

# **Информация**

**о деятельности Уполномоченного по правам  
человека в Ханты-Мансийском автономном  
округе – Югре, о соблюдении и защите прав,  
свобод человека и гражданина  
в 2011 году**

**Ханты-Мансийск  
2012**

## СОСТАВИТЕЛИ:

**Сидоров А.Л.** – Уполномоченный по правам человека  
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

**Крылов А.И.** – начальник Управления – аппарата Уполномоченного по  
правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

**Гагарина Е.И.** – помощник Уполномоченного по правам человека  
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

**Данилкина Е.И.** – начальник отдела по восстановлению нарушенных прав  
граждан Управления – аппарата Уполномоченного по правам человека  
в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

**Вторушина Т.М.** – консультант отдела по восстановлению нарушенных  
прав граждан Управления – аппарата Уполномоченного по правам  
человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

**Казанцева Е.Ю.** - консультант отдела по восстановлению нарушенных  
прав граждан Управления – аппарата Уполномоченного по правам  
человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре

- В соответствии с Конституцией Российской Федерации, Федеральным конституционным законом «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и Уставом (Основным законом) автономного округа для содействия гражданам в защите их прав и законных интересов в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре учреждается должность Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Целью деятельности Уполномоченного по правам человека является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

**(статья 1 Закона автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»)**

- Не позднее чем через месяц по окончании календарного года Уполномоченный по правам человека представляет в Думу и Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа - Югры информацию о своей деятельности.

В ежегодной информации Уполномоченного по правам человека должны содержаться общие оценки, выводы и рекомендации, относящиеся к обеспечению прав и свобод человека и гражданина в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре, и должны быть указаны государственные органы автономного округа, органы местного самоуправления и должностные лица, систематически нарушающие права и свободы человека и гражданина и уклоняющиеся от принятия мер по их восстановлению и защите.

Ежегодная информация Уполномоченного по правам человека рассматривается на заседании Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры.

**(статья 13 Закона автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»)**

- Все государственные органы автономного округа, органы местного самоуправления и должностные лица обязаны содействовать Уполномоченному по правам человека и представлять по его запросам материалы и документы, необходимые для осуществления его полномочий, а также объяснения относительно юридического и фактического обоснования своих действий и решений.

Неисполнение руководителями государственных органов автономного округа, органов местного самоуправления и должностными лицами обязанностей, установленных Законом автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», вмешательство в деятельность Уполномоченного по правам человека, а равно воспрепятствование его деятельности в любой форме влечет за собой привлечение виновных к административной и дисциплинарной ответственности в порядке, установленном федеральными и окружными законами.

**(статья 16 Закона автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»)**

## **Оглавление**

<b>Введение .....</b>	<b>4</b>
<b>1. О количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека.....</b>	<b>7</b>
<b>2. Реализация конституционных прав граждан на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.....</b>	<b>10</b>
<b>2.1. Право на гражданство.....</b>	<b>10</b>
<b>2.2. Право на публичные мероприятия .....</b>	<b>14</b>
<b>2.3. Право на социальное обеспечение .....</b>	<b>21</b>
<b>2.4. Право на образование .....</b>	<b>29</b>
<b>2.5. Право на жилище, жилищно-коммунальное обслуживание.....</b>	<b>34</b>
<b>2.5.1. Право на жилище.....</b>	<b>34</b>
<b>2.5.2. Право на жилищно-коммунальное обслуживание...45</b>	
<b>3. Соблюдение прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в специальных учреждениях органов внутренних дел.....</b>	<b>55</b>
<b>4. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с общественными объединениями и со средствами массовой информации.....</b>	<b>66</b>
<b>5. Правовое просвещение в сфере прав человека и оказание юридической помощи.....</b>	<b>74</b>
<b>Заключение.....</b>	<b>80</b>

## Введение

Настоящая информация является первой ежегодной информацией Уполномоченного по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее также – Уполномоченный) о своей деятельности, соблюдении и защите прав, свобод человека и гражданина за период, прошедший со дня его вступления в должность.

Информация подготовлена в соответствии со статьей 13 Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 2 августа 1999 года № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре».

Представленная информация не содержит исчерпывающего анализа ситуации в области соблюдения и защиты прав, свобод человека и гражданина в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее также – автономный округ), однако она призвана:

- объективно и открыто охарактеризовать ситуацию по соблюдению прав человека в автономном округе;
- раскрыть механизм работы Уполномоченного при выполнении возложенных на него функций, целей и задач;
- выработать рекомендации и предложения для органов государственной власти и органов местного самоуправления по совершенствованию законодательных и организационных основ защиты прав человека.

Институт Уполномоченного по правам человека создан в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их признания и соблюдения органами государственной власти и иными государственными органами, органами местного самоуправления, их должностными лицами, государственными гражданскими и муниципальными служащими, организациями Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Деятельность Уполномоченного дополняет существующие формы и средства защиты прав и свобод человека и гражданина, не отменяет и не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, обеспечивающих защиту и восстановление нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Несмотря на то, что институт Уполномоченного по правам человека является новым для автономного округа, он получил признание и активно развивается.

Уполномоченный по правам человека выступает в качестве представителя государства в общении с населением, особое внимание уделяя его социально незащищенным слоям (пенсионерам, инвалидам, многодетным и одиноким матерям и т.п.). Занимаясь разрешением проблемных ситуаций, Уполномоченный тем самым способствует

укреплению авторитета государственной власти.

Накапливая собственный опыт в процессе практической повседневной работы, Уполномоченный ориентировался на мировой опыт, активно взаимодействовал с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации, органами государственной власти, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, со средствами массовой информации, правозащитными организациями.

Целью настоящей информации является привлечение внимания органов государственной власти, а также общественности к реализации и соблюдению прав и свобод граждан на территории автономного округа для последующего принятия мер, направленных на устранение препятствий в реализации положений Конституции Российской Федерации, которая провозглашает права и свободы человека и гражданина высшей ценностью общества и государства.

Успехи и достижения не являются специальным предметом анализа в настоящей информации, однако Уполномоченный считает необходимым включить в информацию некоторые политические и социально-экономические показатели развития автономного округа и сведения, которые отражают развитие самого института Уполномоченного по правам человека в автономном округе. Это позволяет показать условия, которые могли повлиять на состояние прав человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре в истекшем году, и способность органов власти обеспечить их гарантии и защиту в случае нарушения.

В настоящей информации отсутствуют сведения о соблюдении прав и законных интересов ребенка в автономном округе, поскольку в соответствии с Законом автономного округа от 9 июня 2009 года № 85-оз «Об Уполномоченном по правам ребенка в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» Уполномоченный по правам ребенка в Югре представляет Губернатору и в Думу автономного округа свой доклад о соблюдении прав и законных интересов ребенка.

При подготовке информации использовались:

сведения и факты, изложенные в обращениях граждан;

сведения, полученные Уполномоченными сотрудниками его аппарата в ходе выездных проверок;

материалы проверок обращений, проведенных как непосредственно Уполномоченным и сотрудниками его аппарата, так и органами государственной власти, органами местного самоуправления муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, правоохранительными органами по запросам Уполномоченного;

информация, полученная из других источников, в том числе из государственных и муниципальных органов, общественных организаций, средств массовой информации;

статистические данные, предоставленные органами государственной

власти и органами местного самоуправления, органами внутренних дел, судами, органами прокуратуры;

материалы конференций, семинаров, «круглых столов», встреч, проведенных Уполномоченным или с его участием.

В Ханты-Мансийском автономном округе – Югре институт Уполномоченного по правам человека начал функционировать с 28 января 2011 года – с момента вступления в должность первого в автономном округе Уполномоченного - А.Л. Сидорова. Определенное время занял организационный процесс формирования аппарата, который обеспечивает деятельность как Уполномоченного по правам человека, так и Уполномоченного по правам ребенка. Поэтому, несмотря на отсутствие в данной информации сведений о соблюдении в автономном округе прав и законных интересов ребенка, эти вопросы в отчетный период также находились в сфере внимания Уполномоченного и его аппарата.

## **1. О количестве и тематике обращений граждан к Уполномоченному по правам человека**

Поступающие к Уполномоченному по правам человека обращения граждан, связанные с решениями или действиями (бездействием) государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных гражданских служащих автономного округа, являются одним из источников получения информации о нарушениях прав и свобод человека и гражданина.

Рассмотрение письменных и устных обращений граждан о нарушениях их прав и свобод на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и содействие в восстановлении нарушенных прав в конкретных ситуациях является одним из основных направлений деятельности Уполномоченного.

С начала функционирования института Уполномоченного по правам человека в автономном округе (которое фактически определяется датой начала работы его аппарата, сформированного во 2 полугодии 2011 года) в адрес Уполномоченного поступило более 200 письменных и устных обращений граждан, 95 человек принято на личном приеме. Относительно небольшое количество жалоб и обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, объясняется наличием в автономном округе сложившейся и достаточно эффективно работающей системы государственных и общественных институтов по работе с обращениями граждан.

Поскольку институт Уполномоченного по правам человека до 2011 года в автономном округе не функционировал, не имеется возможности провести сравнительный анализ обращений по годам, что в свою очередь отражается на полноте и объективности представляемой информации за отчетный период.

Наибольшее количество обращений касается вопросов:

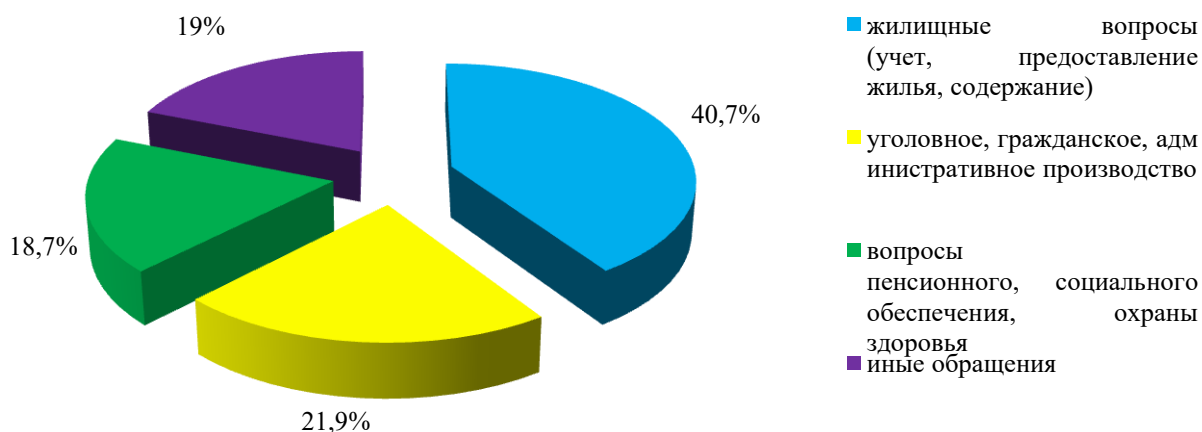
реализации норм жилищного законодательства, включая вопросы предоставления жилых помещений, выселения, жилищно-коммунальной сферы, в том числе вопросы организации и деятельности товариществ собственников жилья и управления жилым фондом, правомерности начисления оплаты за жилищно-коммунальные услуги - 40,7%;

уголовного, гражданского или административного производства - 21,9%;

пенсионного и социального обеспечения, охраны здоровья и образования - 18,7%.



### Тематика обращений граждан к Уполномоченному по правам человека

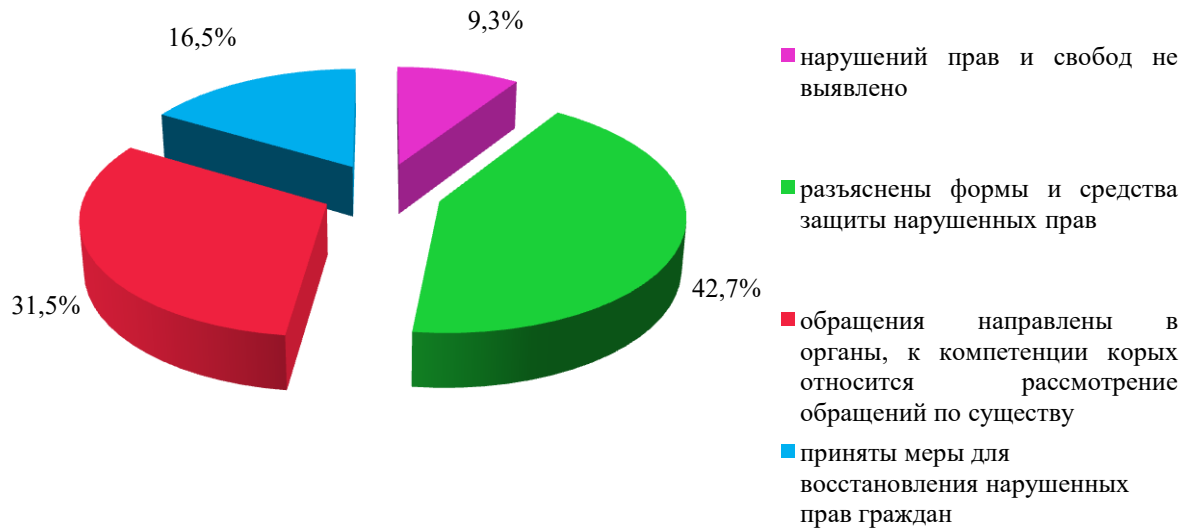


В числе обращений по вопросам уголовного, гражданского или административного производства значительную часть составляют обращения о несогласии с решениями суда (15,2% из 21,9%). Учитывая, что правосудие в Российской Федерации согласно статье 118 Конституции Российской Федерации осуществляется исключительно судами и Уполномоченный не вправе проверять либо изменять принятые ими решения, по данной категории обращений разъяснены предусмотренные законодательством Российской Федерации формы и способы защиты прав, порядок и сроки обжалования решений суда.

В ходе рассмотрения 9,3% обращений нарушений прав и свобод граждан не выявлено; по результатам изучения 42,7% обращений даны разъяснения форм и средств, которые возможно использовать для защиты нарушенных прав и свобод; 31,5% обращений направлены по подведомственности либо территориальности в органы государственной власти и органы местного самоуправления, их должностным лицам, в организации Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, к компетенции которых относится разрешение жалобы по существу; в 16,5% случаев были приняты меры для восстановления нарушенных прав граждан.

В помощь отдельным категориям граждан по делам, где усматривались системные нарушения, сотрудники аппарата Уполномоченного по правам человека составили 7 проектов процессуальных документов (исков и заявлений в суд, кассационных и надзорных жалоб).

### Результаты рассмотрения обращений граждан к Уполномоченному по правам человека



В последующих разделах настоящего доклада представлена более полная информация о защите прав граждан и по другим направлениям деятельности Уполномоченного по правам человека. При этом в них отражены те аспекты деятельности Уполномоченного, которые носили системный характер, то есть такие, по которым удалось поставить, а в некоторых случаях и решить вопросы, относящиеся к защите прав какой-либо категории граждан.

## **2. Реализация конституционных прав граждан на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры**

### **2.1. Право на гражданство**

Гражданство – это устойчивая правовая связь человека с государством, выражающаяся в совокупности их взаимных прав, обязанностей и ответственности, основанная на признании и уважении достоинства, основных прав и свобод человека и гражданина. С гражданством связаны самые существенные последствия для человека: объем его прав, свобод, обязанностей.

Принадлежность лица к гражданству того или иного государства имеет существенное значение, поскольку гражданин обладает в отношении государства всеми правами и свободами, а государство защищает своего гражданина, где бы он ни находился.

Всеобщая декларация прав человека, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, установила принцип, согласно которому все люди должны пользоваться основными правами и свободами без какой бы то ни было дискриминации.

Статьей 6 Всеобщей декларации прав человека установлено также, что каждый человек, где бы он ни находился территориально, имеет право на признание его правосубъектности.

В свете указанных международных принципов все более важное значение для России, впрочем, как и для других цивилизованных стран мира, приобретают проблемы сокращения безгражданства, упорядочения правового статуса лиц, проживающих на ее территории, обеспечения прав лиц без гражданства, а также лиц с неурегулированным правовым статусом.

Необходимо отметить, что за сравнительно небольшой период работы Уполномоченного в его адрес неоднократно поступали обращения по указанным проблемам, что свидетельствует об их актуальности, в том числе и в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

В числе этих проблем особо следует выделить проблему определения правового статуса граждан бывшего СССР, длительное время проживающих в России и не имеющих документов, удостоверяющих личность, а также проблему правового положения лиц без гражданства (имевших в прошлом гражданство СССР), освободившихся из мест лишения свободы.

Вступившие в силу в 2002 году федеральные законы от 31.05.2002 № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и от 25.07.2002 № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» создали множество проблем для бывших граждан СССР, въехавших в Россию в безвизовом порядке, т.е. на законном основании,

много лет постоянно проживающих на ее территории, но по разным причинам не приобретших российского гражданства.

На сегодняшний день в правовом тупике оказались люди преклонного возраста, которые были убеждены, что рождение и этническое происхождение дают им право считаться гражданами России, дети, прибывшие в Россию вместе с родителями, которые по незнанию не включили детей в заявление о приобретении гражданства Российской Федерации, и многие другие граждане бывшего СССР.

Но, как показывает анализ обращений к Уполномоченному, наиболее серьезные проблемы, возникают у лиц, которые отбывали наказание в уголовно-исполнительных учреждениях на территории России, и в настоящее время имеют возможности по причине наличия непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления легализовать свое нахождение на территории нашей страны.

В одном из обращений, поступивших в адрес Уполномоченного, указывается: «В январе 2011 года мой сын освободился. После выхода из колонии мы подали документы для получения вида на жительство (нам сказали, что гражданство дадут позже). Но пришел ответ из УФМС, в котором говорилось, что его судимость является непогашенной и получение вида на жительство возможно только после ее погашения. Что же нам теперь делать? Сыну 28 лет, он уже нашел работу, ждал паспорт, у него намечалась свадьба. Как быть: нет паспорта, нет вообще никакого документа, с которым можно было бы свободно жить, работать, создать семью...».

Действительно, в соответствии со статьями 7 и 9 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» наличие непогашенной или неснятой судимости за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления на территории Российской Федерации либо за ее пределами является одним из оснований для отказа в выдаче иностранному гражданину или лицу без гражданства разрешения на временное проживание и вида на жительство.

Такая позиция федерального законодателя представляется отчасти обоснованной, поскольку она обусловлена необходимостью обеспечения государственных гарантий защиты прав граждан Российской Федерации, а также необходимостью защиты основ конституционного строя и безопасности Российской Федерации.

Вместе с тем, отказ в легализации проживания указанных категорий лиц в России, по мнению Уполномоченного, может иметь негативные социальные последствия, поскольку невозможность законно проживать в стране, получить образование, поступить на работу зачастую толкает таких лиц на путь преступлений. Человек, отбывший наказание и освободившийся из мест лишения свободы, в этом отношении принадлежит к группе особого риска, невозможность легализации практически не

оставляет ему выбора. Молодой человек, не имеющий возможности создать семью, тоже вряд ли станет полноценным членом общества. Упорядочение правового статуса указанных лиц, напротив – будет способствовать декриминализации общества и снижению уровня коррупции.

Легализация выведет из тени трудовую деятельность таких жителей России. Многие из них были бы рады поступить на работу или оформить свой бизнес в соответствии с законом, платить налоги и чувствовать себя полноценными членами общества, и легализация предоставит им эту возможность.

Наконец, лица, принадлежащие к рассматриваемым категориям, уже много лет проживают на территории России. Очевидно, что при этом они не могут не сталкиваться с множеством чиновников и сотрудников правоохранительных органов. Нетрудно догадаться, каким образом складываются их взаимоотношения. Постоянные поборы, которым нелегализованные жители не в состоянии противиться, становятся неиссякаемым источником коррупции. Таким образом, легализация значительно уменьшит естественную питательную среду для коррупции и будет способствовать снижению ее уровня.

Что же касается бывших граждан СССР престарелого возраста, то легализация поможет получить давно заслуженное ими социальное обеспечение, отсутствие которого порой стоит им жизни.

В процессе изучения обозначенной выше проблемы Уполномоченному стало известно, что в настоящее время в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находится на рассмотрении проект федерального закона № 358329-5 «О внесении изменений в статью 37 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и в статьи 12 и 30 Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации» (далее – законопроект), который, в случае его принятия, мог бы значительно улучшить положение указанных выше лиц.

В частности, законопроектом предполагается ограничить перечень оснований отказа в выдаче разрешения на временное проживание, а также перечень оснований отказа в выдаче вида на жительство для граждан бывшего СССР, прибывших в Российскую Федерацию до вступления в силу Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», длительное время пребывающих на территории Российской Федерации, но не имеющих документов, подтверждающих их право пребывания (проживания) на территории Российской Федерации, в результате чего даже лица с непогашенной или неснятой судимостью за совершение тяжкого или особо тяжкого преступления (из числа наших бывших сограждан) могли бы получить разрешение на временное проживание, вид на жительство, а в дальнейшем – и гражданство Российской Федерации.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, указанный законопроект был внесен в Государственную Думу членами Совета Федерации В.И. Федоровым и К.В. Сурковым в апреле 2010 года.

Законопроект одобрен Правительством Российской Федерации и поддержан профильным комитетом – комитетом Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству.

Более того, в заключении профильного комитета Государственной Думы отмечается: «Комитет весьма позитивно оценивает и концепцию, и общую содержательную направленность рассматриваемого проекта федерального закона, поскольку - несмотря на его отдельные юридико-технические недочеты, - этот проект предусматривает давно ожидавшиеся обоснованные и действенные меры, направленные на защиту основополагающих человеческих прав достаточно большой категории лиц – наших бывших сограждан, (а по смыслу действующего законодательства Российской Федерации и наших сегодняшних соотечественников)».

Однако до настоящего времени законопроект не рассмотрен Государственной Думой даже в первом чтении.

Обеспокоенный сложившейся ситуацией, Уполномоченный обратился к депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, к председателю Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству, а также к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукину с просьбой оказать содействие в принятии названного выше законопроекта в наиболее короткие сроки.

## 2.2. Право на публичные мероприятия

Конституция Российской Федерации в статье 31 закрепляет право на свободу собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирования (далее также - право на публичные мероприятия). На реализацию данного права прямо направлен Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее – Федеральный закон «О собраниях, митингах...»).

Право на публичные мероприятия вытекает из свободы мысли и слова (естественные, неотчуждаемые свободы) и наследует их естественный, неотчуждаемый характер, являясь правом человека. Целью свободы собраний, митингов, шествий, демонстраций и пикетирования является обсуждение проблем, касающихся политики органов государственной власти, решений органов и должностных лиц местного самоуправления или протеста против них, стремление сделать свою позицию по тому или иному вопросу достоянием общественности, принудить органы государственной власти и местного самоуправления к принятию каких-либо решений. Запрет для оппозиции собираться, организовываться открыто, доводить свое мнение до органов государственной власти и местного самоуправления ведет к применению таких приемов борьбы, как тайные общества, конспиративные кружки и т.п.

Таким образом, признание свободы публичных мероприятий является как естественным, неотчуждаемым правом человека, так и политическим правом гражданина, которое является важным элементом народовластия, формой участия граждан в управлении делами государства, как на общефедеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

Участниками публичного мероприятия признаются согласно статье 6 Федерального закона «О собраниях, митингах...» граждане, члены политических партий, члены и участники других общественных объединений и религиозных организаций, добровольно участвующие в нем. Членами общественных объединений, религиозных организаций могут быть иностранцы и лица без гражданства, за исключением случаев, установленных федеральными законами и международными договорами. Таким образом, иностранцы и лица без гражданства также могут быть участниками публичных мероприятий. Это соответствует статье 11 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод от 3 сентября 1953 года, согласно которой каждый имеет право на свободу мирных собраний. Иное решение вопроса было бы недемократичным, так как лишало бы иностранцев и лиц без гражданства возможности защищать свои права и свободы в случае их нарушения на территории России путем участия в публичных мероприятиях.

Согласно положениям Федерального закона «О собраниях, митингах...» мероприятие считается публичным, начиная с одного человека, если он использует плакат, транспарант и иные средства наглядной агитации. Указанный Федеральный закон ввел необходимость письменного (документального) уведомления (информирования) организатором публичного мероприятия уполномоченного органа власти (орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации или орган местного самоуправления), что делается исключительно с целью обеспечения безопасности и правопорядка.

Момент, с которого правообладатели (организатор и потенциальные участники) могут осуществлять действия по организации проведения публичного мероприятия, увязан законодателем с фактом подачи уведомления безотносительно к реакции и действиям уполномоченных лиц (часть 1 статьи 10 Федерального закона «О собраниях, митингах...»). По сути, организатор публичного мероприятия не испрашивает у органа исполнительной власти или местного самоуправления разрешения на его проведение, а лишь информирует о своих намерениях. И, соответственно, с момента подачи уведомления организатор публичного мероприятия имеет право на информирование граждан о месте, времени и целях его проведения.

Вместе с тем, Федеральным законом «О собраниях, митингах...» установлено, что организатор публичного мероприятия не вправе проводить его, если уведомление о проведении публичного мероприятия не было подано в срок, либо если с органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления не было согласовано изменение по их мотивированному предложению места и (или) времени проведения публичного мероприятия. Учитывая уведомительный порядок проведения публичных мероприятий, согласование в данном случае не может пониматься как одностороннее властное согласие или предписание, поскольку подобное несовместимо с сущностью конституционного права на собрания и означало бы отрицание его практического, политического и социального значения. Процедура согласования публичного мероприятия является в некоторой степени необходимым условием, поскольку равно защищает и конституционные намерения (интересы, цели) организаторов публичного мероприятия и задачи по охране и поддержанию конституционного правопорядка, защите прав и законных интересов других лиц, всегда стоящие перед публичной властью. Исходя из этого, предусмотренное федеральным законодателем в части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах...» согласование должно пониматься как конституционное соглашение сторон - организатора публичного мероприятия и уполномоченных органов о фактическом месте и времени проведения мероприятия, достигнутое с учетом определенных законодательством ограничений и на основе



добросовестного обсуждения достоверно существующих обстоятельств и факторов.

К сожалению, в действительности правоприменительная практика склоняется к модели специфического разрешительного режима проведения публичных мероприятий, оставляющего за органами публичной власти право решающего усмотрения в вопросе о возможности проведения конкретного публичного мероприятия. И тогда оговоренное в Федеральном законе «О собраниях, митингах...» «согласование изменения» трансформируется в «санкционирование проведения», причем фактически произвольное, поскольку содержание процедуры согласования сводится к изложению органами публичной власти требований (условий) о проведении публичного мероприятия. При этом, факт несогласия с предложенными условиями-требованиями автоматически переводит, по мнению представителей власти, организаторов публичных мероприятий как в разряд нарушителей их административно-правовых решений, так и в разряд потенциальных правонарушителей общественного порядка, а задача самой власти в этом случае логично сводится к пресечению несанкционированных действий и привлечению виновных к ответственности.

Подобные спорные ситуации неоднократно возникали в российской судебной практике и являлись предметом рассмотрения и обсуждения на уровне Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Не стал исключением в этом вопросе и Ханты-Мансийский автономный округ – Югра.

В 2011 году в адрес Уполномоченного неоднократно поступали обращения от жителей города Мегион о невозможности реализации конституционного права на проведение собраний, митингов в связи с несогласованием органом местного самоуправления места проведения публичного мероприятия.

Как следует из материалов, представленных по одной из жалоб, затрагивающих эту проблему, жителями города Мегион 20.06.2011 в администрацию города было направлено уведомление о проведении 02.07.2011 митинга по вопросам ЖКХ. Спустя 7 дней, с нарушением трехдневного срока, установленного пунктом 2 части 1 статьи 12 Федерального закона «О собраниях, митингах...», организаторами публичного мероприятия от администрации города было получено предложение изменить место проведения публичного мероприятия во избежание возможной дестабилизации работы торговой точки, расположенной рядом с местом проведения митинга, без предложения альтернативного места для проведения митинга.

Организаторами публичного мероприятия в тот же день в адрес администрации города было направлено письмо о неприятии предложения об изменении места проведения публичного мероприятия в

связи с его необоснованностью. Не получив в ответ никакой разъяснительной информации, в назначенный день участники митинга начали приготовление к проведению публичного мероприятия, но по требованию сотрудника администрации города прекратить незаконное публичное мероприятие жители разошлись, так и не озвучив своего мнения по заявленной теме митинга.

В результате рассмотрения данного обращения Уполномоченным было установлено следующее.

В соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона «О собраниях, митингах...» публичное мероприятие может проводиться в любых пригодных для целей данного мероприятия местах в случае, если его проведение не создает угрозы обрушения зданий и сооружений или иной угрозы безопасности участников данного публичного мероприятия. Условия запрета или ограничения проведения публичного мероприятия в отдельных местах могут быть конкретизированы федеральными законами. Федеральный закон «О собраниях, митингах...» содержит исчерпывающий перечень мест, где проведение публичных мероприятий запрещено. Оснований для изменения места проведения митинга по причине возможной дестабилизации работы близлежащих торговых точек указанным выше Федеральным законом не предусмотрено.

Кроме того, Конституционный Суд Российской Федерации в своем определении от 2 апреля 2009 года № 484-О-П оценил правовую определенность положений части 5 статьи 5 Федерального закона «О собраниях, митингах...», предполагающих право уполномоченного органа власти на мотивированное предложение изменить место и время проведения публичного мероприятия. Не признав эту норму неопределенной, Конституционный Суд Российской Федерации тем не менее указал, что орган публичной власти не может запретить (не разрешить) проведение публичного мероприятия, - он вправе лишь предложить изменить место и (или) время его проведения, причем такое предложение обязательно должно быть мотивированным и вызываться либо необходимостью сохранения нормального и бесперебойного функционирования жизненно важных объектов коммунальной или транспортной инфраструктуры, либо необходимостью поддержания общественного порядка, обеспечения безопасности граждан (как участников публичного мероприятия, так и лиц, которые могут находиться в месте его проведения в определенное для этого время), либо иными подобными причинами. Законодательное закрепление исчерпывающего перечня таких причин отсутствует, так как оно необоснованно ограничивало бы дискрецию органов публичной власти по реализации своих конституционных обязанностей.

При обсуждении внесенного должностным лицом уполномоченного органа публичной власти предложения об изменении места проведения с организаторами мероприятия должна учитываться возможность

достижения цели публичного мероприятия - свободное формирование и выражение мнений, выдвижение требований по различным вопросам политической, экономической, социальной и культурной жизни страны и внешней политики (пункт 1 статьи 2 Федерального закона «О собраниях, митингах...»). Соответственно, отрицательное решение органа публичной власти не может быть обусловлено лишь причинами организационного или иного подобного характера. Что касается понятия «согласование», то заложенный в нем конституционно-правовой смысл предполагает обязанность органа публичной власти предложить организатору публичного мероприятия для обсуждения такой вариант места проведения публичного мероприятия, который позволял бы реализовать его цели. Заявители же, реализуя свое право при определении места и времени проведения мероприятия, должны, в свою очередь, предпринимать усилия по достижению согласия на основе баланса взаимных интересов.

Исходя из вышеизложенного и изучив материалы обращений жителей города Мегион, Уполномоченный пришел к выводу о том, что действия органов местного самоуправления города Мегион были не правомерны и привели к немотивированному и необоснованному ограничению прав граждан. В связи с чем Уполномоченным было направлено заключение в адрес главы города Мегион о недопустимости неправомерных действий, прямо или косвенно нарушающих и (или) ограничивающих конституционные права граждан на проведение публичных мероприятий, с рекомендациями в части правоприменения и практической реализации норм Федерального закона «О собраниях, митингах...». Дополнительно Уполномоченным на основе информации, представленной органами местного самоуправления муниципальных образований автономного округа, был проведен мониторинг реализации права граждан на публичные мероприятия на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры за 2011 год с целью выявления случаев несогласования мест и времени проведения публичных мероприятий.

Анализ судебной практики и практики применения Федерального закона «О собраниях, митингах...», в том числе на территории автономного округа, показывает, что необходим иной уровень конституционной конкретизации реализации права на собрания и митинги, который максимально полным, содержательным образом смог бы определить, какой должна быть конституционная модель правоприменительного согласования места и времени проведения публичного мероприятия, о котором его организаторы уведомили уполномоченные органы. Внесение соответствующих изменений в Федеральный закон «О собраниях, митингах...» позволит минимизировать угрозу публичных злоупотреблений должностными лицами, а также организаторами и участниками публичных мероприятий.

Федеральный закон «О собраниях, митингах...» не устанавливает четких и исчерпывающих оснований для запрета публичного мероприятия, а его отдельные формулировки в силу своей неопределенности допускают возможность произвольного толкования и применения в целях фактического запрета публичного мероприятия органом власти, порождая тем самым предпосылки для объективного конфликта между организаторами публичного мероприятия и органами власти.

По мнению Уполномоченного, до урегулирования вопроса на законодательном уровне уже сегодня необходимо выстраивать конструктивный диалог между органами власти и организаторами публичных мероприятий с целью достижения консенсуса и предотвращения злоупотреблений процедурой «согласования» при подготовке и проведении публичных мероприятий на территории автономного округа.

Решение этой задачи видится в разработке Департаментом внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, осуществляющим в том числе функции по нормативному правовому регулированию в сфере обеспечения прав граждан на проведение публичных мероприятий, методических рекомендаций для органов местного самоуправления автономного округа по вопросам правоприменения и практической реализации норм Федерального закона «О собраниях, митингах...».

В рамках вопроса о реализации конституционного права на собрания также следует сказать о практике ограничения числа участников публичного мероприятия решением органа власти. Несмотря на то, что подобных обращений в течение 2011 года в адрес Уполномоченного не поступало, Уполномоченный считает необходимым уделить этому внимание в целях предупреждения возникновения возможной законодательной неопределенности в вопросе о допустимом количестве участников публичного мероприятия.

Как известно, Федеральный закон «О собраниях, митингах...» не регламентирует численность участников публичного мероприятия, а определение норм заполняемости территории, на которой проходит публичное мероприятие, относит к компетенции регионального законодателя. В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре постановление Правительства автономного округа № 328-п «Об установлении норм предельной заполняемости территории (помещения) в местах проведения публичного мероприятия» было принято 09.09.2011. Названный нормативный правовой акт также, как и в большинстве других российских регионов устанавливает нормы заполняемости одного квадратного метра территории проведения публичного мероприятия. Однако существует проблема в получении официальной информации о границах и размерах площадей и улиц в населенных пунктах. Это может создать предпосылки для использования

указанного показателя в качестве инструмента для ограничения конституционного права на мирные собрания. Названный выше Федеральный закон налагает на организатора публичного мероприятия обязанность обеспечить соблюдение предельной нормы заполняемости. В Российской Федерации известны случаи, когда организаторы публичных акций наказывались за то, что в них приняло участие больше граждан, чем было рекомендовано властями. Между тем, любое подлинно публичное мероприятие имеет своей целью привлечь внимание граждан. Популярная и успешная акция не может не собрать много участников. Наказывать за это организаторов – абсурдно. Таким образом, в целом механизм применения норм заполняемости пока очень далек от правовой определенности, а потому нуждается в доработке со стороны федеральных органов государственной власти.

### 2.3. Право на социальное обеспечение

Статья 7 Конституции Российской Федерации провозгласила Россию социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, закрепила, что в Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда, обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Конкретизация этого положения содержится в статье 39 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой каждому гарантируется социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности, потери кормильца, для воспитания детей и в иных случаях, установленных законом.

Закрепление права на социальное обеспечение в Конституции Российской Федерации соответствует общепризнанным принципам и нормам международного права. Так, Всеобщая декларация прав человека в статье 22 провозгласила право каждого человека, как члена общества, на социальное обеспечение.

Статья 25 Декларации закрепляет, что каждый человек имеет право на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинской уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам.

Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах, ратифицированный Президиумом Верховного Совета СССР 18 сентября 1973 года, признал право каждого человека на социальное обеспечение, включая социальное страхование, а также право каждого на достаточный уровень жизни для него и его семьи, включая достаточное питание, одежду и жилище, и на непрерывное улучшение условий жизни.

Таким образом, право на социальное обеспечение признается одной из общечеловеческих ценностей в цивилизованном обществе, а потому – реализация и защита прав граждан в области социального обеспечения является одной из важнейших задач Российской Федерации как социального государства.

Залогом эффективной реализации и защиты прав граждан в области социального обеспечения, по мнению Уполномоченного, в первую очередь является наличие последовательного, логичного, и четкого правового регулирования.

Обращения граждан, поступающие в адрес Уполномоченного, а также анализ законодательства о социальном обеспечении позволяют сделать вывод, что в настоящее время нормы, содержащиеся в законодательстве, не обеспечивают в полной мере реализацию и защиту права граждан на социальное обеспечение. Это обусловлено неоднозначностью и противоречивостью принимаемых нормативных актов, постоянными изменениями законодательства в области социального обеспечения, что оставляет возможность произвольного толкования законодательства правоприменительными органами.

В качестве одного из наиболее ярких примеров, свидетельствующих о несовершенстве действующего федерального законодательства в области социального обеспечения, можно привести обращение, поступившее в адрес Уполномоченного от работников одного из медицинских учреждений города Сургут. В обращении говорится о проблеме, возникшей у медицинских работников учреждения при реализации права на досрочное пенсионное обеспечение.

Для более четкого понимания проблемы необходимо обратиться к нормам действующего пенсионного законодательства.

Так, подпунктом 20 пункта 1 статьи 27 Федерального закона от 17.12.2001 № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» установлено, что лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения не менее 25 лет в сельской местности и поселках городского типа и не менее 30 лет в городах, сельской местности и поселках городского типа либо только в городах, независимо от их возраста трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения пенсионного возраста, установленного статьей 7 названного Федерального закона (60 лет для мужчин и 55 лет для женщин).

Причем, из нормы, закрепленной в части 2 этой же статьи следует, что право на назначение пенсии в связи с лечебной и иной деятельностью по охране здоровья имеют только лица, осуществлявшие эту деятельность в определенных медицинских организациях и на определенных должностях, перечень которых утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 29.10.2002 № 781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Работники названного выше медицинского учреждения, имеющего организационно-правовую форму – общество с ограниченной ответственностью, а в наименовании слова –

«Учреждение здравоохранения лечебно-диагностический центр» обращались в территориальные отделения Пенсионного фонда Российской Федерации по городу Сургуту и по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре за досрочным назначением трудовой пенсии по старости, однако в досрочном назначении пенсии им было отказано.

В качестве одной из причин отказа органами пенсионного обеспечения указывалось, что медицинскую организацию, имеющую такое наименование, нельзя отнести ни к одному из видов медицинских центров, перечисленных в пункте 8 Списка должностей и учреждений, работа в которых засчитывается в стаж работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости лицам, осуществлявшим лечебную и иную деятельность по охране здоровья населения в учреждениях здравоохранения, в соответствии с подпунктом 20 пункта 1 статьи 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 29 октября 2002 года №781 (далее – Список должностей и учреждений), поскольку в Списке должностей и учреждений названы только лечебно-диагностические центры Генерального штаба, какого-либо вида Вооруженных Сил Российской Федерации, военного округа и флота, а иных видов лечебно-диагностических центров не предусмотрено.

Не менее важной причиной отказа в досрочном назначении пенсии, по мнению органов пенсионного обеспечения, является то обстоятельство, что организационно-правовая форма медицинской организации – общество с ограниченной ответственностью (коммерческая организация), а не «учреждение», тогда как в наименовании и тексте Списка должностей и учреждений присутствует именно слово «учреждение» (хотя и без уточнения – является ли это указанием на организационно-правовую форму юридического лица или собирательным понятием, обозначающим организации, оказывающие услуги в области здравоохранения).

Пенсионный фонд Российской Федерации подтвердил точку зрения территориальных отделений о том, что медицинские работники указанного медицинского учреждения не имеют права на досрочное назначение трудовой пенсии по старости.

Анализ правоприменительной практики в сфере реализации медицинскими работниками права на досрочное назначение пенсии, проведенный в аппарате Уполномоченного, показал, что подобные ситуации далеко не единичны, а позиция органов пенсионного обеспечения в таких случаях всегда основана только на буквальном толковании действующего законодательства.

Между тем, судебная практика свидетельствует об ином подходе к решению подобных спорных вопросов.

Так, в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 20.12.2005 № 25 «О некоторых вопросах, возникших у судов при рассмотрении дел, связанных с реализацией гражданами права



на трудовые пенсии» указано, что при рассмотрении споров, возникших в связи с отказом в досрочном назначении трудовой пенсии по старости, вопрос о виде (типе) учреждения (организации), тождественности выполняемых истцом функций, условий и характера деятельности тем работам (должностям, профессиям), которые дают право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, должен решаться судом исходя из конкретных обстоятельств каждого дела, установленных в судебном заседании (характера и специфики, условий осуществляемой истцом работы, выполняемых им функциональных обязанностей по занимаемым должностям и профессиям, нагрузки, с учетом целей и задач, а также направлений деятельности учреждений, организаций, в которых он работал и т.п.).

Из правовой позиции, выраженной в определении Конституционного Суда Российской Федерации от 04.03.2004 № 81-О, вытекает, что право на назначение пенсии ранее достижения общеустановленного пенсионного возраста не связывается законодателем с организационно-правовой формой и наименованием организации, в которой осуществляется лечебная деятельность. Решающее значение имеет вопрос о тождественности должностей и учреждений здравоохранения, должностям и учреждениям, с учетом работы в которых досрочно назначается пенсия и которые предусмотрены указанным выше Списком должностей и учреждений, а также тождественность выполняемой работником лечебной и иной работы по охране здоровья населения, дающей право на досрочную пенсию.

С учетом позиции Конституционного Суда Российской Федерации термин «учреждение здравоохранения» толкуется в судебной практике расширительно и применяется ко всем субъектам здравоохранения, в том числе к коммерческим организациям здравоохранения, созданным в иной организационно-правовой форме, отличной от организационно-правовой формы – «учреждение», целью деятельности которых является лечебная и иная работа по охране здоровья населения.

Например, в постановлении Президиума Санкт-Петербургского городского суда от 25.06.2008 № 44г-192/08, говорится, что «...право на получение досрочной пенсии не может быть поставлено в зависимость от организационно-правовой формы организации, в которой осуществлялась лечебная деятельность, ее формы собственности (государственная или частная), коммерческой или некоммерческой цели деятельности. То обстоятельство, что Список должностей и учреждений устанавливает перечень должностей для учреждений здравоохранения, работа в которых дает право на получение досрочной пенсии в связи с лечебной деятельностью, как и отсутствие в разделе «Наименование учреждений» данного Списка должностей и учреждений такого наименования как «хозяйственное общество» («общество»), не может служить основанием к отказу в иске без проверки юридически значимых обстоятельств,

связанных с тождеством конкретной организации, осуществляющей лечебную деятельность, организациям, указанным в Списке должностей и учреждений».

В качестве примера можно привести еще ряд судебных решений по аналогичным вопросам (определение Московского городского суда от 18.04.2011 по делу № 33-11235, постановление ФАС Волго-Вятского округа от 07.04.2011 по делу № А17-4011/2010), когда, разрешая спор, суды исходят из того, что отсутствие в Списке должностей и учреждений дословного наименования лечебных учреждений, у работников которых возникли проблемы с досрочным пенсионным обеспечением, не должно служить основанием к отказу в назначении медицинским работникам таких учреждений (организаций) досрочной пенсии.

Учитывая сложившуюся судебную практику, Уполномоченный приходит к выводу о том, что правоприменительная практика органов пенсионного обеспечения в сфере реализации медицинскими работниками права на досрочное назначение пенсии основана на ограничительном толковании норм действующего законодательства, в частности, постановления Правительства Российской Федерации от 29 октября 2002 года №781 «О списках работ, профессий, должностей, специальностей и учреждений, с учетом которых досрочно назначается трудовая пенсия по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», и об утверждении Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьей 27 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», что создает правовой дисбаланс: ставит работников, выполняющих одинаковые функции, в неравные правовые условия и, соответственно, приводит к нарушению пенсионных прав отдельных категорий медицинских работников, имеющих право на досрочное назначение трудовой пенсии без какой бы то ни было дискриминации.

Как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, соблюдение принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации, означает помимо прочего запрет вводить такие различия в правах лиц, принадлежащих к одной и той же категории, которые не имеют объективного и разумного оправдания (запрет различного обращения с лицами, находящимися в одинаковых или сходных ситуациях); при равных условиях субъекты права должны находиться в равном положении.

В свете обозначенной позиции Конституционного Суда Российской Федерации проблема нарушения пенсионных прав отдельных категорий медицинских работников представляется Уполномоченному особенно значимой и актуальной.

Поскольку решение указанной проблемы возможно лишь путем внесения изменений в федеральное законодательство, Уполномоченный

обратился в Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации – федеральный орган исполнительной власти, наделенный полномочиями в сфере здравоохранения и социального обеспечения с просьбой рассмотреть возможность внесения изменений в законодательство Российской Федерации, регулиующее вопросы досрочного пенсионного обеспечения отдельных категорий медицинских работников.

К проявлениям проблемы концептуальной непроработанности законодательства, регулирующего вопросы социального обеспечения, можно отнести крайне низкий уровень компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом или престарелым, а также порядок их осуществления.

В этом плане показательно обращение, поступившее к Уполномоченному от гражданина С. Суть обращения заключается в следующем.

Указом Президента Российской Федерации от 26.12.2006 № 1455 «О компенсационных выплатах лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» установлены ежемесячные компенсационные выплаты в размере 1200 рублей неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за инвалидом I группы, ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет, а также за престарелым, нуждающимся по заключению лечебного учреждения в постоянном постороннем уходе либо достигшим возраста 80 лет. Целью этих выплат, как сказано в Указе, является усиление социальной защищенности нетрудоспособных граждан.

Компенсационные выплаты устанавливаются одному неработающему трудоспособному лицу в отношении каждого указанного нетрудоспособного гражданина на период осуществления ухода за ним. В результате чегонетрудоспособный гражданин получает компенсацию тех затрат (хотя бы их части), которые он несет в связи с оплатой работы своим помощникам, тем, кто помогает ему решать бытовые проблемы, посещать официальные учреждения, подавать обращения и совершать тому подобные необходимые для каждого человека действия сверх тех, которые осуществляют социальные работники государственной социальной службы.

Вместе с тем, далеко не все «неработающие трудоспособные лица», осуществляющие уход за инвалидами или престарелыми, имеют право на получение компенсационных выплат, поскольку по смыслу принятого во исполнение Указа постановления Правительства Российской Федерации от 04.06.2007 № 343 «Об осуществлении ежемесячных компенсационных выплат неработающим трудоспособным лицам, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами» под «неработающими трудоспособными лицами» понимаются лишь граждане, способные к труду, но оставившие работу (не поступившие на работу) ввиду необходимости осуществления

ухода за нетрудоспособными лицами и не имеющие вследствие этого какого-либо иного дохода в виде заработка или пенсии (пособия).

Таким образом, в настоящее время действующее федеральное законодательство не позволяет осуществлять компенсационные выплаты неработающим и получающим пенсию или пособие по безработице близким родственникам или иным лицам, осуществляющим уход за инвалидами и другими нетрудоспособными гражданами, фактически превращая тем самым нормы Указа в декларацию, а инвалидов и других лиц с ограниченными возможностями зачастую обрекая на невозможность получения полноценного ухода.

Следует отметить, что в процессе анализа приведенных выше норм, регулирующих осуществление компенсационных выплат, возникает еще и масса вопросов, на которые действующее федеральное законодательство, к сожалению, не дает никаких ответов. Так, например, как упоминалось ранее, компенсационные выплаты предназначаются лишь для таких помощников нетрудоспособных граждан, которые не имеют иных средств к существованию, кроме как уход за нетрудоспособными. То есть, уход за инвалидами и престарелыми - это их постоянная профессиональная деятельность. А теперь простая арифметика подскажет, сколько нужно «взять на обслуживание» нетрудоспособных, чтобы обеспечить себе хотя бы официальный прожиточный минимум, - не менее 5 человек. Ну и каково в таком случае будет качество ухода? Вопрос риторический.

Много ли при такой арифметике неработающих трудоспособных граждан захочет зарабатывать себе на жизнь обслуживанием инвалидов и престарелых? Опять-таки вопрос риторический.

По этому поводу С. в своем обращении к Уполномоченному указывает, что «ни один безработный трудоспособный гражданин, не имеющий никаких доходов (а таких в нашей стране практически нет, поскольку большинство неработающих получают пенсию, пособие по безработице и т.п.), никогда не будет ухаживать за инвалидом и другими лицами, которые нуждаются в постоянном постороннем уходе, за 1200 рублей в месяц, когда, ничего не делая, он может получать, например, пособие по безработице в размере прожиточного минимума...». С таким доводом заявителя, действительно, трудно не согласиться.

Далее возникают следующие вопросы: если человек фактически имеет возможность осуществлять уход, но является пенсионером по старости или получает пособие по безработице, то почему установлен запрет на назначение его получателем компенсационной выплаты? Разве препятствует осуществлению ухода получение пенсии или поиск работы, пока ее нет? Кстати, человек ищущий работу, но не получающий пособие по безработице, имеет право на получение данной компенсационной выплаты. Снова возникает вопрос: почему такие разные права у безработных? Например, безработные, направляемые на общественные работы, сохраняют право на пособие по безработице (под

общественными работами в Законе Российской Федерации от 19.04.1991 № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» понимается трудовая деятельность, имеющая социально полезную направленность и организуемая в качестве дополнительной социальной поддержки граждан, ищущих работу). Чем же тогда отличаются эти безработные от тех, кто выполняет социально важную функцию ухода за нетрудоспособными людьми?

Обозначенная проблема несовершенства действующего законодательства является весьма актуальной для людей с ограниченными возможностями, о чем свидетельствуют многочисленные обращения граждан в органы государственной власти и в суды, однако до настоящего времени проблема не нашла своего разрешения на федеральном уровне.

Указанная проблема уже была предметом внимания Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, который в своем ежегодном докладе за 2009 год, направленном, в том числе, Президенту Российской Федерации, палатам Федерального Собрания Российской Федерации и в Правительство Российской Федерации, подчеркнул, что «...причина столь унижительно низких размеров указанных компенсаций, а равно и унижительных ограничений на их выплату не в душевной черствости должностных лиц, все это придумавших. Главное в том, что ни у государства, ни в обществе не сформировалось понимание одной простой и очевидной истины: лицо, добровольно осуществляющее уход за нетрудоспособным или престарелым человеком, берет на себя часть социальных функций государства, нередко в ущерб собственным желаниям и интересам. Такое самопожертвование заслуживает, как представляется, большего понимания и, разумеется, адекватного материального поощрения». Полностью разделяя такую точку зрения, но осознавая при этом всю остроту и социальную значимость этой проблемы, Уполномоченный, тем не менее, обратился к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации с просьбой вновь поставить этот вопрос перед Президентом Российской Федерации.

Есть уверенность, что компенсационные выплаты за осуществление ухода должны стать реальной поддержкой людям с ограниченными возможностями, нуждающимся в особой социальной защите со стороны государства, для чего необходимо либо размер выплаты увеличить так, чтобы он был значительно выше прожиточного минимума (тогда это будет пособие), либо рассмотреть вопрос о том, чтобы выплата могла производиться, в том числе и неработающим лицам, получающим пенсию, пособие по безработице или иную социальную выплату, осуществляющим уход за нетрудоспособными гражданами.

## **2.4. Право на образование**

В документах ЮНЕСКО зафиксировано, что образование не может рассматриваться как роскошь или привилегия. Оно представляет собой абсолютную необходимость. Без широкого распространения образования в мире не может быть ни демократии, ни справедливости, ни прогресса. Право на образование является правом на участие в жизни современного мира.

В Российской Федерации право граждан на образование зафиксировано в статье 43 Конституции Российской Федерации. Статья закрепляет за каждым право на образование и гарантирует общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования, а на конкурсной основе - бесплатность высшего образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях или на предприятиях.

В последнее десятилетие превалирует понимание образования как сферы, призванной обслуживать производство. Неслучайно сегодня распространена такая точка зрения, что специалистов нужно ровно столько, сколько нужно промышленности. В связи с этим есть стремление перевести образование на платную основу. Такой подход к образованию, по мнению Уполномоченного, является ошибочным. При планировании развития образования, его финансовом обеспечении следует исходить из того, что государство обязано не только удовлетворить потребность личности на бесплатное получение любого уровня образования (хотя бы один раз), но и стимулировать гражданина к получению образования, поскольку получение образования с одной стороны обеспечивает гражданину его жизненное благополучие, положение в обществе, статус, а с другой - обеспечивает общество и государство образованными кадрами, что определяет темпы развития государства, является определяющим фактором ускорения научно-технического прогресса и фактором стабильности общества и демократии.

Закрепленное в статье 43 Конституции Российской Федерации право каждого на образование реализуется в зависимости от специфики вида и формы образования, а также иных обстоятельств. К реализации конституционного права на образование подключается действие норм отраслевого федерального законодательства об образовании, законов об образовании субъектов Российской Федерации, в результате применения которых нередко возникают спорные ситуации в части реализации права на получение образования.

К Уполномоченному обратился гражданин Ж. с жалобой на нарушение конституционных прав его сына на общедоступное бесплатное среднее профессиональное образование.

В частности, в обращении говорится, что согласно Конституции Российской Федерации среднее профессиональное образование входит в

число уровней общедоступного и бесплатного образования, которое граждане России могут получить на бесконкурсной основе.

Однако на практике возможность бесплатного обучения в государственных и муниципальных учреждениях среднего профессионального образования есть далеко не у всех. Так, сын заявителя проходит обучение в Автономном учреждении Ханты-Мансийского автономного округа – Югры среднего профессионального образования «Ханты-Мансийский технолого-педагогический колледж» на платной основе, поскольку бесплатное обучение в колледже осуществляется в пределах ограниченного количества бюджетных мест, замещаемых по конкурсу, а вне лимита бюджетных мест среднее профессиональное образование осуществляется на платной договорной основе.

Также в обращении отмечается, что Конституция России - основной закон, имеющий высшую юридическую силу и прямое действие, а законы и иные правовые акты Российской Федерации не должны ей противоречить и препятствовать реализации конституционных прав граждан. Вопреки этой конституционной гарантии в пункте 3 статьи 5 Закона Российской Федерации от 10.07.92 № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании») указано, что бесплатное получение среднего профессионального образования возможно только на конкурсной основе, т.е. оно становится не общедоступным, что, по мнению заявителя, нарушает конституционное право его сына.

В целях всестороннего изучения и рассмотрения обращения гражданина Ж., вопрос о соблюдении положений статьи 43 Конституции Российской Федерации в части гарантированности, общедоступности и бесплатности среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях был вынесен на заседание Экспертного совета по вопросам прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее – Экспертный совет).

Приведем некоторые выдержки из подготовленного по данному вопросу экспертного заключения, утвержденного решением Экспертного совета от 15.11.2011 №2.

«Общедоступность и бесплатность среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях гарантировано Конституцией Российской Федерации (часть 2 статьи 43). Юридическое содержание этого положения может быть понято лишь во взаимосвязи с частью 1 той же статьи Конституции: каждый имеет право на образование. В этом случае под правом на образование конституционный законодатель понимает не социальное благо, в обязательном порядке предоставляемое каждому за счет средств бюджетов всех уровней, а право свободного доступа к образованию, которое не может быть ограничено по дискриминационным основаниям и зависит от выбора родителей или самого лица, получающего

образование. Более точной в этом смысле является формулировка Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Никому не может быть отказано в праве на образование» (статья 2 Протокола № 1 к Конвенции). Таким образом, ни одному человеку (гражданину, иностранцу, лицу без гражданства) не может быть запрещено получать образование ни под каким предлогом. В отличие от этого права, принадлежащего всем, право на бесплатное образование уже является благом, предоставление которого невозможно без финансового обеспечения. Именно поэтому в части 2 статьи 43 не указан субъект, являющийся получателем этого блага. Государство лишь гарантирует общедоступность образования, то есть создает единые и равные условия его получения для всех и гарантирует существование бесплатного дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в публичных образовательных учреждениях и на предприятиях. Но оно не гарантирует такое бесплатное образование всем и в неограниченном объеме. В противном случае обсуждаемое положение звучало бы так: «Каждому гарантировано бесплатное дошкольное, основное общее и среднее профессиональное образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии».

Полномочие по определению субъекта права на бесплатное образование и полномочие по установлению того объема образовательных услуг, которые предоставляются для обучающегося бесплатно, то есть за счет бюджетов всех уровней, принадлежит такому субъекту конституционного права, который, согласно действующей Конституции, наделен правом регулирования прав и свобод человека и гражданина. В соответствии с подпунктом «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации это право принадлежит Российской Федерации, то есть осуществляется исключительно федеральным законом.

В настоящее время федеральным законом, которым регулируется порядок осуществления права на образование, является Закон Российской Федерации «Об образовании», в пункте 3 статьи 5 которого сказано, что «государство гарантирует гражданам общедоступность и бесплатность дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования и начального профессионального образования, а также на конкурсной основе бесплатность среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях в пределах федеральных государственных образовательных стандартов...». Таким образом, федеральный законодатель определил, что субъектом права на доступное и бесплатное образование являются граждане Российской Федерации, каждому из которых предоставляется возможность получения бесплатного дошкольного, среднего общего и начального профессионального образования. В части регулирования права



на бесплатное образование противоречий с требованиями Конституции Российской Федерации нет.

Порядок финансирования деятельности образовательных учреждений среднего профессионального образования, включая финансирование расходов на обучение (чем обеспечивается бесплатность образования) регулируется Типовым положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2008 года № 543 (далее – Положение). Оно предусматривает возможность получения среднего профессионального образования как за счет средств федерального бюджета (если учебное заведение находится в ведении федерального органа исполнительной власти), так и за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации. В первом случае количество бюджетных мест определяется в соответствии с заданиями (контрольными цифрами), которые устанавливаются тем федеральным министерством или ведомством, в ведении которого находится образовательное учреждение. Во втором случае порядок определения количества таких мест устанавливается органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно (пункт 12 Положения). Вместе с тем, образовательным учреждениям дано право целевого набора учащихся и обучения сверх заданий (контрольных цифр) по договору (пункт 63 Положения). Это означает, что количество обучающихся на бюджетной основе может быть меньше общего количества обучающихся. Поэтому прием граждан в образовательное учреждение среднего профессионального образования для получения образования соответствующего уровня осуществляется на конкурсной основе (пункт 14 Положения), что соответствует положениям Закона РФ «Об образовании», но во взаимосвязи со статьей 43 Конституции Российской Федерации вызывает определенные вопросы.

В целях обеспечения государственных гарантий доступности и бесплатности среднего профессионального образования на территории Ханты-Мансийского автономного округа - Югры членами Экспертного совета было предложено следующее.

Во-первых, следует использовать возможности, предоставляемые Концепцией Федеральной целевой программы развития образования на 2011 - 2015 годы, которая утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 февраля 2011 года № 163-р. Она подразумевает дополнительное, сверх установленных нормативов, финансовое обеспечение среднего профессионального образования в форме федеральных субсидий. Такие субсидии будут предоставляться на конкурсной основе при выполнении ряда условий, в частности, в случае принятия субъектом Российской Федерации комплексной программы развития профессионального образования, направленной на достижение стратегических целей инновационного развития и стимулирование взаимодействия организаций науки, высшего, среднего и начального

профессионального образования, российских и зарубежных компаний в рамках общих проектов и программ развития. Целевые образовательные программы в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре есть, но в рамках указанной Концепции принята и осуществляется только одна программа - «Новая школа Югры» на 2010-2013 годы, которая не затрагивает среднего профессионального образования. В связи с чем, по мнению членов Экспертного совета, необходима разработка дополнительной программы, предусматривающей развитие среднего профессионального образования в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре. Инициатива членов Экспертного совета полностью поддерживается и Уполномоченным.

Во-вторых, целесообразно инициировать обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании положений части 2 статьи 43 Конституции Российской Федерации, поскольку именно федеральным законодателем предлагается различное толкование этих положений, в то время как региональный законодатель обязан следовать положениям федерального законодательства. В результате такого обращения Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, будучи принятым, установит конституционно-правовой смысл положений Конституции, который станет обязательным для федерального законодателя и в перспективе найдет отражение в нормах федерального законодательства, что позволит избежать двоякого толкования. В соответствии с частью 5 статьи 125 Конституции Российской Федерации правом запроса о толковании Конституции Российской Федерации на уровне субъекта Российской Федерации располагает только его законодательный орган. В связи с чем Управлением – аппаратом Уполномоченного по правам человека в автономном округе было направлено обращение в Думу Ханты-Мансийского автономного округа - Югры с предложением инициировать такой запрос.

Возвращаясь к обращению гражданина Ж. и разрешению его вопроса по существу, следует отметить, что после обращения Уполномоченного в различные инстанции администрация образовательного учреждения, в котором обучается сын заявителя, учитывая материальное положение семьи гражданина Ж., предложила предоставление льготы по оплате обучения за счет внебюджетных средств учебного заведения.

Уполномоченный считает, что право на образование занимает особо важное положение в системе прав и свобод человека, является необходимым фактором развития личности, интеллектуального потенциала страны, политической и экономической системы общества, поэтому следует не только сохранять, но и развивать ныне действующую систему государственного образования.

## **2.5. Право на жилище, жилищно-коммунальное обслуживание**

### **2.5.1. Право на жилище**

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 в качестве составной части права на достаточный жизненный уровень закреплено также в Международном пакте об экономических, социальных и культурных правах от 16 декабря 1966 года. Необходимость уважения жилища человека констатирована и в статье 8 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод.

С учетом положений международных правовых актов Конституция Российской Федерации (статья 40) провозгласила в числе основных прав и свобод человека и гражданина право на жилище.

Конституционное право на жилище 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, исключения случаев произвольного лишения граждан жилища (статьи 25, 40 Конституции Российской Федерации).

Право на жилище – одно из важнейших социально-экономических прав граждан России, поскольку жилище относится к основным материальным условиям жизни человека, более того, – оно является наиболее желаемым и необходимым для человека материальным благом. Потребность человека в жилище возникает с момента его рождения и сохраняется на всем протяжении его жизни, то есть носит постоянный характер. Именно по этим причинам жилищная проблема была и остается одной из наиболее значимых социальных проблем.

Общепризнано, что права человека имеют смысл для человека и общества, если они реализуются. Обеспечение реализации прав граждан требует от государства осуществления целого комплекса мер, создания системы правовых и материальных гарантий. Все сказанное в полной мере относится и к праву граждан на жилище.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008

№ 1662-р, в качестве стратегической цели государственной жилищной политики названо обеспечение доступности жилья для всех категорий граждан, а также соответствия объема комфортного жилищного фонда потребностям населения.

Для разных групп населения государственная жилищная политика строится по-разному. Для малоимущих граждан – это предоставление жилья по договору социального найма жилого помещения и приобретение жилья по государственным жилищным сертификатам. Для граждан с доходами ниже средних, которые, тем не менее, не могут быть отнесены к категории малоимущих - создание системы мер государственной поддержки, позволяющих таким гражданам обеспечивать себя жильем в соответствии с социальными стандартами, в основном рыночными методами. Для граждан с доходами выше средних - поддержка развития и стабильного функционирования рынка жилья, позволяющего удовлетворять их платежеспособный спрос на жилье.

В Ханты-Мансийском автономном округе - Югре для обеспечения населения доступным жильем и создания рыночного механизма обеспечения жилыми помещениями граждан автономного округа на протяжении последних пяти лет реализовалась Программа «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2005 - 2015 годы. За период ее реализации с 2006 по 2010 годы участниками программы стали более 32 400 семей.

Утвержденная постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 23.12.2010 № 368-п новая целевая программа Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2011 - 2013 годы и на период до 2015 года» предусматривает предоставление мер государственной поддержки для улучшения жилищных условий 39 194 семьям.

Целевой программой предусмотрен ряд мероприятий, направленных на создание условий, которые способствуют улучшению жилищных условий населения и повышению доступности жилья, в том числе подпрограммы «Обеспечение жильем граждан, выезжающих из Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в субъекты Российской Федерации, не относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям», «Доступное жилье молодым», «Обеспечение жильем молодых семей в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2011-2015 годы», «Обеспечение жилыми помещениями граждан из числа коренных малочисленных народов в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «Ипотечное жилищное кредитование», «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан».

Подпрограммы «Доступное жилье молодым» и «Обеспечение жильем молодых семей в соответствии с федеральной целевой программой

«Жилище» на 2011 - 2015 годы» позволяют улучшить жилищные условия при помощи государственной поддержки молодым жителям Югры.

Молодые семьи, как правило, приобретают первое в своей жизни жилье, а значит, не имеют в собственности жилое помещение, которое можно использовать в качестве обеспечения уплаты первоначального взноса при получении ипотечного жилищного кредита или займа. К тому же, они еще не имеют возможности накопить на эти цели необходимые денежные средства. Вместе с тем, эта категория жителей автономного округа имеет хорошие перспективы роста заработной платы по мере повышения квалификации. При этом, государственная помощь, заключающаяся в предоставлении средств на уплату первоначального взноса при получении ипотечных жилищных кредитов или займов, погашении части задолженности по имеющимся ипотечным кредитам, будет являться для них дополнительным стимулом дальнейшего профессионального роста и повышения уровня квалификации, поскольку именно эти факторы будут способствовать росту заработной платы.

На 1 января 2011 года более 23 тысяч молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, изъявили желание участвовать в подпрограммах «Доступное жилье молодым» и «Обеспечение жильем молодых семей в соответствии с федеральной целевой программой «Жилище» на 2011 - 2015 годы», что говорит о востребованности этих подпрограмм и необходимости оказания государственной поддержки этой категории граждан.

Ханты-Мансийский автономный округ - Югра является исконным местом проживания коренных малочисленных народов Севера. В этой связи одним из приоритетов в деятельности органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры при решении жилищной проблемы является поддержка семей из числа коренных малочисленных народов Севера.

В рамках целевой программы «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2011 - 2013 годы и на период до 2015 года» в настоящее время реализуется подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями граждан из числа коренных малочисленных народов Севера в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», которая предусматривает предоставление только в 2011 году государственной поддержки на улучшение жилищных условий за счет средств бюджета автономного округа 500 семьям из числа коренных малочисленных народов Севера. Это значительно приблизит округ к кардинальному решению проблемы обеспечения жильем коренных малочисленных народов, проживающих на территории автономного округа, так как ликвидирует почти треть очередников этой категории.

Еще одним социально значимым направлением деятельности органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры по решению жилищной проблемы является переселение

инвалидов и пенсионеров в субъекты Российской Федерации, не относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

С целью оказания мер государственной поддержки этой категории граждан действует подпрограмма «Обеспечение жилыми помещениями граждан, выезжающих из Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в субъекты Российской Федерации, не относящиеся к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям», в процессе реализации которой мерами государственной помощи в виде предоставления субсидий на приобретение жилья планируется обеспечить более 2 000 семей.

Большое внимание в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре оказывается созданию основ функционирования рынка жилья.

За счет региональных механизмов поддержки ипотечного кредитования граждан с 2005 года по настоящее время удалось значительно увеличить платежеспособный спрос населения.

Созданные с помощью реализации мероприятий подпрограммы «Ипотечное жилищное кредитование» условия поддержки ипотечного кредитования позволили округу стабильно занять одну из лидирующих позиций по объемам ипотечного жилищного кредитования. Так, с января по сентябрь 2011 года Югра заняла 4 место в рейтинге регионов России по объему ипотечного кредитования с показателем 19,99 млрд. руб. (что на 90% больше, чем за аналогичный период 2010 года).

Следует также отметить, что реализация целевой программы «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» на 2011 -2013 годы и на период до 2015 года будет способствовать решению такой немаловажной для северных регионов проблемы, как улучшение жилищных условий граждан, проживающих в строениях, не относящихся к жилым помещениям (балках).

По данным органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в настоящее время в Югре более 30 000 человек проживают в приспособленных для проживания помещениях, расположенных в строениях, не отнесенных к жилым помещениям, что составляет около 2 % от численности населения автономного округа.

В целевой программе предложен механизм оказания государственной поддержки путем предоставления субсидий на самостоятельное приобретение жилья в размере 30% от расчетной стоимости жилья гражданам, вселившимся до 1995 года в приспособленные для проживания помещения (балки), не являющиеся с точки зрения жилищного законодательства жилыми помещениями.

Заработает ли эта подпрограмма на практике, покажет ближайшая перспектива. Сложно предположить, что в приспособленных для проживания помещениях проживает много семей, имеющих возможность оплатить оставшиеся 70% стоимости приобретаемого жилья при

сегодняшних ценах. Если бы такая возможность существовала, многие из них уже решили бы свой жилищный вопрос самостоятельно. Но, очевидно, что первый шаг к решению такой «закоренелой» для округа проблемы сделан.

Еще одна актуальная для Ханты-Мансийского автономного округа - Югры жилищная проблема – это расселение из ветхого и аварийного жилищного фонда, наличие которого не только ухудшает внешний облик населенных пунктов автономного округа, но и, прежде всего, создает потенциальную угрозу безопасности и комфортности проживания граждан.

В настоящее время по данным Росстата жилищный фонд Югры составляет 29127,7 тысяч квадратных метров общей площади или 54338 жилых зданий (домов), из которых государственный жилищный фонд насчитывает 258,0 тысяч квадратных метров, муниципальный - 5076,4 тысяч квадратных метров, причем основной объем существующего сегодня жилищного фонда автономного округа был построен в период бурного промышленного освоения нефтегазовых месторождений Западной Сибири. Сформированный в указанный период жилищный фонд в большей степени представляет собой временное (некапитальное) жилье с истекшим на сегодняшний день расчетным сроком эксплуатации.

Согласно данным органов государственной статистики, на сегодняшний день в общем объеме жилищного фонда автономного округа 7% относится к ветхому и аварийному жилью, требующему расселения, что значительно выше среднероссийского показателя, составляющего 3,2%. Общая площадь непригодного для проживания (ветхого) и аварийного жилья составляет 2026,3 тысяч квадратных метров. В ветхом и аварийном жилищном фонде проживает более 118000 жителей Югры, в том числе в аварийном - 6700 человек.

Именно поэтому органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры уделялось и уделяется большое внимание решению вопросов переселения граждан из непригодного для проживания жилищного фонда.

Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 03.11.2010 № 285-п утверждена целевая программа «Содействие развитию жилищного строительства на 2011 - 2013 годы и период до 2015 года», представляющая собой комплекс мероприятий, направленных на повышение доступности жилья для населения путем массового строительства. В числе приоритетных программных мероприятий предусмотрено осуществление сноса ветхого, аварийного жилья, а также жилья с неблагоприятными экологическими характеристиками – так называемого «фенольного» жилья.

В результате реализации указанной целевой программы ожидается сокращение удельного веса аварийного и ветхого жилья в общем объеме жилищного фонда автономного округа до 4,3%.

Кроме того, в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в автономном округе была утверждена и на протяжении последних трех лет реализовалась адресная программа по переселению граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и (или) жилищного фонда с высоким уровнем износа.

Постановлением Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 02.12.2011 № 449-п утверждена новая адресная программа по переселению граждан из аварийного жилищного фонда на 2011 - 2012 годы. Программа направлена на переселение жителей из аварийных многоквартирных домов, включенных в соответствующий Перечень аварийных многоквартирных домов, в жилые помещения, соответствующие санитарным и техническим стандартам.

За время действия указанной адресной программы планируется переселить более 970 человек из аварийных многоквартирных домов в благоустроенные жилые помещения и ликвидировать 15653,45 кв. метров аварийного жилья.

Кроме того, на территории автономного округа продолжается работа по предоставлению государственной поддержки отдельным категориям граждан в рамках переданных отдельных полномочий Российской Федерации.

Так, например, на мероприятия по обеспечению жильем ветеранов Великой Отечественной войны в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года № 714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов» в 2011 году было направлено 165,4 млн. рублей (в том числе, 28,6 млн. рублей из средств бюджета автономного округа). Указанные средства позволили обеспечить жильем 104 ветерана из 119 состоящих на учете в органах местного самоуправления ветеранов.

Безусловно, принимаемые органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры меры, направленные на улучшение жилищных условий жителей округа, позволят значительно снизить остроту жилищной проблемы. Вместе с тем, количество поступающих в адрес Уполномоченного обращений граждан по жилищным вопросам свидетельствует о том, что жилищная проблема продолжает оставаться в числе первостепенных для жителей Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, как, очевидно, и для жителей большинства регионов Российской Федерации.

Особенно актуальна проблема предоставления жилых помещений по договорам социального найма.

По данным органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, состоят более 51 000 семей, причем, порядка 40 тысяч из них были



поставлены на учет еще до 1 марта 2005 года. Однако в связи с недостаточностью финансовых средств на строительство социального жилья в бюджетах муниципалитетов сформированная органами местного самоуправления очередность обеспечивается крайне медленно. Период ожидания в очереди на получение жилья по договорам социального найма составляет, как правило, более 10 лет. А ведь для определенных категорий граждан, таких как малоимущие, многодетные семьи и другие граждане, нуждающиеся в особой социальной поддержке, получение жилого помещения от государства на льготных условиях зачастую является единственно возможным способом реализации конституционного права на жилище.

В рамках указанной проблемы, по мнению Уполномоченного, особое внимание стоит уделить вопросу обеспечения жилыми помещениями многодетных семей.

В 2011 году в адрес Уполномоченного поступило обращение председателя Общественной организации многодетных матерей (город Нягань), в котором указывается, что жилищная проблема – это одна из самых острых и насущных проблем, стоящих сегодня перед многодетными семьями, и именно отсутствие нормальных жилищных условий является «основным источником нарушения прав детей на здоровую жизнь, бездефектное развитие и становление личности».

Анализ действующего федерального законодательства и законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры показал, что в настоящее время эта проблема, действительно, является актуальной и требует решения как на федеральном, так и на региональном уровне.

Ранее Жилищным кодексом РСФСР, который утратил силу с 01.03.2005, предусматривалось первоочередное предоставление жилых помещений многодетным семьям, нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Жилищный кодекс Российской Федерации, вступивший в силу с 01.03.2005, внес изменения в теорию и практику жилищных правоотношений. Исчезли первоочередники, льготы заменены социальными гарантиями, изменился подход со стороны государства по обеспечению жилыми помещениями льготных категорий граждан. В результате указанных нововведений многодетные семьи утратили право на получение жилья по договору социального найма в льготном (первоочередном) порядке и не вошли в состав льготной категории граждан, которым действующий Жилищный кодекс Российской Федерации гарантирует предоставление жилья во внеочередном порядке. Многодетные семьи, вставшие на учет нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма, до 01.03.2005, сохранили право на получение социального жилья, но уже на общих основаниях наравне с другими малоимущими гражданами.

Таким образом, жилищная проблема для большинства многодетных семей, как правило, не имеющих возможности приобрести жилье самостоятельно, стала практически неразрешимой.

Необходимо отдать должное органам государственной власти автономного округа, которыми был принят ряд мер, направленных на улучшение жилищных условий многодетных семей. В частности, многодетным семьям, состоящим на учете в органах местного самоуправления в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставлена возможность принять участие в подпрограммах «Улучшение жилищных условий отдельных категорий граждан в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «Ипотечное жилищное кредитование» целевой программы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «Улучшение жилищных условий населения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры на 2011 - 2013 годы и на период до 2015 года» с целью получения субсидии на строительство или приобретение жилого помещения в собственность либо компенсации процентной ставки по полученному кредиту.

Законом автономного округа от 9 марта 2011 года № 21-оз «О внесении изменений в законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» и «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» предусмотрено бесплатное предоставление многодетным семьям, имеющим трех и более детей, земельных участков для индивидуального жилищного строительства в собственность.

Вместе с тем, Уполномоченному представляется, что указанных выше мер не вполне достаточно для решения такой социально значимой проблемы, как обеспечение жильем многодетных семей. Ведь до сих пор, несмотря на создание правовых и организационных предпосылок для самостоятельного решения многодетными семьями своей жилищной проблемы, приобретение и строительство жилья с использованием рыночных механизмов на практике доступны лишь ограниченному кругу семей – семьям с высокими доходами, а таких среди многодетных семей практически нет.

В обращении Общественной организации многодетных матерей говорится: «...в настоящее время выделяются земельные участки, но нет государственной поддержки многодетным семьям для самостоятельного осуществления строительства жилья. У нас маленькие зарплаты, банки не хотят с нами работать, нет возможности брать долгосрочные кредиты...». Очевидно, что такой довод действительно заслуживает внимания.

Учитывая материальное положение большинства многодетных семей, климатические условия и дорогостоящее строительство, Уполномоченный полагает, что реализация такой меры государственной поддержки, как предоставление многодетным семьям в собственность

земельных участков для индивидуального жилищного строительства, не будет достаточно эффективной без дополнительной финансовой поддержки.

Представляется, что в современных условиях, когда вопросам демографической политики уделяется все большее внимание, о чем свидетельствует каждое очередное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, а преодоление демографического кризиса становится для России ключевой проблемой, требуется создать дополнительные механизмы оказания государственной поддержки многодетным семьям в решении жилищной проблемы.

В связи с этим Уполномоченный предлагает Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и органам исполнительной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры рассмотреть возможность оказания дополнительной материальной помощи многодетным семьям, получающим бесплатные земельные участки. Эта мера позволит обеспечить не только действенную реализацию Закона автономного округа от 9 марта 2011 года № 21-оз «О внесении изменений в законы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры «О регулировании отдельных земельных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» и «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», но и поможет многодетным семьям Ханты-Мансийского автономного округа - Югры улучшить свои жилищные условия.

Помимо обращений по вопросам предоставления жилых помещений по договорам социального найма в адрес Уполномоченного поступает большое количество обращений, затрагивающих иные аспекты жилищных правоотношений. Тематика обращений разнообразна, но наиболее часто жителей Югры волнуют вопросы постановки на учет в качестве нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма; вопросы переселения из непригодного для проживания жилищного фонда, а также вопросы приватизации.

Так, например, к Уполномоченному обратилась гражданка С. с жалобой на нарушение ее жилищных прав в связи с отказом в приватизации занимаемого ею жилого помещения. Из материалов жалобы следует, что заявительнице в 1993 году была предоставлена комната в ведомственном общежитии, находящемся в хозяйственном ведении государственного предприятия. В процессе приватизации государственных предприятий соответствующее предприятие было преобразовано в акционерное общество, которому в настоящее время и принадлежит на праве собственности указанное общежитие.

Заявительница, желая реализовать свое право на приватизацию жилого помещения, обратилась к собственнику общежития с просьбой о приватизации комнаты, в которой она проживает. Однако С. было отказано

в приватизации на том основании, что данное общежитие находится в частной собственности и жилые помещения в нем приватизации не подлежат.

Полагая, что отказом нарушено ее право на приватизацию жилого помещения, С. обратилась в суд с иском к акционерному обществу о передаче жилого помещения в ее собственность в порядке приватизации.

В обоснование своих исковых требований С. указала, что в соответствии со статьей 18 Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» при переходе государственных или муниципальных предприятий, учреждений в иную форму собственности либо при их ликвидации жилищный фонд, находящийся в хозяйственном ведении предприятий или оперативном управлении учреждений, должен быть передан в хозяйственное ведение или оперативное управление правопреемников этих предприятий, учреждений (если они определены) либо в ведение органов местного самоуправления поселений в установленном порядке с сохранением всех жилищных прав граждан, в том числе права на приватизацию жилых помещений.

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24.08.1993 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» также говорится: «...решая вопрос о правомерности отказа в приватизации жилого помещения, находящегося в ведомственном жилищном фонде, необходимо учитывать, что в соответствии со статьей 18 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» переход государственных и муниципальных предприятий в иную форму собственности либо их ликвидация не влияют на жилищные права граждан, проживающих в домах таких предприятий и учреждений, в том числе и на право бесплатной приватизации жилья.».

Судом было отказано в удовлетворении исковых требований С., поскольку действующее гражданское законодательство Российской Федерации не позволяет обязать коммерческую организацию заключить с гражданином договор передачи жилого помещения в собственность в порядке приватизации. При этом в решении суда отмечалось: «...право собственности на жилое помещение может быть установлено на основании решения суда при наличии к тому достаточных оснований (статья 12 Гражданского кодекса Российской Федерации). Однако требований о признании права собственности на жилое помещение в порядке приватизации С. не заявляла, вопрос о признании права собственности не ставился и судом не рассматривался, ставился лишь вопрос об обязанности заключить договор приватизации...».

В обзоре судебной практики Верховного Суда Российской Федерации от 10.08.2005 за второй квартал 2005 года указывается, что по смыслу Закона Российской Федерации от 04.07.1991 № 1541-1 «О

приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» право на приобретение в собственность бесплатно, в порядке приватизации жилого помещения в домах государственного и муниципального жилищного фонда предполагает создание гражданам равных правовых условий для реализации данного права.

Это означает, что если гражданин по независящим от него причинам не может реализовать свое право на приватизацию принадлежащего ему по договору социального найма жилого помещения, то он вправе обратиться в суд с иском о признании за ним права собственности в судебном порядке.

Руководствуясь указанными разъяснениями, С. обратилась в суд с просьбой признать за ней право собственности в порядке приватизации на благоустроенное жилое помещение – квартиру, которая должна находиться в черте города, где она проживает, отвечать установленным санитарным и техническим правилам и нормам и требованиям законодательства. В судебном заседании С. пояснила, что поскольку общежитие, в котором она проживает, в настоящее время находится в частной собственности (хотя должно было быть передано в муниципальную собственность) и она не может приватизировать свою комнату, то в соответствии с Законом Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» имеет право на признание за ней права собственности на другое благоустроенное жилое помещение, которое ей должен предоставить ответчик.

Судом первой инстанции, а затем и судом кассационной инстанции снова было отказано в удовлетворении исковых требований С. на том основании, что истицей были заявлены требования на абстрактную квартиру, тогда как в силу указанного выше закона граждане вправе приобрести в собственность только занимаемые ими жилые помещения.

В сложившейся ситуации Уполномоченным были даны рекомендации о способах защиты нарушенных жилищных прав, в частности, заявительнице было рекомендовано изменить предмет исковых требований и обратиться в суд с иском о признании права собственности на занимаемое жилое помещение – комнату в общежитии в порядке приватизации.

В практике Уполномоченного довольно часто встречаются жалобы граждан, которых по каким-либо причинам выселяют из жилых помещений. Именно с такой жалобой обратился к Уполномоченному гражданин Т. Суть дела такова.

С 1997 года Т. со своей семьей, состоящей из пяти человек, включая трех несовершеннолетних детей, проживал в квартире, находящейся в муниципальной собственности. Нанимателем указанной квартиры по договору социального найма являлся гражданин П., который в 1997 году вместе со своим на тот момент несовершеннолетним сыном выехал на постоянное место жительства в другой населенный пункт и вселил в квартиру семью Т.

В 2011 году Департамент муниципальной собственности администрации города обратился в суд с иском о признании П. и его сына утратившими право пользования жилым помещением. Исковые требования в части признания сына П. утратившим право пользования спорным жилым помещением оставлены без удовлетворения. При этом удовлетворено встречное исковое заявление сына П. к Департаменту муниципальной собственности администрации города о признании нанIMATEЛЕМ по договору социального найма, возложении обязанности заключения договора социального найма и к семье Т. – о нечинении препятствий в пользовании жилым помещением, выселении без предоставления жилого помещения.

Кассационным определением судебной коллегии по гражданским делам суда Ханты-Мансийского автономного округа – Югры решение суда первой инстанции оставлено без изменения.

Изучив материалы дела, Уполномоченный пришел к выводу о том, что нельзя в полной мере согласиться с принятыми по делу судебными решениями, поскольку они вынесены с нарушением норм материального и процессуального законодательства Российской Федерации.

В частности, было установлено, что судом не была дана всесторонняя оценка отдельным фактам, имеющим существенное значение для дела. Кроме того, судом неправомерно было отказано в удовлетворении ходатайства представителя ответчика Т. об истечении срока исковой давности.

Принимая во внимание указанные обстоятельства и руководствуясь статьей 12 Закона автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» Уполномоченный направил Прокурору автономного округа ходатайство об обращении в суд надзорной инстанции с представлением о пересмотре вступивших в законную силу судебных актов, принятых по данному делу.

### **2.5.2. Право на жилищно-коммунальное обслуживание**

Конституционная гарантия права каждого на жилище, установленная частью 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации реализуется, в том числе и через создание условий, обеспечивающих достойную жизнь каждого, что применительно к жилищным правоотношениям означает также право на получение жилищно-коммунальных услуг надлежащего качества.

Потребителем жилищно-коммунальных услуг является каждый человек, проживающий в жилом помещении, соответственно, и проблемы реализации права на получение жилищно-коммунальных услуг в той или иной мере касаются каждого человека.

Именно по этой причине в адрес Уполномоченного, равно как и в отраслевые исполнительные органы государственной власти автономного округа, поступает большое количество обращений по вопросам предоставления жилищно-коммунальных услуг.

Так, например, только лишь Службой жилищного контроля и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в 2011 году было рассмотрено более 2500 таких обращений граждан, причем, 44% из них – по вопросам соблюдения правил и норм эксплуатации жилищного фонда; около 20% – по вопросам предоставления коммунальных услуг и обоснованности платы за коммунальные услуги.

Предоставление коммунальных услуг гражданам регламентировано Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 307 «О порядке предоставления коммунальных услуг гражданам». Однако у граждан зачастую возникают вопросы, связанные с размером платы за получаемые коммунальные услуги, платой за техническое содержание мест общего пользования, корректировкой платы за отопление.

Порядок определения размера платы за коммунальные услуги с использованием приборов учета и при их отсутствии установлен вышеуказанными Правилами, согласно которым определение размера платы за отопление в жилом помещении рассчитывается исходя из среднемесячного объема потребления тепловой энергии на отопление за предыдущий календарный год.

Жителям автономного округа не понятно, почему при наличии в жилых многоквартирных домах приборов учета (индивидуальных и общедомовых) они должны производить плату за коммунальную услугу «отопление» исходя из среднемесячного объема потребления или нормативов потребления, а потом производить корректировку платы за потребленную услугу.

В настоящее время принято, но не вступило в силу постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов». В соответствии с нормами указанного постановления плата за коммунальные услуги будет производиться по фактическим показаниям индивидуальных приборов учета, жителями многоквартирных домов ежемесячно будет производиться плата за потребление коммунальных услуг в местах общего пользования. При этом ежегодная корректировка платы за коммунальные услуги будет отменена. Представляется, что это будет наиболее понятный порядок расчета за потребленные коммунальные услуги.

Останавливаясь на проблемах качества оказываемых жилищно-коммунальных услуг, необходимо учитывать правовую гарантию, установленную статьей 309 Гражданского кодекса Российской Федерации:

обязательства должны исполняться надлежащим образом в соответствии с условиями обязательства и требованиями закона, иных правовых актов, а в отсутствие таких условий и требований - в соответствии с обычаями делового оборота или иными обычно предъявляемыми требованиями.

Действующими Правилами предоставления коммунальных услуг гражданам, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 23.05.2006 № 307, как и новыми, еще не вступившими в силу Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2011 года № 354, предусмотрены условия и порядок изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность.

Более того, нормами указанных правовых актов установлено, что потребители коммунальных услуг вправе требовать изменения размера платы за коммунальные услуги при предоставлении коммунальных услуг ненадлежащего качества и (или) с перерывами, превышающими установленную продолжительность.

Вместе с тем, анализ обращений граждан по вопросам предоставления коммунальных услуг позволяет сделать вывод, что граждане зачастую не владеют знанием нормативных правовых актов, дающих им право на возврат денежных средств за предоставление коммунальных услуг ненадлежащего качества.

По мнению Уполномоченного обозначенные выше проблемы, связанные с порядком предоставления коммунальных услуг и находящие свое отражение в многочисленных обращениях и жалобах граждан автономного округа, имеют не столько правовой, сколько социально-общественный характер. Решению этих проблем должны способствовать: более активная информационно-просветительская работа со стороны уполномоченных жилищным законодательством органов государственной власти автономного округа и органов местного самоуправления, оказание бесплатной консультационно-правовой помощи населению по вопросам жилищно-коммунальных услуг, систематическое освещение этих вопросов в средствах массовой информации. В связи с этим представляется, что открытие в ближайшее время Консультационно-правового центра по вопросам защиты и обеспечения прав граждан при предоставлении жилищно-коммунальных услуг, предусмотренного статьей 3 Закона автономного округа от 30.04.2011 № 32-оз «О некоторых вопросах жилищно-коммунальной политики в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», – это своевременный, необходимый и значительный шаг на пути к решению указанных выше проблем.

Серьезную обеспокоенность, по мнению Уполномоченного, вызывает проблема финансирования капитального ремонта



многоквартирных домов в части внесения собственниками жилых помещений своей доли средств в общих расходах на капитальный ремонт.

С введением в действие Жилищного кодекса Российской Федерации обязанность по проведению капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома возложена на собственников жилых помещений - граждан, которые в настоящее время не имеют финансовой возможности осуществлять в полном объеме финансирование капитального ремонта общего имущества многоквартирного дома.

В соответствии со статьей 46 Жилищного кодекса Российской Федерации решение общего собрания собственников помещений в многоквартирном доме о необходимости проведения капитального ремонта общего имущества, принятое в установленном порядке, является обязательным для всех собственников помещений в многоквартирном доме, в том числе для тех собственников, которые не участвовали в голосовании.

Согласно критериям целевой окружной программы «Наш дом», утвержденной постановлением Правительства автономного округа от 29.10.2010 № 271-п, доля собственных средств граждан в общих расходах на капитальный ремонт многоквартирных домов в 2011 году составляет 5%.

Следуя Концепции федеральной целевой программы «Комплексная программа модернизации и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010 - 2020 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 02.02.2010 № 102-р, доля собственников жилых помещений в оплате стоимости работ по капитальному ремонту многоквартирных домов к 2020 году должна составить 90%.

По данным статистического учета 40,6% многоквартирных домов в автономном округе имеют износ от 31 до 65%, а 18,7% многоквартирных домов имеют износ более 65%. В многоквартирных домах, подлежащих капитальному ремонту, проживает 325,9 тысяч человек, что составляет более 20% от численности жителей Югры. Причем, практика показывает, что в домах старой постройки проживает большое количество граждан пенсионного возраста и семей с невысокими доходами, являющихся получателями субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В 2011 году в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре 13,5% населения (36,5 тысяч семей) воспользовались правом на получение субсидии на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

В соответствии со статьей 154 Жилищного кодекса Российской Федерации плата за жилое помещение для собственников помещений в многоквартирном доме представляет собой плату за содержание и ремонт жилого помещения, которая включает в себя плату за услуги и работы по

управлению многоквартирным домом, содержанию, текущему, а также капитальному ремонту общего имущества в многоквартирном доме.

Правилами предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 14.12.2005 № 761 «О предоставлении субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг» предусмотрено предоставление субсидий гражданам в случае, если их расходы на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, рассчитанные исходя из размера региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий, и размера региональных стандартов стоимости жилищно-коммунальных услуг, превышают величину, соответствующую максимально допустимой доле расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи. При этом, в составе расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг не учитываются расходы граждан на капитальный ремонт, поскольку Методические рекомендации по применению указанных выше Правил предлагают рассчитывать региональный стандарт стоимости жилищно-коммунальных услуг для многоквартирных домов без учета расходов на капитальный ремонт.

С целью защиты прав граждан, проживающих в многоквартирных домах старой постройки, которые на общем собрании приняли решение провести капитальный ремонт общего имущества многоквартирного дома, Уполномоченный полагает целесообразным предложить органам государственной власти автономного округа принятие следующих мер.

Во-первых, руководствуясь пунктом 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, инициировать внесение изменений в пункт 79 Методических рекомендаций по применению Правил предоставления субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, утвержденных приказом Министерства регионального развития Российской Федерации от 26.05.2006 № 58, в части исключения из показателя «размер платы за содержание и ремонт жилого помещения (без капитального ремонта)» слов «(без капитального ремонта)».

Во-вторых, в рамках целевой окружной программы «Наш дом» предусмотреть возможность компенсации расходов на капитальный ремонт многоквартирного дома для граждан, имеющих право на субсидию на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

И, наконец, внести изменения в статью 29 Закона автономного округа от 06.07.2005 № 57-оз «О регулировании отдельных жилищных отношений в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» в части определения показателя «плата за жилое помещение и коммунальные услуги» в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 154 Жилищного кодекса Российской Федерации, что позволит при установлении регионального стандарта стоимости жилищно-коммунальных услуг, используемого для расчета субсидии, включить расходы граждан на

капитальный ремонт общего имущества многоквартирных домов в общий размер платы за содержание и ремонт жилого помещения.

Многолетнее недофинансирование мероприятий по капитальному ремонту многоквартирных домов, отсутствие необходимых инвестиций и работ по капитальному ремонту многоквартирных домов в настоящее время привело к повышенному уровню износа многоквартирных домов, аварийности, низким потребительским свойствам жилищного фонда и, как следствие, к нарушению жилищных прав граждан.

По-мнению Уполномоченного, решить проблему снижения физического износа многоквартирных домов, повышения качества проживания граждан возможно только путем объединения усилий собственников жилых помещений и всех уровней власти, в том числе с привлечением средств бюджета автономного округа. И если органами государственной власти автономного округа признается необходимость субсидирования ряду граждан части оплаты за коммунальные услуги, то, очевидно, необходимо решать и вопрос субсидирования их доли в стоимости капитального ремонта при принятии соответствующего решения жителями дома и включении этого дома в план проведения капитального ремонта.

Еще одной актуальной для жителей Югры проблемой, препятствующей полноценной реализации прав в жилищной сфере, в частности, при оказании и потреблении жилищно-коммунальных услуг, является проблема взаимодействия собственников, нанимателей жилых помещений и управляющих компаний.

Управление многоквартирным домом с помощью привлечения управляющей компании является на практике одним из наиболее распространенных способов управления из числа предлагаемых Жилищным кодексом Российской Федерации.

Для предоставления услуг по управлению многоквартирными домами нормы Жилищного кодекса Российской Федерации позволяют привлекать коммерческие организации различных форм собственности. Государственной монополии сегодня в этом секторе экономики практически нет, напротив, появилось большое количество частных управляющих компаний и организаций, оказывающих соответствующие услуги. Причем, наряду с профессиональными и достойными организациями на рынке жилищно-коммунальных услуг присутствуют и недобросовестные управляющие компании и организации, качество услуг которых оставляет желать лучшего. Большинство таких управляющих компаний представляют собой общества с ограниченной ответственностью с минимальным уставным капиталом, у которых отсутствует квалифицированный и опытный персонал, сформированная материально-техническая база, но в их управление попадают многоквартирные дома, имущество и инженерно-технические коммуникации которых оцениваются в десятки миллионов рублей. Все это приводит к появлению фирм

«однодневок», безответственности, хищениям, многочисленным нарушениям порядка содержания общего имущества в многоквартирном доме и, как следствие, к систематическому нарушению прав потребителей на качество и безопасность оказываемых жилищно-коммунальных услуг.

Так, например, по данным Службы жилищного контроля и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, весьма распространенным нарушением при проверке деятельности управляющих компаний, осуществляющих свою деятельность на территории автономного округа, является установление размера платы за ремонт и содержание общедомового имущества без участия собственников и нанимателей жилых помещений. В ходе проверок установлено, что управляющие организации часто практикуют и повышение размера платы за содержание и ремонт жилья либо взимание платы в счет расходов, которые не были установлены решением общего собрания собственников помещений.

В настоящее время в автономном округе продолжает оставаться актуальной также проблема получения жителями многоквартирных домов достоверной и полной информации о деятельности управляющих компаний.

Ранее, до принятия постановления Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», получить такую информацию было практически невозможно: управляющие компании ссылались на коммерческую тайну, отсутствие специалистов, невозможность найти соответствующий документ и т.д., чем нарушались конституционные гарантии каждого на информацию.

С принятием указанного постановления на управляющие компании возложена обязанность осуществлять опубликование (раскрытие) информации о своей деятельности. Казалось бы, нормативный акт, призванный обеспечить прозрачность деятельности управляющих компаний и гарантировать собственникам и нанимателям жилых помещений в многоквартирном доме осуществление права на достоверную информацию об их работе, разрешит проблему. Однако, как показывает практика, управляющие компании вопреки требованиям законодательства не спешат раскрывать информацию о своей деятельности.

В целях реализации названного выше постановления Правительства Российской Федерации Правительством автономного округа принято постановление от 12.08.2011 № 292-п «О сайте в сети Интернет для опубликования (раскрытия) информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», согласно которому на официальном сайте Службы жилищного контроля и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры создан раздел

«Информация управляющих компаний», где управляющие компании должны публиковать информацию о своей деятельности.

В настоящее время по данным Службы жилищного контроля и строительного надзора автономного округа на сайте разместили информацию о своей деятельности только 35 из 170 управляющих компаний, осуществляющих деятельность на территории автономного округа.

Таким образом, жители большинства многоквартирных домов до сих пор не имеют возможности получить информацию об обслуживающих организациях, оказываемых услугах и их стоимости, а также о порядке и сроках проведения ремонтно-строительных работ иначе, чем через суд.

Федеральным законом от 06.12.2011 № 403-ФЗ в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях внесены изменения, предусматривающие административную ответственность за нарушение установленного Стандартом раскрытия информации порядка, способов или сроков раскрытия информации, а также за раскрытие информации не в полном объеме и (или) опубликование недостоверной информации. Причем необходимо заметить, что законодателем установлены довольно серьезные санкции за нарушение положений Стандарта раскрытия информации:

- штраф на должностных лиц в размере от тридцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц и индивидуальных предпринимателей - от двухсот пятидесяти тысяч до трехсот тысяч рублей;
- в случае повторного нарушения - дисквалификация должностного лица на срок от одного года до трех лет.

Очевидно, что установление административной ответственности – это значительный шаг к решению проблемы обеспечения жителей многоквартирных домов достоверной и полной информацией о деятельности управляющих компаний, ведь с введением указанных административных санкций управляющим организациям придется со всей ответственностью подходить к исполнению требований, предъявляемых Стандартом раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами.

Подводя итог сказанному о проблемах взаимодействия собственников, нанимателей жилых помещений в многоквартирных домах и управляющих компаний, можно сделать вывод, что государство пытается регламентировать отдельные аспекты деятельности управляющих организаций, например, связанные с обеспечением доступа неограниченного круга лиц к информации в сфере управления многоквартирными домами. Вместе с тем остаются нерешенными серьезные системные проблемы, которые мешают дальнейшему развитию и реформированию отрасли жилищно-коммунального хозяйства, и главная из них – отсутствие комплексного и полноценного правового регулирования в отношении деятельности управляющих компаний.

Уполномоченному представляется, что наличие специального правового регулирования, так называемых «стандартов профессиональной деятельности» управляющих компаний, закрепляющих перечень обязательных требований для создания таких организаций, а также условий осуществления их деятельности (например, требования о лицензировании деятельности в сфере жилищно-коммунального хозяйства, о минимальном размере уставного капитала управляющей организации, требования к уровню и квалификации персонала управляющей организации и т.п.), мер ответственности, являлось бы дополнительной гарантией осуществления прав граждан в сфере оказания жилищно-коммунальных услуг. В связи с этим органам государственной власти автономного округа предлагается рассмотреть возможность инициирования внесения соответствующих изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации. Например, по аналогии с правовым регулированием деятельности товариществ собственников жилья (ТСЖ) в раздел 8 «Управление многоквартирным домом» Жилищного кодекса Российской Федерации было бы целесообразным включить несколько статей о правовом статусе и обязательных условиях в отношении деятельности управляющих компаний.

Вместе с тем, решение названных проблем видится не только в ужесточении требований к деятельности управляющих компаний и применении карающих санкций в отношении безответственных должностных лиц управляющих организаций, но и в повышении правовой культуры и активности граждан, поскольку эти факторы будут способствовать формированию заинтересованности собственников и нанимателей жилых помещений в отношении эффективного управления многоквартирным домом и, как следствие, изменению негативного общественного мнения о деятельности управляющих организаций.

В условиях государственной политики кардинального реформирования жилищно-коммунального комплекса, когда приоритетными задачами становятся необходимость создания достойных условий жизни населения и повышения качества жилищно-коммунальных услуг, а, соответственно, и необходимость создания эффективного механизма управления многоквартирными домами, снижения количества обоснованных жалоб населения на качество жилищно-коммунального обслуживания, по мнению Уполномоченного, заслуживает внимания также и вопрос предоставления органам местного самоуправления отдельных полномочий по осуществлению контроля за деятельностью управляющих организаций.

В настоящее время Жилищный кодекс Российской Федерации, регулируя вопросы осуществления жилищного контроля, предусматривает контроль за деятельностью управляющих организаций только со стороны уполномоченных контрольных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, при этом вопросы взаимодействия органов

местного самоуправления и управляющих организаций, в том числе и вопросы осуществления органами местного самоуправления контрольных функций в отношении управляющих организаций, не имеют на федеральном уровне достаточного правового регулирования.

В связи с этим следует отметить, что потребность в осуществлении контроля за деятельностью управляющих организаций со стороны органов местного самоуправления обусловлена не столько желанием органов местного самоуправления распространить свои властные полномочия на управляющие организации, являющиеся самостоятельными хозяйствующими субъектами, сколько многочисленными обращениями и жалобами граждан на некачественное предоставление жилищно-коммунальных услуг, на неправомерные действия (бездействие) управляющих организаций, поступающими именно в органы местного самоуправления как наиболее приближенные к населению органы публичной власти.

### **3. Соблюдение прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в специальных учреждениях органов внутренних дел**

Соблюдение прав и свобод человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы и в специальных учреждениях органов внутренних дел является одним из направлений деятельности Уполномоченного.

На территории Российской Федерации действуют международные стандарты ООН и Совета Европы по вопросам соблюдения прав и свобод лиц, содержащихся под стражей, участницей которых, в соответствии с международными соглашениями, является Российская Федерация.

Лица, содержащиеся под стражей, за исключением некоторых ограничений, пользуются всеми правами, предусмотренными Всеобщей декларацией прав человека, Международным пактом об экономических, социальных и культурных правах, Международным пактом о гражданских и политических правах и факультативным протоколом к нему, Конвенцией о защите прав человека и основных свобод, Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений», а также другими международными и федеральными нормативными правовыми актами.

Основополагающими принципами Европейских пенитенциарных правил установлено, что лишение свободы должно осуществляться в таких условиях содержания и моральной атмосфере, которые обеспечивают уважение человеческого достоинства и соответствуют указанным правилам. Цели исправительного воздействия на осужденных состоят в том, чтобы сохранить их здоровье и достоинство.

Частью 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации закреплено положение, в соответствии с которым каждый обвиняемый в совершении преступления считается невиновным, пока его виновность не будет доказана в предусмотренном федеральным законом порядке и установлена вступившим в законную силу приговором суда. Согласно Минимальным стандартам правилам обращения с заключенными, подследственные заключенные считаются невиновными и с ними следует обращаться соответственно.

В целях соблюдения названных выше международных норм и принципов, организации взаимодействия и сотрудничества в области соблюдения прав, свобод и законных интересов осужденных и лиц, содержащихся под стражей, между Уполномоченным и Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее - УФСИНпо Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре) 27 октября 2011 года подписано соответствующее соглашение.



В настоящее время в системе УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре находятся три исправительные колонии, лечебно-исправительное учреждение и один следственный изолятор.

По состоянию на 01.12.2011 года в данных учреждениях содержится следующее количество граждан:

ИК-11 (строгий режим, г. Сургут) – 1669 человек, в том числе 40 человек на участке колонии поселения (22 – мужчины, 18 – женщин), при лимите учреждения – 1920 человек, в том числе 95 на участке колонии поселения;

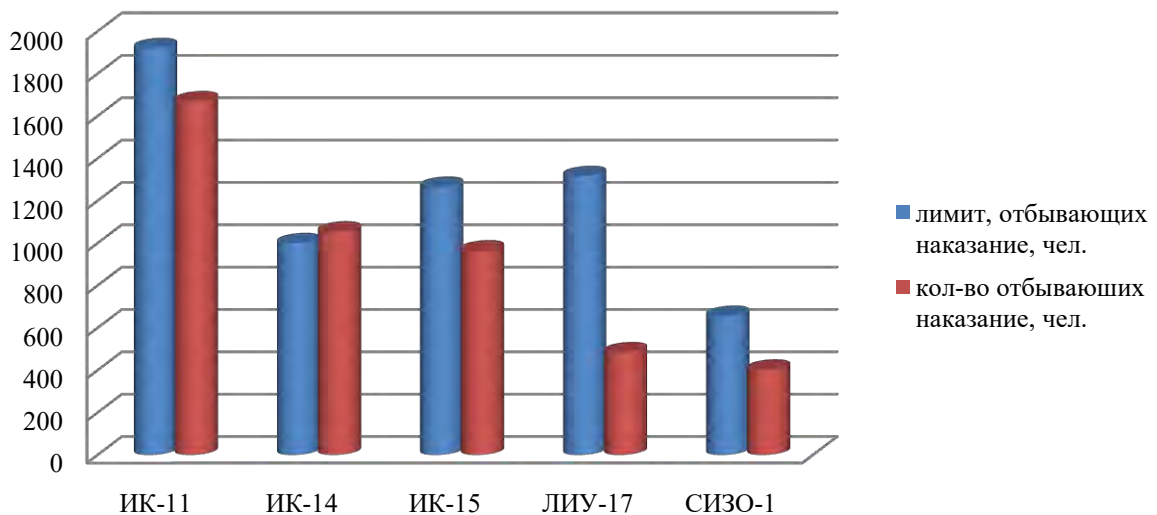
ИК-14 (строгий режим, с.п.ЛокосовоСургутский район) – 1054 человека, в том числе 67 человек на участке колонии поселения, при лимите 999 человек, в том числе 150 – на участке колонии поселения;

ИК-15 (общий режим, г. Нижневартовск) – 965 человек, в том числе 8 женщин на участке колонии поселения, при лимите 1265 человек, в том числе 35 на участке колонии поселения;

ЛИУ-17 (лечебное исправительное учреждение, г. Сургут) – 484 человека при лимите 1316 человек;

СИЗО-1 (следственный изолятор, г. Нижневартовск) – 402 человека, в том числе несовершеннолетних – 8, женщин – 26, мужчин – 368, при лимите 656 человек.

**Количество лиц, находящихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы автономного округа**



По сравнению с 2007-2009 годами в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре наблюдается положительная тенденция снижения общего количества граждан, находящихся в местах лишения свободы, которое в среднем составило 25%.

Вместе с тем, существует ряд обстоятельств, которые негативно сказываются на соблюдении прав граждан в местах лишения свободы. В их числе можно назвать:

- превышение лимита содержания водной из исправительных колоний (ИК-14);

- наличие одного следственного изолятора на территории округа (г. Нижневартовск), где содержатся подозреваемые и обвиняемые только части муниципальных образований автономного округа (Радужный, Нижневартовск, Нижневартовский район, Мегион, Лангепас, Покачи, Когалым, Нефтеюганск, Нефтеюганский район, Пыть-Ях). При этом подозреваемые и обвиняемые из других муниципальных образований автономного округа содержатся в следственном изоляторе города Тюмень.

Следствием сложившейся ситуации является значительное увеличение сроков следственных действий, а, соответственно, и сроков содержания подозреваемых и обвиняемых, в том числе несовершеннолетних и женщин, в местах лишения свободы; создание трудностей для родственников подозреваемых и обвиняемых при организации краткосрочных свиданий; резкое увеличение использования бюджетных средств для этапирования подозреваемых и обвиняемых в СИЗО города Тюмень, к местам совершения преступлений для совершения следственных действий и т.д.

В качестве решения обозначенной проблемы представляется целесообразным рассмотреть вопрос о перепрофилировании изолятора временного содержания, расположенного в городе Ханты-Мансийск и рассчитанного на 160 мест (при наполняемости 35-40 человек), находящегося в ведомстве Управления Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре (далее – УМВД РФ по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре), под следственный изолятор УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре. Кроме того, для увеличения вместимости изолятора необходимо продолжить строительство новых корпусов этого объекта.

Анализ соблюдения прав и свобод человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы показывает, что еще одной актуальной проблемой учреждений УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре является отсутствие во многих личных делах документов осужденных: паспорта, страхового пенсионного свидетельства, ИНН, трудовой книжки (для устройства на работу и оформления пенсии и пособий), страхового медицинского полиса. Особенную озабоченность вызывает работа по паспортизации осужденных.

По информации, представленной председателем Общественной наблюдательной комиссии Ханты-Мансийского автономного округа – Югры (далее – Общественная наблюдательная комиссия), на сегодняшний

день ситуация с паспортизацией осужденных складывается следующим образом:

- в ИК 11 – паспорта отсутствуют у 217 осужденных;
  - в ИК 14 – паспорта отсутствуют у 79 осужденных;
  - в ИК 15 – паспорта отсутствуют у 111 осужденных;
  - в ЛИУ 17 – паспорта отсутствуют у 36 осужденных;
- 65 паспортов осужденных нуждаются в замене.

Таким образом, 508 осужденных, содержащихся в учреждениях УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, не имеют важнейшего документа, удостоверяющего личность, соответственно, не имеют и возможности реализовать свои права.

В подобной ситуации, по мнению Уполномоченного, результат смогут принести следующие мероприятия, предложенные Общественной наблюдательной комиссией:

- совместно с сотрудниками УМВД РФ по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре ежемесячно осуществлять проверку наличия паспортов в личных делах граждан, находящихся в ИВС на территории автономного округа, а также в СИЗО–1 (г. Нижневартовск) с целью выявления и предупреждения случаев отсутствия паспортов осужденных в исправительных учреждениях;

- совместно с Ханты-Мансийской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях ежеквартально осуществлять проверку исправительных учреждений автономного округа по вопросу паспортизации осужденных и укомплектованности личных дел;

- Департаменту внутренней политики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры поручить вынести вопрос об организации работы по паспортизации осужденных на рассмотрение Координационного Совета при Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа - Югры по вопросам взаимодействия исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

По мнению Уполномоченного, залогом соблюдения прав граждан в местах лишения свободы является также создание надлежащих материально-бытовых условий содержания.

За последние 10 лет в учреждениях УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре введен в эксплуатацию ряд новых зданий и сооружений, например:

- в ЛИУ-17 – амбулаторный медицинский корпус, четырехэтажное капитальное здание для четырех отрядов, новое здание столовой;
- в ИК-11 – четырехэтажное общежитие для проживания четырех отрядов, отремонтировано помещение строгих условий содержания;
- в ИК-15 – переоборудовано помещение для общеобразовательной школы;
- в СИЗО – трехэтажный третий корпус.

Однако проблем, касающихся состояния и содержания зданий и сооружений системы УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, требующих немедленного решения, остается гораздо больше. В числе наиболее значимых проблем можно выделить следующие.

Во-первых, ни в одном учреждении системы УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре не решен вопрос качественного водоснабжения, в частности, качество воды во всех исправительных учреждениях не соответствует санитарным нормам.

Во-вторых, состояние зданий и сооружений в исправительных учреждениях автономного округа зачастую не отвечает установленным строительным, противопожарным, санитарным и иным требованиям и нормам.

Так, часть зданий исправительных учреждений в деревянном исполнении, ремонт в таких зданиях не производился в течение многих лет, более того, в большинстве случаев капитальный ремонт не целесообразен ввиду значительного износа зданий, необходимо строительство новых зданий и корпусов.

В зимнее время не отвечает установленным требованиям температурный режим помещений исправительных учреждений.

Кроме того, существуют проблемы, характерные для отдельных исправительных учреждений. Например, в ЛИУ-17 отсутствует карантинное помещение, что является нарушением правил содержания осужденных в исправительных учреждениях. В СИЗО-1 (г. Нижневартовск) требуется провести косметический ремонт, а также обеспечить горячей водой камеры, в которых содержатся несовершеннолетние и женщины.

Для решения указанных проблем Уполномоченный предлагает органам государственной власти автономного округа совместно с УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, общественными организациями, занимающимися социальной адаптацией осужденных и другими заинтересованными структурами разработать стратегический план модернизации и перепрофилирования (строительство, капитальный ремонт, материально-техническое оснащение) мест принудительного содержания в автономном округе.

Следует обратить внимание и на техническое оснащение исправительных учреждений автономного округа. Отсутствие электронно-технического оснащения в работе сотрудников (компьютеры, множительная техника, связь и т.д.), негативно отражается на работе с осужденными. В исправительных учреждениях отсутствует видеосвязь для общения осужденных с родственниками, терминалы информационной помощи, техническое оборудование «будка гласности» и т.д.

В рамках правового просвещения осужденных требуется пополнение и обновление библиотечных фондов исправительных учреждений автономного округа. Особенно ощущается нехватка справочной юридической литературы, в которой нуждаются подозреваемые и

обвиняемые. По возможности необходимо обеспечить компьютерный доступ к правовым базам данных.

Одним из важнейших конституционных прав человека является право на труд. Причем для граждан, находящихся в исправительных учреждениях, – это не только право, но и один из важнейших механизмов исправительной системы, который в учреждениях УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, к сожалению, не работает. В среднем количество трудоустроенных осужденных составляет 5-7% от общего количества осужденных, находящихся в исправительных учреждениях автономного округа. В результате чего исправительными учреждениями не обеспечена возможность возмещения осужденными ущерба, причиненного пострадавшим в результате совершенных преступлений.

Так, например, на конец 2011 года в ИК-11 на производстве трудоустроены только 100 из 1669 осужденных. При этом в учреждении отбывают наказание 476 осужденных, имеющих иски на общую сумму более 15 000 000 рублей, из которых на оплачиваемые работы трудоустроены лишь 52 осужденных.

Особенно остро вопрос с трудоустройством осужденных стоит в ИК-14 (строгий режим, с.п.Локосово Сургутский район).

С целью решения проблемы трудоустройства осужденных Уполномоченный полагает целесообразным предложить следующие мероприятия:

- создать комиссию по развитию производства в рамках Общественного Совета при УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, в которую войдут представители Департамента внутренней политики и Департамента экономического развития автономного округа, Фонда поддержки предпринимательства, Центра занятости населения по городу Сургут, Сургутскому району, руководители коммерческих структур, члены Общественной наблюдательной комиссии;

- уполномоченным исполнительным органам государственной власти автономного округа совместно с Общественной наблюдательной комиссией и отделом организации трудовой занятости спецконтингента УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре создать в каждом исправительном учреждении Общественный совет по развитию производства, в который войдут осужденные с опытом производственной деятельности, предприниматели, специалисты центра занятости населения.

Для дополнительной социализации осужденных и привлечения их к труду необходимо более широкое использование возможностей участков колоний поселений (далее – УКП) как этапа перед условно-досрочным освобождением осужденных. В настоящее время использование УКП осуществляется недостаточно эффективно, например, УКП при ИК-11 имеет лимит содержания осужденных - 95 человек, при этом содержится

только 40 человек, УКП при ИК-14 лимит - 150 человек, содержится только 67 человек.

Серьезную озабоченность, по мнению Уполномоченного, вызывает ситуация с медицинским обслуживанием в исправительных учреждениях автономного округа.

В первую очередь проблема медицинского обслуживания осужденных и подследственных связана с оказанием медицинской помощи ненадлежащего качества, с отсутствием лекарств и медицинской аппаратуры. Оказание медицинской помощи ненадлежащего качества заключается, прежде всего, в том, что медицинская помощь оказывается не в полном объеме, проводится некачественное и несвоевременное лечение с недостаточным обеспечением лекарственными средствами, отсутствием индивидуального подхода к больным. Имеет место недостаточно высокая квалификация медицинского персонала, отсутствие узких специалистов, равнодушное отношение к жизни и здоровью осужденных.

Подтверждением изложенному выше является ситуация в ЛИУ-17, где ВИЧ-инфицированным не в полной мере проводятся необходимые обследования и другие медицинские процедуры. На конец 2011 года в ЛИУ-17 стоят на диспансерном учете и проходят лечение 152 ВИЧ-инфицированных осужденных. Согласно рекомендации врача-инфекциониста этих больных необходимо обследовать на иммунный статус 2-4 раза в год, т.е. в ЛИУ-17 за год должно быть проведено от 300 до 600 исследований, при этом в 2011 году произведено лишь 60 исследований. Таким образом, в связи с отсутствием достаточного финансирования основная масса ВИЧ – инфицированных осужденных остается необследованной, состояние их здоровья неизвестно. Подобная ситуация наблюдается и в других исправительных учреждениях автономного округа.

Непростая ситуация складывается также в сфере обеспечения исправительных учреждений необходимыми лекарственными препаратами. В том же ЛИУ -17 в 2010 году на лекарственные и расходные медицинские материалы выделялось 5 млн. рублей, а в 2011 году - 3 млн. рублей.

На момент проверки членами Общественной наблюдательной комиссии (14.10.2011) СИЗО-1 на предмет оказания медицинской помощи лицам, содержащимся в учреждении, выявлена острая нехватка лекарственных препаратов: средств, влияющих на пищеварительную систему, на кровообращение, витаминов и витаминных препаратов, противовирусных препаратов, ушных и глазных капель, противогрибковых средств, средств, влияющих на центральную нервную систему. Большая часть указанных препаратов имелась на лекарственном складе по Ханты-Мансийскому автономному округу-Югре (г. Сургут), но только через три недели они были доставлены в СИЗО-1.

Ситуация с медицинским обслуживанием в учреждениях УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре серьезная и требует принятия уполномоченными органами государственной власти эффективных мер по ее изменению. В этой связи Уполномоченный поддерживает следующие предложения Общественной наблюдательной комиссии:

- Департаменту здравоохранения автономного округа совместно с УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре провести расширенное совещание по вопросу медицинского обслуживания в исправительных учреждениях автономного округа;

- членам Общественной наблюдательной комиссии совместно с Ханты-Мансийской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в исправительных учреждениях ежеквартально осуществлять проверку в исправительных учреждениях автономного округа по вопросу медицинского обслуживания осужденных.

Все обозначенные выше проблемы масштабны и касаются практически каждого, кто содержится в учреждениях УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре. Однако нельзя не остановиться и на других проблемах, не столь масштабных, но значимых и острых.

К числу таких проблем можно отнести неэффективную работу воспитательной, социальной и психологической служб в исправительных учреждениях, в результате чего имеет место несвоевременное оказание психологической помощи осужденным, несвоевременное оформление пенсий и социальных пособий, проводится небольшое количество культурно-массовых и спортивных мероприятий.

Следует также отметить слабую работу начальников служб и начальников отрядов по разъяснению осужденным системы «социальных лифтов», т.е. аттестации их по ряду конкретных критериев с целью получения оценки их исправления. Такое разъяснение особенно важно при решении осужденного обратиться с заявлением об условно-досрочном освобождении, изменении условий содержания.

Особую тревогу вызывает количество суицидов в исправительных учреждениях автономного округа: за 2011 год - пять, два из которых совершены в камерах штрафного изолятора ИК-11 (где контроль за осужденными должен быть особенный), один – в лечебной части ИК-15. Эти негативные факты имеют объективные и субъективные причины. К объективным причинам относятся: слабая укомплектованность исправительных учреждений социальными работниками и психологами, низкая профессиональная подготовка указанных специалистов, отсутствие в жилых зонах отрядов специальных помещений для психологической воспитательной работы, отсутствие оборудованных лабораторий психологической помощи во всех исправительных учреждениях. К субъективным причинам можно отнести слабую заинтересованность руководства исправительных учреждений в изменении сложившейся

ситуации, в формировании комплексных программ социальной адаптации осужденных. Ко всему прочему, психологическое состояние осужденных зачастую усугубляется фактами несвоевременного предоставления свиданий с родственниками из-за отсутствия необходимого количества комнат для свиданий, сложной транспортной схемы.

К проблемным моментам, затрагивающим права подозреваемых обвиняемых и осужденных, можно отнести непонимание обоснованности мер поощрения и взыскания в исправительных учреждениях. На административных комиссиях по изменению условий содержания осужденные часто не владеют ситуацией по имеющимся у них взысканиям и поощрениям, не имеют четкого представления о потенциальной возможности их перевода в колонию-поселение или условно-досрочного освобождения. Уровень юридической грамотности осужденных ниже среднего, что создает проблему в первую очередь для них и их родственников.

Вызывает озабоченность посещение осужденными образовательных учреждений – школ, профессиональных училищ. Так, на момент проверки Общественной наблюдательной комиссией работы общеобразовательной школы в ИК -14 из 116 обучающихся в первую смену на занятиях присутствовало только 19 человек. Профессиональные училища в силу низкой материальной технической базы и отсутствия производственной практики не имеют возможности выпускать специалистов необходимой квалификации, что ставит под сомнение востребованность такого профессионального обучения.

Еще одной проблемой, непосредственно влияющей на психологическое состояние осужденных, является проблема взаимоотношений сотрудников учреждений исполнения наказания и лиц, отбывающих наказание. Эта проблема, безусловно, двусторонняя, но в большей степени она обусловлена поведением сотрудников исправительных учреждений, которое может выражаться в грубых окриках, нецензурной брани, обращении на «ты», а иногда и в постоянном моральном унижении осужденных.

Принимая во внимание изложенное и руководствуясь необходимостью соблюдения прав человека в учреждениях уголовно-исполнительной системы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Уполномоченный считает целесообразным предложить реализацию следующих мероприятий:

- органам государственной власти автономного округа, в пределах их компетенции, совместно с УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре и институтами гражданского общества разработать программу по социальной адаптации осужденных и вынести ее на обсуждение в исправительные учреждения автономного округа;

- УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре совместно с Общественной наблюдательной комиссией провести работу по



укомплектованию воспитательной, социальной и психологической служб исправительных учреждений, а также по профессиональной переподготовке имеющихся специалистов;

- администрациям исправительных учреждений включать в работу административных комиссий представителей общественных организаций, тем самым обеспечивая открытость и объективность освещения процессов, происходящих в уголовно-исполнительной системе;

- воспитательной службе УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре совместно с Общественной наблюдательной комиссией и Общественным Советом при УФСИН по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре разработать план культурно-массовых мероприятий в исправительных учреждениях автономного округа, максимально включив в их подготовку и проведение институты гражданского общества;

- Общественной наблюдательной комиссии совместно с Ханты-Мансийской прокуратурой по надзору за соблюдением законов в ИУ ежеквартально осуществлять проверку работы социальных служб исправительных учреждений.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что жалобы, поступающие в адрес Уполномоченного в адрес Общественной наблюдательной комиссии от осужденных, их родственников и иных заинтересованных лиц касаются тех проблем, о которых говорилось выше. Их можно объединить в несколько основных групп: жалобы на медико-санитарное обслуживание, материально-бытовые условия содержания, на обоснованность полученных мер взыскания, на несвоевременность выплат пенсий и социальных пособий, на грубое обращение сотрудников исправительных учреждений, на отсутствие возможности трудоустройства.

При этом в качестве отдельного направления в деятельности Уполномоченного в 2011 году следует выделить работу с обращениями осужденных, которые готовятся к освобождению, и их родственников, а также лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Таких обращений гораздо больше, чем жалоб на условия содержания в исправительных учреждениях, поскольку с жалобами на условия содержания осужденные могут обратиться в уполномоченные надзорные органы, а после освобождения они зачастую не знают, где и по какому вопросу можно получить консультацию. В подобных обращениях чаще всего затрагивается следующий круг проблем:

- отсутствие у лиц, освободившихся из мест лишения свободы, регистрации по месту жительства либо пребывания и, как следствие, невозможность встать на учет в центре занятости, получить социальные выплаты, устроиться на работу;

- отказ работодателей в приеме на работу на имеющиеся вакантные места мотивированный ссылкой на тот факт, что гражданин отбывал наказание в виде лишения свободы;

- невозможность получения медицинской помощи в связи с отсутствием полиса обязательного медицинского страхования;

- невозможность и незнание того, где можно получить бесплатную юридическую и психологическую помощь и т.д.

Очевидно, что указанные проблемы являются жизненно важными для лиц, освободившихся из мест лишения свободы, не способствуют социализации данной категории граждан в обществе и часто приводят к росту рецидивной преступности.

Осознавая социальную значимость этих проблем и необходимость ускорения социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы, Уполномоченный полагает необходимым предложить Губернатору Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Правительству Ханты-Мансийского автономного округа – Югры следующее:

- во-первых, поручить Департаменту внутренней политики автономного округа совместно с Общественной наблюдательной комиссией, общественными организациями, занимающимися социальной адаптацией граждан, освободившихся из мест лишения свободы, и другими общественными формированиями разработать региональную целевую программу «Социальная адаптация условно осужденных лиц и освободившихся из мест лишения свободы» (аналогичные региональные целевые программы успешно реализуются на территориях других субъектов Российской Федерации, например, в Красноярском крае);

- во-вторых, поручить Департаменту социального развития автономного округа рассмотреть возможность перепрофилирования одного из своих подведомственных учреждений под «Окружной центр социальной адаптации лиц, освобожденных из мест лишения свободы»;

- и, наконец, продолжить практику ежегодных Межведомственных совещаний всех структур, участвующих в социальной адаптации данной категории граждан.

#### **4. Взаимодействие Уполномоченного по правам человека с органами государственной власти, органами местного самоуправления, с общественными объединениями и со средствами массовой информации**

В целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения органами власти и должностными лицами, информационной открытости правозащитной деятельности граждан, Уполномоченный уделяет большое внимание взаимодействию с органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами, государственными институтами несудебной защиты прав и свобод человека, общественными объединениями и средствами массовой информации.

Взаимное сотрудничество создает наиболее благоприятные условия для обеспечения жизненных интересов граждан, проведения мероприятий, направленных на устранение нарушений прав человека, и является залогом эффективной реализации гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод граждан.

Понимая необходимость совместных действий в сфере защиты прав и свобод граждан, Уполномоченным проведена большая подготовительная работа (разработка проектов соглашений о взаимодействии, обсуждение концепции и отдельных положений указанных проектов соглашений, внесение изменений в проекты соглашений) по объединению усилий, направленных на совместное принятие мер по устранению выявленных нарушений и восстановлению нарушенных прав граждан, в результате которой заключены Соглашения о сотрудничестве с:

- Прокуратурой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- Управлением Министерства внутренних дел Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре;
- Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре;
- Управлением Министерства юстиции Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре;
- Управлением Федеральной службы судебных приставов по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре;
- Государственным учреждением - Отделением Пенсионного фонда России по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре;
- Ассоциацией «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа – Югры»;
- Общественной палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- Ханты-Мансийским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России»;

- Адвокатской палатой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- Избирательной комиссией Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- Государственной инспекцией труда в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре;
- Службой жилищного контроля и строительного надзора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.

Кроме того, готовятся к подписанию Соглашения о сотрудничестве с Югорским Государственным Университетом, Сургутским Государственным Университетом, судом Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Следственным Управлением Следственного Комитета Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре.

Взаимодействие и сотрудничество в рамках таких Соглашений осуществляется посредством информирования сторонами соглашений друг друга о жалобах и обращениях граждан, касающихся вопросов защиты их прав и интересов, результатах рассмотрения таких жалоб и обращений, посредством проведения рабочих встреч по вопросам, представляющим взаимный интерес, согласования мероприятий по правовому информированию населения в области соблюдения прав и свобод человека и гражданина, оказания взаимной консультативной помощи по вопросам, связанным с обеспечением прав граждан и их защитой.

Перечень государственных органов, призванных содействовать защите прав, свобод и законных интересов граждан, достаточно внушительный и только слаженность действий всех органов, задействованных в защите прав человека и гражданина, позволит своевременно выявить нарушения прав граждан и оперативно принять меры по их устранению и недопущению подобных нарушений в будущем.

Особое внимание в 2011 году Уполномоченным уделялось взаимодействию с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукиным и региональными коллегами – омбудсменами, участию в проводимых координационных советах, форумах и конференциях.

Взаимодействие с коллегами осуществляется в целях повышения эффективности единой государственной системы, направленной на защиту прав человека, обмена опытом государственной правозащитной деятельности, а также выработки общих концептуальных и методологических подходов к проблемам обеспечения прав и свобод человека.

Так, 18 мая 2011 года Уполномоченный принял участие в заседании Координационного совета российских уполномоченных, проведенном в городе Москва. Мероприятие прошло под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации

В.П.Лукина, с участием Министра обороны Российской Федерации А.Э. Сердюкова. Основная цель заседания заключалась в обсуждении проблем реализации прав и законных интересов военнослужащих. Наибольшее внимание было уделено вопросам организации призыва в Вооруженные Силы Российской Федерации, деятельности военно-врачебных комиссий и военно-медицинских учреждений. Обсуждались также проблемы социальной защиты военнослужащих, в частности, обеспечения жилищных прав данной категории граждан. Отдельная часть совещания была посвящена вопросам реализации прав граждан на судебную защиту. Региональные омбудсмены обменялись опытом работы по взаимодействию с судами и органами судейского сообщества.

С 28 по 29 июля 2011 года в городе Пермь Уполномоченный принял участие в Конференции членов Общественных наблюдательных комиссий субъектов Российской Федерации, входящих в Приволжский и Уральский федеральные округа, по теме: «Пути преодоления трудностей общественного контроля в Российской Федерации». Конференция была посвящена анализу проблем, возникающих в ходе осуществления мониторинга мест принудительного содержания, обсуждению опыта гражданского контроля за правами человека, накопленного странами Совета Европы, выработке новых, эффективных форм этой работы.

Конференция состоялась при участии и поддержке Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина и отдела национальных структур по правам человека, пенитенциарных заведений и полиции Генерального директората по правам человека и юридическим вопросам Совета Европы с участием представителя Совета Европы в Российской Федерации Маркуса Егера; председателя Общественного совета при Федеральной службе исполнения наказаний, президента Фонда помощи заключенным Марии Каннабих и директора АНО «Институт прав человека» Валентина Гефтера.

22 ноября 2011 года в Самаре Уполномоченный принял участие в заседании круглого стола российских уполномоченных по правам человека на тему «Соотношение судебных и несудебных органов в защите прав человека». Обсуждались вопросы реализации конституционного права на доступ к правосудию и на справедливое судебное разбирательство, пути и методы повышения открытости судебной системы, а также формы взаимодействия органов государственной правозащиты и институтов гражданского общества с органами судебной власти без вмешательства в отправление судопроизводства.

12 декабря 2011 года Уполномоченный принимал участие в проходившем в городе Москва заседании Координационного Совета российских уполномоченных по правам человека с участием Председателя Следственного комитета Российской Федерации – А.И. Бастрыкина.

Одним из главных вопросов, обсуждаемых на данном заседании Координационного Совета, был вопрос о нарушениях, допускаемых в ходе предварительного следствия (в частности, о фактах необоснованного привлечения к уголовной ответственности; проблемах в расследовании фактов причинения насилия задержанным и подозреваемым; необходимости дополнительных механизмов защиты прав людей, потерпевших от преступлений), а также вопрос о ситуации, сложившейся в отношении участников боевых действий на территории Северного Кавказа.

Уполномоченные по правам человека в регионах и руководство Следственного Комитета Российской Федерации обсудили возможные формы взаимодействия, такие как:

- соглашения между омбудсменами и руководителями следственных управлений в регионах;
- проведение рабочих встреч по вопросам, связанным с содержанием жалоб, поступающих к омбудсменам;
- участие уполномоченных в коллегиях следственных управлений и т.д.

В рамках деятельности Ассоциации уполномоченных по правам человека России (далее – Ассоциация), Уполномоченным было принято приглашение войти в состав членов Ассоциации.

Ассоциация является профессиональным объединением и коллегиальным совещательным органом действующих и бывших российских омбудсменов. Основная цель деятельности Ассоциации – обсуждение, формулирование и решение общих приоритетных проблем, связанных с защитой прав и свобод человека и гражданина на территории Российской Федерации.

Работа Уполномоченного по совершенствованию законодательства автономного округа о правах человека и гражданина осуществляется во взаимодействии с Думой Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, которое выражается в форме участия Уполномоченного в заседаниях Думы автономного округа, депутатских слушаниях.

Особое внимание Уполномоченным уделяется развитию конструктивного взаимодействия с общественностью в вопросах правозащитной деятельности, формирования гражданского общества и правового просвещения.

Одним из важных институтов гражданского общества является институт общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания. Значительным шагом в развитии этого института явилось принятие Федерального закона от 10 июня 2008 года № 76-ФЗ «Об общественном контроле за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и о содействии лицам, находящимся в местах принудительного содержания», в соответствии с которым осуществляют свою деятельность Общественные наблюдательные комиссии в субъектах Российской Федерации.

Осознавая значимость общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания, Уполномоченным совместно с председателем Общественной палаты Ханты-Мансийского автономного округа – Югры В.В. Заболотским были приняты все возможные меры для возобновления деятельности Общественной наблюдательной комиссии в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре.

Уполномоченным и его аппаратом была проведена активная работа по организации первого заседания Общественной наблюдательной комиссии, по подготовке и разработке проекта регламента Общественной наблюдательной комиссии, проекта плана ее работы на 2011 год.

Первое заседание Общественной наблюдательной комиссии состоялось 31 августа 2011 года. Вступительное слово в открытии заседания было предоставлено Уполномоченному, как одному из инициаторов возобновления деятельности Общественной наблюдательной комиссии. На заседании был избран председатель Общественной наблюдательной комиссии и его заместитель, утвержден план работы Общественной наблюдательной комиссии на 2011 год.

Одной из наиболее эффективных форм межведомственного взаимодействия является созданный при Уполномоченном Экспертный совет по вопросам прав и свобод человека и гражданина. Основной целью деятельности Экспертного совета является оказание консультативной помощи Уполномоченному в осуществлении независимого контроля за соблюдением прав человека и их государственной защиты.

В состав Экспертного совета вошли заслуженные деятели Общественной палаты автономного округа, общественных организаций, представители высших учебных заведений, представители федеральных ведомств и служб, высококвалифицированные юристы России и автономного округа, видные правозащитники автономного округа и иные неравнодушные к человеческим судьбам люди.

Наличие в составе Экспертного совета руководителей компетентных и заинтересованных органов, служб и ведомств позволит решать многие вопросы в сфере защиты прав человека более эффективно.

Так, например, на первом заседании Экспертного совета был рассмотрен вопрос о соблюдении положений статьи 43 Конституции Российской Федерации в части гарантированности, общедоступности и бесплатности среднего профессионального образования в государственных и муниципальных образовательных учреждениях.

В соответствии с решением Экспертного совета по указанному вопросу Уполномоченным было направлено обращение в адрес Председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа - Югры с просьбой рассмотреть возможность обращения Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры в Конституционный Суд Российской

Федерации с запросом о толковании положений части 2 и части 3 статьи 43 Конституции Российской Федерации.

Уполномоченный принял участие в работе III Форума общественных объединений Югры, который проходил 27-28 октября 2011 года в городе Ханты-Мансийск. В работе Форума приняли участие: Губернатор Ханты-Мансийского автономного округа – Югры - Наталья Комарова, члены Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, представители общественных организаций Ханты-Мансийского автономного округа - Югры. В рамках Форума прошли круглые столы на тему: «Об общественном контроле в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», «Участие институтов гражданского общества в социально-экономическом развитии региона».

С целью правового просвещения жителей автономного округа и оказания им помощи в решении вопросов юридического характера на базе Югорского государственного университета при поддержке Правительства автономного округа и Ханты-Мансийского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» создана первая в автономном округе Юридическая клиника.

Анализ практики работы подобных клиник в других субъектах Российской Федерации показывает, что это одно из перспективных направлений в сфере правового просвещения граждан. Более того, вступающий в силу с 15 января 2012 года Федеральный закон от 21.11.2011 № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» рассматривает юридические клиники (студенческие консультативные бюро, студенческие юридические бюро и другие) в качестве полноправных участников негосударственной системы бесплатной юридической помощи, призванной содействовать созданию условий для осуществления прав и свобод граждан, защите их законных интересов, повышению уровня социальной защищенности, а также уровня правовой культуры населения.

Именно по этой причине в настоящее время Уполномоченным ведется активная работа по созданию аналогичных юридических клиник на базе других высших учебных заведений автономного округа.

Что касается иных форм взаимодействия Уполномоченного с органами государственной власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями и средствами массовой информации, то можно отметить следующее.

Уполномоченным проводились встречи с председателем Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, председателем Арбитражного Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Управляющим отделением Пенсионного фонда Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу – Югре, главами муниципальных образований автономного округа. Кроме того, Уполномоченный участвовал в заседании квалификационной коллегии судей автономного округа.



В рамках встреч с главами муниципальных образований было подписано Соглашение о взаимодействии. Предметом Соглашения стало взаимодействие Уполномоченного и Ассоциации «Совет муниципальных образований Ханты-Мансийского автономного округа - Югры» в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

Сотрудничество органов местного самоуправления муниципальных образований автономного округа и Уполномоченного заключается также в обмене информацией о событиях, фактах нарушений прав и свобод граждан, в выработке совместных мер по их предупреждению, в проведении совместных мероприятий по проблемам, затрагивающим интересы сторон.

Следует также отметить важное значение неоднократных встреч Уполномоченного с руководителем Управления Федеральной службы исполнения наказаний по Ханты-Мансийскому автономному округу Югре, в ходе которых обсуждались проблемы соблюдения прав граждан в учреждениях системы исполнения наказаний и пути их решения, и встреч Уполномоченного с осужденными, находящимися в местах лишения свободы, по их жалобам о нарушениях прав и свобод. Так, например, причиной посещения Уполномоченным ФКУ ИК-11 города Сургут послужили обращения осужденных, отбывающих наказание в данном исправительном учреждении.

В целях совершенствования форм и методов работы с гражданами, а также оказания гражданам консультативной помощи, Уполномоченным и сотрудниками его аппарата проводятся личные приемы граждан. В последнее время получила распространение и практика проведения выездных приемов в муниципальных образованиях автономного округа для граждан, не имеющих возможности в силу различных причин лично приехать на прием к Уполномоченному в город Ханты-Мансийск. Необходимо отметить, что такая форма работы Уполномоченного пользуется большой популярностью у жителей автономного округа.

Выездные приемы осуществляются в соответствии с планом работы Уполномоченного. Приемы проводятся им лично и сотрудниками его аппарата во взаимодействии с должностными лицами органов местного самоуправления, что позволяет оперативно содействовать восстановлению нарушенных прав граждан.

Так, например, в ходе рабочего визита в город Югорск и Советский район в декабре 2011 года Уполномоченный провел выездной прием граждан по личным вопросам. Совместно с представителями органов местного самоуправления указанных муниципалитетов югорчанам, обратившимся на прием, были даны разъяснения по вопросам предоставления жилья, пенсионных выплат и другим интересующим их вопросам.

Деятельность Уполномоченного осуществляется гласно и освещается в средствах массовой информации Ханты-Мансийского автономного округа – Югры путем публикации статей в различных печатных изданиях, участия в телепрограммах.

Средства массовой информации – важный механизм правового просвещения населения, поскольку для многих людей именно они являются основным источником правовой информации.

С целью повышения правовой культуры жителей автономного округа на телеканале Россия1 телерадиокомпанией «Югория» выпущен цикл программ «Имею право!». Первый выпуск программы прошел 5 ноября 2011 года. Ведущей программы является Любовь Чистова - заслуженный юрист России, заместитель председателя Общественной палаты Югры и первым ее гостем стал Уполномоченный по правам человека в автономном округе. Также в программе принимали участие председатель Экспертного совета при Уполномоченном – Ю.И.Вдовина, член Экспертного совета С.А.Черноморец.

Основное содержание программ – правовое просвещение граждан с различным уровнем правовой подготовки по вопросам защиты нарушенных прав, вопросам пенсионного и социального обеспечения, жилищных прав и т.д.

14 декабря 2011 года в парламентской газете «Тюменские известия» опубликована статья «Уполномочен защищать...», в которой обозначены цели и задачи деятельности нового для автономного округа института гражданского общества – института Уполномоченного по правам человека, призванного обеспечить гарантии государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Статья, наверняка, окажется полезной для жителей автономного округа, нуждающихся в оказании содействия со стороны государства в защите их прав и законных интересов. Это еще раз подчеркивает эффективность взаимодействия Уполномоченного со средствами массовой информации.

## **5. Правовое просвещение в сфере прав человека и оказание юридической помощи**

Правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав, просветительская работа по вопросам противодействия коррупции в любых ее проявлениях в соответствии со статьей 3 Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 02.08.1999 № 43-оз «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» является одной из основных задач Уполномоченного.

Анализируя поступающие в адрес Уполномоченного обращения, приходится констатировать очень низкий уровень правовой грамотности наших граждан, не знающих своих основных прав и методов их защиты. В связи с этим повышение уровня правовой информированности граждан является важнейшим направлением деятельности Уполномоченного, содействующим обеспечению и соблюдению прав и свобод человека и гражданина. Кроме того, причинами необходимости повышения правовой информированности населения являются: интенсивное развитие действующего законодательства; низкий уровень правовых знаний и правового интереса у большинства населения к правовой жизни общества; недостаточная правоприменительная практика граждан и юридических лиц в части защиты своих прав и интересов; дефицит правовой информации, доступной для населения; сложности с доступом к бесплатной юридической помощи для отдельных категорий граждан (инвалиды, пенсионеры, многодетные родители и др.).

В мае 2011 года Президентом Российской Федерации были утверждены Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан, направленные на формирование правовой культуры населения, традиций уважения к закону, правопорядку и суду, что еще раз подчеркивает важность правового просвещения населения как одного из компонентов гражданского образования.

В рамках реализации единой государственной политики в области правового просвещения в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре принято распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 05.12.2011 №773-рг «О Комплексном плане мероприятий по реализации Основ государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан на 2012-2013 годы». В соответствии с Комплексным планом мероприятий Управление – аппарат Уполномоченного по правам человека в автономном округе во взаимодействии с органами государственной власти автономного округа осуществляет консультирование граждан по вопросам реализации социальных, экономических, трудовых и иных прав, а также по вопросам защиты нарушенных прав.

По информации, представленной Департаментом образования и молодежной политики автономного округа, в образовательных учреждениях автономного округа ежегодно проводятся окружные школы (слеты) студенческой молодежи по формированию правовой грамотности, конкурсы студенческих работ по антикоррупционной тематике, направленные на формирование в молодежной среде правовой грамотности и правосознания.

В учреждениях профессионального образования автономного округа создана система воспитательной работы, направленная на развитие правового поведения, основанного на уважении прав личности и норм общественной безопасности. В планы воспитательной работы учреждений профессионального образования включены мероприятия с приглашением сотрудников правоохранительных органов, общественных лидеров (организация круглых столов, конференций, классных часов); а также мероприятия, направленные на формирование чувства патриотизма и гражданственности, совершенствование правосознания и правовой культуры студентов (тематические недели, направленные на профилактику правонарушений, классные часы по формированию этических категорий, таких как долг, честь, совесть, достоинство, патриотизм и др.; организация выставок по гражданско-патриотическому воспитанию «Россия – священная наша держава», «Крепка семья - крепка держава», «Воспитать гражданина», уроки мужества, организация встреч студентов с ветеранами и участниками войн и локальных конфликтов).

Несмотря на выполнение вышеперечисленных мероприятий, направленных в основном на правовое воспитание молодого поколения, правовая культура значительной части населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры остается низкой, у многих граждан отсутствует уважение к закону как основному условию жизнедеятельности общества. Не создана эффективная система правового просвещения, обучения и воспитания, недостаточно используется в этих целях потенциал правоохранительных, контролирующих органов, высших учебных заведений, правозащитных организаций.

Сложившееся положение вызывает необходимость разработки в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре единой системы правового просвещения и воспитания населения, консолидирующей усилия органов государственной власти, местного самоуправления, учреждений образования, культуры, социальной защиты населения, средств массовой информации, правоохранительных и контролирующих органов. Чтобы последовательно организовать и реализовать «правовой ликбез» Уполномоченный предлагает принятие региональной целевой программы «Правовое просвещение и образование граждан», в рамках которой будут четко определены координаторы, исполнители, сроки, объемы финансового обеспечения, способы контроля за исполнением и меры ответственности. Кроме этого, к разработке программы необходимо

привлечь Общественную палату Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, различные институты гражданского общества, Уполномоченного и другие заинтересованные структуры. Таким образом, будет обеспечен комплексный, системный подход с максимально возможным привлечением кадровых, материальных и финансовых ресурсов.

Подобные программы в течение последних десяти лет разработаны и реализуются на территориях многих субъектов Российской Федерации: Владимирская область, республика Саха, Марий Эл, Татарстан, Алтай и другие.

В рамках создания системы правового просвещения населения Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, следует обратить внимание и на развитие системы оказания юридической помощи населению, в том числе бесплатной, гарантированной Конституцией Российской Федерации. Недостаточная осведомленность большинства граждан в правовых аспектах обычных ситуаций, возникающих в процессе социальной жизнедеятельности, влечет за собой возникновение конфликтных ситуаций, складывающихся или в результате обоюдной правовой неграмотности сторон, или в результате применения норм права одной из сторон в своих интересах, ставя тем самым другую сторону в невыгодное положение. Вышеизложенное подтверждается и сутью обращений, поступающих в адрес Уполномоченного.

С целью правового информирования граждан и оказания им юридической помощи Департаментом внутренней политики автономного округа реализуется Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 4 апреля 2005 года № 17-оз «Об обеспечении оказания адвокатской помощи на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры». Названный закон регулирует вопросы материально-технического и финансового обеспечения оказания адвокатской помощи в труднодоступных и малонаселенных местностях и предусматривает порядок компенсации расходов адвокатам, оказывающим адвокатскую помощь в труднодоступных и малонаселенных местностях и бесплатную юридическую помощь для отдельных категорий граждан.

Для обеспечения консультирования граждан оборудованы интерактивные кабинеты в Нотариальной палате Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре (для консультирования представителями Адвокатской палаты Ханты-Мансийского автономного округа - Югры) и Управлении Росреестра по Ханты-Мансийскому автономному округу - Югре.

Одним из перспективных направлений оказания бесплатной юридической помощи гражданам, по мнению Уполномоченного, является создание юридических клиник на базе юридических факультетов ВУЗов. Открытие такой юридической клиники состоялось 3 декабря 2011 года при Югорском Государственном Университете. Аналогичные юридические

консультации с участием студентов планируется организовать в ВУЗах города Сургут и города Нижневартовск, о чем заключены соответствующие соглашения между Уполномоченным и руководством ВУЗов.

Сегодня не каждый человек в состоянии оплатить довольно дорогостоящие услуги личного адвоката. При этом для ответов на довольно несложные юридические вопросы не всегда требуется помощь высококвалифицированного специалиста. Поэтому создание сети юридических клиник, в которых юридическую помощь будут оказывать студенты правовых специальностей, прошедшие предварительную подготовку – это объективная необходимость и значительный шаг в развитии правовой грамотности населения Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. Такие социальные юридические консультации будут особенно востребованы у социально незащищенных слоев населения (безработных, инвалидов, пенсионеров и т.д.). Кроме того, они будут способствовать снижению нагрузки на иные органы, оказывающие юридическую помощь, связанную с обращениями граждан по элементарным правовым вопросам.

В качестве действенных мер в области правового просвещения Уполномоченный рассматривает возможность проведения встреч с учащимися, организацию правовых конкурсов, например, «Вопросы от Уполномоченного по правам человека в автономном округе», наглядных выставок по теме: «Основные права человека» в учебных заведениях автономного округа, участие в научно-практических конференциях, семинарах и круглых столах. Также планируется активное участие в организации правового просвещения населения, в том числе и с использованием информационного потенциала местных СМИ, с привлечением членов Экспертного совета по вопросам прав и свобод человека и гражданина при Уполномоченном, общественных помощников Уполномоченного для работы в муниципальных образованиях, которые будут осуществлять свою деятельность, начиная с 2012 года.

Только совместными скоординированными усилиями по совершенствованию организационно-методической работы в данной сфере возможно создание единой системы качественного правового просвещения, обучения и воспитания, учитывающей интересы граждан и государственных органов.

На сегодняшний день, безусловно, самым эффективным и привычным для граждан способом защиты прав и разрешения споров является обращение в суд.

Однако в последнее время увеличивается интерес к так называемым альтернативным способам урегулирования разногласий вне рамок суда или в суде, но до начала судебного разбирательства, с помощью квалифицированных посредников.

Актуальность альтернативных методов разрешения споров подтверждается и на законодательном уровне. В 2010 году был принят Федеральный закон от 27.07.2010 № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – Федеральный закон о медиации).

Как сказано в статье 1 Федерального закона о медиации «...закон разработан в целях создания правовых условий для применения в Российской Федерации альтернативной процедуры урегулирования споров с участием в качестве посредника независимого лица - медиатора (процедуры медиации), содействия развитию партнерских деловых отношений и формированию этики делового оборота, гармонизации социальных отношений».

Согласно указанному Федеральному закону процедура медиации может быть применена как до обращения в суд или третейский суд, так и после такого обращения. Используются три вида соглашений: соглашение о применении медиации, о проведении медиации и медиативное соглашение. Особенно важно подчеркнуть, что судебный процесс может быть отложен на время проведения медиации, а затем суд может утвердить соглашение, выработанное в ходе медиации, в качестве мирового соглашения. Медиатор же в данной процедуре не является арбитром, представителем какой-либо стороны спора или посредником между сторонами, не обладает правом принимать решение по спору. Он лишь способствует урегулированию конфликта, помогает сторонам в ходе дискуссии выявить их истинные интересы и потребности, найти решение, удовлетворяющее всех участников. Таким образом, медиация организуется по добровольному решению обеих сторон третьей, независимой стороной.

Процедура медиации может применяться при урегулировании гражданских, семейных и трудовых (за исключением коллективных трудовых) споров. Медиация неприменима в случаях, если её результаты могут затронуть интересы третьих лиц, не участвующих в процедуре медиации, или публичные интересы.

Как свидетельствует мировая практика, в которой институт разрешения споров с участием посредника появился более пятидесяти лет назад, медиация – это эффективный, быстрый и мирный способ разрешения спора, который позволяет не только соблюсти интересы спорящих сторон, но и сохранить их отношения на будущее.

В качестве преимуществ медиации можно выделить следующие:

- медиация помогает сэкономить время, деньги и эмоциональные силы участников спора;
- при ее проведении обстановка, организация, регламент и содержание процесса могут быть определены индивидуально;
- медиация ориентирована не столько на конфликт (выяснение кто прав, а кто виноват) или на выигрыш, сколько на конструктивный поиск решений;

- в плане временных затрат медиация может быть легко подстроена под потребности участников и может учитывать эмоциональные и личные аспекты спора;

- сфера частных интересов участников полностью защищена, поскольку процесс медиации – это конфиденциальный процесс;

- медиативное соглашение, достигнутое сторонами в результате процедуры медиации, проведенной после передачи спора на рассмотрение суда, может быть утверждено судом или третейским судом в качестве мирового соглашения в силу процессуального законодательства.

В то же время возможность альтернативного разрешения споров способна значительно разгрузить суды и приблизить правосудие к обществу и гражданам.

На сегодняшний день главная проблема реализации Федерального закона о медиации применения процедуры медиации состоит в отсутствии социальной рекламы третейских судов и процедуры медиации, в связи с чем граждане просто не знают, что есть такой механизм разрешения споров и что он обладает целым рядом преимуществ перед традиционной судебной системой. В этой связи стоит еще раз вспомнить о необходимости принятия в Ханты-Мансийском автономном округе - Югре комплексной региональной программы «Правовое просвещение и образование граждан», в рамках которой можно было бы организовать такую рекламу и довести соответствующую информацию до населения.

Также, по мнению Уполномоченного, возможно использование практического опыта других субъектов Российской Федерации по применению процедуры медиации. Так, например, в Екатеринбурге с апреля по декабрь 2011 года был организован правовой эксперимент «Разработка и апробация механизмов интеграции медиации в гражданское судопроизводство», который проводился Свердловским областным судом совместно с Центром медиации УрГЮА на базе Октябрьского районного суда Екатеринбурга при содействии управления Судебного департамента в Свердловской области. Целью эксперимента являлся поиск оптимальной модели согласования медиации и гражданского судопроизводства на основе положений современного законодательства. Эксперимент продлился 9 месяцев, в течение которых судьи проходили обучение основам медиации и конфликт-менеджмента, что позволило им с большей достоверностью определять, какие из поступивших в производство судебных дел можно с большей вероятностью урегулировать в рамках процедуры медиации. Кроме того, судьи предлагали участникам процесса урегулировать реальный спор при содействии практикующих медиаторов и направляли их в Центр медиации УрГЮА. После подведения окончательных итогов проведенного эксперимента Уполномоченный считает необходимым использовать данный опыт внедрения процедуры медиации на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры.



## **Заключение**

Реализуя Закон Ханты-Мансийского автономного округа-Югры «Об Уполномоченном по правам человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре», Уполномоченный в 2011 году, как независимый государственный орган, осуществлял свою деятельность в целях обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти и местного самоуправления автономного округа, организациями независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, их должностными лицами.

Проводимый на территории автономного округа мониторинг соблюдения прав человека, анализ обращений граждан позволяют сделать вывод о том, что в Югре достигнут достаточно высокий уровень обеспечения прав и свобод человека и гражданина, но в то же время есть и нерешенные проблемы, требующие системного подхода к их решению.

В настоящей информации на основе анализа поступающих обращений представлен ряд рекомендаций и предложений по устранению причин, порождающих нарушения прав человека в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. Уполномоченный надеется, что все они будут внимательно изучены и, по возможности, учтены органами государственной власти автономного округа и органами местного самоуправления в повседневной практической деятельности.

Особо хотелось бы обратить внимание органов государственной власти и органов местного самоуправления на необходимость дальнейшего наращивания усилий по соблюдению и защите прав наиболее уязвимых слоев населения – ветеранов, инвалидов, студентов, детей, а также лиц, находящихся на государственном обеспечении в учреждениях социальной защиты, здравоохранения и образования.

По мнению Уполномоченного, многие проблемы возникают из-за неосведомленности большинства граждан в правовых аспектах обычных житейских ситуаций, незнания начал жилищного, трудового, административного, уголовно-процессуального и гражданского законодательства, поэтому вопросу правового просвещения граждан необходимо уделять гораздо больше внимания.

Уполномоченный благодарит за поддержку и сотрудничество Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа - Югры Н.В. Комарову, депутатов Думы автономного округа и ее председателя Б.С. Хохрякова, руководителей органов государственной власти и органов местного самоуправления, членов Экспертного совета при Уполномоченном и общественные организации, которые активно помогали жителям Югры в осуществлении и защите их прав и выражает надежду на конструктивное сотрудничество в будущем.