффективных средств правозащиты при невыполнении разумного срока судопроизводства и исполнений судебного акта.

Закон предусматривает возможность обращения граждан с заявлениями о получении компенсаций в ситуациях, когда затягивание судопроизводств или исполнений судебных актов приводят к неблагоприятным последствиям.

Федеральный бюджет станет источником выплаты компенсаций за нарушения сроков судопроизводств. А за компенсации по нарушениям разумных сроков исполнений актов суда будут отвечать несколько источников: федеральный бюджет, бюджеты субъектов Российской Федерации и местные бюджеты.

Размер компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок определяется исходя из требований заявителя, обстоятельств дела, по которому было допущено нарушение, длительности нарушения и значимости его последствий для заявителя, а также с учетом принципов разумности и справедливости и практики Европейского суда (п. 2 ст. 2 Закона № 68-ФЗ).

В целях реализации Закона № 68-ФЗ Федеральным законом от 30.04.2010 № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» внесены изменения и дополнения в Бюджетный, Уголовно-процессуальный (УПК), Арбитражный процессуальный, Гражданский процессуальный кодексы (АПК) и Кодекс об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП).

---

<sup>49</sup> Федеральный закон от 30.04.2010 № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок».

Кроме того, Гражданско-процессуальный кодекс Российской Федерации (далее — ГПК Российской Федерации) дополнен положениями, в соответствии с которыми при затягивании сроков рассмотрения дел заинтересованные лица вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела (ч. 6 ст. 6.1 ГПК РФ).

Изменениями, внесенными в Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП Российской Федерации), срок давности для дел об административном правонарушении, рассматриваемых судьей, увеличен с двух до трех месяцев.

Это обусловлено в первую очередь судебной практикой, свидетельствующей о том, что лица, виновные в административном правонарушении, зачастую избегают ответственности в связи с истечением срока давности, установленного ст. 4.5 КоАП Российской Федерации.

Помимо этого, в ст. 29.6 КоАП РФ внесены изменения, в силу которых дело об административном правонарушении рассматривается в двухмесячный срок со дня получения судьей протокола об административном правонарушении вместо 15 дней, предусмотренных прежней редакцией. Срок рассмотрения жалобы на постановление по делу об административном правонарушении продлен с 10 дней до двух месяцев (ст. 30.5 КоАП РФ).

Одним из главных событий 2010 года является внесение в действующие УПК и ГПК РФ поправок, касающихся создания и правил работы системы проверочных (апелляционных) инстанций в уголовном и гражданском процессах.

9 декабря 2010 года Президент РФ подписал Федеральный закон о создании апелляций по гражданским делам (вступил в силу с 1 января 2011 года).

22 декабря 2010 года Госдума РФ на пленарном заседании приняла в окончательном, третьем чтении, президентские поправки в УПК РФ, касающиеся создания апелляционных судов в уголовном судопроизводстве.

Целью внесения указанных изменений в уголовное и гражданское законодательство является повышение эффективности рассмотрения и разрешения гражданских и уголовных дел судами общей юрисдикции путем совершенствования процессуальных правил проверки законности и обоснованности принимаемых в порядке гражданского и уголовного судопроизводства судебных решений, а также правил пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений.

Кроме того, одним из направлений совершенствования судебной защиты прав человека следует назвать повышение уровня гласности судопроизводства и исключение случаев необоснованного отказа средствам массовой информации в освещении судебного разбирательства.

В целях повышения качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций 21 сентября 2006 года Правительством Российской Федерации утверждена федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007—2011 годы, направленная на решение задач, связанных с обеспечением открытости и прозрачности правосудия, повышением доверия к правосудию, обеспечением его доступности, а также повышением уровня исполнения судебных решений.

С 1 июля 2010 года вступил в силу Федеральный закон №262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации», который определил способы обеспечения доступа граждан к информации о деятельности судов.

В мае 2010 года Совет судей РФ своим постановлением утвердил Временный регламент организации размещения сведений о находящихся в суде делах и текстов судебных актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» на официальном сайте судов общей юрисдикции.

В целях повышения оперативности получения информации, а также качества обслуживания посетителей в судах в настоящее время установлены информационно-справочные киоски.

Важным шагом на пути к достижению этих задач стало представление судов в Интернет-пространстве.

Все вышеперечисленные меры направлены на обеспечение надлежащей защиты и восстановления нарушенных прав и свобод человека.

Калининградский областной суд уделяет большое внимание внедрению элементов ювенальных технологий в регионе.

Уголовные, гражданские, административные дела, одной из сторон в которых является несовершеннолетний, в судах области, как правило, рассматриваются председателями судов, их заместителями либо наиболее опытными судьями. Судьи, рассматривающие указанные дела, владеют информацией обо всех социальных службах для несовершеннолетних, знают их полномочия, специфику деятельности.

Вопросы, связанные с рассмотрением дел, одной из сторон которых является несовершеннолетний, находятся под постоянным контролем руководства областного суда. Ежегодно проводятся обобщения судебной практики рассмотрения уголовных и гражданских дел, одной из сторон которых выступает несовершеннолетний. Практика рассмотрения таких дел регулярно обсуждается на семинарских занятиях с судьями.

У судей, рассматривающих дела в отношении несовершеннолетних, сложилось устойчивое мнение, что действующее законодательство, затрагивающее весь спектр правовых отношений, где одной из сторон является несовершеннолетний, подлежит ревизии, поскольку оно во многих случаях малоэффективно. Вместе с тем отсутствие правового регулирования отдельных вопросов на национальном уровне не лишило судей области возможности применять нормы международного права, имеющие обязательную силу для Российской Федерации.

С учетом изучения опыта других регионов и данных, полученных при обобщении практики рассмотрения уголовных дел в отношении несовершеннолетних, судьям, рассматривающим данные дела, рекомендовано:

— принимать все меры к участию в судебных заседаниях представителей комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в определенных случаях органов опеки и попечительства, социальной защиты и учитывая всю информацию, имеющуюся у них по каждому подсудимому;

— по каждому уголовному делу в отношении несовершеннолетних при наличии оснований, изложенных в УК РФ, обсуждать вопрос о возможности освобождения от уголовной ответственности и наказания.

Следовательно, идет процесс гуманизации правосудия в отношении несовершеннолетних.

Калининградский областной суд взаимодействует со всеми ветвями власти региона, с правоохранительными органами, учреждениями и службами государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

В Калининградской области в настоящее время функционирует также Третейский суд, созданный при Калининградском региональном отделении «Ассоциации юристов России». Третейский суд правомочен разрешать экономические споры, вытекающие из гражданско-правовых отношений, с осуществлением предпринимательской деятельности организациями и гражданами-предпринимателями.

## **2. О проблемах исполнительного производства**

Обязательной составляющей права на правосудие является неукоснительное исполнение вступившего в законную силу судебного решения. Проблема неисполнения либо несвоевременного исполнения вступивших в законную силу судебных решений остается актуальной.

Федеральными судьями Калининградской области было рассмотрено 404 жалобы на действия (бездействие) судебных приставов-исполнителей, из которых 77 было удовлетворено — 19%.



Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено 19 жалоб от граждан на неисполнение судебных решений (25 — в 2009 году, 3 — в 2008-м).

*К примеру, в адрес Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило обращение вх. № 691/410 от 24.08.2010 года от ветерана труда, участника Великой Отечественной войны гражданина Р., проживающего в Калининграде. Р. жаловался на действия судебных приставов Ленинградского района Калининградской области, на длительное неисполнение судебного решения о взыскании с работодателя заработной платы.*

*По ходатайству Уполномоченного по правам человека в Калининградской области Главным судебным приставом Калининградской области проведена проверка по жалобе Р., установлено, что действиями судебных приставов допущены факты волокиты и неполноты произведенных исполнительных действий, виновные привлечены к дисциплинарной ответственности.*

В территориальных отделах Управления ФСНП России по Калининградской области в 2010 году на исполнении находилось 393302 исполнительных производства, возбужденных на основании судебных решений и актов специально уполномоченных органов. Произошло увеличение количества находящихся на исполнении исполнительных производств по сравнению с 2009 годом на 21542.

Федеральным законом «Об исполнительном производстве» предусмотрен двухмесячный срок, в течение которого судебным приставом-исполнителем должны быть исполнены требования исполнительных документов.

В 2010 году с нарушением сроков было окончено 117765 исполнительных производств, что составило 29,9% от общего количества окончанных исполнительных производств.

В качестве основных причин нарушения судебными приставами-исполнителями сроков совершения исполнительных действий следует отметить следующие.

1. Как и ранее, несвоевременное получение информации из регистрирующих и иных органов.

Данная проблема может быть разрешена в случае улучшения качества программного обеспечения и повышения уровня информатизации. Создание и обеспечение единого информационного пространства между территориальными управлениями ПФ РФ, ФНС России, ГИБДД УВД и Управлением ФССП России по Калининградской области обеспечило бы формирование единого банка данных на должников в регионе и возможность оперативного принятия мер по исполнению решений судов и актов специально уполномоченных органов.

При разработке проектов регионального уровня по данному направлению необходимо учитывать потребности службы судебных приставов.

2. Согласно Постановлению Минтруда и Минюста РФ от 15.08.2002 № 60/1 «Об утверждении норм нагрузки судебных приставов» норма нагрузки судебного пристава по исполнительным производствам на основе норм времени на работы, выполняемые судебными приставами, составляет 22,2 исполнительного производства в месяц. Средняя нагрузка на одного судебного пристава-исполнителя в 2010 году составила 128 исполнительных производств.

3. Текучесть кадров, причинами которой являются, в числе прочего, низкий уровень оплаты труда и высокие нагрузки.

Значительная часть сотрудников работает непродолжительное время и не имеет должностных профессиональных навыков.

Основными причинами обращений граждан в службу судебных приставов являются неисполнения решений: 1572 обращения о взыскании денежных средств (34,1%), по взысканию алиментов — 1044 обращения (22,7%), по трудовым спорам — 227 обращений (4,9%), по жилищным вопросам — 124 обращения (2,7%), по возмещению ущерба — 213 (+184), по иным видам взыскания — 798 (+85).

Предпосылками для возникновения обращений по исполнительным производствам о взыскании алиментов становятся, в частности:

— длительное неисполнение исполнительных документов, вызванное непринятием судебными приставами-исполнителями надлежащих мер для полного и своевременного исполнения исполнительных документов;

— отсутствие информации у сторон исполнительного производства о ходе исполнительного производства, в том числе об осуществлении розыскных мероприятий и решении вопроса о привлечении должников к уголовной ответственности по ст. 157 УК Российской Федерации и др.

В целях повышения эффективности розыска должников по алиментным обязательствам в 2010 году подготовлен проект трехстороннего соглашения с УВД по Калининградской области и УФМС по Калининградской области о порядке взаимодействия по алиментным обязательствам.

В октябре 2010 года разработан и направлен для согласования в Департамент правовой и социальной защиты детства Министерства образования Калининградской области порядок проведения сверок с государственными образовательными учреждениями для детей, оставшихся без попечения родителей.

Наиболее сложно решаемой проблемой является исполнение судебных решений о предоставлении жилья по причине отсутствия свободных жилых помещений.

В период экономического кризиса, в посткризисный период участилось количество исполнительных производств по взысканию задолженностей по кредитным обязательствам, в пользу предприятий ЖКХ. Большинство граждан — должников являются неплатежеспособными, у них отсутствуют доходы и имущество, на которое можно обратить взыскание.

Увеличилось также количество обращений по трудовым спорам.

Поскольку служба судебных приставов является единственным органом, осуществляющим принудительное исполне-

ние, а судебный пристав выступает как представитель исполнительной власти и обладает особыми правомочиями — от имени государства применять меры принуждения к должнику, то для повышения эффективности исполнительного производства необходимо повышать статус пристава. Именно от него зависит исполнение судебных решений и актов иных органов гражданской юрисдикции. Процедура реализации судебных актов и актов иных органов должна не только обеспечивать конечный результат судопроизводства, но и стать основной для решения проблемы исполнения законов в целом.

### **3. О защите прав жителей Калининградской области Европейским Судом по правам человека**

К сожалению, не всегда жителям Калининградской области удается добиться законности и справедливости в судах Российской Федерации.

В случае нарушения прав человека государством, они имеют возможность обращаться в Европейский суд по правам человека.

В 1998 году Россия ратифицировала Конвенцию о защите прав и основных свобод человека и признала юрисдикцию Европейского суда по правам человека.

Жители Калининградской области достаточно активно реализуют свое право на обращение в Европейский суд. С 2005 по 2010 год Европейским судом было принято 15 решений в защиту прав жителей Калининградской области.

В 2010 году было вынесено пять Постановлений Европейского Суда по правам человека по жалобам жителей Калининградской области против России.

В делах *«Ларин против России»* и *«Артемов против России»* Европейский Суд осудил практику отказов заявителям, находящимся под стражей, вправе принять участие в судебных заседаниях по рассмотрению дел, стороной которых они являлись, в рамках гражданско-правовой процедуры.

Постановлением Европейского Суда № 14146/02 от 27 мая 2010 г. вынесено решение по жалобе от 6 февраля 2002 года *Артемова против России*.

Заявитель, до ареста проживавший в Калининградской области, обжаловал негуманные условия содержания под стражей до суда в ИЗ-39/1 города Калининграда, жестокое обращение в исправительной колонии ОМ-216/13 УФСИН РФ, а также невозможность участвовать в рассмотрении его гражданских исков об обжаловании условий содержания под стражей и жестоком обращении в колонии.

Европейский Суд единогласно постановил, что в данном деле российские власти нарушили требования статьи 3, пункта 1 статьи 6, а также статьи 13 Конвенции, и обязал государство-ответчика выплатить заявителю 54 600 евро в качестве компенсации морального вреда.

Постановлением Европейского Суда № 15034/02 от 20 мая 2010 г. вынесено решение по жалобе от 11 февраля 2002 года *Ларина против России*.

Заявитель, проживающий в Калининграде, жаловался на отказ в праве участвовать в рассмотрении поданного против него гражданского иска лично или через представителя по причине содержания под стражей.

Европейский Суд единогласно постановил, что в данном деле российские власти нарушили требование пункта 1 статьи 6 Конвенции, и обязал государство-ответчика выплатить заявителю 500 евро в качестве компенсации морального вреда.

Постановлением № 69535/01 от 12 мая 2010 г. вынесено решение Европейского Суда по жалобе от 19 февраля 2001 года *Косицына против России*.

Заявитель, проживающий в Калининграде, жаловался на негуманные условия содержания (переполненность камер, ограниченный доступ света и воздуха) под стражей до суда по обвинению в убийстве.

Европейский Суд единогласно постановил, что в данном деле российские власти нарушили требования статьи 3, Кон-

венции, и обязал государство-ответчика выплатить заявителю 8 650 евро в качестве компенсации морального вреда.

Постановлением №4532/04 от 16 декабря 2010 года вынесено решение по жалобе от 5 января 2004 года жителя Калининградской области ***Ромохова против России***.

В связи с ненадлежащими условиями содержания под стражей, неудовлетворительным медицинским обслуживанием во время нахождения под стражей, Европейский Суд установил нарушение ст. 3 Конвенции. В связи с длительным (в течение года) неисполнением судебного решения в пользу заявителя Европейский Суд признал нарушение ст. 6 Конвенции и Статьи 1 Протокола №1 к Конвенции.

События происходили в 2002—2003 гг. Ромохов находился в заключении в г. Москве.

Европейским Судом присуждено выплатить заявителю 70 000 евро в качестве возмещения морального вреда.

Постановлением №4532/04 от 16 декабря 2010 вынесено решение Европейского Суда по жалобе от 17 января 2003 года ***Гладкого против России***.

Европейский Суд установил нарушение ст. 3 Конвенции. За ненадлежащие условия содержания под стражей в ИЗ-39/1 города Калининграда, неудовлетворительное медицинское обслуживание Европейский Суд присудил выплатить заявителю 27 000 евро в качестве возмещения морального вреда.

События происходили в 2001—2002 гг.

Постановления Европейского суда, принятые в отношении жителей Калининградской области, свидетельствуют о правовой грамотности граждан, отчаявшихся найти справедливость в родном государстве и вынужденных обратиться за помощью в защите своих прав в международный орган.

Однако, принимая во внимание тот факт, что указанные жалобы были поданы в Европейский Суд в период с 2002 по 2004 год, а обжалуемые события происходили более пяти лет назад, решения Европейского Суда значительно теряют свою эффективность. Условия содержания обвиняемых, подозреваемых, осужденных в местах принудительного содержания Калининградской области год от года улучшаются.

Таким образом, Европейский Суд, привлекая к ответственности государства, присоединившиеся к Конвенции о защите прав человека и основных свобод»<sup>50</sup> за нарушение сроков рассмотрения дел в судах, сам допускает такие нарушения, рассматривая дела по 4—6 лет.

Ситуация должна измениться к лучшему в связи с тем, что Россия ратифицировала<sup>51</sup> Протокол № 14 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, вносящий изменения в контрольный механизм Конвенции»<sup>52</sup>. Протокол вступил в силу для России 01.06.2010.

Решения, вынесенные Европейским Судом против России, приводят к необходимости менять отношение государства к соблюдению прав человека. Так, после принятых Судом решений о возмещении морального вреда гражданам, содержащимся в изоляторах временного содержания системы МВД по Калининградской области, в пенитенциарных учреждениях системы Минюста Российской Федерации по Калининградской области, условия содержания в указанных учреждениях начали улучшаться.

В Калининградской области также имеется судебная практика вынесения судами 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. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области по запросам судов проводит экспертизы условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС районных ОВД, что способствует принятию судами обоснованных решений по искам заключенных о взыскании компенсации морального вреда.

---

<sup>50</sup> (ETS №5) (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. и доп. от 11.05.1994).

<sup>51</sup> Федеральный закон от 04.02.2010 № 5-ФЗ.

<sup>52</sup> (CETS № 194) (Подписан в г. Страсбурге 13.05.2004).

## **ХП. О ПРОБЛЕМАХ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА, СВЯЗАННЫХ С ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ НОТАРИАТА**

Согласно «Основам законодательства Российской Федерации о нотариате»<sup>53</sup> (далее — Основы) нотариат в Российской Федерации призван обеспечивать защиту прав и законных интересов граждан и юридических лиц путем совершения нотариусами предусмотренных законодательными актами нотариальных действий от имени Российской Федерации.

Нотариальные действия в Российской Федерации совершают нотариусы, работающие в государственной нотариальной конторе или занимающиеся частной практикой.

Частный нотариат наделен государственно-властными полномочиями, в то же время доход, полученный от профессиональной деятельности, обращается им в личную собственность, в связи с чем нотариусы заинтересованы в получении прибыли от результата собственного труда, в связи с чем их деятельность, по сути, превращается в предпринимательскую. Кроме того, отсутствуют действенные формы государственного контроля за нотариатом, что позволяет действовать последнему в решении публичных вопросов с помощью рыночных механизмов, зачастую в ущерб правам и интересам граждан. Нотариальные палаты самостоятельно устанавливают тарифы на совершение нотариальных действий и иные услуги, самостоятельно осуществляют контроль за деятельностью нотариусов.

В то же время удостоверенные, засвидетельствованные или выданные нотариусом документы, как правило, влекут значимые правовые последствия, в связи с чем организационная и правоприменительная деятельность нотариусов имеет важное значение для реализации прав человека.

---

<sup>53</sup> «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1) (ред. от 05.07.2010).



В зависимости от качества, кадрового состояния нотариата, от профессионализма нотариусов, от определенности функциональной принадлежности нотариата зависит также реализация статьи 48 Конституции по оказанию квалифицированной правовой помощи населению.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области в целях защиты прав граждан при содействии Управления Министерства юстиции РФ по Калининградской в целях содействия правовому просвещению, открытости и соблюдения конституционных прав граждан в 2010 году провела анализ деятельности Нотариальной палаты Калининградской области.

В Калининградской области в 2010 году сложилась ситуация, при которой Нотариальная палата Калининградской области игнорировала рекомендации Управления Минюста РФ по Калининградской области, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, направленные на защиту прав граждан.

В частности, в целях организации работы по информированию и правовому просвещению граждан в соответствии с решениями координационных советов при Главном управлении по Северо-Западному Федеральному округу Минюста РФ и Минюста РФ по Калининградской области Уполномоченным по правам человека в Калининградской области было поддержано предложение Управления юстиции Калининградской области о создании сайта Нотариальной палаты Калининградской области с размещением актуальной информации о структуре, руководстве, адресе, режиме работы нотариальных контор, стоимости нотариальных услуг, законодательных актах о нотариате и другой информации.

Отсутствие у населения Калининградской области открытого доступа к информации о деятельности нотариата приводило к нарушению их права на получение информации, что особенно актуально для пожилых людей, инвалидов, которым по состоянию здоровья сложно передвигаться.

После долгих и трудных переговоров с Президентом Нотариальной палаты Калининградской области, была изыскана возможность размещения некоторой информации о деятельности нотариата в Калининградской области на страничке сайта Калининградской Торгово-Промышленной Палаты, а затем был создан сайт.

Согласно статистической отчетности среднемесячный доход частнопрактикующих нотариусов в Калининградской области в 14 раз выше среднемесячного размера заработной платы в Калининградской области.

Несмотря на высокий уровень доходов нотариусов, Нотариальная палата приняла решение общим собранием членов Нотариальной палаты с 15 февраля 2010 года увеличить ставки за правовую работу. Услуги нотариусов за отдельные нотариальные действия возросли в 2—3 раза. Кроме того, индивидуальными предпринимателями при нотариусах за выполнение технической работы в среднем ставка составляла по 100 рублей за каждый лист печатного текста.

Пробелы в законодательстве позволяют Нотариальным палатам бесконтрольно устанавливать любые завышенные ставки за правовую и техническую работу.

По мнению Уполномоченного по правам человека, при принятии решения об увеличении тарифов на нотариальные услуги не учтены интересы малоимущих граждан, мнение общественности, социальная обстановка в регионе, что отразилось на возможности реализации прав человека.

Для жителей Калининградской области как анклавной территории особенно актуален вопрос выезда несовершеннолетних детей на территорию России для оздоровления в лагерях отдыха, к родственникам и т. д. Для этого необходимо оформить нотариально заверенное согласие родителей на выезд. Данная услуга обходится жителям Калининградской области в 500 рублей (с 2008 года размер тарифа вырос в 3 раза). Если семья многодетная, расходы возрастают многократно.

Тем не менее, планируется дальнейший рост тарифов на нотариальные услуги.

Рост тарифов на нотариальные услуги негативно влияет на социальную обстановку в регионе. По мнению Уполномоченного, недопустим рост тарифов на предоставление нотариальных действий в период экономического кризиса, в посткризисный период, когда доходы населения резко упали, многие в настоящее время являются безработными, в критической ситуации находятся социально незащищенные категории граждан — инвалиды, пенсионеры, многодетные семьи, одинокие родители и др.

В 2010 году в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области поступило 14 жалоб по вопросам деятельности нотариата. Граждане возмущены не только высокими тарифами на нотариальные услуги, но и огромными очередями к нотариусам, грубостью, волокитой и недобросовестностью сотрудников нотариальных контор.

На неоднократные предложения Управления юстиции включить в состав комиссии по этике Нотариальной палаты для наиболее объективного рассмотрения жалоб на действия (бездействие) нотариуса сотрудников Управления также получен отрицательный ответ из Нотариальной палаты.

На предложение Управления юстиции разместить информацию в нотариальных конторах Калининградской области о приеме жалоб на действие (бездействие) нотариуса также получен отказ.

С целью улучшения доступности нотариальных услуг, для ликвидации очередей к нотариусам с учетом возможного расширения полномочий нотариусов по регистрации сделок с недвижимостью Уполномоченным по правам человека предлагалось увеличить количество нотариальных округов в Калининградской области, но данное предложение было воспринято представителями нотариата крайне отрицательно.

Представляется, что действующее законодательство о нотариате позволяет нотариальным конторам злоупотреблять

положением монополиста на рынке нотариальных услуг, принимать решения, противоречащие правам и законным интересам граждан.

С развитием в стране гражданско-правовых отношений увеличивается количество неурегулированных вопросов в правоприменительной практике нотариусов, что предопределяет необходимость пересмотра приоритетов Нотариальной палаты Российской Федерации, которая должна принять меры для налаживания конструктивного взаимодействия с Управлением юстиции.

Необходимо принятие нового Федерального закона о нотариате, отражающего единую концепцию о роли и месте данного института в жизни российского общества.

В 2010 году широко обсуждалась Концепция проекта федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», проект Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации».

Проектом Федерального закона «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации» (Особенная часть) было предусмотрено существенное (в отдельных случаях — в десятки раз) увеличение ставок нотариального тарифа.

К примеру, за оформление упомянутого уже нотариально удостоверенного согласия супруга на выезд ребенка за пределы Российской Федерации установлена государственная пошлина в размере 100 рублей, а проектом Закона предлагается установить тариф за данный вид нотариального действия в 1000 рублей (в 10 раз больше).

Удостоверение у нотариуса завещания, согласно законопроекту, будет стоить 2000 рублей (против нынешних 200), выдача свидетельства — от 1 до 3% стоимости получаемого имущества, в том числе квартиры или дачи (сейчас тарифы на выдачу свидетельства составляют от 0,3 до 0,6% и лимитированы).

Тариф на обязательное удостоверение договоров ипотеки жилья для граждан возрастает минимум в 25 раз: вместо фиксированной платы в 200 рублей согласно действующему законодательству, законопроект предусматривает 0,5% от стоимости имущества, но не менее 5000 рублей и т. д.

Такие высокие нотариальные тарифы непосильны для многих граждан Российской Федерации. Принятие Федерального закона, устанавливающего существенный рост нотариальных тарифов, может привести к социальному взрыву.

На основании вышеизложенного, а также с учетом информации о проблемах соблюдения прав человека в связи с деятельностью нотариата, полученной Уполномоченным по правам человека в ходе заседаний рабочих групп, экспертных советов при органах исполнительной и законодательной власти Калининградской области, а также из обращений граждан, Уполномоченным обращено внимание органов власти Калининградской области, Российской Федерации на необходимость совершенствования деятельности нотариата.

В Федеральном законе «О нотариате и нотариальной деятельности в Российской Федерации», в частности, необходимо дать понятие нотариата и понятие нотариуса, так как в Основах их нет.

Законом должны быть также определены критерии определения численности нотариусов в зависимости от численности населения.

Не менее важным вопросом является регламентации ответственности нотариусов. В настоящее время в тех случаях, когда нотариус надлежащим образом не выполняет свои обязанности, даже государство не может привлечь его к ответственности. Единственная возможность наказать нотариуса — потребовать от нотариальной палаты лишить нотариуса лицензии путем обращения в суд. Сами же органы государственной власти в лице органов министерства юстиции, наделяя нотариусов полномочиями, лишить их полномочий не могут, не

могут приостановить их деятельность, не вправе даже обратиться в суд с иском о лишении нотариуса права нотариальной деятельности.

Для объективного рассмотрения жалоб граждан и юридических лиц на действия нотариусов целесообразно привлечь территориальные органы юстиции, прокуратуры, Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, представителей общественных организаций.

Проблемой является также то, что в установленных законодательством случаях нотариальные действия вправе совершать главы местных администраций, другие должностные лица. Необходимо урегулировать новым Законом ответственность и этих лиц по совершению нотариальных действий, а также формы контроля их деятельности.

Необходимо также пересмотреть тарифы на нотариальные услуги с целью обеспечения нотариальных услуг для населения.

Налоговый кодекс РФ установил размеры госпошлины только за само нотариальное действие, плату же за техническое обслуживание этого действия (техработы, составление проекта и т.п.) нотариус определяет самостоятельно, исходя из своих трудовых и временных затрат. Законом необходимо установить планку нотариальных тарифов, которая была бы по силам гражданину и экономически выгодна для нотариуса. Возможно, следует уйти от понятия «техработа» и сделать единую ставку тарифа за нотариальное действие в целом. Важно сделать доходы нотариусов прозрачными, а стоимость их услуг доступной гражданам.

Федеральный закон о нотариате должен обеспечить возможность наиболее полной реализации гражданами и организациями имущественных и иных прав; повышения общего уровня правовой культуры и правовой защищенности граждан; доступность нотариальной помощи, что в конечном итоге должно привести к повышению уровня доверия граждан к государству.

Нотариат должен стать институтом защиты прав граждан — потребителей нотариальных услуг. Нотариусы должны быть

со своими клиентами вежливыми, не допускать очередей, нести перед клиентами ответственность.

Позиция Уполномоченного по правам человека в Калининградской области о необходимости совершенствования деятельности нотариата была публично озвучена на заседаниях органов государственной власти Калининградской области с учетом предложений, рекомендаций, высказанных Управлением юстиции Калининградской области, главами муниципальных образований Калининградской области, депутатами Калининградской областной Думы, представителями общественности, жителями Калининградской области.

Рекомендации, предложения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по вопросам деятельности нотариата представлялись в Федеральную Нотариальную Палату, в Министерство юстиции Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, последним, свою очередь, направлены в Комитет Государственной Думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству.

С 1 января 2011 года вступают в силу Правила нотариального делопроизводства<sup>54</sup>.

Правила устанавливают единый порядок работы с документами нотариусов в РФ, порядок контроля за исполнением правил нотариального делопроизводства, а также передачи документов, хранящихся у нотариуса, полномочия которого прекращаются, другому нотариусу. Контроль за исполнением Правил нотариусами, работающими в государственных нотариальных конторах, осуществляют территориальные органы Минюста РФ. Контроль за исполнением Правил нотариусами, занимающимися частной практикой, осуществляют территориальные органы Минюста РФ совместно с нотариальными палатами.

---

<sup>54</sup> Приказ Минюста РФ от 19.11.2009 №403 «Об утверждении Правил нотариального делопроизводства».

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

Незначительная часть обращений к Уполномоченному в 2010 году — 7 жалоб (11 — в 2009 году) была связана с вопросами оформления гражданства, паспортизации, нарушения сроков выдачи заграничного паспорта, регистрации, соблюдения прав соотечественников, прибывающих в Калининградскую область из других государств и регионов России.

После обращения Уполномоченного по правам человека к начальнику Управления Федеральной миграционной службы России по Калининградской области разрешены два обращения, связанные с длительностью оформления заграничных паспортов.

Положительная динамика значительного уменьшения обращений граждан по вопросам паспортизации, гражданства, регистрации, соблюдения прав соотечественников, прибывших в Калининградскую область из других государств и регионов России, обусловлена качественным изменением работы Управления федеральной миграционной службы России по Калининградской области и взаимодействием Уполномоченного по правам человека с данной службой.

По состоянию на 1 января 2011 года численность вынужденных переселенцев, состоящих на учете в УФМС России по Калининградской области, составляла 156 семей (358 человек). Численность вынужденных переселенцев в течение года сократилась на 26 семей (57 человек).

Одной из острых социальных проблем, которая длительное время не решается по причине недостаточного финансирования, остается проблема жилищного обустройства вынужденных переселенцев в Российской Федерации.

На 1 января 2010 года в Управлении состоит на учете около 153 семей (369 человек) вынужденных переселенцев, имеющих право на получение социальной выплаты на приобрете-



ние жилья за счет средств федерального бюджета, в том числе включены в число участников подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством — 146 семей (346 человек).

В текущем году обеспечены государственными жилищными сертификатами для покупки жилья 4 семьи (8 человек).

В настоящее время на территории региона достаточно долго проживают отдельные граждане иностранных государств, которым не удалось решить вопрос получения гражданства до настоящего времени.

Данные проблемы возникают, как правило, тогда, когда иностранные граждане, прибыв на территорию Российской Федерации, по каким-либо причинам не исполняют требования миграционного законодательства Российской Федерации, либо у них отсутствуют документы, удостоверяющие личность иностранного гражданина, либо по истечении срока действия национального паспорта.

Такие граждане обращались за помощью к Уполномоченному по правам человека, им было рекомендовано в судебном порядке установить факт проживания в Калининградской области в определенный период времени для того, чтобы в дальнейшем через УФМС Калининградской области оформить временное проживание, вид на жительство и гражданство.

Постановлением Правительства РФ от 11.11.2010 № 885 внесены изменения в Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации.

В соответствии с изменениями, внесенными в «Правила...», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713, с 1 января 2011 года временная регистрация граждан в России стала уведомительной. Заявление о регистрации по месту жительства в форме электронного документа, а также копии документа, удостоверяющего личность, и документа, являющегося основанием для вселения в жилое поме-

щение, в электронной форме могут быть представлены через федеральную государственную информационную систему «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)».

Также граждане вправе уведомить орган регистрационного учета о сроке и месте своего пребывания по почте или в электронной форме с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего доступа, в том числе сети Интернет, включая Единый портал.

Кроме того, установлено, что свидетельство о регистрации по месту пребывания по желанию гражданина может быть направлено органом регистрационного учета по почте по адресу жилого помещения, указанного в заявлении. Собственнику или нанимателю жилого помещения в 3-дневный срок направляется уведомление о регистрации этого гражданина. Собственник или наниматель в случае получения уведомления о регистрации по месту пребывания гражданина, которому он не давал согласие на временное проживание, может подать заявление в произвольной форме об аннулировании этому гражданину регистрации по месту пребывания в орган регистрационного учета, который производил регистрацию по месту пребывания этого гражданина.

Таким образом оформить регистрацию можно теперь по почте или через Интернет, присутствия хозяина жилья для этого теперь не требуется. Безусловно, новый порядок регистрации является очень удобным для приезжих. Но для собственников (нанимателей) жилых помещений это нововведение несет некоторые опасности. Особая угроза возникает для незащищенных пенсионеров и инвалидов, в квартирах которых могут теперь поселиться незваные гости, представившие по Интернету поддельные документы, необходимые для регистрации, в том числе с поддельной подписью хозяина жилого помещения, что впоследствии достаточно сложно будет доказывать через суд. По закону собственник жилья должен получить уведомление от миграционной службы, что у него зарегистри-

рован новый жилец. Но письма могут и потеряться, или хозяин может быть в отъезде.

По мнению Уполномоченного по правам человека указанная норма закона нуждается в изменении и совершенствовании в части закрепления гарантий прав граждан на неприкосновенность жилья и частной собственности.

#### **XIV. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ВОЕННОСЛУЖАЩИХ**

В 2010 году Уполномоченным по правам человека в Калининградской области рассмотрено 6 обращений от военнослужащих и членов их семей (14 — в 2009 году).

Тематика жалоб: на не предоставление по льготной очереди жилых помещений, необоснованное увольнение со службы, на отказ военкомата в предоставлении отсрочки в призыве на военную службу.

*К примеру, к Уполномоченному по правам человека обратился военнослужащий Б., которому необоснованно было отказано в улучшении жилищных условий на состав семьи из 4 человек.*

*Уполномоченным проведено заседание круглого стола с участием всех заинтересованных лиц, в том числе с представителями командования Балтийского флота, военной прокуратуры, органов опеки и попечительства, на котором принято совместное решение об обмене жилья заявителя Б. меньшего размера на ведомственное жилье большего размера.*

*По результатам заседания круглого стола Уполномоченным на имя Командующего Балтийским флотом было направлено обращение с предложениями о разрешении жилищного вопроса заявителя Б. Кроме того, состоялась личная встреча Уполномоченного с Командующим флотом, по результатам которой было принято положительное решение об улучшении жилищных условий семьи заявителя Б. Тем не менее, решение не реализовано.*

*После обращения Уполномоченного по правам человека к Командующему Балтийским флотом положительно разрешена жалоба в адрес Уполномоченного по правам человека на не предоставление жилого помещения военнослужащей М. при увольнении с военной службы в запас по выслуге лет.*

Одной из наиболее актуальных на Балтийском флоте остается проблема обеспечения жилыми помещениями военнослужащих, лиц, уволенных с военной службы и членов их семей.

Всего в 2009—2010 гг. жилье предоставлено 1459 военнослужащим Балтийского флота, проживающим на территории Калининградской области. В списках на улучшение жилищных условий состоит более 4 тыс. военнослужащих и лиц, уволенных с военной службы.

Приказом Министерства обороны России от 30.09.2010 № 1280 введена в действие новая Инструкция о предоставлении военнослужащим — гражданам Российской Федерации, проходящим военную службу по контракту в Вооруженных Силах Российской Федерации, жилых помещений по договору социального найма и служебных жилых помещений. В настоящее время указанные полномочия возложены на департамент жилищного обеспечения Министерства обороны России.

Острой остается проблема пенсионного обеспечения военнослужащих.

Размер назначенной пенсии зависит от времени выхода военнослужащего на пенсию. Пенсионеры, вышедшие на пенсию в ранние периоды времени при равном служебном положении (одинаковое воинское звание, должность, выслуга лет и др.) получают пенсию значительно меньшую, чем вышедшие на пенсию позже.

По мнению Уполномоченного, необходимо на законодательном уровне устранить данный дисбаланс в пенсионном обеспечении военнослужащих.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является постоянным участником заседаний призывной комиссии Калининградской области и комиссии по рас-

смотрению обращений граждан по вопросам организации, обеспечения и проведения призыва на военную службу.

В 2010 году значительно улучшены условия работы городского призывного пункта военного комиссариата г. Калининграда: командованием Балтийского флота передано приспособленное и отремонтированное здание по Советскому проспекту в расположении войсковой части, что существенно качественно повлияло на улучшение условий работы приемной комиссии городского военкомата.

Для решения проблем, связанных с призывом молодежи на военную службу рекомендую:

— улучшить условия содержания призывников на призывных пунктах области;

— 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.

## **XV. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ**

2010 год явился для граждан России годом всенародного обсуждения проекта Федерального Закона «О полиции».

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла в этом участие. Ею были направлены в адрес

Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации предложения по совершенствованию данного проекта закона.

В частности, в проекте Федерального закона «О полиции» содержалась норма о том, что полиция имеет право применять на срок, не превышающий одного часа, ограничение свободы передвижения граждан на улицах, и в других общественных местах для проверки документов, удостоверяющих личность, получения объяснений на месте, решения вопроса о возможности и необходимости применения к гражданам предусмотренных законодательством РФ мер принуждения, а также для реализации других прав, предоставленных полиции Федеральным законом.

В соответствии со ст. ст. 17, 22, 27 Конституции Российской Федерации, основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22 Конституции). Каждый, кто законно находится на территории Российской Федерации, имеет право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства (ст. 27 Конституции).

Таким образом, Уполномоченный по правам человека выразила мнение о том, что вышеуказанная норма проекта закона позволяет сотрудникам полиции произвольно, на их усмотрение, задерживать граждан на улице и других общественных местах (в театре, на концерте и т. п.) на один час, ограничивая в праве на передвижение, даже по надуманным предлогам, поскольку четких критериев задержания граждан ст. 13 проекта Закона «О полиции» не содержит.

Было предложено п. 14, ч. 1 ст. 13 проекта Федерального Закона «О полиции» исключить.

Соответствующие поправки были приняты.

Часть 2 ст. 14 проекта Федерального закона «О полиции» было предложено дополнить следующим содержанием: «Досмотр и изъятие вещей задержанного гражданина оформляется протоколом в присутствии понятых. Изъятые вещи, которыми правомерно владеет гражданин, возвращаются ему либо род-

ственникам», что соответствует ч. 3 ст. 35 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право частной собственности граждан.

Часть 3 ст. 14 проекта Федерального Закона «О полиции» предложено дополнить: «Полиция содержит лиц, указанных в части 1 настоящей статьи, в специально отведенных помещениях под охраной, в условиях, исключающих угрозу их жизни и здоровью. Условия содержания задержанных лиц должны соответствовать требованиям Федерального Закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Часть 2 статьи 19 Федерального закона «О полиции», регламентирующую право полиции применять оружие без предупреждения, предложено исключить как противоречащую требованиям статьи 20 ч. 1 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет право каждого гражданина на жизнь.

При принятии ФЗ «О полиции» законодателем отдельные предложения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области учтены, а именно:

— лицо не может быть подвергнуто задержанию на срок более 48 часов;

— задержанный имеет право на один телефонный звонок не позднее 3-х часов с момента задержания;

— проникновение в жилище строго регламентировано и допустимо только для следующих целей:

- для спасения жизни граждан, их имущества и обеспечения безопасности граждан;

- для задержания лиц, подозреваемых в совершении преступления;

- для пресечения преступления;

- для установления обстоятельств несчастного случая.

— Сотрудникам полиции не допускается без необходимости причинение ущерба имуществу граждан;

— При применении физической силы сотрудникам полиции не допускается совершение действий, связанных с причинением гражданам физического и имущественного вреда.

По информации УВД Калининградской области за 2010 год в территориальных органах внутренних дел было зарегистрировано 16853 преступлений, что на 14,7% меньше, чем за 2009 г.

Сократилось на 8,8% количество тяжких и особо тяжких преступных посягательств (с 5648 до 5152). Снизилось число таких тяжких преступлений, как убийства и покушения на убийства (94; -2,1%), фактов умышленного причинения тяжкого вреда здоровью (184; -21,4%), изнасилований (18; -10%).

В 2010 году снизилось количество зарегистрированных краж — на 15,8% (с 9556 до 8042), грабежей — на 11,6% (с 1216 до 1075), разбоев — на 8,9% (со 146 до 133).

Всего за 2010 год совершено 2416 (-6,7%, 2009г. — 2590) преступлений, сопряженных с насильственными действиями, из которых 1083 (2009г. — 1003) совершено в отношении женщин.

За 2010 год преступления совершили 1162 (+6,9%, 2009г. — 1087) женщины, что составляет 16% от общего числа лиц, совершивших преступления. Возросло на 20% (с 10 до 12) число убийств, совершенных женщинами. Увеличилось на 55,9% (со 136 до 212) количество выявленных преступлений, связанных с распространением наркотиков, совершенных женщинами.

По информации Калининградской областной прокуратуры в 2010 году динамика снижения преступности составила 14,7%. С 19765 преступлений в 2009 году до 16853 в текущем году, в том числе по тяжким и особо тяжким преступлениям — 8,8% с 5648 до 5152.

Раскрываемость преступлений сократилась и составила 51,2% против 55,3%, в том числе по тяжким и особо тяжким преступлениям — 45,9% против 54,4%.

Низкой остается раскрываемость имущественных преступлений, таких как кражи (37,5%), в том числе совершенных с проникновением в жилище (39,4%), транспортных средств (21,5%), умышленное уничтожение чужого имущества (8,3%).

За 2010 год к уголовной ответственности привлечено 5917 лиц (в 2009 году — 5791), в том числе из числа ранее совершив-



ших преступления — 1890 (в 2009 году — 1418), не имеющих постоянного источника дохода — 5200 (в 2009 году — 4948). В состоянии алкогольного опьянения совершено 1174 преступлений (в 2009 году — 1056).

В 2010 году органами прокуратуры области при осуществлении надзора за исполнением законов на досудебной стадии уголовного судопроизводства выявлено 38260 нарушений закона, из которых при приеме, регистрации и рассмотрении сообщений о преступлениях — 29948, при производстве следствия и дознания — 5905. Подавляющее большинство нарушений закона выявлено в органах внутренних дел по области.

Одним из основных недостатков в работе правоохранительных органов являются нарушения требований закона при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, укрывательство от учета преступлений.

Прокуратурой области проверками состояния учетно-регистрационной дисциплины выявляются многочисленные нарушения законности при приеме, регистрации и разрешении сообщений о преступлениях, факты укрывания преступлений от учета, принятия заведомо незаконных решений об отказе в возбуждении уголовных дел.

В 2010 году в отношении сотрудников правоохранительных органов области возбуждено 113 уголовных дел.

Приведенный анализ состояния преступности и деятельности органов дознания и следствия по раскрытию правонарушений указывает на определенные недостатки в работе правоохранительных органов, что в свою очередь повлияло и на тематику обращений граждан к Уполномоченному по правам человека, в которых граждане просили защитить их права, регламентированные законом.

По вопросам нарушения прав граждан органами дознания и предварительного следствия УВД Калининградской области к Уполномоченному в 2010 году поступило 19 обращений (20 в 2009 году).

Все обращения Уполномоченным были направлены прокурору Калининградской области как лицу, компетентному рассмотреть их по существу и принять по ним соответствующее решение.

Из 19 жалоб на действия органов дознания и предварительного следствия прокуратурой области 15 обращений были признаны обоснованными и в полном объеме удовлетворены.

Анализ обращений показывает, что подавляющее их большинство связано с несогласием с действиями органов следствия и дознания в связи с непринятием законных мер по возбуждению уголовных дел по поступившим обращениям граждан и соблюдению их процессуальных прав.

*Так, гражданин Ш. обратился к Уполномоченному по правам человека в связи с отказом в возбуждении уголовного дела по факту дорожно-транспортного происшествия и установления личности правонарушителя.*

*По запросу Уполномоченного прокурором Центрального района г. Калининграда постановление органов предварительного следствия об отказе в возбуждении уголовного дела отменено и вынесено постановление о направлении материалов для дополнительной проверки и розыска правонарушителя.*

*Гражданин Ш. обратился к Уполномоченному по правам человека с жалобой на неправомерные действия следователя следственного отдела управления Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Калининградской области в ходе проведения следствия и некорректного обращения с ним как со свидетелем по уголовному делу.*

*На запрос Уполномоченного по правам человека Следственным Управлением Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации по Калининградской области проведена служебная проверка по данной жалобе, факты, изложенные в обращении гражданина Ш. нами свое подтверждение, к должностному лицу применены меры дисциплинарной ответственности.*

*К Уполномоченному поступило обращение гражданки Р. на действия сотрудников ОВД по Черняховскому муниципальному району о необоснованном отказе в возбуждении уголовного дела в связи с нарушением ее имущественных прав.*

*По запросу Уполномоченного прокуратурой г. Черняховска постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по обращению гражданки Р. отменено и вынесено постановление о направлении материалов для дополнительной проверки.*

*Гражданин А. обратился к Уполномоченному с жалобой на действия сотрудников УБЭП УВД по Калининградской области в отношении него в ходе расследования уголовного дела и о признании постановления об отказе в возбуждении уголовного дела, по его обращению, не законным.*

*На запрос Уполномоченного прокуратурой Ленинградского района г. Калининграда в адрес руководителя СО по г. Калининграду СУ СК при прокуратуре РФ по Калининградской области направлено постановление о направлении материалов руководителю следственного органа для решения вопроса об отмене постановления следователя об отказе в возбуждении уголовного дела, как необоснованного.*

*По жалобе гражданина К. на отказ в регистрации его обращения в журнале сообщений о преступлениях, прокуратурой Ленинградского района г. Калининграда запрос Уполномоченного удовлетворен, обращение гражданина К. зарегистрировано и по нему прокурором назначена проверка в порядке ст. 144—145 УПК РФ по существу обращения.*

*Гражданка Б. обратилась к Уполномоченному по правам человека с жалобой о ненадлежащем расследовании пятым следственным отделом СУ при УВД по г. Калининграду уголовного дела и нарушении процессуальных сроков расследования.*

*По запросу Уполномоченного руководителем СУ при УВД по Калининградской области постановление следователя о*

*приостановлении производства по уголовному делу отменено, следствие возобновлено и установлен срок дополнительного расследования уголовного дела по обращению гражданки Б.*

*Обращение гражданки Л. на действия сотрудников ОВД по Черняховскому муниципальному району о необоснованном отказе в возбуждении уголовного дела в связи с причинением заявителю телесных повреждений также положительно рассмотрено.*

*Запрос Уполномоченного в интересах заявительницы Л. прокуратурой Калининградской области рассмотрен, удовлетворен, постановление об отказе в возбуждении уголовного дела по факту причинения телесных повреждений гражданке Л. отменено, производство по уголовному делу возобновлено.*

Для устранения имеющихся недостатков в работе правоохранительных органов рекомендуется:

— усилить контроль за деятельностью органов внутренних дел со стороны районных прокуроров и прокуратуры Калининградской области;

— усилить судебный контроль за качеством расследуемых уголовных дел, а также выносимых следствием постановлений об отказе в возбуждении уголовных дел;

— в соответствии с соглашением о сотрудничестве приглашать Уполномоченного по правам человека для участия в заседаниях коллегии УВД Калининградской области по вопросам, связанным с соблюдением прав и свобод граждан, предлагать выступать с докладами по данной тематике.

#### **XVI. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ГРАЖДАН, СОДЕРЖАЩИХСЯ В УСЛОВИЯХ ЛИШЕНИЯ СВОБОДЫ**

В 2010 году деятельность Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по обеспечению конституционных прав граждан, находящихся в местах лишения свободы, в следственных изоляторах, изоляторах временного со-

держания, а также камерах для административно-задержанных лиц, как и ранее, строилась в соответствии с нормами международного права, законодательства Российской Федерации.

Значительное количество жалоб до 2009 года традиционно поступало в аппарат Уполномоченного по правам человека в Калининградской области на нарушения условий содержания заключенных в местах лишения свободы, нарушения при производстве следственно-оперативных мероприятий и т.п. — 236 обращений, что составляло 23% от общего их количества (25% — в 2006—2007 годах). В 2009 году жалоб по уголовно-правовой тематике поступило всего 92 — 6% от общего количества обращений; в 2010 году — 157 — 10% от общего количества рассмотренных обращений, в том числе из следственных изоляторов г. Калининграда (ФБУ ИЗ-39/1) и Калининградской области в адрес Уполномоченного в 2010 году поступило 71 обращение.

### **1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний**

В учреждениях Управления Федеральной службы исполнения наказаний (УФСИН) России по Калининградской области на 1 января 2011 года содержалось 4459 человек (на 1 января 2010 года — 4497), в том числе 4049 мужчин (на 1 января 2010 года — 4158), 390 женщин (на 1 января 2010 года — 311), 20 несовершеннолетних (на 1 января 2009 года — 28).

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области регулярно проводятся инспекционные проверки условий содержания обвиняемых, подозреваемых, осужденных в местах лишения свободы — исправительных колониях, следственных изоляторах, изоляторах временного содержания. Уполномоченный и сотрудники аппарата регулярно проводят совместные проверки учреждений пенитенциарной системы, участвовали в заседаниях и совещаниях, проводимых УФСИНом.

В адрес Уполномоченного по правам человека из мест лишения свободы системы УФСИН Российской Федерации по-

ступали 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 непредоставление администрацией исправительных учреждений свиданий с родными и близкими.

По всем жалобам Уполномоченным по правам человека и сотрудниками аппарата, а также по инициативе Уполномоченного органами прокуратуры проведены проверки, о результатах которых Уполномоченный проинформировала заявителей.

В 2010 году Уполномоченным и сотрудниками его аппарата были проверены по обращениям подозреваемых, обвиняемых и осужденных следующие учреждения пенитенциарной системы Калининградской области: ФБУ ИЗ-39/1; ФБУ ИЗ-39/3; ФБУ — ИЗ-39/4; ФБУ ИК-13, ФБУ — ИК-9; ФБУ ИК-7; ЛИУ-5, следственный изолятор УВД Калининграда.

Проверки показали, что требуют своего разрешения в целях защиты прав осужденных, содержащихся в пенитенциарных учреждениях, следующие вопросы:

— соблюдение норм санитарной площади камер в СИЗО, установление радиоточек в каждой камере, совершенствование вентиляции камер, их освещение;

— максимальное трудоустройство осужденных;

— устранение нарушений, связанных с водворением в штрафной изолятор за нарушение правил внутреннего распорядка учреждения, особенно за незначительные нарушения, на максимальный срок (15 суток);

— усиление контроля за правомерностью наложения дисциплинарных взысканий;

— улучшение медицинского обслуживания осужденных;

— совершенствование воспитательной работы администрацией учреждений в отношении осужденных;

— обеспечение библиотек учреждений системы УФСИН РФ юридической литературой и литературой для иностранных граждан;

— обеспечение контроля за своевременным отправлением адресатам почтовой корреспонденции;

— оказание правовой помощи подозреваемым, обвиняемым и осужденным лицам по вопросам защиты их интересов по уголовному делу; защиты их личных имущественных и неимущественных прав;

— реабилитация осужденных после освобождения их из мест лишения свободы; оказание им помощи в трудоустройстве, жилье, временном материальном обеспечении;

— внесение поправок в Правила внутреннего распорядка исправительных учреждений в части упразднения устаревшей формы обращения осужденных к сотрудникам администрации: «здравствуйте, гражданин начальник» на более демократичное обращение: «здравствуйте»;

— улучшение медицинского обслуживания ВИЧ-инфицированных осужденных и обследование их на вирусную нагрузку;

— повышение заработной платы сотрудников исправительных учреждений, создание им социальных гарантий и обеспечение жильем; укомплектование исправительной системы высококвалифицированными кадрами;

— строительство новой колонии строгого режима и выведение из городской черты ИК-9.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области принял участие в совещании российских Уполномоченных по правам человека с директором Федеральной службы исполнения наказаний А. А. Реймером, обсуждались проблемы реформирования системы исполнения наказаний и реализации прав человека в местах принудительного содержания, в частности проблемы реализации защиты прав осужденных в связи с применением необоснованного физического и психологического насилия в местах принудительного содержания, в частности, необходимость совершенствования правового регу-

лирования применения специальных средств в отношении несовершеннолетних. Рассматривались меры по недопущению нарушений прав осужденных посредством вменения им несовершенных нарушений режима учреждений.

Обсуждались также проблемы условий содержания под стражей подозреваемых, обвиняемых и осужденных, больных тяжелыми заболеваниями и недостаточность, несвоевременность оказания им медицинской помощи, что ведет к нарушению прав человека на охрану здоровья и права на жизнь.

Рассматривалось усиление тенденции к этапированию осужденных в учреждения УИС, расположенные в значительной удаленности от определенного ранее места отбывания наказания в связи с начавшимися процессами сепарации осужденных за рецидивные преступления и впервые осужденных.

Также обсуждались проблемы в реализации социальных прав сотрудников ФСИН России: средний уровень ежемесячного денежного содержания рядового и младшего начальствующего состава в УИС не соответствует сложности выполняемых сотрудниками задач, а также уровню доходов населения в регионе; после принятия нового Жилищного кодекса с 1 марта 2005 года сотрудники УИС не имеют возможности встать на очередь на улучшение жилищных условий по месту службы и в дальнейшем утрачивают право на получение государственного жилищного сертификата; медицинское обслуживание сотрудников УИС возложено на МВД России, что не обеспечивает полноценного предоставления им медицинских услуг.

В центре внимания участников заседания были вопросы, связанные с реализацией экспериментов по апробации новых форм надзора за поведением осужденных с использованием электронного мониторинга, по внедрению электронной регистрации условно осужденных посредством видеосвязи, по созданию условий для обращений осужденных в государственные учреждения и органы власти посредством электронной почты в рамках проекта «Электронная Россия», по созданию постпенитенциарной системы реабилитации лиц, освободившихся из мест лишения свободы.



## **2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации**

В 2010 году Уполномоченным и сотрудниками аппарата были проверены по обращениям граждан изоляторы временного содержания ОВД Светлогорска, Пионерского, Зеленоградска, Полесска, Гвардейска, Озерска, Правдинска, Багратионовска, Балтийска, Черняховска.

Как и ранее, в 2010 году в аппарат Уполномоченного поступали жалобы от граждан на неудовлетворительные условия содержания в изоляторах временного содержания Калининградской области; на применение к задержанным мер физического воздействия.

Взаимодействие Уполномоченного с руководством УВД Калининградской области и Калининградской областной прокуратурой привело к положительным результатам: изоляторы временного содержания отделов внутренних дел в Светлогорске, Зеленоградске, Пионерском, Гвардейске, Правдинске, Багратионовске, Гусеве, Советске, Черняховске, Нестерове приведены в соответствие с требованиями Федерального закона № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»:

— выделены комнаты для подогрева пищи и мытья столовой посуды, оборудованные холодильниками, микроволновыми печами, бойлерами;

— оборудованы кладовые для чистого и грязного белья, постельных принадлежностей;

— в некоторых ИВС оборудованы кабинеты для медработника;

— в каждой камере ИВС проведена канализация, имеются умывальники, унитазы, чаши Генуя;

— в камерах ИВС установлены кровати, каждому заключенному предоставлено индивидуальное спальное место;

— подозреваемые и обвиняемые в камерах ИВС обеспечиваются матрацами, одеялами, подушками, постельными принадлежностями;

— в камерах названных выше ИВС оборудованы радиоточки;

— оборудованы помещения для хранения личных вещей, туалетных принадлежностей;

— во всех помещениях названных ИВС проведен надлежащий косметический ремонт, поддерживается чистота и порядок;

— отдельные ИВС оборудованы санпропускниками с камерами дезинфекции;

— питание лиц, содержащихся в ИВС при ОВД по СГО, осуществляется в соответствии с требованиями санитарных правил СП 2.3.6.1079-01 «Организация общественного питания» из расчета 120 руб. на одного человека в сутки, однако данной суммы явно недостаточно для нормального трехразового питания;

— камеры оборудованы в соответствии с нормами санитарной площади в размере 4 кв. метров на одного человека;

— камеры имеют естественную вентиляцию через окна, а также принудительную вытяжную вентиляцию, которая включается в соответствии с распорядком дня ИВС;

— в большинстве вышеназванных ИВС ОВД имеются прогулочные дворики;

— ИВС оборудованы следственными кабинетами, в которых заключенные имеют возможность общаться с защитниками наедине.

Остальные изоляторы временного содержания отделов внутренних дел области (в городах Славске, Полесске, Немане, Черняховске, Озерске, Краснознаменске, Балтийске) в 2010 году по-прежнему не были до конца реконструированы и не приведены по условиям содержания в соответствие с требованиями Федерального закона «О содержании подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», Правилами внутреннего распорядка изоляторов временного содержания по-

дозреваемых и обвиняемых, согласно которым подозреваемым и обвиняемым создаются бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности.

В камерах ИВС ОВД Немана, Краснознаменска, Славска, Озерска, Полесска, Черняховска, Гвардейска, Балтийска отсутствует канализация, унитазы, раковины для умывания, мебель, спальные принадлежности, надлежащая естественная и принудительная вентиляция воздуха, радиоточки, надлежащее освещение, урны для мусора, предметы личной гигиены, водопровод. Не произведен косметический ремонт. В указанных ИВС выявлены также нарушения установленной нормы санитарной площади в размере 4 кв. метра на одного человека.

Требуют срочной реконструкции ИВС ОВД городов Балтийска и Гвардейска, где имеется только по две камеры, что недостаточно для обеспечения нормальной работы ИВС и соблюдения требований закона по вместимости и разделному содержанию задержанных лиц по половому признаку и тяжести совершенных правонарушений.

Помещения названных выше ИВС ОВД находятся в зданиях довоенной постройки, по-прежнему нуждаются в ремонте и реконструкции, в первую очередь в замене электропроводки, установке противопожарных щитов, огнетушителей. Требуют обязательного разрешения и вопросы укомплектования ИВС штатными медицинскими работниками для оказания квалифицированной медицинской помощи содержащимся в ИВС лицам; необходимо оборудовать ИВС санпропускниками и помещениями для дезинфекции спальных принадлежностей и постельного белья.

В ряде ИВС ОВД области и Калининграда отсутствуют прогулочные дворики, а там, где они имеются (в Краснознаменске, Черняховске, Озерске, Зеленоградске, Гусеве, Славске, Полесске, Балтийске), нерегулярно используются для проведения ежедневных часовых прогулок заключенных.

В отмеченных ИВС нет индивидуальных спальных мест, спальных принадлежностей, в них не проводится дезинфекция матрацев.

Для улучшения санитарного состояния помещений, особенно камер ИВС, руководителям отделов внутренних дел муниципальных образований Калининградской области необходимо провести консультации с санитарными службами на предмет заключения договоров по санитарной обработке помещений ИВС, а также матрацев, подушек, которыми в камерах пользуются разные лица.

Такие условия содержания в ИВС ОВД подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц противоречат нормам Европейской конвенции о правах человека, ст. 21 Конституции Российской Федерации, Конвенции против пыток и других жестоких, бесчеловечных или унижающих достоинство видов обращения и наказания, а также иным нормам международного и российского права.

В соответствии со ст. ст. 150, 151 Гражданского кодекса Российской Федерации здоровье и иные неимущественные права, а также нематериальные блага, принадлежащие гражданину в силу закона, подлежат судебной защите.

В настоящее время имеется 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.

Уполномоченный по правам человека в текущем году проводила экспертизы условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС районных ОВД по запросам судов.

Решениями Балтийского городского, Краснознаменского, Гвардейского, Славского, Неманского, районных судов соответствующие отделы внутренних дел обязаны в течение одного года привести условия содержания в ИВС подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений в соответствие с предъявляемыми требованиями Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений».

Прокурорами районов в 2010 году были внесены многочисленные представления об устранении выявленных нарушений закона в ИВС, связанных с ненадлежащими условиями содержания подозреваемых и обвиняемых.

В 2010 году руководством УВД Калининградской области реконструированы и приведены в соответствие с требованиями закона ИВС ОВД городов Гусева, Советска, Багратионовска, Правдинска, где в последнем ИВС в 2010 году начато строительство и прогулочного двора.

Положительные сдвиги в улучшении условий содержания в ИВС региона достигнуты совместными усилиями Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, руководством областной прокуратуры и УВД при поддержке Правительства Калининградской области и глав районных администраций.

Несмотря на достигнутые успехи в улучшении условий содержания подозреваемых и обвиняемых в ИВС ОВД области, в отдельных изоляторах временного содержания (Немана, Краснознаменска, Славска, Озерска, Полесска, Гвардейска, Балтийска, Калининграда) в целях защиты прав заключенных необходимо:

— создать бытовые условия, отвечающие требованиям гигиены, санитарии, пожарной безопасности, сохранности здоровья и личной безопасности подозреваемых и обвиняемых;

— принять необходимые меры по дальнейшему ремонту и реконструкции помещений, по соблюдению законности содержания под стражей задержанных и арестованных лиц, приведению условий их содержания в соответствие требованиям закона;

— организовать трехразовое питание подозреваемых и обвиняемых в ИВС ОВД области;

— усилить контроль за правомерностью применения физической силы к подозреваемым и обвиняемым, содержащимся в ИВС;

— исключить содержание подозреваемых и обвиняемых в камерах для административно-задержанных в отделах внутренних дел Калининграда, Светлого, Гурьевска, где нет изоляторов временного содержания;

— обеспечить возможность проведения ежедневных прогулок подозреваемых, обвиняемых и осужденных лиц из камер ИВС ОВД, где имеются прогулочные дворики;

— изыскать возможности раздельного размещения в камерах ИВС курящих и некурящих;

— установить в каждой камере ИВС радиоприемники;

— изыскать возможности для дальнейшего ремонта и реконструкции ИВС ОВД городов Немана, Краснознаменска, Озерска, Славска, Полесска, Гвардейска, Балтийска и Калининграда, а также для строительства прогулочных двориков в ИВС районных ОВД в Озерске, Немане, Гвардейске, Правдинске, Багратионовске, Балтийске, Калининграде.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области неоднократно заявлялось о необходимости создания системы общественного контроля за соблюдением прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

В 2009 году в соответствии с Федеральным законом «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания» Общественная палата Российской Федерации завершила работу в субъектах РФ по созданию общественных наблюдательных комиссий за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания. По представленной рекомендации Общественной палаты Калининградской области Совет Общественной палаты Российской Федерации утвердил состав общественной наблюдательной комиссии Калининградской области. Уполномоченный тесно сотрудничал в 2010 году с наблюдательной комиссией.

Общественный контроль в местах принудительного содержания позволит в максимальной степени обеспечить соблюдение прав граждан, находящихся в местах лишения свободы.

Руководство Управления внутренних дел с пониманием относится к данной проблеме и пожеланиям Уполномоченного об улучшении условий содержания.

В результате переговоров с руководством УВД и Министерством внутренних дел РФ в целях приведения условий содержания задержанных лиц в соответствие с требованиями Федерального закона РФ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» в 2010 году во все ИВС приобретены новые постельные принадлежности, столовая посуда, медицинские аптечки, дезинфицирующие средства.

Запланировано в 2011 году оборудовать все камеры ИВС шкафами для хранения продуктов, бачков для питьевой воды, холодильниками, шкафами для термической обработки постельных принадлежностей, что значительно улучшит быт содержащихся в камерах лиц.

Имеются перспективы ремонта и реконструкции оставшихся без ремонта ИВС в 2011 году.

#### **XVII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА БЛАГОПРИЯТНУЮ ОКРУЖАЮЩУЮ СРЕДУ** (ст. 42 Конституции РФ)

Ухудшение состояния окружающей природной среды сказывается на снижении жизненного уровня населения, ограничивает возможности экономического и социального развития. Основные задачи, направленные на достижение поставленной цели: обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие процессов производства и выпускаемой продукции на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство.

Экологическая ситуация на территории Калининградской области свидетельствует о том, что несмотря на осуществление за последнее время ряда природоохранных мероприятий, а

также снижение сбросов (выбросов) загрязняющих веществ, положение в области охраны окружающей среды остается напряженным, а загрязнение природной среды — существенным.

В соответствии с экологическим рейтингом, опубликованным в конце 2010 года российской общественной организацией «Зеленый патруль», положение Калининградской области среди других регионов по экологической обстановке в текущем году ухудшилось: в 2010 году регион занял 35 место (2009 году — 28 место).

Текущая ситуация в области показывает, что одним из основных источников загрязнения Балтийского моря является г. Калининград.

В водные объекты со стоками попадает значительное количество загрязняющих веществ. По рекам Преголя и Неман, где сосредоточены самые крупные населенные пункты области, через Калининградский и Куршский заливы загрязняющие вещества поступают в Балтийское море.

Большинство существующих очистных сооружений в области довоенной постройки. Они морально и физически устарели. Ряд очистных сооружений (52 %) работают с гидравлической перегрузкой и не выдерживают проектный режим очистки стоков. Большинство сельских поселений Калининградской области не имеют централизованной сети канализации. Население использует надворные туалеты, стоки от которых собираются в отстойники или сбрасываются на рельеф, что также способствует загрязнению почвы и влияет на общую экологическую обстановку.

Одним из важнейших мероприятий, проводимых в области по сокращению загрязнения водных объектов и осуществлению водоохраных мероприятий, является строительство новых и реконструкция действующих очистных сооружений и канализационных сетей.

Основной проблемой в сфере обращения с отходами производства и потребления на территории Калининградской об-



ласти является отсутствие единой и экологически безопасной системы обращения с отходами, включающей комплекс объектов транспортной и производственной инфраструктуры.

В регионе отсутствуют объекты захоронения отходов производства I и II классов опасности. Открытые свалки ТБО оказывают негативное воздействие на окружающую среду и здоровье населения региона. В связи с этим в 2009—2010 гг. осуществляется строительство полигона твердых бытовых отходов для г. Советска, Неманского, Славского районов с выделением денежных средств в размере 140,5 млн рублей.

В рамках Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2015 года запланировано осуществление мероприятий по строительству и реконструкции объектов канализации и очистных сооружений, а также реконструкции тепловых сетей и объектов теплоснабжения.

Проведены работы по капитальному ремонту двух осушительных насосных станций в Славском муниципальном районе, гидроузла на реке Писса в городе Гусеве. Велась очистка ручья Гагаринский в г. Калининграде, реки Шлюзовая в Славском муниципальном районе.

Реализация указанных экологических проектов, направленных на выполнение обязательств Российской Федерации как участника Конвенции по защите природной морской среды района Балтийского моря (Хельсинкская конвенция 1992 года), является одним из приоритетных направлений Программы.

Аварийное состояние береговой полосы ставит под угрозу дальнейшее развитие курортной зоны. Вследствие повышенной в последнее десятилетие штормовой активности Балтийского моря среднегодовой темп отступления берега вырос до 1—1,5 м, а на отдельных участках — до 4—6 м, пострадали многие берегозащитные и гидротехнические сооружения, потеряно более 70 га прибрежной территории, значительно сократились песчаные пляжи в курортной зоне. Интенсивному

разрушению подвержены 55 км из 146 км общей протяженности морского побережья в пределах Калининградской области. В целях сохранения существующих природных, искусственных объектов на побережье и застроенных территорий, улучшения экологии в рамках ФЦП развития Калининградской области на период до 2015 года предусмотрено строительство берегозащитных сооружений. Основное внимание при этом уделено защите побережья городов-курортов федерального значения: Светлогорск, Зеленоградск, города Пионерский, национального парка «Куршская коса».

Данные контроля атмосферного воздуха населенных мест Калининградской области (на территории региона расположено 1109 населенных пунктов) подтверждают, что уровень загрязнения атмосферы высокий. Основными стационарными источниками загрязнения атмосферы области по-прежнему являются выбросы предприятий топливно-энергетического комплекса.

Загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных вод и почв Калининградской области происходит в результате трансграничного переноса загрязняющих веществ. Калининградская область получает дополнительное количество загрязняющих веществ, превышающее собственные выбросы в 5—7 раз. Суммарное осаждение соединений серы и азота на 90% обусловлено поступлением их из сопредельных стран (Германия, Польша, Швеция и др.).

Основными проблемами охраны окружающей среды (экологическими проблемами) в Калининградской области являются:

- загрязнение водоемов и ухудшение качества питьевой воды;
- несоответствие действующих полигонов ТБО санитарным и экологическим требованиям, рост числа несанкционированных свалок ТБО и объемов отходов на них;
- загрязнение воздушной среды в г. Калининграде;

— несанкционированная добыча общераспространенных полезных ископаемых, в том числе на землях сельскохозяйственного назначения;

— низкая экологическая культура жителей области и предпринимателей региона;

— снижение плодородия и заболачивание почв;

— разрушение морских берегов;

— высокий уровень вирусных болезней растений, животных и человека;

— низкая лесистость, увеличение доли редких и исчезающих видов растений;

— снижение численности ценных промысловых видов рыб и других животных.

Для решения вышеуказанных экологических проблем необходимо осуществление следующих природоохранных мероприятий:

— строительство очистных сооружений производственных и хозяйственно-бытовых стоков г. Калининграда;

— строительство новых и реконструкция действующих очистных сооружений производственных и хозяйственно-бытовых стоков других городов и поселков Калининградской области;

— строительство новых и реконструкция действующих канализационных сетей г. Калининграда и других городов и поселков Калининградской области;

— утилизация отходов производства и потребления I—IV классов опасности;

— дальнейшая ликвидация полигонов ТБО, несоответствующих санитарным и экологическим требованиям, а также несанкционированных свалок ТБО;

— принятие комплекса мер по сокращению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух;

— комплексное выполнение мелиоративных работ;

— рекультивация земель, нарушенных выработками полезных ископаемых;

- искусственное воспроизводство ценных видов животных, в том числе рыб;
- развитие системы экологического мониторинга;

С целью оздоровления экологической обстановки на территории Калининградской области, восстановления, предотвращения деградации и сохранения природных комплексов Правительством Калининградской области реализуется целевая программа Калининградской области «Экологическое оздоровление территории Калининградской области на 2008—2012 годы».

#### **XVIII. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ ПОТРЕБИТЕЛЕЙ МОСКОВСКОГО МЕТРОПОЛИТЕНА**

Жителям Российской Федерации, включая жителей Калининградской области, зачастую приходится бывать в Москве. В связи с тем, что большинство органов государственной власти Российской Федерации находится в Москве, жители других субъектов Российской Федерации, в том числе жители Калининградской области, приезжают в Москву как для решения деловых вопросов, так и проездом, поскольку Москва — это и крупнейший транспортный узел.

Для передвижения по Москве преимущественно используется наиболее удобный вид транспорта — метро.

При этом иногородние граждане сталкиваются с таким неудобством в порядке оплаты проезда в метро как ограничение срока действия проездных билетов Московского метрополитена.

Это ограничение установлено Постановлением Правительства Москвы № 1118-ПП от 10 декабря 2008 года «О проездных билетах на наземном городском пассажирском транспорте города Москвы» с последующими изменениями.

Так, согласно Приложению к Постановлению Правительства Москвы от 27 июля 2010 г. № 632-ПП «О внесении изме-

нений в постановление Правительства Москвы от 10 декабря 2008 г. № 1118-ПП» «Виды и сроки действия проездных билетов на наземный городской пассажирский транспорт города Москвы» проездной билет на определенное количество поездок в Московском метрополитене действует лишь в течение определенного промежутка времени (от 1 дня до 1 месяца).

Гостям Москвы во время пребывания в Москве приходится покупать проездной билет на несколько поездок. Однако, далеко не всегда удается использовать билет для всех оплаченных поездок. Таким образом, те средства, которые оплачены за неиспользованные поездки, остаются в распоряжении Московского метрополитена. Законодательством города Москвы, Правилами Московского метрополитена не предусмотрен возврат денежных средств за неиспользованные поездки.

Ни в одном другом российском городе, где есть метро, не действует такая система, при которой проездные билеты на определенное количество поездок имеют ограниченный, притом очень короткий срок действия, в результате чего часть оплаченных поездок не используется, компенсация за неиспользованные поездки не выплачивается.

На самом проездном билете не указывается срок начала и окончания действия проездного билета.

По мнению Уполномоченного по правам человека в Калининградской области такая ситуация приводит к нарушению прав потребителей услуг Московского метрополитена, к ограничению права на свободу передвижения граждан, права на информацию, к незаконному обогащению ГУП «Московский метрополитен», к нарушению законодательства о защите конкуренции.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области обратилась в защиту прав потребителей услуг Московского метрополитена в ФАС России, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

### **ХІХ. О ПРАВОВОМ ПРОСВЕЩЕНИИ, РАЗВИТИИ ГРАЖДАНСКО-ПРАВОВОГО ОБРАЗОВАНИЯ В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ**

Согласно ст. 14 Закона РФ «Об образовании»<sup>55</sup> содержание общего среднего образования должно быть ориентировано на создание условий для самоопределения личности, ее самореализации, на развитие гражданского общества и укрепление правового государства. Оно обеспечивает формирование человека-гражданина, интегрированного в современное общество и нацеленного на совершенствование этого общества.

К сожалению, по информации министерства образования Калининградской области в 2009—2010 учебном году наблюдается некоторое сокращение количества классов, в которых право изучается как отдельная дисциплина, что обусловлено заинтересованностью образовательных учреждений в успешной подготовке выпускников к итоговой аттестации по другим дисциплинам.

Работу, направленную на повышение квалификации педагогов области проводит Калининградский областной институт развития образования (далее — КОИРО).

В соответствии с реализацией Концепции гражданского образования в Калининградской области на 2008—2011 годы, разработанной при активном участии Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, КОИРО имеет модуль, посвященный соблюдению прав и законных интересов детей, изучению соответствующего законодательства и освоению передового опыта гражданского-правового воспитания. Данный модуль разработан и реализуется в рамках планового повышения квалификации педагогов.

КОИРО введен также модуль для педагогов «Преподавание прав человека в школе», затрагивающий проблемы орга-

---

<sup>55</sup> Закон РФ от 10.07.1992 № 3266-1 (ред. от 02.02.2011) «Об образовании».

низации работы по подготовке школьников к восприятию основ прав человека, формирования уважения к основным общечеловеческим ценностям.

В соответствии с Законом Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» одной из задач Уполномоченного является содействие совершенствованию гражданско-правового образования, правового просвещения в регионе по вопросам прав и свобод человека, форм и методов их защиты.

В 2009—2010 гг. в связи с крайне низким бюджетным финансированием, малочисленностью состава аппарата Уполномоченного по правам человека Уполномоченному не удалось в полной мере выполнить вышеуказанные задачи.

В то же время аппарат Уполномоченного по правам человека по-прежнему активно принимал участие в круглых столах, конференциях и иных мероприятиях, организованных партнерами Уполномоченного в области гражданско-правового образования.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области активно сотрудничает с вузами города Калининграда — РГУ им. Канта, Калининградским юридическим институтом, Калининградским филиалом Академии народного хозяйства, участвует в просветительских и научных мероприятиях, связанных с правами человека в Российской Федерации, Калининградской области.

2010 год был ознаменован как 20-летний юбилей со дня ратификации Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка. В целях привлечения внимания к проблеме соблюдения прав ребенка Уполномоченный по правам человека и сотрудники Аппарата принимали участие в просветительских мероприятиях по изучению прав ребенка.

23—24 сентября 2010 года консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области приняла участие в Неделе правовых знаний, которая проходила в образовательных учреждениях Калининградской области

в сентябре 2010 года в рамках Всероссийской акции, приуроченной к 20-летию присоединения нашего государства к Конвенции ООН по правам ребенка. В дни правовых знаний сотрудники Аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области посетили образовательные учреждения города Калининграда, где были проведены уроки по правам человека и способам их защиты.

Представитель Уполномоченного по правам человека проинформировала школьников МОУ ШИЛИ, МОУ СОШ №30 города Калининграда о правах ребенка и способах их защиты, об органах по защите прав человека, прав ребенка, об основном содержании Конвенции о правах ребенка и мерах по защите норм Конвенции в Калининградской области.

Школьники узнали о порядке обращения в органы государственной власти, местного самоуправления за защитой своих прав, о компетенции и основных направлениях деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

23 сентября 2010 года ученики 11 классов МОУ СОШ №30 города Калининграда 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».

Приняв участие в имитации судебного заседания, школьники ознакомились с нормами Конституции Российской Федерации, законов Российской Федерации, Всеобщей декларации прав человека, Конвенции о правах ребенка и других международных документов.

Все участники просветительских мероприятий получили в подарок правовые справочники по правам участников образовательного процесса.

20 ноября в День прав ребенка в МОУ СОШ №3 города Калининграда состоялся семинар для учителей русского языка и литературы истории и обществознания «Молодежь и права



человека». В качестве тренеров на семинаре выступили, в частности, выпускники международного российско-норвежского проекта «Преподавание в области прав человека» Е. А. Игнатова (МОУ СОШ №3 г. Калининграда) и Е. И. Кравченко. Проект был реализован в Калининградской области Академией прав человек (Норвегия) и Молодежным центром прав человека и правовой культуры (Москва) в 2008—2010 гг. Участникам семинара аппаратом Уполномоченный по правам человека в Калининградской области были переданы правовые справочники для участников образовательного процесса.

25 марта 2010 года в рамках плановой подготовки педагогических кадров Института развития образования Калининградской области в Кадетской школе-интернате «Андрея Первозванного Кадетский морской корпус» консультантом аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области проведен тренинг для педагогов по теме: основные положения Всеобщей декларации прав человека и Конвенции о правах ребенка».

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области были подготовлены и представлены в министерство образования Калининградской рекомендации по совершенствованию гражданско-правового образования.

В соответствии с Концепцией гражданско-правового образования в Калининградской области в образовательных учреждениях проводились мероприятия по обучению участников образовательного процесса правам человека и способам их защиты, методам преподавания права, прав человека, прав ребенка.

30 января 2010 года в МОУ СОШ №31 города Калининграда проходила XVII городская ученическая научно-практическая конференция «Поиск и творчество»: секция по гуманитарным дисциплинам. Консультант аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области приняла участие в конференции в качестве члена жюри на секции «Право. Обществознание. Экономика».

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области с 2008 года 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—2009 годах. В семинарах приняли участие педагоги истории и обществознания, социальные педагоги, учителя иностранных языков, представители общественных организаций Калининградской области.

15—16 апреля 2010 года в здании МОУ СОШ №41 города Калининграда проходил экзамен для педагогов, прошедших курс обучения правам человека и методам преподавания прав человека в рамках российско-норвежского проекта, реализуемого Академией прав человека (Норвегия) в сотрудничестве с Молодежным Центром прав человека и правовой культуры (г. Москва) при поддержке аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Участники семинаров по итогам занятий проводили открытые уроки по правам человека.

Наиболее добросовестные участники семинаров были допущены к экзамену, который был проведен комиссией в составе представителей Академии прав человека (Норвегия), Молодежного Центра прав человека и правовой культуры (г. Москва), аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

Успешно сдавшие экзамен педагоги приняли участие в итоговом семинаре в Норвегии в целях подготовки группы тренеров в области прав человека.

С 3 по 8 ноября в преддверие Всемирного Дня прав ребенка в Калининграде состоялся семинар в рамках курса «Преподавание в области прав человека» для педагогов Калининградской области. Организаторами и лекторами на семинаре выступили Академия прав человек (Норвегия) и Молодежный центр прав человека и правовой культуры (Москва).

Педагоги — участники предыдущих семинаров приняли участие в ноябрьском семинаре в качестве тренеров, проведя с новичками в области преподавания прав человека деловые игры по правам человека, правам ребенка.

С 9 по 13 марта на факультете филологии и журналистики прошел второй ежегодный курс для студентов — третьекурсников. Курс является совместным проектом «Академии прав человека» (Осло, Норвегия), факультета журналистики Школы журналистики (Норвегия) и факультета филологии и журналистики Университета им. Канта (Калининград, Россия). Курс проводится при поддержке Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, которая во второй раз приняла участие в курсе и ответила на многочисленные вопросы студентов о деятельности аппарата уполномоченного и сотрудничестве с региональными СМИ. В ходе курса были обсуждены 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.

В Калининградской области в 2008-м году был реализован просветительский проект РОО «Молодежный центр прав человека и правовой культуры» (г. Москва), реализуемый при поддержке программы «Президентских грантов» 2007—2008 гг.

Проект поддержан Уполномоченным по правам человека в Калининградской области, министерством образования Калининградской области, РОО «Лига избирательниц Калининградской области».

В рамках проекта в Калининградской области проводился конкурс для школьников «Что делать в трудной ситуации». По итогам конкурса Молодежным Центром прав человека и правовой культуры направлены в Калининградскую область справочники для школьников в возрасте от 10 до 14 лет, от 14 до 18 лет и методические материалы для учителей, подготовленные по материалам работ школьников, присланных на конкурс.

Справочная литература в 2010 году распространялась по библиотекам и образовательным учреждениям Калининградской области аппаратом Уполномоченного по правам человека в Калининградской области.

В период январь — декабрь 2010 года Фондом местного сообщества «Калининград» при поддержке Всемирного Детского Фонда (World Childhood Foundation, Швеция) реализован в Калининградской области проект «Жилищные уроки для детей-сирот». Идея проекта одобрена министерством образования Калининградской области и Сетью школ жилищного просвещения (Россия). Цель проекта — повышение качества жизни детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, Калининградской области посредством развития их навыков и знаний по содержанию и управлению жильем, и повышения их осведомленности о жилищных правах и обязанностях. Проект направлен как на воспитанников детских домов в возрасте 10—16 лет, так и на социальных педагогов и воспитателей детских домов Калининградской области. На круглом столе, посвященном открытию проекта, с участием Уполномоченного по правам человека, обсуждались вопросы связанные, с проблемами при получении жилья сиротами и последствия от пребывания в закрытых учреждениях, связанных с отсутствием навыков бытового самообслуживания и социальной изоляцией. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области рассказала участникам об основных жилищных проблемах.

Для создания условий по развитию детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, профилактике их асоциального поведения, Министерством образования Калининградской области, совместно с детским фондом «Виктория» реализуются программа содействия социальной адаптации детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в интернатных учреждениях и программа «Точка опоры» (программа профессиональной ориентации выпускников интернатных учреждений).

В рамках программы содействия социальной адаптации воспитанников детских домов, которую реализует в Калининградской области Калининградская региональная общественная организация «Центр «Молодежь за свободу слова», проводятся мероприятия (тренинги, игры, встречи) по гражданско-правовому воспитанию детей, оставшихся без попечения родителей.

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».

На сайте создана также онлайн-приемная, позволяющая обеспечить доступность правовой помощи Уполномоченного по правам человека в Калининградской области для граждан.

В 2010 году в Калининградской области появился новый институт защиты прав ребенка — Уполномоченный при Губернаторе Калининградской области по правам ребенка, одной из задач которого является ведение просветительской работы, содействие повышению информированности детей и взрослых в области прав, свобод и законных интересов ребенка. Уполномоченный по правам ребенка ведет активную работу по распространению правовых знаний в среде участников образовательного процесса.

В целях совершенствования гражданско-правового образования в Калининградской области рекомендую:

Министерству образования Калининградской области:

- разработать программу гражданско-правового образования в Калининградской области, основанную на комплексно-системном подходе, особое внимание в которой уделить гражданско-правовому образованию воспитанников детских домов, интернатов;
- включить в программы Калининградского областного института развития образования специальный курс по проб-

лемам гражданско-правового образования и методикам преподавания права и прав человека, обязать пройти данный курс всех педагогов, руководителей образовательных учреждений с участием аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, сотрудников правоохранительных органов и юридических факультетов вузов;

- создать центр гражданско-правового образования Калининградской области;
- организовывать конкурсы, олимпиады, викторины по правам человека, правам ребенка;
- оказывать помощь педагогическим коллективам в реализации целей и задач гражданско-правового образования;
- организовать рассылку информации по обновлению законодательной базы;
- взаимодействовать с Уполномоченным по правам человека, Уполномоченным по правам ребенка, правоохранительными органами, юридическими факультетами вузов в направлении гражданско-правового воспитания и образования участников образовательного процесса и молодежи;
- активнее взаимодействовать с общественными организациями, педагогами, имеющими опыт проведения мероприятий по гражданско-правовому образованию, владеющими передовыми методиками преподавания правовых дисциплин, имеющими сертификаты повышения квалификации по данным направлениям, в том числе из других регионов Российской Федерации, а также с зарубежными партнерами;
- пропагандировать в образовательных учреждениях региона передовой опыт педагогов области;
- поощрять педагогов и общественные организации, активно пропагандирующие права человека;
- содействовать созданию и распространению информационных, справочных, методических материалов в целях формирования гражданственности, преодоления правового нигилизма;
- поощрять создание в учреждениях образования советов (комиссий) по правам человека.

**XX. О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ С ОРГАНАМИ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ,  
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, СТРУКТУРАМИ  
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА. МЕЖДУНАРОДНОЕ  
И МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО**

В соответствии со ст. 2 Закона Калининградской области «Об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области» одной из основных его задач является совершенствование механизмов обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина.

В 2010 году получило дальнейшее развитие взаимодействие Уполномоченного с органами государственной власти, местного самоуправления, правоохранительными органами и федеральными структурами, общественными организациями.

По вопросам защиты прав человека Уполномоченный сотрудничала с Калининградской областной Думой, Правительством Калининградской области, Управлением исполнения наказаний по Калининградской области Министерства юстиции Российской Федерации, Управлением Федеральной миграционной службы по Калининградской области, прокуратурой Калининградской области, прокуратурой Балтийского флота, представительством Министерства иностранных дел Российской Федерации в Калининграде, Уставным судом Калининградской области и другими органами и организациями.

Уполномоченный принимает участие в заседаниях Калининградской областной Думы, ее комитетов, Правительства Калининградской области, комиссий по вопросам ее ведения. Участие в заседаниях позволяет оценивать существующие проблемы в реализации прав человека, участвовать в законотворческом процессе.

На заседании круглого стола на тему «Решение проблем людей пожилого возраста в Калининградской области», организованном Общественным советом при областной Думе, проходившем 20 апреля 2010 года в Калининградской област-

ной Думе с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, депутатов областной Думы, представителей Правительства Калининградской области, Пенсионного фонда, Агентства по обеспечению занятости, Росздравнадзора, Калининградской железной дороги обсуждались проблемы потребительской корзины и прожиточного минимума пенсионеров, проблемы медицинского обслуживания и пенсионного обеспечения, трудоустройства пожилых людей, организации работы железнодорожного транспорта пригородного сообщения в летний (дачный) период. Уполномоченный по правам человека выступила с докладом на тему: «Соблюдение прав пожилых людей в Калининградской области».

15 декабря 2010 года Уполномоченным по правам человека в Калининградской области в зале заседаний Калининградской областной Думы проведен Круглый стол по проблемам реализации права на свободу передвижения в Калининградской области. С целью изучения и анализа проблем соблюдения права на свободу передвижения и иных прав жителей Калининградской области и гостей региона Уполномоченным по правам человека по Калининградской области осуществлен мониторинг проблем, связанных с эксклавым положением Калининградской области. По результатам мониторинга подготовлен Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области», который был представлен Уполномоченным по правам человека на Круглом столе с участием министра экономики Калининградской области, представителей министерства инфраструктуры Калининградской области, МИДа России в Калининграде, консула Республики Польша в Калининграде, зам. начальника Калининградской железной дороги, представителей Агентства по внешнеэкономической деятельности и международным связям, Калининградской областной таможни, Калининградского территориального управления Росграницы, Пограничного УФСБ, авиакомпаний, Минюста РФ в Калининграде, Северо-Западной транспортной прокуратуры, военной



прокуратуры, УФМС по Калининградской области, РГУ им. Канта, КЮИ МВД РФ, студентов юридических факультетов, представители общественных организаций, жители Калининградской области.

Специальный и ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Калининградской области за 2010 год размещены на официальном сайте Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, направлены в Калининградскую областную Думу, Губернатору Калининградской области, Уполномоченному по правам человека в РФ, другим должностным лицам.

На заседаниях рабочей группы по вопросам эксклавноности территории Калининградской области под руководством регионального министра экономики с участием Уполномоченного по правам человека в Калининградской области было решено вынести на политический совет при губернаторе Калининградской области ряд «дорожных карт» (проектов поэтапного решения озвученных населением области проблем) по наиболее важным для населения вопросам, касающимся эксклавноного положения области. В разработке дорожных карт приняла участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

16 июня 2010 года в Калининграде состоялись встречи Губернатора Калининградской области, депутатов Калининградской областной Думы, представителей органов власти Калининградской области и правоохранительных органов Калининградской области с председателем Комитета Государственной думы по гражданскому, уголовному, арбитражному и процессуальному законодательству Павлом Крашенинниковым. Во встречах приняла Уполномоченный по правам человека в Калининградской области. Обсуждались проблемы соблюдения прав граждан РФ на правосудие, модернизацию юридического образования в России, совершенствования избирательного права, пенитенциарной системы Российской Федерации, иные проблемы защиты прав жителей Калининградской области.

23 июля 2010 года состоялась встреча Уполномоченного по правам человека в Калининградской области с командующим Балтийским флотом. В ходе диалога важный акцент был сделан на соблюдение прав военнослужащих и членов их семей. В ходе встречи обсуждались также вопросы соблюдения прав человека в ходе призыва в ряды Вооруженных Сил России и совершенствования организации работы призывного пункта в Калининграде.

23 сентября 2010 года Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в заседании комиссии Калининградского УФАС России по рассмотрению дела о нарушении ФГУП «Государственная транспортная компания «Россия» антимонопольного законодательства. Было принято решение о нарушении ГТК «Россия» ч. 1 ст. 10 Закона о защите конкуренции в части злоупотребления доминирующим положением на рынке пассажирских перевозок по направлению Калининград — Санкт-Петербург — Калининград, выразившегося в ущемлении интересов других лиц. Авиакомпаниям выдано предписание об устранении нарушений антимонопольного законодательства. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области одобряет принятие такого решения и считает необходимым привлечь также к ответственности за нарушение антимонопольного законодательства авиакомпанию «Аэрофлот — Российские авиалинии».

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в работе Второго съезда медицинских работников Калининградской области, который прошел в Калининграде 29 мая, на котором обсуждены актуальные проблемы регионального здравоохранения. Уполномоченный по правам человека выступила с докладом «О соблюдении в Калининградской области права на здоровье, медицинскую помощь».

Большое внимание в своей работе Уполномоченный уделяет защите прав детей и подростков. Уполномоченный по правам человека входит в состав комиссии по делам несовер-

шеннолетних и защите их прав. По всем вопросам, относящимся к компетенции Уполномоченного по правам человека, были даны правовые комментарии и рекомендации.

По вопросам правового просвещения и реализации права на образование, развития юридической науки Уполномоченный сотрудничает с Министерством образования области, Уполномоченным при Губернаторе Калининградской области по правам ребенка, с вузами и иными образовательными учреждениями Калининградской области.

6 и 7 декабря Уполномоченный по правам человека в Калининградской области приняла участие в международной конференции «Российская федерация и Европейский союз: проблемы правового регулирования «общих пространств»» обсуждаются вопросы правового взаимодействия России и ЕС в РГУ им. И. Канта. Теоретики и практики юридической науки обратились к вопросам развития правовой базы отношений между Россией и Европейским Союзом, вступления России в ВТО, правовых гарантий осуществления иностранных инвестиций в Российской Федерации, режима передвижения граждан между РФ и ЕС, сотрудничества в миграционной сфере и многим другим.

Отношения сотрудничества по вопросам духовно-нравственного воспитания и защиты прав человека сложились у Уполномоченного по правам человека с Отделом по церковной благотворительности и социальному служению Русской Православной Церкви и Калининградской епархией Русской православной церкви.

Активное взаимодействие Уполномоченного по правам человека сложилось с Общественной палатой Калининградской области. Уполномоченный по правам человека и сотрудники аппарата традиционно принимают участие в заседаниях Общественной палаты, представляют свои рекомендации по итогам рассмотренных вопросов.

4 марта 2010 года состоялось заседание Общественной палаты Калининградской области с участием членов Совета Общественной палаты Российской Федерации, Уполномоченного

по правам человека в Калининградской области. На заседании палаты обсуждалась тема: «Гражданский диалог как фактор развития общественно-политической системы России» проинформировала участников заседания о причинах возникновения случаев социально-политической напряженности в Калининградской области — нерешенность экономических и социальных проблем граждан, которое вызывает все большее недовольство населения, ознакомила присутствующих с проектом «Мониторинг реализации права свободы передвижения в Калининградской области» (визовые вопросы, проблемы жителей Калининградской области, связанные с пересечением границы), рассказала о сборе материалов по данному вопросу, обобщении и систематизации его, выработке предложений для диалога с руководством области.

14 апреля 2010 года в Калининграде состоялось совместное заседание Общественной палаты Калининградской области и Уполномоченного по правам человека в Калининградской области по проблемам реализации права на свободу передвижения жителями Калининградской области.

В заседании приняли участие представители Правительства, депутаты Калининградской областной Думы, представители консульств зарубежных стран, имеющие диппредставительства в Калининграде, паспортно-визовой, пограничной и таможенной служб, представители общественных организаций.

По итогам заседания подготовлены обращения в органы государственной власти Российской Федерации, в международные органы с целью принятия решений по улучшению ситуации с реализацией права на свободу передвижения жителями Калининградской области и гостями региона.

27 мая 2010 г. Сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека в Калининградской области приняли участие в заключительной конференции в рамках программы «Калининградский альянс по расширению возможностей женщин», организованной Некоммерческим Партнерством «Звезда надежды», Калининградской Региональной Молодежной организа-

цией «Молодежь за свободу слова, Агентством Миланской торгово-промышленной палаты «Формапер» (г. Милан), шелтером «Дифференца Донна» (г. Рим) при поддержке Евросоюза.

Проект реализован с июня 2008 года и направлен на изменение отношения гражданского общества к проблеме гендерной дискриминации и насилия в семье.

Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является членом Координационного Совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, принимает участие в его заседаниях.

В 2010 году на круглых столах и Координационном совете уполномоченных по правам человека обсуждались наиболее актуальные проблемы соблюдения прав человека в Российской Федерации. В частности, 6 апреля в рамках Совета прошла встреча с Министром юстиции Российской Федерации А.В. Коноваловым, который ответил на вопросы участников заседания. Уполномоченный по правам человека в Калининградской области представила министру доклад о проблемах реализации прав и свобод жителей Калининградской области, связанных с деятельностью нотариусов. Были обсуждены вопросы защиты прав человека в РФ, связанные с деятельностью Минюста России и подведомственных ему органов и учреждений, а также проблемы взаимодействия Министерства юстиции и его территориальных органов с федеральным Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации.

Ежегодно 10 декабря во всем мире отмечается «День прав человека». В этот день в 1948 году Генеральная ассамблея ООН приняла Всеобщую декларацию прав человека. В День прав человека в Доме русского зарубежья имени Александра Солженицына под председательством В.П. Лукина состоялось заседание Координационного совета Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченных

по правам человека в субъектах Российской Федерации, в работе которого приняла участие Уполномоченный по правам человека в Калининградской области.

На Координационном Совете обсуждались вопросы, связанные с деятельностью и развитием института Уполномоченных по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации с участием Комиссара Совета Европы по правам человека Томаса Хаммерберга.

С информацией о мероприятиях, связанных с предстоящим визитом Верховного Комиссара ООН по правам человека в Российскую Федерацию выступил представитель Верховного Комиссара по правам человека ООН, старший советник по правам человека при системе ООН в Российской Федерации Дирк Хебеккерг.

Информацию о роли и задачах уполномоченных по правам человека при подготовке доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2010 года «О состоянии законодательства РФ» представил первый заместитель руководителя Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Уполномоченным по правам человека в Калининградской области был обсужден вопрос о проблемах реализации права на свободу передвижения в связи с эксклавым положением Калининградской области с представителем Верховного Комиссара ООН Дирком Хебеккером, Комиссаром Совета Европы Томасом Хаммербергом, которым был передан Специальный доклад Уполномоченного «О проблемах реализации права на свободу передвижения в Калининградской области».

На совещании состоялась встреча с директором Федеральной службы исполнения наказаний А. А. Реймером, обсуждались также проблемы реформирования системы исполнения наказаний и реализации прав человека в местах принудительного содержания. На вопросы федерального и региональных уполномоченных отвечал.

Важное направление в деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области — развитие межрегиональных связей в сфере защиты прав человека и гражданина. Уполномоченный активно взаимодействует с уполномоченными других регионов, участвует в совместных семинарах, конференциях и круглых столах, ведет почтовую переписку.

В целях развития международного сотрудничества в области прав человека, обмена опытом и его внедрения Уполномоченный участвовала в различных международных мероприятиях. С 2002 года Уполномоченный по правам человека в Калининградской области является членом Европейского института омбудсмана, сотрудничает с омбудсменами Европейских государств, особенно омбудсменами Литвы, Польши.

#### **XXI. О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ. О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ СО СРЕДСТВАМИ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ**

Одно из приоритетных направлений деятельности Уполномоченного по правам человека в Калининградской области — это обеспечение системного подхода к вопросам информирования, качественного правового просвещения населения и повышения уровня правовой культуры граждан. Цель его деятельности в этой области — повышение осведомленности граждан о правах и свободах, гарантированных им Конституцией, международными договорами, ратифицированными Российской Федерацией.

С целью правового информирования населения области Уполномоченный регулярно размещает материалы, заметки, комментарии, сообщения в средствах массовой информации и Интернете.

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 офици-

альный сайт, который активно используется в целях правового просвещения граждан, в частности на сайте созданы и постоянно обновляются рубрики «Правовые новости», «Правовые комментарии».

На сайте создана также онлайн-приемная, позволяющая обеспечить доступность правовой помощи Уполномоченного по правам человека в Калининградской области для граждан.

На сайте [www.ombudsman39.ru](http://www.ombudsman39.ru) размещаются также отчеты о рабочих встречах, поездках, ежегодные и специальные доклады.

На сайте можно найти информацию об аппарате Уполномоченного по правам человека в Калининградской области, порядке подачи жалобы, координаты органов государственной власти и местного самоуправления, общественных и международных организаций, в которые можно обратиться за защитой прав, законодательные и нормативные акты и другую полезную информацию.

В 2010 году в СМИ опубликовано более 120 информационных материалов, освещающих деятельность аппарата Уполномоченного по правам человека (100 — в 2009 году). Уполномоченный сотрудничает с региональными и местными средствами массовой информации — «Калининградская правда», «Комсомольская правда», «Ваше право в Калининграде», «Дворник», ГТРК «Калининград», НТРК «Каскад», радио «Балтик +».

Информация о деятельности Уполномоченного также размещается на интернет-ресурсах: на сайте Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации ([www.ombudsmanrf.ru](http://www.ombudsmanrf.ru)), на портале Санкт-Петербургского Центра «Стратегия» (<http://strategy-spb.ru/>), сайте Агентства социальной информации (<http://www.asi.org.ru/>), Российском общеобразовательном портале (<http://www.school.edu.ru/>), портале «Права человека» ([www.hro.org.ru](http://www.hro.org.ru/)), сайте «Региональный омбудсман» ([http://ombu.ru](http://ombu.ru/)), сайте Ассоциации уполномоченных по правам ребенка в Российской Федерации (<http://www.rfdeti.ru/>), на интернет-порталах [Kaliningrad.ru](http://Kaliningrad.ru), [NewKaliningrad.ru](http://NewKaliningrad.ru), и др.



Благодаря публикациям в СМИ информация о ситуации с соблюдением прав и свобод человека и гражданина и мерах, принимаемых в целях ее улучшения в регионе, становится доступной для всех желающих.

Бывают случаи, когда СМИ оказывают непосредственную помощь гражданам в защите их прав.

*В 2010 году в адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение №474 от 18 ноября 2010 года от гр-ки Т., проживающей в Калининграде.*

*Т. сообщила, что с 2006 года разыскивает своего сына М., исчезнувшего в Республике Хакасия во время отпуска.*

*Т. многократно обращалась в редакцию телепередачи «Жди меня», история исчезновения ее сына размещена на сайте редакции «Жди меня».*

*В то же время она просила содействия в розыске сына, в приглашении ее для участия в передаче «Жди меня», либо просила показать телезрителям телепередачи «Жди меня» фотографию исчезнувшего сына.*

*После обращения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в редакцию телепередачи «Жди меня» 13 декабря в телепередаче «Жди меня» рассказали историю исчезновения М. показали его фотографию, что позволило возобновить мероприятия по розыску сына Т.*

В 2010 году Уполномоченным по правам человека была оказана помощь заявительнице в реализации ее права на информацию.

*В адрес Уполномоченного по правам человека поступило обращение №241 от вдовы, гражданки С., проживающей в Калининграде.*

*С. сообщила, что в ноябре 2009 года письменно обратилась в Бюро приватизации Центрального района города Калининграда с просьбой о предоставлении информации о результатах заключения договора приватизации жилого помещения, в котором был зарегистрирован ее муж А., скоропостижно скончавшийся, наследницей которого она является.*

*Однако ответа из Бюро приватизации она не получила. Таким образом, в отношении заявительницы допущено грубое нарушение ч. 2 статьи 24 Конституции Российской Федерации «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы...»*

*После обращения Уполномоченного по правам человека заявительнице был дан ответ о том, что запрашиваемые ею данные являются конфиденциальной информацией и могут быть выданы собственникам судебным и правоохранительным органам по запросу по имеющимся в производстве уголовным и гражданским делам, а также по запросу нотариуса в связи с открытием наследства.*

*С. осталась неудовлетворенной таким ответом, так как МП «Бюро приватизации жилищного фонда» городского округа «Город Калининград» были нарушены ее право на информацию, на наследство. При ее устном обращении в Бюро приватизации ею представлялся письменный запрос от нотариуса, однако запрашиваемые ею сведения так и не были ей предоставлены.*

*Согласно п. 2 ст. 24 Конституции Российской Федерации «Органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы».*

*Информация, запрашиваемая С. не являлась государственной тайной. От наличия у заявительницы запрашиваемых в Бюро приватизации сведений зависела реализация ее права на наследство. С. представлен запрос от нотариуса о необходимости в связи с открытием наследственного дела выдачи заявительнице дубликата договора приватизации доли в праве собственности на квартиру, в которой был зарегистрирован ее муж.*

*После повторного обращения Уполномоченного по правам человека в Калининградской области в адрес руководителя МП «Бюро приватизации жилищного фонда» городского округа «Город Калининград» запрашиваемая информация была заявительнице предоставлена.*

В 2009 году был принят Федеральный «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>56</sup>.

Согласно указанному Закону государственные органы, органы местного самоуправления для размещения информации о своей деятельности используют сеть Интернет, в которой создают официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователем информацией может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. В случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет, указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. Информация о деятельности органов местного самоуправления поселений, входящих в муниципальный район, может размещаться на официальном сайте этого муниципального района.

Сайты органов государственной власти, местного самоуправления Калининградской области, как правило, созданы.

В рамках создания системы «электронного правительства» разработаны и внедрены электронные сервисы, разворачивается сеть инфокиосков — коллективных пунктов доступа населения к электронным ресурсам органов исполнительной власти.

Однако, не все сайты обновляются несвоевременно, на некоторых сложно или невозможно найти всю необходимую

---

<sup>56</sup> Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

информацию о деятельности органов, принимаемых ими нормативно-правовых актах, не на всех сайтах созданы онлайн-приемные для граждан.

В 2010 году была разработана государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»<sup>57</sup>.

Программа направлена на получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе.

Реализация Программы позволит в полной мере защитить возможность соблюдения прав граждан на получение информации жителями Калининградской области, Российской Федерации в целом.

**Уполномоченный по правам человека  
в Калининградской области**



**И. Ф. Вершинина**

---

<sup>57</sup> Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011—2020 годы)»».

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение .....	3
1. О деятельности Уполномоченного по правам человека в 2010 году .....	3
2. Характеристика обращений .....	5
I. О принятии Уставного Закона об Уполномоченном по правам человека в Калининградской области .....	12
II. О соблюдении прав детей .....	14
1. О соблюдении прав детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей .....	15
2. О проблемах реализации прав несовершеннолетних в связи с реорганизацией органов опеки и попечительства .....	26
3. О соблюдении прав детей с ограниченными возможностями здоровья .....	34
4. О соблюдении права на дошкольное образование .....	39
5. О соблюдении права на выбор образовательного учреждения .....	45
6. О соблюдении права ребенка на имя и гражданство .....	47
7. О соблюдении права на участие ребенка в творческой и культурной жизни .....	48
8. О соблюдении права ребенка на оказание социальной помощи .....	49
9. О мерах по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и обеспечении права на безопасность .....	50
10. О Паспорте здоровья школьника .....	54
III. О мерах по защите материнства и детства .....	59
IV. Проблемы соблюдения прав человека в ходе реализации реформы жилищно-коммунального хозяйства .....	72

V. О проблемах соблюдения прав человека в связи с неудовлетворительным состоянием дорожно-транспортного комплекса...	95
VI. О соблюдении социальных прав граждан.....	99
VII. О соблюдении прав инвалидов .....	113
VIII. О соблюдении права на здоровье, медицинскую помощь .....	126
IX. О соблюдении трудовых прав.....	144
X. О проблемах реализации права на свободу передвижения.....	152
1. О проблемах паспортизации .....	155
2. О проблемах транзита между Калининградской областью Российской Федерации и другими субъектами Российской Федерации .....	158
3. О проблемах железнодорожного сообщения между Калининградской областью и другими субъектами Российской Федерации .....	159
4. О проблемах, связанных с авиасообщением.....	162
5. О проблеме выезда за пределы Калининградской области РФ должников .....	164
6. О проблемах с оформлением Шенгенских виз.....	165
7. О проблемах таможенного регулирования.....	170
8. О проблемах въезда в Калининградскую область иностранных граждан .....	174
XI. О соблюдении права на справедливое судебное разбирательство.....	181
1. О соблюдении права на судебную защиту .....	181
2. О проблемах исполнительного производства.....	189
3. О защите прав жителей Калининградской области Европейским Судом по правам человека .....	193
XII. О проблемах соблюдения прав человека, связанных с деятельностью нотариата.....	197
XIII. О соблюдении прав человека в связи с применением законодательства о гражданстве, паспортизации, регистрации .....	205
XIV. О соблюдении прав военнослужащих.....	208
XV. О соблюдении прав человека правоохранительными органами.....	210

XVI. О соблюдении прав граждан, содержащихся в условиях лишения свободы.....	217
1. О соблюдении прав человека в учреждениях системы Федеральной службы исполнения наказаний .....	218
2. О соблюдении прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания системы МВД Российской Федерации.....	222
XVII. О соблюдении права на благоприятную окружающую среду.....	228
XVIII. О соблюдении прав потребителей Московского метрополитена.....	233
XIX. О правовом просвещении, развитии гражданско-правового образования.....	235
XX. О взаимодействии с органами государственной власти, местного самоуправления, структурами гражданского общества. Международное и межрегиональное сотрудничество .....	244
XXI. О соблюдении права на информацию, о взаимодействии со средствами массовой информации .....	252





**Вершинина** Ирина Федоровна

О СОБЛЮДЕНИИ ПРАВ И СВОБОД  
ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА  
В КАЛИНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ  
ЗА 2010 ГОД

Доклад