

**ДОКЛАД**  
**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО**  
**ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**  
**В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН**  
**В 2012 ГОДУ**

**СОДЕРЖАНИЕ**

Введение.....	3
I. Статистика и тематика обращений граждан в 2012 году.....	4
2. Право на жизнь, свободу и личную неприкосновенность.....	12
3. Право на достоинство личности.....	24
4. Право на труд.....	29
5. Право на социальное обеспечение.....	35
6. Право на жилище.....	39
7. Право на образование.....	48
8. Право на обращение.....	54
9. Право на квалифицированную юридическую помощь.....	59
10. Правовое просвещение.....	62
11. Межрегиональное и международное взаимодействие.....	68
Заключение.....	71

## ВВЕДЕНИЕ

Одним из ключевых событий ушедшего года для перспективного развития института Уполномоченного по правам человека, упрочения его позиций в государстве и обществе стала встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в августе 2012 года. Впервые за всю историю деятельности института региональных омбудсменов на столь высоком уровне обсуждалась роль уполномоченных в системе региональной власти, а также необходимость расширения на законодательном уровне их полномочий. Региональные уполномоченные, по мнению В.В. Путина, являются прямыми союзниками Президента Российской Федерации в работе по защите прав и интересов граждан.

Глава государства особо подчеркнул независимость института Уполномоченного по правам человека от государственной или муниципальной власти. В ходе беседы главой государства была поддержана идея законодательно обязать должностных лиц реагировать на обращения уполномоченных, что позволит избежать формализма в реализации рекомендаций уполномоченных.

В демократическом обществе, где важной опорой является правозащитная система, отношения гражданского общества и государства характеризуются не противостоянием, а возможностью выстроить диалог, опираясь на права человека и уровень их соблюдения. Такой диалог позволяет эффективнее решать проблемы, нежели митинги.

Государством гарантировано право граждан выражать своё мнение всеми законными способами, влиять на принятие решений, затрагивающих их права и интересы. Однако в Республике Дагестан пока отсутствует координация всего комплекса мероприятий, обеспечивающих последовательное развитие институтов гражданского общества.

В соответствии с решениями III Съезда народов Дагестана, Правительством Республики Дагестан принята концепция республиканской целевой программы «Формирование и развитие гражданского общества в Республике Дагестан на 2013-2017 годы».

Уполномоченным по правам человека в Республике Дагестан (далее также – Уполномоченный) даны предложения к проекту данной программы в части мероприятий, обеспечивающих государственную поддержку общественных инициатив и структур гражданского общества. Также, учитывая значимость указанной программы, Уполномоченный обратился к

Президенту Республики Дагестан с просьбой о проведении по ней публичных слушаний. Публичные слушания были проведены Общественной палатой Республики Дагестан. Считаю, что проект программы нуждается в дальнейшем открытом обсуждении представителями институтов гражданского общества с участием депутатов Народного Собрания Республики Дагестан.

В целом, в Республике Дагестан создаются благоприятные условия для развития институтов гражданского общества. Тем не менее, имеются проблемы в развитии общественных организаций (в особенности местных) ввиду отсутствия диалога с властными структурами, недостаточности форм поддержки, невысокого уровня компетентности общественников.

Доверие граждан к органам власти как важнейший элемент стабильности государства не может поддерживаться при закрытости власти.

Временно исполняющий обязанности Президента Республики Дагестан Рамазан Гаджимурадович Абдулатипов признает наличие в республике кризиса доверия общества к власти.

В целях оперативного реагирования депутатов Народного Собрания Республики Дагестан на обращения граждан о действиях должностных лиц, носящих коррупционный характер, при парламенте создан депутатский пост.

Законотворческая деятельность парламентариев во многом выигрывает от привлечения общественности. Для системного и предварительного изучения социально-экономических проблем, требующих законодательного решения, при комитетах Народного Собрания Республики Дагестан считаю целесообразным создать общественные комиссии, в состав которых войдут эксперты и общественники. Очевидно, что общественные комиссии с совещательными функциями обеспечат постоянный диалог с гражданским обществом в системе законодательной власти.

## **I. СТАТИСТИКА И ТЕМАТИКА ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН В 2012 ГОДУ**

Приоритетная форма деятельности Уполномоченного - это работа с обращениями граждан, эффективным инструментом которой являются мониторинг и анализ поступивших в адрес Уполномоченного обращений за истекший год.

Обобщая итоги рассмотрения жалоб, Уполномоченный выявляет системные проблемы, препятствующие осуществлению гражданами своих прав, разрабатывает и направляет должностным лицам и государственным

органам Республики Дагестан рекомендации и предложения о возможных способах их разрешения.

В 2012 году Уполномоченным были внесены следующие предложения Президенту Республики Дагестан по улучшению ситуации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике Дагестан:

о внесении дополнений в Указ Президента Республики Дагестан от 8 апреля 2010 года № 100 «О дополнительных мерах по улучшению материального обеспечения участников Великой Отечественной войны 1941-1945 годов и бывших узников концлагерей, гетто и других мест принудительного содержания, созданных фашистами и их союзниками в период Второй мировой войны» с целью закрепления права получения дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения для ветеранов – участников венгерских событий 1956 года, которые приравнены к участникам Великой Отечественной войны, но не отнесены к числу лиц, имеющих право на указанное дополнительное пожизненное ежемесячное материальное обеспечение;

о сохранении за педагогическими работниками г. Дагестанские Огни, перешедшими на пенсию после 4 марта 1991 года и пользовавшимися правом на бесплатную жилую площадь с отоплением и освещением до 2011 года, права на указанные меры социальной поддержки;

о предоставлении мер социальной поддержки матерям, родившим и воспитавшим пять и более детей, аналогично мерам, установленным в ряде субъектов Российской Федерации;

о разработке необходимой нормативной базы во исполнение Федерального закона от 29 февраля 2012 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» с целью установления дополнительных гарантий в сфере обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. Кроме того, предложено организовать работу в соответствии с Рекомендациями Министерства образования и науки Российской Федерации по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (письмо от 8 октября 2012 года № ИР-864/07).

В течение года Уполномоченным и сотрудниками его аппарата в ходе личного приема было принято 1135 обращений граждан по вопросам защиты и восстановления их нарушенных прав. Помимо обращений в письменной форме - 335, заявления поступали по электронной почте (посредством сайта

Уполномоченного ([www.dagombu.ru](http://www.dagombu.ru)) через «Интернет» - приёмную), из средств массовой информации и по телефону.

Изучение жалоб граждан на нарушения их прав показывает, что Уполномоченному, как и в предыдущие годы, чаще приходилось заниматься вопросами восстановления нарушенных социально-экономических прав граждан – 677 (60 % от общего числа жалоб), в частности, жилищных прав - 287, прав на социальное и пенсионное обеспечение - 167, прав в сфере земельно-правовых отношений - 63, трудовых прав - 62, на охрану здоровья и медицинское обслуживание - 37, прав в сфере образования – 32, вопросы охраны материнства и детства - 29.

По-прежнему, доминирующее положение занимают жалобы на нарушения жилищных прав граждан. Это проблемы улучшения жилищных условий, выдачи безвозмездных субсидий, сертификатов – 201, жилищно-коммунального обслуживания – 61, переселения из ветхого и аварийного жилья, выплаты компенсаций за утраченное жилье и имущество, поврежденное в результате стихийных бедствий либо террористических актов - 25.

Сохраняются высокие количественные показатели жалоб, связанных с различного рода нарушениями прав заявителей при назначении и пересмотре пенсий, пособий, ежемесячных денежных выплат, оказании мер социальной поддержки - 132, получении технических средств реабилитации – 25, выдаче льготных удостоверений - 10.

Острой остаётся проблема реализации земельных прав заявителей – 63 жалобы, связанные с выделением органами местного самоуправления земельных участков под индивидуальное жилищное строительство, сложностями по их оформлению в собственность, осуществлением землеустроительных работ.

Вмешательства Уполномоченного требовали и нарушения трудовых прав граждан. В 2012 году поступило 62 жалобы граждан по фактам нарушений трудовых прав, в частности, незаконного отказа в приёме на работу - 20, невыплаты заработной платы и выходного пособия - 20, несправедливым установлением работодателями стимулирующих выплат в рамках новых систем оплаты труда - 4. Подобные нарушения объективно вызывают негативный отклик среди населения.

Продолжали поступать жалобы на нарушения прав граждан в сфере охраны здоровья и медицинского обслуживания, связанные как с проблемами обеспечения граждан лекарственными средствами, установления группы инвалидности, так и недовольством качеством медицинского обслуживания (37 жалоб).

В 2012 году 32 жалобы поступило на нарушения права на образование, в частности, права на дошкольное образование, образование детей-инвалидов, обучение в высших учебных заведениях.

По вопросам охраны материнства и детства поступило 29 обращений. Это, прежде всего, обращения об установлении опеки и попечительства, о защите прав детей-сирот, матерей с просьбой оказать содействие в определении детей в детские сады, о месте проживания ребенка при наличии спора между родителями. Особого внимания требуют проблемы детей-сирот в получении жилья.

Количество жалоб на действия сотрудников правоохранительных органов по сравнению с 2011 годом существенно не увеличилось и составило 321 обращение – 28 % от общего количества обращений, среди них на: необоснованное привлечение к уголовной ответственности – 67, отказ в возбуждении уголовных дел - 44, непринятие мер к раскрытию преступлений, волокиту при расследовании уголовных дел - 32, действия судебных приставов, связанные с неисполнением решений судов – 28, незаконные обыски, аресты или задержания - 14.

Тревожным сигналом явилось увеличение в 2012 году, по сравнению с 2011 годом, количества жалоб на применение в отношении заявителей или их близких родственников незаконных методов ведения следствия – 35 обращений (в 2011 году 27).

Уменьшилось количество обращений осужденных - 35 (в 2011 году – 47 обращений). Они касались обоснованности перевода осужденных из исправительного учреждения Республики Дагестан в исправительное учреждение, расположенное на территории другого субъекта Российской Федерации, неоказания надлежащей медицинской помощи, незаконного водворения в штрафной изолятор, карцер.

Жалобы в прошедшем году поступили на отказ в выдаче паспортов гражданина Российской Федерации – 25, установлении гражданства – 8 и ограничении въезда (выезда) на территорию Российской Федерации – 8.

Похищения людей остаются острой проблемой в Республике Дагестан. Так, в адрес Уполномоченного поступило 25 обращений граждан о похищениях их родственников.

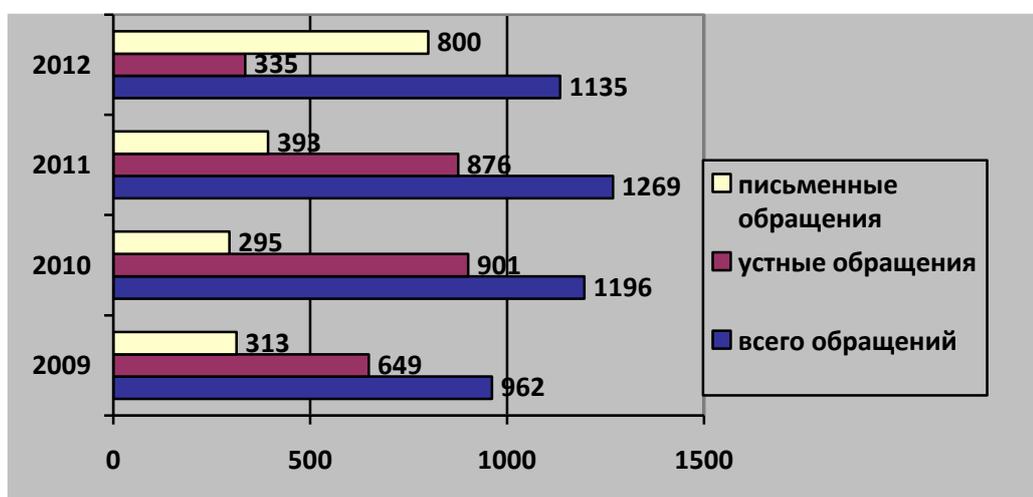
Количество жалоб граждан на несогласие с приговорами и решениями судов - 136, что составило 12 % от общего количества обращений.

Граждане обращаются к Уполномоченному с жалобами на нарушения права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство и просьбой об оказании содействия в отмене приговоров либо решений судов.

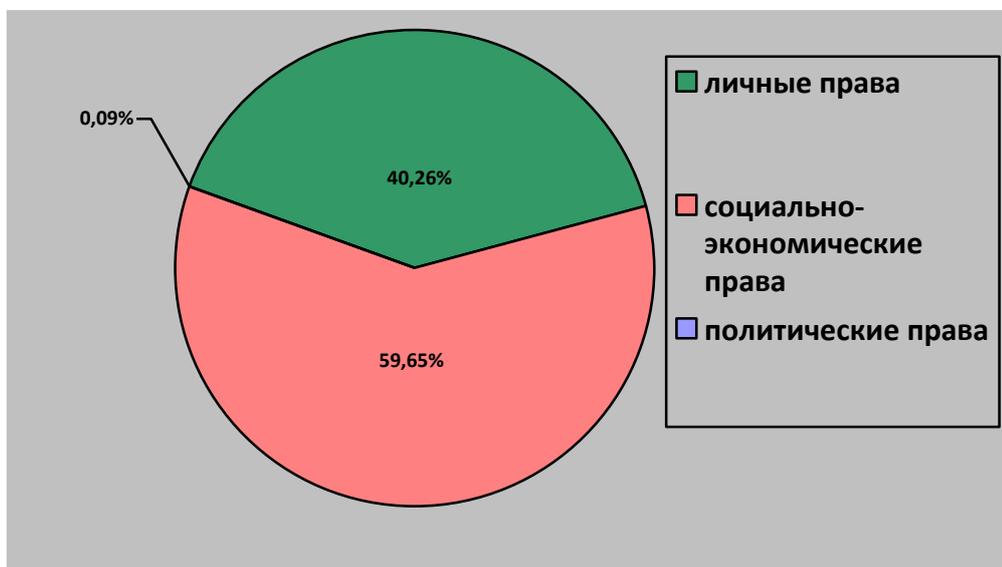
По таким обращениям заявителям даются правовые консультации о порядке обжалования указанных судебных актов.

Наибольшее количество коллективных обращений граждан (29) поступило от жителей на действия (бездействие) администраций муниципальных образований по улучшению инфраструктуры населенных пунктов, о защите права на надлежащее жилищно-коммунальное обслуживание, закреплении земельных участков за пользователями.

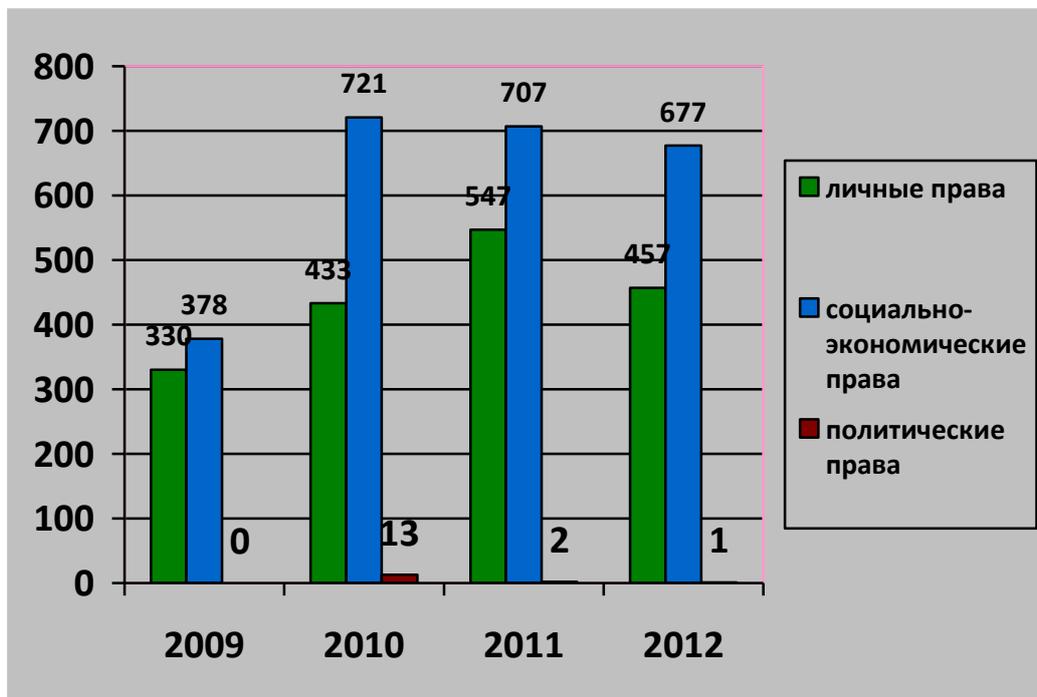
#### Общее количество обращений, поступивших Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан с 2009 по 2012 годы



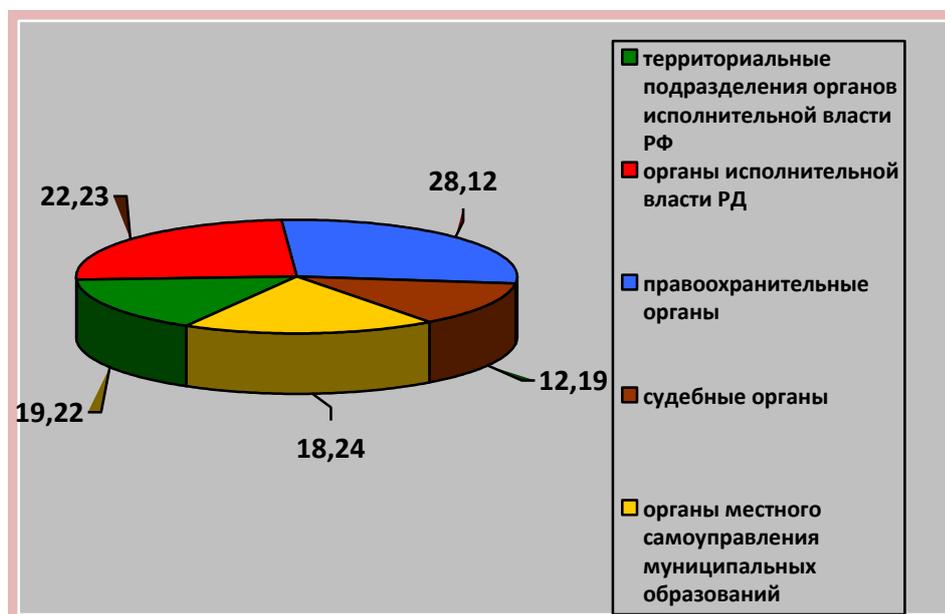
#### Структура обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан в 2012 году



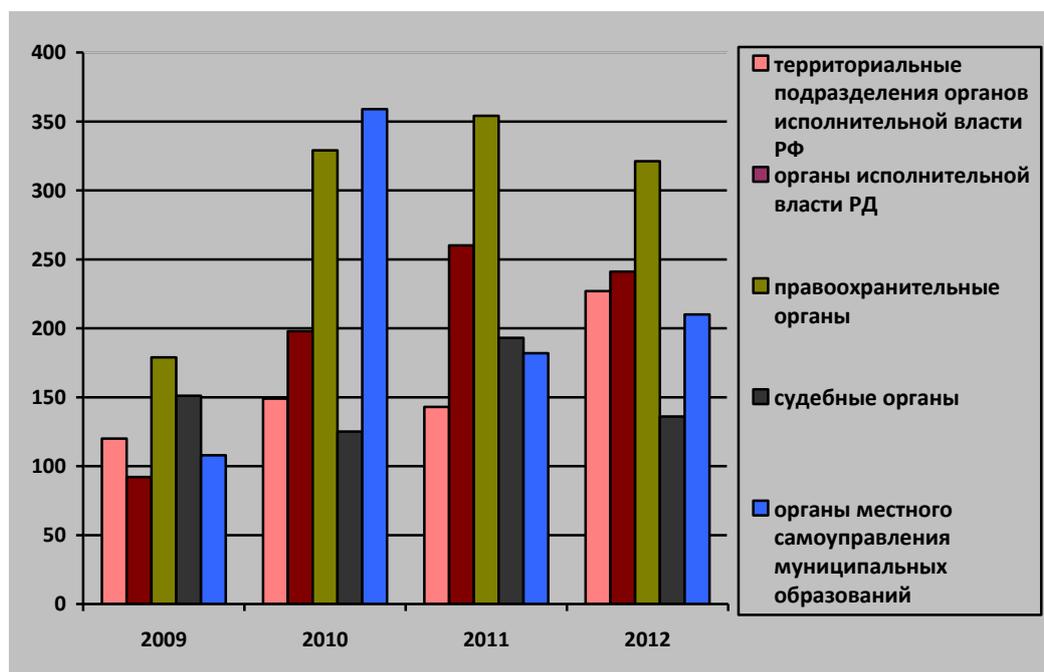
**Динамика обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека  
в Республике Дагестан с 2009 по 2012 годы**



**Сведения об органах, действия (бездействие) которых явились причиной обращения к  
Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан в 2012 году**



**Сведения об органах, действия (бездействие) которых явились причиной обращения к Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан с 2009 по 2012 годы**



В 2012 году Уполномоченным проведены выездные приемы в Хасавюртовском и Левашинском районах. К участию в приеме граждан привлекались сотрудники администраций указанных муниципальных образований, что позволило более эффективно рассмотреть обращения. Были проведены встречи с главами сельских поселений муниципальных районов, на которых ими поднимались актуальные проблемы соответствующих населённых пунктов. Анализ данных обращений свидетельствует, что в основном речь шла о нарушениях социальных, жилищных, земельных и трудовых прав граждан.

В истекшем году были проведены совместные выездные приёмы граждан с руководителем Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан А.Ю. Саврулиным в г.г. Избербаш и Кизилюрт; председателем Верховного суда Республики Дагестан Р.М. Мирзаевым - в Кайтагском районе, депутатом Народного Собрания Республики Дагестан, ректором Дагестанского госуниверситета М.Х. Рабадановым - в Дахадаевском районе.

В 2012 году была организована работа «горячей» телефонной линии «Всё о правах семей, имеющих детей-инвалидов». По результатам рассмотрения поступивших 72 телефонных звонков, обратившимся даны разъяснения, ряд обращений были разрешен положительно, а часть

обращений Уполномоченным взята на контроль и по ним направлены запросы в соответствующие органы.

В адрес Уполномоченного в 2012 году из городов Республики Дагестан поступило 798 обращений, из районов – 318, из других субъектов Российской Федерации – 19.

Что касается географии поступивших обращений, то преобладают обращения из города Махачкалы – 586 обращений. Далее следуют города: Дербент – 41, Каспийск – 37, Хасавюрт – 33, Избербаш – 30, Буйнакск – 26, Кизляр – 23, Кизилюрт – 14, Дагестанские Огни – 7.

Наибольшее количество обращений, поступивших из районов республики, приходилось на: Левашинский – 44, Дахадаевский – 23, Кайтагский – 21, Хасавюртовский – 19, Дербентский – 18, Магарамкентский – 16, Сулейман-Стальский, Карабудахкентский и Сергокалинский – 13, Ботлихский и Кумторкалинский – 12, Цунтинский – 10, Каякентский – 9. Из остальных районов республики поступили единичные обращения.

Из других субъектов Российской Федерации поступило 19 обращений: городов Москвы, Волгограда, Новороссийска и Санкт-Петербурга; Астраханской, Челябинской, Ивановской областей; Краснодарского края; Республики Хакасии и Чеченской Республики.

Из 1135 обращений, поступивших в 2012 году, на 800 даны разъяснения, консультации, оказана квалифицированная юридическая помощь, 335 принято к рассмотрению.

По принятым к рассмотрению обращениям граждан Уполномоченным был направлен 521 запрос (обращение) в органы государственной власти, органы местного самоуправления, правоохранительные и судебные органы, в том числе в: органы прокуратуры Республики Дагестан – 127, Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также - СУ СК РФ по РД) - 21, Министерство внутренних дел по Республике Дагестан (далее также - МВД по Республике Дагестан) - 20, главам администраций муниципальных районов и городских округов - 20, Министерство труда и социального развития Республики Дагестан - 13, Управление Федеральной службы судебных приставов России по Республике Дагестан (далее также - УФССП РФ по РД) - 8, Государственное учреждение - Отделение Пенсионного фонда Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также - ГУ-ОПФР по РД) - 7, Управление Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также - УФСИН РФ по РД) - 7, Министерство здравоохранения Республики Дагестан - 7, Управление Федеральной миграционной службы Российской Федерации по Республике Дагестан

(далее также - УФМС РФ по РД) - 6, Министерство образования и науки Республики Дагестан - 5, Верховный суд Республики Дагестан – 3, Федеральное казенное учреждение "Главное бюро медико-социальной экспертизы по Республике Дагестан" (далее также - ФКУ «ГБ МСЭ по РД») - 3.

Из 335 обращений закончено производство по 210, права восстановлены по 74 жалобам, что составляет 22% от общего числа принятых к рассмотрению заявлений, в частности, в сфере предварительного расследования – 15, социальных гарантий – 13, жилищных прав – 11, охраны здоровья и медицинского обслуживания – 10, трудовых прав – 8, земельных прав – 6, миграционных отношений – 4, прав семьи и детей – 3, прав осужденных – 2, исполнительного производства – 1, образования – 1. Рассмотрение оставшихся обращений находится на контроле Уполномоченного.

## **2. ПРАВО НА ЖИЗНЬ, СВОБОДУ И ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ**

Право на жизнь - это основное, неотъемлемое, принадлежащее от рождения и неотчуждаемое право, гарантирующее и защищающее одну из основополагающих ценностей личности и общества — человеческую жизнь, недопустимость ее произвольного лишения. Государство обязано не только создать такие условия, чтобы каждый гражданин чувствовал себя в безопасности, но и систему средств, в том числе уголовно-правовых, предусматривающих ответственность за посягательство на жизнь, свободу и личную неприкосновенность граждан.

В соответствии со статьёй 24 Конституции Республики Дагестан каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность. Арест, заключение под стражу и содержание под стражей допускаются только по судебному решению.

Уголовное судопроизводство имеет своим назначением, помимо защиты прав и законных интересов лиц и организаций, потерпевших от преступлений, также и защиту личности от незаконного и необоснованного обвинения, осуждения, ограничения ее прав и свобод.

Уголовное преследование и назначение виновным справедливого наказания в той же мере отвечают назначению уголовного судопроизводства, что и отказ от уголовного преследования невиновных, освобождение их от

наказания, реабилитация каждого, кто необоснованно подвергся уголовному преследованию.

В своей повседневной работе подавляющее большинство сотрудников правоохранительных органов добросовестно выполняют свои обязанности, разумно используя предоставленные им законом права. И всё это осуществляется ими в условиях сложной криминогенной ситуации, постоянной борьбы с угрозами террористического характера, которые наносят невосполнимый ущерб нашей республике: гибнут десятки людей - сотрудники правоохранительных органов, органов государственной власти, религиозные деятели, учителя, простые дагестанцы.

Тем острее на этом фоне выделяются действия (бездействие) отдельных сотрудников правоохранительных органов, которые продолжают допускать в своей деятельности нарушения закона, что, с одной стороны, подрывает авторитет государственной власти в целом, а с другой стороны, приводит к существенному нарушению прав как подозреваемых (обвиняемых), так и потерпевших по уголовному делу.

В целях предупреждения нарушений прав человека и гражданина в деятельности сотрудников правоохранительных органов Уполномоченным на постоянной основе осуществляется взаимодействие с прокуратурой Республики Дагестан, СУ СК РФ по РД и МВД по Республике Дагестан.

Всего за 2012 год в адрес Уполномоченного поступило 280 жалоб на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов.

В рамках действующих двусторонних соглашений с указанными правоохранительными органами в 2012 году Уполномоченным в их адрес было направлено 142 обращения, из которых в 15 случаях нарушенные права граждан были восстановлены (отменены постановления о прекращении или приостановлении уголовных дел, об отказе в возбуждении уголовных дел и т.д.).

Как и в прежние годы, в основном жалобы касаются непринятия мер к раскрытию преступлений, незаконного прекращения, приостановления и волокиты при расследовании уголовных дел, необоснованного привлечения к уголовной ответственности и незаконных обысков, арестов или задержаний.

По результатам изучения указанных жалоб и ответов правоохранительных органов, поступивших в 2012 году, и с учётом опыта прошлых лет Уполномоченный отмечает, что, несмотря на принимаемые самими этими органами меры (за отчётный год в ходе надзорных проверок 2681 сотрудник привлечён к дисциплинарной ответственности, возбуждено 38 уголовных дел и в отношении 24 сотрудников вынесены обвинительные приговоры), в их деятельности отсутствует системный подход в выявлении

причин, способствующих нарушению прав заявителей, и действенных мер по побуждению конкретного исполнителя к принятию окончательного и справедливого решения.

В целях улучшения ситуации с рассмотрением обращений граждан правоохранительными органами Уполномоченный обратился в Совет Безопасности Республики Дагестан с письмом о необходимости включения в повестку заседания Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Дагестан на 2013 год вопроса: «О работе органов государственной власти, должностных лиц Республики Дагестан и правоохранительных органов по рассмотрению обращений, предложений, заявлений и жалоб граждан».

Обсуждение данного вопроса на заседании указанного совещания особенно актуально с учётом того, что в своей повседневной деятельности сотрудники правоохранительных органов не уделяют специального внимания рассмотрению обращений граждан в контексте защиты прав человека.

Особое недовольство граждан вызывают случаи, когда по их сообщениям о преступлении следователями неоднократно принимаются решения об отказе в возбуждении уголовного дела, с указанием одних и тех же оснований для отказа, которые затем отменяются вышестоящими руководителями или органами прокуратуры Республики Дагестан.

Анализ обращений граждан и ответов правоохранительных органов показывает, что по многим заявлениям о преступлениях проверки носят формальный характер, и уголовные дела не возбуждаются даже тогда, когда уже из первичных материалов проверок становится очевидным наличие фактов, указывающих на признаки преступлений.

Лишь в редких случаях после неоднократных отмен постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела органами прокуратуры вносится требование с постановкой вопроса о возбуждении уголовного дела.

Таким примером является обращение к Уполномоченному жительницы г. Кизилюрта Г. с жалобой на отказ Кизилюртовского МРСО СУ СК РФ по РД в возбуждении уголовного дела по факту оказания неквалифицированной медицинской помощи, повлекшей смерть её малолетнего сына.

Для проведения проверки по данному заявлению Уполномоченным было направлено обращение в Министерство здравоохранения Республики Дагестан и прокуратуру Республики Дагестан.

В ходе проведенной министерством служебной проверки было установлено, что вся тяжесть состояния и комплекса патологических изменений, повлекших смерть ребенка, обусловлены нарушениями, допущенными врачом скорой медицинской помощи.

Кизилюртовским МРСО СУ СК РФ по РД неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которые в последующем признавались незаконными и отменялись. Руководителю Кизилюртовского МРСО СУ СК РФ по РД надзирающим прокурором было внесено требование с постановкой вопроса о возбуждении уголовного дела, после чего следственным органом возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного части 2 статьи 109 (причинение смерти по неосторожности вследствие ненадлежащего исполнения своих профессиональных обязанностей) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее также - УК Российской Федерации).

Анализ жалоб граждан на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов при проверке сообщений о совершении преступлений показывает, что ими не всегда соблюдаются разумные сроки проведения доследственных проверок и расследований возбужденных уголовных дел.

Примером является обращение жителя г. Махачкалы А. о бездействии правоохранительных органов при расследовании уголовных дел, возбужденных по фактам умышленного уничтожения имущества, покушений на убийство и убийство его родственников.

Со слов заявителя, по первым двум преступлениям уголовные дела были возбуждены ещё в 2006 году, однако следственные действия по ним фактически не производились, несмотря на то, что потерпевшие указывали на конкретных лиц как на подозреваемых в совершении преступления. В итоге в 2009 и 2010 годах уголовные дела были приостановлены по части 1 статьи 208 (лицо, подлежащее привлечению в качестве обвиняемого, не установлено) Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее также – УПК Российской Федерации).

Возбужденное в 2009 году уголовное дело по факту убийства родственников гражданина А. в 2010 году также было приостановлено по вышеуказанному основанию.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Республики Дагестан указанные постановления о приостановлении предварительного следствия по истечении более 3 и 1,5 лет были отменены, уголовные дела возвращены для организации дополнительного расследования.

Представляется, что за делами с длительными сроками расследований руководителями следственных органов и надзирающими прокурорами должен осуществляться постоянный контроль, в том числе за законностью выносимых по ним процессуальных решений.

Среди жалоб граждан на действия сотрудников правоохранительных органов в 2012 году необходимо выделить жалобы на производство обысков в жилых помещениях, производимых без санкции суда или следователя (10).

В качестве примера можно привести обращение к Уполномоченному жителя одного из сёл Казбековского района З. о том, что в июле 2012 года в его дом пришли сотрудники правоохранительных органов, которые, не предъявив соответствующей санкции, провели обыск, и без составления необходимых процессуальных документов изъяли денежные средства и имущество, принадлежащие заявителю.

Со слов З., несмотря на его неоднократные обращения в ОВД по Казбековскому району и прокуратуру Казбековского района, ему так и не было сообщено о цели проведения обыска в его домовладении, а также не возвращены изъятые предметы и средства. Вместе с тем, в соответствии с частями 3 и 4 статьи 182 УПК Российской Федерации до начала обыска в жилище следователь предъявляет судебное решение, разрешающее его производство, а в исключительных случаях, согласно части 5 статьи 165 УПК Российской Федерации, когда производство осмотра обыска не терпит отлагательств, указанные следственные действия могут быть произведены на основании постановления следователя или дознавателя без получения судебного решения. Кроме того, в соответствии с частью 15 статьи 182 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации копия протокола вручается лицу, в помещении которого был произведен обыск, либо совершеннолетнему члену его семьи.

Несмотря на указанные обстоятельства, на обращение Уполномоченного из прокуратуры Республики Дагестан поступил ответ, согласно которому производство обыска осуществлялось на законных основаниях. Факт изъятия в ходе обыска указанных предметов был также подтверждён.

Однако данный ответ надзорного органа нельзя считать полным, так как в нём так и не был дан ответ на доводы заявителя в части неознакомления его с процессуальными документами, на основании которых производился обыск и в которых были закреплены его результаты, а также непредоставления их копий.

Тема проведения незаконных обысков неоднократно поднимается в различных СМИ, в том числе и электронных. Подобные жалобы свидетельствует о необходимости проведения правоохранительными органами работы со своими сотрудниками по пресечению таких правонарушений.

Немалую долю среди обращений граждан в 2012 году составили жалобы на применение сотрудниками правоохранительных органов к задержанным незаконных методов ведения следствия – 35.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин А. о том, что в ноябре 2011 года он был задержан сотрудниками полиции, которые нанесли ему побои с целью принудить к даче признательных показаний в совершении преступлений. При этом один из сотрудников полиции, по утверждению заявителя, вытащил из кармана его куртки денежные средства и разделил их между находившимися рядом сотрудниками полиции, а в последующем, когда он был доставлен в один из райотделов полиции г. Махачкалы, ему во время обыска были подкинuty наркотики.

Из ответа прокуратуры Республики Дагестан следует, что по результатам проверок жалоб гражданина А. следователями СО по Ленинскому району г. Махачкалы СУ СК РФ по РД в течение года неоднократно выносились постановления об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении сотрудников полиции, последний раз в ноябре 2012 года, которые отменялись как надзирающим прокурором, так и руководством следственного отдела, а материал возвращался на дополнительную проверку.

К сожалению, действующее законодательство не предусматривают предельного количества возвращения материалов на дополнительную проверку, хотя такой ограничитель был бы не лишним.

Имеются и факты, когда сами сотрудники правоохранительных органов совершают тяжкие преступления, а расследование таких дел и их оперативное сопровождение проводятся поверхностно.

В качестве примера можно привести обращение гражданки К., которая сообщила, что в декабре 2011 года сотрудник одного из районных отделов полиции И. застрелил её брата. По данному факту Кизилюртовским МРСО СУ СК РФ по РД возбуждено уголовное дело по части 1 статьи 105 (убийство) и части 1 статьи 222 (незаконный оборот оружия) УК Российской Федерации, однако, на момент обращения её к Уполномоченному в январе 2012 года И. всё ещё не был задержан и даже не отстранён от службы.

Следственным органом не проводились все следственные мероприятия, необходимые для полного, объективного и всестороннего расследования уголовного дела.

После вмешательства Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан сообщено, что по данному уголовному делу следователем неоднократно давались поручения начальнику райотдела полиции об обеспечении явки И. к следователю. Однако явка к следователю не была обеспечена в связи с тем, что ему предоставлен отпуск с выездом в г. Москву.

В январе 2012 года следователем было вынесено постановление об объявлении И. в розыск, в феврале 2012 года предварительное следствие по делу приостановлено по пункту 2 части 1 статьи 208 УПК Российской Федерации. В декабре 2012 года надзирающим прокурором отменено постановление следователя о приостановлении предварительного следствия по уголовному делу от 19 февраля 2012 года, материал для организации дополнительного расследования возвращён в тот же межрайонный отдел.

Несмотря на указанное, и в конце 2012 года расследование по двум вышеуказанным делам не сдвинулось с «мёртвой точки».

Такие случаи, когда расследование уголовных дел, фигурантами которых являются сотрудники правоохранительных органов, продолжается годами, формируют у населения мнение о корпоративной солидарности стражей закона.

К сожалению, имеются отделы полиции, к деятельности которых имеется ряд претензий граждан – от непринятия мер к раскрытию преступлений до сообщений об их совершении самими сотрудниками отдела полиции.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Р. с жалобой на отказ Магарамкентского МРСО СУ СК РФ по РД в возбуждении уголовного дела по факту нанесения сотрудниками полиции в райотделе побоев её несовершеннолетнему сыну. При этом имелся акт судебно-медицинского освидетельствования о причинении лёгкого вреда здоровью сыну заявительницы.

После обращений Уполномоченного в прокуратуру Республики Дагестан и СУ СК РФ по РД постановления об отказе в возбуждении уголовного дела на протяжении года неоднократно отменялись, в последний раз - в августе 2012 года, которое СУ СК РФ по РД было признано законным и обоснованным.

Другим примером является обращение гражданина Д., в котором он сообщил, что в августе 2011 года после очной ставки с потерпевшей, по указанию следователя Магарамкентского МРСО СУ СК РФ по РД сотрудники ОМВД России по Магарамкентскому району нанесли ему побои с целью дачи им признательных показаний в совершении преступления.

На обращение Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан было сообщено, что при утверждении обвинительного заключения прокурором каких-либо нарушений прав обвиняемого Д. не установлено, а его обращение в части применения насилия для проведения проверки направлено в Магарамкентский МРСО СУ СК РФ по РД.

И это несмотря на то, что заявитель в своей жалобе прямо указывал, что насилие в отношении него применялось по указанию следователя этого же межрайонного отдела.

В результате неоднократных вынесений постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела и их последующих отмен, в мае 2012 года следователем вновь было вынесено аналогичное постановление, которое СУ СК признано законным и обоснованным.

Зачастую в ответах прокуратуры Республики Дагестан большее внимание уделено не доводам заявителя о применении в отношении него незаконных методов расследования, а описанию совершённого им преступления, за которое заявитель был задержан, и ходу его расследования. Важно отметить, что процессуальный статус заявителя, будь то подозреваемый, обвиняемый или осужденный, не имеет значения при проверке его доводов.

Таким примером является обращение гражданина Н. о том, что в райотделе полиции сотрудниками правоохранительных органов ему были нанесены побои с целью принудить его к даче признательных показаний в совершении кражи. Врачом следственного изолятора, куда был доставлен заявитель Н., были зафиксированы нанесённые ему побои.

Тем не менее, прокуратурой Республики Дагестан на обращение Уполномоченного было сообщено о возбуждении в отношении Н. уголовного дела по факту кражи, в связи с чем он и был задержан, и передаче материалов дела вместе с обвинительным заключением, утверждённым надзирающим прокурором, в суд для рассмотрения по существу.

Таким образом, доводам заявителям о нанесении сотрудниками правоохранительных органов ему побоев, зафиксированных врачом следственного изолятора, прокуратурой Республики Дагестан не была дана какая-либо оценка.

Необходимо отметить, что Уполномоченный в своей деятельности из года в год сталкивается с подобным подходом надзирающего органа при рассмотрении жалоб лиц, в отношении которых материалы уголовных дел переданы в суд для рассмотрения по существу. При этом, зачастую в отношении этих лиц ещё не вынесены обвинительные приговоры.

В 2012 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения адвокатов о недопуске их к подзащитным.

В качестве примера можно привести обращение адвоката И., в котором он сообщил о задержании по подозрению в совершении преступления его подзащитного Б. и применении к нему незаконных методов ведения следствия. Тем не менее, несмотря на заключение соглашения об оказании

юридической помощи гражданину Б., адвоката И. не допускали к задержанному.

При этом, несмотря на неоднократные обращения к дежурному прокурору прокуратуры Республики Дагестан и дежурному следователю СО по Советскому району г. Махачкалы СУ СК РФ по РД, никаких мер должностными лицами предпринято не было. Лишь на следующий день адвокат был допущен к подзащитному Б., который сообщил о применении в отношении него незаконных методов ведения следствия.

Из прокуратуры Республики Дагестан поступил ответ о том, что ходатайство адвоката И. об освидетельствовании Б. удовлетворено, у последнего обнаружены телесные повреждения, но уголовное дело по этому факту не было возбуждено. Кроме того, в нем отсутствовала оценка доводов адвоката И. о бездействии сотрудника прокуратуры Республики Дагестан при его обращении о недопуске к подзащитному.

В адрес СУ СК РФ по РД направлено представление об устранении нарушений законодательства, выразившихся в непринятии надлежащих мер к оформлению и проверке сообщения о противоправных действиях сотрудников полиции.

Вместе с тем, как показывает практика изучения обращений граждан, принесение органами прокуратуры представлений или протестов сегодня ими считается разрешением жалобы, хотя по сути проблемы нередко остаются, а права граждан нарушаются.

Полагаем, что действиям сотрудников прокуратуры Республики Дагестан, не принявшим меры по рассмотрению обращения гражданина при наличии оснований (бездействие), должна была быть дана соответствующая оценка. Подобный подход со стороны надзорного органа к проверке обращений адвокатов позволяет отдельным сотрудникам нарушать права задержанных на получение квалифицированной юридической помощи.

Особенно остро недостатки в деятельности правоохранительных органов проявляются в расследовании похищений граждан в Республике Дагестан. На протяжении последних лет ситуация с похищениями граждан вооружёнными лицами в камуфлированной форме и масках в нашей республике продолжает оставаться достаточно напряжённой.

С 2006 года в ежегодных докладах Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан даётся анализ ситуации с похищениями граждан.

В 2012 году наблюдается тенденция к увеличению числа похищений граждан. За 2012 год от заявителей в адрес Уполномоченного и из средств массовой информации поступили сообщения о похищении и пропаже без

вести 86 жителей республики. В 2011 году количество таких сообщений составило 31, в 2010 году – 26, а в 2009 году - 29.

Анализ сообщений показывает, что из 57 указанных лиц – местонахождение 23 – не установлено, 23 – задержаны сотрудниками правоохранительных органов, 2 – убиты в ходе спецоперации, 1 – погиб в результате взрыва СВУ, 4 - самостоятельно вернулись домой, в отношении 4 были совершены попытки похищений. В 30 случаях в похищениях участвовали вооруженные лица в камуфлированной форме и масках. Из 29 лиц, которые пропали, но в отношении них отсутствует информация о похищении, местонахождение 26 - не установлено, 3 - вернулись домой.

По информации прокуратуры Республики Дагестан, в правоохранительные органы за 2012 году поступило 25 сообщений о похищении и безвестном исчезновении 30 граждан, к которым, со слов очевидцев и родственников похищенных, причастны вооруженные лица в камуфлированной форме и масках.

Вместе с тем, принимаемые следственными органами меры по делам, связанным с похищениями граждан, вызывают недовольство у населения, в том числе и протестную активность.

Так, например, 6 октября 2012 года глава с. Цатаних Унцукульского района С. выехал из дома своих родственников в г. Хасавюрте и не вернулся. Автомашина С. обнаружена в пос. Олимпийский г. Хасавюрта, которую, со слов свидетеля, оставили лица в камуфлированной форме, уехавшие из посёлка на автомашине без номеров.

8 октября 2012 года односельчане гражданина С. перекрыли автодорогу около с. Гимры Унцукульского района. На следующий день автодорога была разблокирована после встречи жителей с. Цатаних с руководством МВД по Республике Дагестан. Тем не менее, 10 октября 2012 года указанные лица заблокировали уже автодорогу Махачкала-Ботлих с требованием установить местонахождение С., которая была разблокирована по просьбе его отца. По настоящее время его местонахождение не установлено.

При расследовании указанных преступлений зачастую имеется достаточно широкая база очевидцев совершённых преступлений. Тем не менее, расследование похищений граждан не приводит к каким-либо ощутимым результатам.

По настоящее время не установлено местонахождение похищенного 25.03.2012 г. гражданина Р., которого в районе д. 57 по пр. Шамиля г. Махачкалы в присутствии знакомой и очевидцев вооружённые лица в камуфлированной форме и масках насильно увезли в неизвестном направлении, завладев также его автомобилем.

По данному факту СО по Ленинскому району г. Махачкалы СУ СК РФ по РД 04.04.2012 г. возбуждено уголовное дело по ст. 126 и п.п. «а, г» ч. 2 162 УК РФ. Дело находится в производстве, однако местонахождение гражданина Р., несмотря на имеющиеся показания свидетелей преступления, по настоящее время не установлено.

В текущем году имели место и попытки похищений. Так, в г. Дагестанские Огни 01.09.2012 г. была совершена попытка похищения редактора местной газеты Х. лицами в камуфлированной форме и масках. Гражданину Х. удалось убежать от похитителей. Личности похитителей не установлены.

21.11.2012 г. была совершена попытка похищения жителя г. Дербента А. вооружёнными лицами в чёрной форме и масках, в присутствии многочисленных свидетелей и двух сотрудников полиции. Гражданину А. были нанесены побои, но ему удалось убежать. Личности похитителей не установлены.

Полагаю, что безнаказанность лиц, совершающих подобные преступления, порождает увеличение числа похищений граждан.

Имеются случаи, когда жители республики задерживались сотрудниками правоохранительных органов, при этом об их местонахождении родственникам ничего не сообщалось, а между тем они находились в отделениях полиции. Вместе с тем, в соответствии со статьёй 96 УПК РФ дознаватель (следователь) не позднее 12 часов с момента задержания подозреваемого уведомляет кого-либо из близких родственников, а при их отсутствии - других родственников или предоставляет возможность такого уведомления самому подозреваемом. При необходимости сохранения в интересах предварительного расследования в тайне факта задержания уведомление с согласия прокурора может не производиться, за исключением случаев, когда подозреваемый является несовершеннолетним.

Указанные факты дают основания гражданам подозревать сотрудников правоохранительных органов в причастности к похищениям.

Отсутствие фактических результатов при расследовании этих преступлений подрывают доверие к правоохранительным органам в частности и к органам власти в целом.

По данной проблеме в 2012 году проводились заседания Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Дагестан, на которых руководство республики рекомендовало правоохранительным органам принять безотлагательные меры по повышению эффективности их деятельности по розыску похищенных и без вести пропавших граждан.

Меры, предпринимаемые правоохранительными органами республики по обнаружению похищенных граждан, неэффективны, что связано с низким качеством оперативно-розыскных мероприятий по делам о похищениях граждан, недостаточным оперативным взаимодействием между следственными органами и органами дознания, неиспользованием возможностей современных технологий связи.

Раскрытие преступлений, связанных с похищениями людей, возможно только при высокой эффективности и результативности оперативно-розыскных мероприятий, проводимых Министерством внутренних дел по Республике Дагестан, Следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан и прокуратурой Республики Дагестан.

В республике действует разработанная Управлением Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Северо-Кавказском федеральном округе Комплексная программа по борьбе с похищениями людей и розыску без вести пропавших на 2011-2014 годы, направленная на обеспечение качественного взаимодействия и своевременного обмена информацией между правоохранительными органами.

Цели указанной Программы предусматривают снижение количества похищенных на территории Республики Дагестан и повышение раскрываемости преступлений данной категории. Как следует из вышеизложенного, реального улучшения ситуации и реализации целей программы не наблюдается.

Руководству правоохранительных органов республики, а в особенности прокуратуры, особое внимание необходимо уделить качеству ведения сотрудниками правоохранительных органов оперативно-розыскных дел, своевременности заведения оперативно-поисковых дел по всем уголовным делам, возбужденным по фактам похищения и безвестного исчезновения граждан, периодическому проведению ревизий на наличие оперативно-поисковых дел по всем нераскрытым уголовным делам данной категории, а также повышению уровня взаимодействия ведомств.

### **3. ПРАВО НА ДОСТОИНСТВО ЛИЧНОСТИ**

В 2012 году продолжилось взаимодействие и сотрудничество между Уполномоченным и УФСИН РФ по РД в рамках заключённого в 2006 году Соглашения.

Необходимость такого взаимодействия вызвана особым правовым статусом осужденных и лиц, содержащихся под стражей, в том числе рядом ограничений, действующих в отношении них.

В соответствии со статьёй 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 30 декабря 2012 года № 304-ФЗ) предложения, заявления, ходатайства и жалобы осужденных, адресованные уполномоченному по правам человека в субъекте Российской Федерации, и ответы на них цензуре не подлежат. Во всех следственных изоляторах и исправительных учреждениях размещена информация о способах и порядке обращения к Уполномоченному.

На территории Республики Дагестан исполнение уголовных наказаний и содержание под стражей осуществляется в девяти учреждениях уголовно-исполнительной системы, в том числе: трех следственных изоляторах; исправительных колониях общего и строгого режимов, женской исправительной колонии, воспитательной колонии, колонии-поселении, лечебно-исправительном учреждении.

В 2012 году сохранилась наблюдавшаяся на протяжении последних четырёх лет тенденция снижения общей численности осужденных и лиц, содержащихся под стражей. При этом установленные нормы жилой площади в расчёте на одного осужденного в колониях и норма санитарной площади в камере на одного заключённого соблюдались.

В 2012 году общее количество осужденных составило - 2413 лиц, заключённых под стражу – 759. В 2011 году соответственно 2632 и 747.

При посещении исправительных учреждений особое внимание Уполномоченного обращается на соблюдение требований уголовно – исполнительного законодательства, правил внутреннего распорядка исправительных учреждений, питание, медицинское обеспечение, материально-бытовое обеспечение лиц, содержащихся в местах лишения свободы. После ознакомления с условиями содержания осужденных, как правило, проводится личный прием граждан, отбывающих наказание, что позволяет решать некоторые вопросы сразу на месте, без переписок и формализма.

Уполномоченным, в рамках заключенного Соглашения о взаимодействии, достигнута договорённость с прокуратурой Республики Дагестан о проведении совместных проверок в учреждениях уголовно-исполнительной системы Республики Дагестан.

В 2012 году с целью проведения проверки соблюдения прав заключенных под стражу ФКУ СИЗО-1 г. Махачкалы посетили прокурор

Республики Дагестан и Уполномоченный. В ходе визита были осмотрены режимные отделения учреждения, карцерные помещения и пищеблок.

Во время обхода камерных помещений, жалобы и заявления от лиц, находящихся под стражей, на условия содержания, коммунально-бытовое и медико-санитарное обеспечение не поступили.

В 2012 году продолжилось реформирование уголовно-исполнительной системы России в соответствии с Федеральной целевой программой "Развитие уголовно-исполнительной системы (2007 - 2016 годы)" и Концепцией развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года (далее – Концепция), утверждённой распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 октября 2010 года № 1772-р, которые предусматривают основные направления, формы и методы совершенствования и развития уголовно-исполнительной системы, призванной обеспечить соблюдение прав и законных интересов подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых в качестве меры пресечения избрано заключение под стражу, а также ее взаимосвязь с государственными органами и институтами гражданского общества

В соответствии с Концепцией в исправительных учреждениях УФСИН РФ по РД в рамках функционирования справедливой и эффективной системы стимулов осужденных к законопослушному поведению (социальные лифты), включающей совершенствование порядка замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания, обновление механизма условно-досрочного освобождения, созданы комиссии по оценке поведения осужденных, в деятельности которых приняли участие сотрудники аппарата Уполномоченного.

Срок возможного применения условно-досрочно освобождения в 2012 году наступил у 897 осужденных (в 2011 году – 952). Из них 682 осужденных или 76 % подали ходатайства в суд (в 2011 году – 819 или 86 %). Освобождено условно-досрочно 576 осужденных или 84,5 % от числа подавших ходатайства (в 2011 году – 702 или 85,7%)

К Уполномоченному также обращаются граждане об оказании содействия в условно-досрочном освобождении осужденных при рассмотрении соответствующих ходатайств судами.

В качестве примера можно привести обращение осужденного М., из которого следует, что в декабре 2011 года умерла его жена, в результате чего без попечения родителей остались 5 несовершеннолетних детей, старшему из которых исполнилось 11 лет, а младшему – 6. На момент обращения 4 из них были определены в интернат г. Каспийска, а 1 ребёнок - в круглосуточный садик г. Каспийска, в связи с чем заявитель просил оказать возможное

содействие при рассмотрении его ходатайства об условно-досрочном освобождении судом.

Уполномоченный с учётом тяжёлой жизненной ситуации, в которой оказались малолетние дети, обратился в суд с просьбой учесть вышеизложенные обстоятельства при рассмотрении ходатайства М.

Судом принято решение об условно-досрочном освобождении осужденного М.

Уполномоченным проводятся проверки соблюдения прав заключённых под стражу и осужденных по жалобам этих лиц или их родственников, а также по сообщениям средств массовой информации.

Так, в средствах массовой информации в 2012 году появлялись сообщения о проведении в СИЗО-1 г. Махачкалы массовых голодовок среди следственно-арестованных и осужденных, которые оперативно проверялись с выездом на место Уполномоченным совместно с прокуратурой Республики Дагестан при активном содействии руководства УФСИН РФ по РД.

При посещении подследственные жаловались на условия содержания, качество оказания медицинской помощи и лекарственное обеспечение. Уполномоченный разъяснял подследственным их права и обязанности в части заявленных ими жалоб, а руководством СИЗО-1 г. Махачкалы были даны соответствующие указания сотрудникам учреждения по соблюдению прав указанных лиц.

Со слов осужденных и следственно-арестованных, применяемые к ним меры взыскания не всегда соответствуют тяжести совершенного проступка, отсутствует гибкость при применении такого вида взыскания, как водворение в штрафной изолятор. Осужденные, включая тех, у кого ранее не имелось взысканий, водворяются в штрафной изолятор, причём на максимальный срок – 15 суток.

Уполномоченным при посещении исправительных учреждений обращается внимание их руководства на указанные обстоятельства.

Всего в 2012 году в адрес Уполномоченного от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и их родственников поступило 35 обращений.

Часть обращений, в основном родственников осужденных, касалась перевода последних из мест лишения свободы других субъектов Российской Федерации в исправительные учреждения, расположенные на территории Республики Дагестан.

Продолжали поступать жалобы на отказ в направлении на стационарное лечение, трудности в получении специализированной и узкоспециализированной медицинской помощи, отсутствие широкого набора

лекарственных средств.

Подобные проблемы порождены недостатком квалифицированных медицинских кадров, преобладанием режимных требований в действиях медицинских работников, недостаточной материально-технической базой медицинских учреждений и подразделений, недостаточным финансированием расходов на медицинские нужды и, как следствие, неудовлетворительным лекарственным обеспечением.

Улучшению положения дел будет способствовать принятое Правительством Российской Федерации постановление от 28 декабря 2012 года № 1466, которым утверждены Правила оказания лицам, заключённым под стражу или отбывающим наказание в виде лишения свободы, медицинской помощи в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а также приглашения для проведения консультаций врачей-специалистов указанных медицинских организаций при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях уголовно-исполнительной системы.

Данные Правила будут применяться при невозможности оказания медицинской помощи в учреждениях УИС, а именно: в случаях отсутствия в учреждении уголовно-исполнительной системы врача-специалиста соответствующего профиля или квалификации, оборудования или условий для оказания необходимого объёма медицинской помощи, либо в ситуации, при которой отсрочка на определенное время в оказании медицинской помощи, в том числе связанная с ожиданием транспортировки больного в другое учреждение уголовно-исполнительной системы, может повлечь за собой ухудшение его состояния, угрозу жизни и здоровью.

Вопросы медицинского обслуживания и предоставления лекарственных средств были под особым вниманием Уполномоченного.

Из общего числа осужденных 900 человек болеет хроническими заболеваниями, подследственных – 164.

Серьёзную озабоченность Уполномоченного вызывает сохраняющаяся в течение последних лет ситуация, связанная с освобождением осужденных от дальнейшего отбывания наказания по причине болезни.

Так, 25.07.2012 г. администрацией ФКУ ИК-2 УФСИН РФ по РД на осужденного А. в суд были представлены материалы для решения вопроса об его освобождении от дальнейшего отбывания наказания на основании заключения специальной медицинской комиссии от 16 июля 2012 года № 5, согласно которому ему установлен диагноз: «ВИЧ-инфекция 4Б стадия, хронический вирусный гепатит «С» с циррозированием».

Решением суда в удовлетворении представления отказано в связи с тем, что представленный материал не доказывает наличие у последнего заболевания.

19.09.2012 г. осужденный А. умер в исправительном учреждении.

Следует отметить, что в 2012 году администрациями исправительных учреждений УФСИН РФ по РД в суды было передано 16 представлений на освобождение осужденных с заболеваниями, препятствующими отбыванию наказания. Положительные решения приняты лишь в отношении 3 осужденных. Остальным осужденным было отказано, в том числе с использованием такой не предусмотренной законодательством формулировки как «в связи с совершением осужденным тяжкого преступления».

В то же время, зачастую осужденные, на которых были представлены материалы в судебные органы и которым было отказано в условно-досрочном освобождении, умирают спустя непродолжительное время в исправительных учреждениях. Так, в 2010 и 2011 годах таких осужденных было 13 и 9 соответственно.

В связи с такими отказами судов Республики Дагестан в 2012 году в учреждениях уголовно-исполнительной системы Республики Дагестан умерло 6 осужденных.

Данная проблема была отражена в Докладах о деятельности Уполномоченного в 2009 и 2011 годах.

Учитывая, что такая ситуация, связанная с длительным рассмотрением вопросов досрочного освобождения осужденных в связи с болезнью и высокой смертностью среди тех, кому было отказано в условно-досрочном освобождении, снижает эффективность реализации принципа гуманности, заложенного в уголовно-исполнительном законодательстве, Уполномоченным направлено обращение на имя председателя Верховного суда Республики Дагестан о необходимости проведения рабочей встречи по данной теме с участием Уполномоченного, представителей Верховного суда Республики Дагестан и УФСИН РФ по РД.

По результатам его рассмотрения с председателем Верховного суда Республики Дагестан достигнута договорённость о проведении соответствующей встречи.

Представляется, что наше дальнейшее сотрудничество с УФСИН РФ по РД должно быть направлено на реализацию задач Концепции развития уголовно-исполнительной системы Российской Федерации до 2020 года. Это открытость и прозрачность УИС Республики Дагестан, в том числе использование результатов изучения общественного мнения и расширение

практики размещения в СМИ разъяснений имеющих публичное значение аспектов уголовно-исполнительной политики.

#### **4. ПРАВО НА ТРУД**

В 2012 году к Уполномоченному поступило 62 обращения по вопросам соблюдения трудового законодательства. Граждане обращаются с жалобами на незаконные, по их мнению, действия работодателей, которые под разным предлогом не производят в полном объеме выплаты выходных пособий и окончательного расчета при увольнении. Наиболее распространённые нарушения связаны с приёмом на работу, в том числе не оформлением или ненадлежащим оформлением трудовых договоров, неполной или частичной невыплатой в срок заработной платы, несправедливым установлением работодателями стимулирующих выплат в рамках новых систем оплаты труда. Как показала практика рассмотрения обращений, в основном нарушения трудовых прав граждан происходят из-за недобросовестности работодателей.

В целях своевременного выявления и пресечения нарушений трудовых прав, а также для оказания содействия гражданам в защите нарушенных трудовых прав граждан Уполномоченный взаимодействует с прокуратурой Республики Дагестан и Государственной инспекцией труда Республики Дагестан.

Нередко прием граждан на работу на частных предприятиях осуществляется без заключения письменных трудовых договоров либо их оформляют ненадлежащим образом. Государственной инспекцией труда Республики Дагестан в 2012 году в результате проверок исполнения трудового законодательства при заключении трудового договора выявлено 693 нарушения. Данная проблема не может не вызывать беспокойства Уполномоченного. Республика Дагестан остается одним из наиболее трудоизбыточных регионов Российской Федерации, в котором спрос рабочей силы на рынке труда превышает предложения – вакансии работодателей. Граждане, испытывающие трудности в поиске работы, готовы закрыть глаза на нарушения законодательства при заключении трудового договора.

Практика рассмотрения таких обращений показала, что граждане, работающие без оформления трудовых договоров, остаются без соответствующей социальной поддержки. Как правило, они не оповещены об опасных и вредных факторах на предприятии, продолжительности рабочего

дня, могут быть уволены по инициативе работодателя без выплаты компенсации при увольнении, поэтому защита трудовых прав таких граждан в досудебном порядке становится на практике невозможной. Работая с подобными обращениями граждан, Уполномоченным давались необходимые разъяснения и рекомендации.

Общеизвестным фактом является дискриминация по возрастному признаку, с которой сталкиваются граждане на рынке труда. И речь здесь идет не только о лицах старше 50 лет - ей подвергаются и выпускники общеобразовательных школ и даже высших учебных заведений, ищущих работу впервые. Зачастую отдельные выпускники образовательных учреждений, получив хорошее образование, не могут найти работу по причине своего возраста, который становится одним из основных факторов, влияющих на успешное трудоустройство. Подавляющее большинство работодателей принимают на работу 30-40 летних граждан. Такие же требования к возрасту можно обнаружить в рекламных объявлениях о свободных вакансиях. Установление такого требования к возрасту является дискриминацией и запрещается на основании статьи 19 Конституции Российской Федерации, гарантирующей всем равные права, и статей 3 и 64 Трудового кодекса Российской Федерации, в которых установлено, что никто не может быть ограничен в трудовых правах и свободах или получать какие-либо преимущества независимо от пола, расы, цвета кожи, национальности, языка, происхождения, имущественного, семейного, социального и должностного положения, возраста, места жительства, отношения к религии, политических убеждений, принадлежности или непринадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не связанных с деловыми качествами работника.

В целях исключения дискриминации по возрасту Уполномоченный считает необходимым Министерству труда и социального развития Республики Дагестан и Государственной инспекции труда в Республике Дагестан разместить информацию в средствах массовой информации и на своих официальных сайтах о недопустимости установления работодателями возрастного ценза в объявлениях о приеме на работу. Представляется целесообразным рассмотрение Государственной инспекцией труда в Республике Дагестан вопроса о привлечении к ответственности подобных недобросовестных работодателей.

Уполномоченным подготовлены публикации по вопросам защиты и восстановления нарушенных трудовых прав граждан в средствах массовой информации и на сайте Уполномоченного в целях правового просвещения населения республики.

Одним из социально значимых прав граждан является право на оплату труда.

По информации прокуратуры Республики Дагестан в 2012 году в ходе надзорных проверок в сфере соблюдения законодательства об оплате труда органами прокуратуры выявлено 4036 нарушений закона. В целях их устранения принесен 31 протест, внесено 165 представлений об устранении нарушений закона, по результатам рассмотрения которых привлечено к дисциплинарной ответственности 161 лицо, объявлено 82 предостережения, направлено в суд 1759 заявлений о взыскании начисленной, но не выплаченной заработной платы на общую сумму 25,476 млн. руб., из которых рассмотрены и удовлетворены 1696 на общую сумму 24,016 млн. руб., по постановлениям прокуроров привлечено к административной ответственности 168 лиц, в порядке пункта 2 части 2 статьи 37 УПК Российской Федерации для рассмотрения вопроса об уголовном преследовании направлено в следственные органы 6 материалов, по ним возбуждено 4 уголовных дела.

О несоблюдении прав граждан на своевременное вознаграждение за труд свидетельствуют и данные Государственной инспекции труда Республики Дагестан, согласно которым просроченная задолженность по заработной плате в 2012 году составила более 23,66 млн. руб. перед 2310 работниками. Выявлены 632 нарушения соблюдения законодательства об оплате труда в различных организациях и предприятиях республики, вынесено 1093 постановления о назначении административного наказания в виде штрафов на общую сумму более 4,5 млн. рублей.

При этом согласно информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан суммарная задолженность по заработной плате на 01.01.2013 г. снизилась с 3,605 млн. руб. до 2,635 млн. рублей.

Острой остается проблема задолженности по заработной плате перед работниками предприятий, признанных банкротами. В 2012 году в отношении 68 физических и юридических лиц введена процедура банкротства. По 3 объектам процедура банкротства завершена.

Зачастую, на практике деятельность предприятия прекращается без выплаты задолженности по оплате труда, что становится причиной обращения граждан в различные инстанции, в том числе и к Уполномоченному.

Как следует из обращений бывших работников предприятий-банкротов, поступивших в адрес Уполномоченного, несмотря на то, что судебные решения выносятся в их пользу, из-за отсутствия средств и имущества у

предприятий-банкротов они не исполняются, а исполнительное производство прекращается без фактического исполнения. Судебные приставы-исполнители, на «бездействие» которых жалуются работники предприятий-банкротов, в таких случаях бессильны помочь гражданам. Таким образом, грубо нарушаются трудовые права граждан на вознаграждение за труд.

Примером этому может служить жалоба к Уполномоченному гражданина В. В своем обращении заявитель сообщает, что, несмотря на его неоднократные обращения к судебным приставам, решение мирового судьи о взыскании заработной платы с его должника – работодателя не исполнено. По судебному решению в пользу гражданина В. должна быть взыскана с бывшего работодателя заработная плата за год в размере 54294 рубля, и исполнительный лист был направлен в службу судебных приставов.

Постановлением судебного пристава – исполнителя, в связи с признанием банкротом предприятия, на котором работал гражданин В., и открытием в отношении него конкурсного производства, судебное решение было направлено арбитражному управляющему для исполнения. Однако после совершения сделок по реализации имущества конкурсной массы, арбитражный управляющий уклонился от включения задолженности по заработной плате работников предприятия во вторую очередь требований кредиторов и не погасил имевшуюся на момент признания предприятия банкротом задолженность по выплате заработной платы.

Проверкой, проведенной по просьбе Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан, факт нарушения трудовых прав работника, приведённого в обращении, подтвердился, и материалы проверки были направлены в территориальное следственное управление при МВД по Республике Дагестан для возбуждения уголовного дела в отношении арбитражного управляющего. Однако в ответе МВД по Республике Дагестан, на обращение Уполномоченного по данному факту, содержалась информация об отказе в возбуждении уголовного дела в отношении арбитражного управляющего за отсутствием в его деянии состава преступления.

После повторного обращения Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан направлено письмо в прокуратуру г. Махачкалы о необходимости обращения в суд о взыскании с арбитражного управляющего задолженности по выплате заработной платы.

Анализ рассмотрения обращений граждан - работников предприятий, признанных банкротами, свидетельствует об отсутствии в действующем законодательстве достаточных гарантий, обеспечивающих погашение задолженности по выплате заработной платы предприятий, находящихся в рамках процедуры банкротства.

Нарушения трудовых прав граждан имеют место и при несправедливом установлении работодателями стимулирующих выплат в рамках новых систем оплаты труда.

Согласно Трудовому кодексу Российской Федерации заработная плата работнику устанавливается трудовым договором в соответствии с действующими у данного работодателя системами оплаты труда, включающими размеры окладов, доплат и надбавок компенсационного и стимулирующего характера. При невыплате дополнительных надбавок получаемая заработная плата отдельных категорий работников бюджетной сферы не обеспечивает даже минимальные потребности их семей.

Несмотря на то, что федеральные органы власти предлагают органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации повысить размер заработной платы до уровня средней заработной платы по экономике региона, Республика Дагестан является субъектом с одной из самой низкой средней заработной платой не только в СКФО, но и в Российской Федерации. По информации Территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан, средняя заработная плата по Республике Дагестан составляет 13,395 тыс. руб., поэтому невыплата либо несвоевременная выплата дополнительных надбавок отдельным категориям работников бюджетной сферы сказывается на их семейном бюджете и вынуждает их обращаться в различные инстанции.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Б. с проблемой невыплаты ей надбавок стимулирующего характера к заработной плате за 4 месяца. После вмешательства Уполномоченного нарушенное право заявителя было восстановлено, и указанная выплата произведена в полном объеме.

Следует обратить внимание на проблему трудоустройства лиц с ограниченными возможностями здоровья. Инвалиды отнесены к категории малообеспеченных слоев населения. Низкие доходы не позволяют им обеспечить себе достойный уровень жизни. Как правило, на рынке труда отсутствуют подходящие предложения, соответствующие трудоспособности инвалида. Кроме того, положение с занятостью инвалидов осложняется и тем, что у многих из них отсутствует необходимая профессиональная подготовка и опыт работы, многие работодатели желания не принимают на работу таких граждан, несмотря на установленные квоты, отказываются заключать с ними трудовой договор, так как прием на работу таких работников требует специальной процедуры и выполнения дополнительных условий, указанных в законодательстве Российской Федерации.

Для обеспечения минимального количества рабочих мест инвалидам, испытывающим трудности в поиске работы, Законом Республики Дагестан от 9 июля 2010 года № 39 «О квотировании рабочих мест для инвалидов в Республике Дагестан», установлена обязанность организаций с численностью работников более 100 человек предоставлять квоту для приема на работу инвалидов в размере 4 процентов к среднесписочной численности работников. Согласно ранее действовавшему законодательству, такая обязанность устанавливалась для организаций, численность работников в которых составляла более 30 человек.

При таком подходе оказывается неразрешимой проблема трудоустройства инвалидов по квоте во многих муниципальных образованиях Республики Дагестан, не имеющих ни одного предприятия с численностью работников свыше ста человек.

Практика свидетельствует, что в счет квоты выделяются малозатратные низкооплачиваемые рабочие места. В итоге значительное количество квотируемых мест остается незанятым, инвалиды нетрудоустроенными. В этих условиях целесообразно введение системы стимулирования работодателей к созданию специальных рабочих мест для инвалидов. В ряде субъектов Российской Федерации такой опыт уже имеется. Так, в Московской области, в Республике Бурятия работодателям, выполняющим и перевыполняющим квоты, предоставлено преимущественное право на получение государственного и муниципального заказов на их продукцию, в Воронежской области – право на снижение налогов, поступающих в региональный бюджет.

## **5. ПРАВО НА СОЦИАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

Конституция Российской Федерации гарантирует социальное обеспечение по возрасту, в случае болезни, инвалидности и в других случаях, установленных законом.

Формами социального обеспечения являются государственные пенсии, социальные пособия и меры социальной поддержки.

Органы государственной власти и местного самоуправления играют важную роль практически во всех вопросах социальной сферы. Они должны создавать гражданам условия для реализации ими гарантированных законодательством прав на социальное обеспечение. Однако ими не в полной мере используются имеющиеся в их распоряжении организационные

возможности для защиты прав граждан, для оказания им правовой помощи. Нередко граждане не знают, к кому обращаться в тех или иных случаях, каковы обязанности различных государственных органов по защите их прав. Многие из них, не добившись решения вопроса, вынуждены обращаться к Уполномоченному.

Практика рассмотрения обращений граждан Уполномоченным, позволяет выделить ряд основных проблем реализации права на социальное обеспечение. Одна из них связана с нарушением права на получение социальной поддержки по программе предоставления материнского (семейного) капитала.

Примером может служить обращение к Уполномоченному гражданки М., денежными средствами которой по государственному сертификату на материнский (семейный) капитал, полученному ею в связи с рождением второго ребенка, распорядился посторонний гражданин.

По данной жалобе Уполномоченный обратился в прокуратуру Республики Дагестан, в результате проверки было установлено, что факт подтвердился. Материал проверки направлен в Следственное управление МВД по Республике Дагестан для решения вопроса о возбуждении уголовного дела.

В Докладе за 2011 год Уполномоченным уже обозначалась данная проблема, однако в ГУ-ОПФР по РД продолжают иметь место случаи нарушения прав граждан при распоряжении средствами материнского (семейного) капитала. В этой связи, считаю необходимым принятие действенных мер руководством ГУ-ОПФР по РД, которые позволят избежать нарушений прав граждан в территориальных управлениях ГУ-ОПФР по РД.

Значительное число обращений в сфере пенсионного обеспечения связано с необходимостью разъяснения норм пенсионного законодательства.

Так, часть родителей, воспитавших инвалидов с детства, не смогли реализовать своё право на досрочную трудовую пенсию вследствие незнания своих прав.

Ряд обращений касался проблем невозможности подтверждения размера заработной платы за определенный период трудовой деятельности, в связи с несохранением архивов предприятий и организаций, в которых они работали.

В некоторых обращениях содержались вопросы назначения пенсии до наступления пенсионного возраста в соответствии с Законом Российской Федерации «О занятости населения».

Исходя из вышеизложенного, Уполномоченный считает необходимым ГУ-ОПФР по РД значительно расширить информационную работу, в том

числе в печатных и телевизионных СМИ, по разъяснению гражданам республики положений пенсионного законодательства.

Как и в прежние годы, Уполномоченным уделялось внимание вопросам предоставления мер социальной поддержки. В числе обращений, поступивших в адрес Уполномоченного в данной сфере, необходимо выделить вопросы присвоения звания «Ветеран труда».

Федеральным законом «О ветеранах» устанавливаются правовые гарантии социальной защиты ветеранов в Российской Федерации в целях создания условий, обеспечивающих им достойную жизнь.

Согласно статье 7 указанного Федерального закона ветеранами труда являются лица, награжденные орденами или медалями, либо удостоенные почетных званий СССР или Российской Федерации, либо награжденные ведомственными знаками отличия в труде и имеющие трудовой стаж, необходимый для назначения пенсии по старости или за выслугу лет. Порядок и условия присвоения звания «Ветеран труда» определяются нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В Республике Дагестан Указом Государственного Совета Республики Дагестан от 17 февраля 2005 года № 27 утверждено Положение о порядке присвоения звания «Ветеран труда». Согласно указанному Положению ведомственные знаки отличия в труде, награждение которыми произведено, в том числе общественными организациями союзного или федерального уровня, учитываются при решении вопроса о присвоении звания «Ветеран труда», если ими были награждены лица, работавшие в системе этих организаций согласно записям в трудовой книжке. Из содержания данной нормы не ясно, что подразумевается под «системой» этих организаций, должно ли лицо, претендующее на звание «Ветеран труда», входить в руководящий состав этих органов или просто быть членом общественной организации. В этой связи, граждане, награжденные знаками отличия в труде и претендующие на присвоение звания «Ветеран труда», сталкиваются с отказом Министерства труда и социального развития Республики Дагестан в присвоении им указанного звания. Указанное приводит к тому, что заявителям для защиты своего права на социальные гарантии как ветерана труда, приходится обращаться в различные инстанции, в том числе и к Уполномоченному.

Поводом для обращения к Уполномоченному гражданки Г., члена общероссийской общественной организации «Союз журналистов России», имеющей более 30 стажа в сфере печатных средств массовой информации и журналистики, награжденной Почетной грамотой Союза журналистов России, послужил отказ Министерства труда и социального развития

Республики Дагестан в присвоении ей звания «Ветеран труда» со ссылкой на отсутствие надлежащей записи в ее трудовой книжке.

Министерством труда и социального развития Республики Дагестан было дано разъяснение, что согласно Положению о порядке присвоения звания «Ветеран труда», утвержденному Указом Государственного Совета Республики Дагестан от 17 февраля 2005 года № 27, при присвоении звания «Ветеран труда» учитываются ведомственные знаки отличия в труде в соответствии с трудовой деятельностью, при условии, что решение о награждении принято непосредственно в отношении сотрудников, работавших в системе этих органов и организаций согласно записям в трудовой книжке.

После вмешательства Уполномоченного вопрос присвоения заявительнице звания «Ветеран труда» был решен положительно.

По данной проблеме Уполномоченным направлено обращение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с целью разъяснения действующего законодательства.

В соответствии с Федеральным законом «О социальном обслуживании граждан пожилого возраста и инвалидов» граждане пожилого возраста и инвалиды имеют право получать социальные услуги, которые предоставляются им на дому или в учреждениях социального обслуживания независимо от форм собственности.

Анализ обращений граждан пожилого возраста, поступивших к Уполномоченному в 2012 году, свидетельствует о недостатке информированности граждан о видах и формах социального обслуживания, показаниях на получение социальных услуг и условиях оплаты. На сайте Министерства труда и социального развития Республики Дагестан представлена такая информация, однако пожилым гражданам эта информация практически недоступна, поскольку они не умеют пользоваться компьютером и ресурсами интернета. Для широкого охвата населения, в том числе проживающего в сельской местности, в сфере социального обслуживания населения Уполномоченный считает целесообразным Министерству труда и социального развития Республики Дагестан использовать иные источники информации, в частности ресурсы национальных газет и телепередач на национальных языках.

Отдельного внимания заслуживают вопросы соблюдения прав граждан при организации и проведении медико-социальной экспертизы и реабилитации инвалидов.

В 2012 году общее число инвалидов в Республике Дагестан составило 265888 человек, в том числе детей-инвалидов - 32454 человека. По

информации ФКУ «ГБ МСЭ по РД», в 2012 году прошли освидетельствование на установление инвалидности 77700 граждан, из которых признаны инвалидами 72000 граждан, в том числе 19100 детей до 18 лет. Из них впервые признаны инвалидами 17200 граждан. По результатам освидетельствования 1040 гражданам, в том числе 492 детям, отказано в установлении инвалидности в связи с отсутствием у них показаний для признания инвалидом. В 2012 году при прохождении очередного освидетельствования с 4600 инвалидов снята группа инвалидности, при этом только с 1905 инвалидов в результате проведенных реабилитационных мероприятий. Таким образом, 3735 граждан, имеющих ограничения жизнедеятельности различной степени, оказались лишёнными минимального уровня социальной защиты.

Практика рассмотрения жалоб в этой сфере показывает, что существующая в настоящее время нормативная правовая база не обеспечивает должной объективности в установлении инвалидности и назначении реабилитационных мероприятий. Реабилитационные учреждения как медицинской, так и социальной направленности не удовлетворяют в полном объеме потребности инвалидов, в том числе детей-инвалидов, в реабилитационных услугах, работают без достаточной координации своих действий, разрозненно, и поэтому эффективность реабилитационных мероприятий невысока. Кроме того, действующая система медико-социальной экспертизы и реабилитации предполагает неоднократное посещение гражданами ряда учреждений, затрату времени и усилий для получения документов, необходимых для установления инвалидности и услуг реабилитации. При проведении медико-социальной экспертизы у граждан, страдающих хроническими заболеваниями, требующими специализированного лечения, часто возникают затруднения при оценке врачами-экспертами филиалов степени нарушенных функций с учетом специфики конкретных заболеваний, что приводит иногда к необоснованным решениям при освидетельствовании.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин Г., инвалид III группы, который с учетом состояния его здоровья был направлен на переосвидетельствование в филиал ФКУ «ГБ МСЭ по РД» по месту его жительства для усиления группы инвалидности. Однако врачами-экспертами данного филиала, а после обжалования их решения - врачами-экспертами ФКУ «ГБ МСЭ по РД» не была дана объективная оценка состоянию его здоровья, и в установлении II группы инвалидности ему было отказано, несмотря на значительное ухудшение его здоровья.

Считая доводы заявителя обоснованными, Уполномоченным направлено обращение в Федеральное государственное бюджетное учреждение «Федеральное бюро медико-социальной экспертизы» для проверки обоснованности вынесенного заключения, после чего гражданин Г. был освидетельствован 7 августа 2012 года в порядке консультации для ФКУ «ГБ МСЭ по РД». В результате гражданину Г. решением ФКУ «ГБ МСЭ по РД» установлена II группа инвалидности по общему заболеванию.

Анализ жалоб в данной сфере позволяет сделать вывод о том, что на федеральном уровне необходимо разработать дополнительные классификации и критерии, используемые врачами-экспертами при осуществлении медико-социальной экспертизы граждан с учетом различных нозологий и отразить их в Правилах признания лица инвалидом, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2006 года № 95. Это облегчит проведение медико-социальной экспертизы, поскольку решения врачей-экспертов будут опираться на объективные критерии оценки, учитывающие специфику конкретных заболеваний граждан.

По данной проблеме Уполномоченным направлено обращение в Министерство здравоохранения Российской Федерации с изложением своей позиции.

## **6. ПРАВО НА ЖИЛИЩЕ**

Конституция Республики Дагестан (статья 41) провозгласила в числе основных прав и свобод человека и гражданина право на жилище.

Право на жилище - одно из важнейших социально-экономических прав граждан России, поскольку жилище относится к основным материальным условиям жизни человека.

Содержание поступающих к Уполномоченному обращений позволяет выявить проблемы, связанные с реализацией гражданами своих жилищных прав.

Наиболее часто в прошедшем году граждане обращались по вопросам расселения из ветхого и аварийного жилья, нарушения права на приватизацию жилого помещения, предоставления безвозмездных субсидий на улучшение жилищных условий членам семей погибших (умерших) участников Великой Отечественной войны, отказа в компенсации за поврежденное жилье стихийными бедствиями, несвоевременного

обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сегодня в Республике Дагестан признаны в установленном порядке аварийными 1580 домов площадью 721,1 тыс. кв. метров, что составляет 1,54 процента от всего жилищного фонда, или 8,1 процента от общей площади жилищного фонда, в котором проживают 55200 человек, или 1,86 процента от общей численности населения Республики Дагестан.

В рамках реализации в 2012 году программ по переселению граждан из аварийного жилищного фонда в Республике Дагестан предусмотрена ликвидация 51 аварийного дома, и переселение 2050 человек в благоустроенные жилые помещения, что, однако, не позволяет решить существующую в Республике Дагестан проблему ветхого и аварийного жилья.

Отсутствие открытости и системности проводимой работы по расселению жильцов аварийных жилых домов порождает жалобы граждан в различные инстанции, в том числе к Уполномоченному, на отсутствие информации о сроках и порядке их переселения из аварийного жилья, на несоблюдение органами местного самоуправления установленных сроков переселения.

В связи с этим Уполномоченный считает необходимым рекомендовать органам местного самоуправления муниципальных образований обеспечить доступность для граждан информации о жилищном фонде, предназначенном для расселения граждан из аварийного жилья, порядка, сроков и условий их расселения из жилых домов, признанных в установленном порядке ветхими или аварийными.

Зачастую граждане, переселяемые из аварийного жилищного фонда, не имеют средств для оплаты дополнительной жилой площади в предлагаемых для переселения квартирах.

Гражданка В. в своей жалобе к Уполномоченному сообщила, что проживает в аварийном доме, в котором произошел пожар. Причиной случившегося стала ветхая электропроводка и в настоящее время ее квартира не пригодна для проживания, в ней отсутствуют водоснабжение и отопление.

Администрация муниципального образования предложила ей для переселения квартиру, общая площадь которой превышает общую площадь ранее занимаемого ею жилого помещения, на условиях оплаты за дополнительно предоставляемую площадь. В просьбе заявительницы предоставить ей аналогичное по площади с ее квартирой жилье администрация отказала, мотивируя это тем, что не располагает квартирами меньшей площади. Учитывая тяжелое материальное положение гражданки В., Уполномоченный обратился к главе муниципального образования с

просьбой изыскать возможность предоставить ей равнозначную по площади квартиру. В настоящее время гражданка В. переселена из ветхого жилья.

Аналогичные ситуации возникают и при переселении жителей домов, включенных в региональную адресную программу по переселению граждан из аварийного жилищного фонда.

При этом в соответствии с Федеральным законом «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в случае предоставления гражданину, переселяемому из аварийного жилищного фонда, жилого помещения, общая площадь которого превышает общую площадь ранее занимаемого им жилого помещения, но не больше определяемой в соответствии с жилищным законодательством нормы предоставления площади жилого помещения на одного человека, финансирование расходов на оплату стоимости такого превышения осуществляется за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и (или) местного бюджета.

По данной проблеме Уполномоченный считает необходимым рекомендовать Министерству строительства и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан при разработке региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда предусматривать в данной программе средства на эти цели.

Не меньшую обеспокоенность у граждан вызывает непроведение текущего и капитального ремонта многоквартирных домов.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей общежития № 2, находящегося в собственности ОАО «Завод стекловолокна», с просьбой оказать содействие в проведении капитального ремонта жилого дома и передачи занимаемых жилых помещений в их собственность в порядке приватизации.

Установлено, что в 1994 году государственное предприятие «Завод стекловолокна» преобразовано в открытое акционерное общество. При этом общежитие № 2 было незаконно внесено в уставный капитал ОАО «Завод стекловолокна». С этого времени ремонтные работы в доме не проводились.

Уполномоченным было направлено обращение в Государственную жилищную инспекцию Республики Дагестан, по результатам рассмотрения которого генеральный директор ОАО «Завод стекловолокна» был привлечен к административной ответственности, также ему было выдано предписание о необходимости проведения ремонта здания общежития с указанием сроков его проведения. В настоящее время ремонт здания осуществлен.

В целях надлежащего содержания многоквартирных домов, находящихся в частной собственности, Уполномоченный считает необходимым

Государственной жилищной инспекции Республики Дагестан усилить надзор за соблюдением юридическими лицами обязанности по содержанию объектов жилищного фонда, находящихся в их собственности.

В дальнейшем в июле 2012 года по иску прокурора к ОАО «Завод стекловолокна» судом выносится решение о признании права общей собственности в порядке приватизации на изолированные жилые помещения за лицами, проживающими в общежитии № 2.

Однако жильцы указанного общежития не могут зарегистрировать свое право собственности на комнаты, в которых они проживают, так как это право зарегистрировано за ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» на основании договора о предоставлении отступного, заключенного им в декабре 2009 года с ОАО «Завод стекловолокна».

В ноябре 2012 года жильцами общежития № 2 подано исковое заявление о признании отсутствующим права собственности ОАО «Российский сельскохозяйственный банк» на здание общежития № 2. При этом руководство ОАО «Завод стекловолокна» отказывает гражданам в предоставлении документов, подтверждающих их проживание в комнатах общежития № 2, а также не исполняет определения суда о представлении документов, необходимых для рассмотрения данного дела по существу. С целью защиты прав заявителей Уполномоченный обратился в прокуратуру Республики Дагестан для принятия соответствующих мер реагирования.

Необходимо отметить, что нарушения жилищных прав граждан, проживающих в общежитиях приватизированных государственных предприятий, не единичны.

В декабре 2012 года к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей общежития, находящегося на балансе ОАО «Кизлярский электромеханический завод» (79 человек), из которого следует, что руководство акционерного общества принимает меры по выселению жильцов из общежития.

Здание общежития осталось на балансе акционерного общества после приватизации государственного предприятия «Кизлярский электромеханический завод» и является в настоящее время имуществом Российской Федерации.

Уполномоченным направлены обращения в Территориальное управление Росимущества в Республике Дагестан, администрацию муниципального образования о необходимости рассмотреть вопрос передачи этого здания в муниципальную собственность для последующей приватизации жильцами общежития занимаемых ими помещений. В настоящее время вопрос находится на контроле Уполномоченного.

В целях обеспечения права граждан на приватизацию занимаемых жилых помещений Уполномоченный предлагает Правительству Республики Дагестан, Территориальному управлению Росимущества в Республике Дагестан, органам местного самоуправления Республики Дагестан рассмотреть вопрос передачи жилищного фонда приватизированных государственных предприятий в муниципальную собственность.

Проблемы в приватизации занимаемых жилых помещений возникли также у граждан, проживающих в жилищном фонде, находящемся в хозяйственном ведении государственных унитарных предприятий Республики Дагестан.

Так, к Уполномоченному обратились жильцы многоквартирного жилого дома государственного унитарного предприятия Республики Дагестан «Каспий», которые сообщили, что не могут приватизировать занимаемые ими жилые помещения, в связи с отсутствием регистрации первичного права собственности Республики Дагестан на данные объекты.

Уполномоченным направлено обращение к Председателю Правительства Республики Дагестан о необходимости принять меры по разрешению данного вопроса. В результате жилые дома, находящиеся в хозяйственном ведении ГУП «Каспий», переданы в муниципальную собственность. В настоящее время заявления жильцов на приватизацию жилых помещений находится на рассмотрении в администрации муниципального образования.

В отчетном году в адрес Уполномоченного продолжали поступать обращения членов семей погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны с просьбой оказать содействие в улучшении жилищных условий.

Так, вдова участника Великой Отечественной войны А. сообщила, что в Министерстве труда и социального развития Республики Дагестан длительное время не выдаются свидетельства на безвозмездное получение субсидии для приобретения жилья.

Уполномоченный с целью оказания содействия в решении данного вопроса обратился в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан. Из ответа на обращение следует, что свидетельства о предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилья будут выданы членам семей погибших (умерших) ветеранов Великой Отечественной войны, включенным в сводный список получателей безвозмездной субсидии на приобретение жилья. Это возможно при поступлении средств, предоставляемых в виде субвенций из федерального бюджета бюджету Республики Дагестан на реализацию переданных

полномочий Российской Федерации по обеспечению жильем этой категории граждан.

В соответствии с Порядком предоставления безвозмездной субсидии на приобретение жилья нуждающимся в улучшении жилищных условий и вставшим на учет до 1 января 2005 года членам семей погибших (умерших) инвалидов Великой Отечественной войны и участников Великой Отечественной войны, выдача свидетельства на получение безвозмездной субсидии на приобретение жилья не ставится в зависимость от выделения средств на эти цели.

Уполномоченным по данному вопросу направлено обращение в прокуратуру Республики Дагестан, по результатам рассмотрения которого в адрес Министерства труда и социального развития Республики Дагестан внесено представление об устранении нарушений закона. Разрешение данного вопроса находится на контроле Уполномоченного.

Актуальной остается проблема обеспечения жильем граждан, имеющих право на предоставление жилых помещений по договорам социального найма вне очереди.

В соответствии с действующим законодательством дополнительные гарантии прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на имущество и жилое помещение относятся к расходным обязательствам Республики Дагестан.

В республиканском бюджете Республики Дагестан предусмотрены средства на приобретение жилых помещений для данной категории граждан. По данным Министерства образования и науки Республики Дагестан в 2011 году обеспечено жильем 408 детей-сирот, в 2012 году - 317, в 2013 году планируется обеспечить 273 человека.

При этом, наблюдается отрицательная динамика. Ежегодно число детей-сирот, у которых возникло, но не реализовано право на обеспечение жильем не уменьшается. На 1 января 2011 года на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состояло 870 детей-сирот, на 1 января 2012 года – 849, на 1 января 2013 года - 1183.

В феврале 2012 года были внесены изменения в Федеральный закон «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», в соответствии с которыми обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, должно осуществляться из специализированного жилищного фонда по договорам найма специализированных жилых помещений. Порядок формирования списков детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей,

оставшихся без попечения родителей, которые подлежат обеспечению жилыми помещениями, устанавливается законом субъекта Российской Федерации.

Министерство образования и науки Российской Федерации в рамках оказания методической помощи органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации разработало Рекомендации по организации работы по предоставлению жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, а также лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Уполномоченный обратился к Президенту Республики Дагестан с просьбой поручить Правительству Республики Дагестан подготовить соответствующие законопроекты Республики Дагестан, принять необходимые решения и организовать работу в соответствии с указанными Рекомендациями.

В настоящее время такой законопроект находится на рассмотрении в Народном Собрании Республики Дагестан.

К сожалению, реализовать свое право на обеспечение жильем вне очереди на практике граждане не всегда могут, даже несмотря на вынесенные в их пользу судебные решения.

Так, из обращения гражданки Л., матери ребенка-инвалида, страдающего тяжелой формой хронического заболевания, следует, что Буйнакским городским судом Республики Дагестан 13 июня 2012 года вынесено судебное решение, обязывающее Министерство труда и социального развития Республики Дагестан предоставить безвозмездную субсидию на улучшение жилищных условий с учетом права ее ребенка на дополнительную жилую площадь. Апелляционным определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда Республики Дагестан от 16 августа 2012 года данное решение оставлено без изменения. Тем не менее, вступившее в законную силу решение ответчиком не исполняется.

Уполномоченным по данному вопросу было направлено обращение в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан, из ответа которого следует, что решение о предоставлении гражданки Л. безвозмездной субсидии будет принято после рассмотрения Верховным судом Республики Дагестан кассационной жалобы министерства на вышеуказанное решение суда.

Таким образом, Министерство труда и социального развития Республики Дагестан, являющееся органом исполнительной власти, созданным для реализации на территории республики государственной политики в сфере

социальной защиты населения, фактически препятствует гражданам в реализации их законных прав.

По данному вопросу Уполномоченный обратился в УФССП РФ по РД, а также в прокуратуру Республики Дагестан для принятия необходимых мер по незамедлительному исполнению решения суда.

Другим примером является обращение к Уполномоченному гражданки М., страдающей с детства тяжелой формой хронического заболевания. Дербентский городской суд своим решением от 19 марта 2010 года обязал администрацию городского округа «город Дербент» обеспечить гражданку М. жилым помещением не ниже установленных социальных норм, а в случае отсутствия жилья приобрести его за счет целевых средств, поступающих в муниципальный бюджет из республиканского бюджета Республики Дагестан и передать ей на условиях социального найма, но на день обращения оно не было исполнено.

На обращение Уполномоченного глава администрации сообщил, что в ходе инвентаризации жилищного фонда выявлено выморочное жилое помещение. После завершения регистрации права собственности муниципального образования на него оно будет предоставлено гражданке М. по договору социального найма.

Основа этой проблемы состоит в существенной нехватке социального жилья. По сути, органы местного самоуправления муниципальных образований не осуществляют строительство жилья для малоимущих граждан, обосновывая свое бездействие отсутствием финансовых средств и дефицитом местного бюджета. Однако если не развивать строительство муниципального жилья, то проблему многолетней очередности на улучшение жилищных условий не решить.

Наряду с этим, отсутствие маневренного фонда, а также достаточных финансовых средств у органов местного самоуправления муниципальных образований являются причинами, по которым остаются нереализованными жилищные права граждан, пострадавших от чрезвычайных ситуаций стихийного характера.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка И. с жалобой на отказ администрации муниципального образования в выплате компенсации за утраченное в результате стихийного бедствия жилье, который был мотивирован тем, что в бюджете муниципального образования не предусмотрены средства на такие цели. В аналогичной ситуации оказалась гражданка Г., которая сообщила Уполномоченному, что в результате ливневых дождей её дом стал непригодным для проживания и компенсация ей не выплачена.

Уполномоченным было направлено обращение в Главное управление МЧС России по Республике Дагестан, из ответа которого следует, что указанные события, относятся к чрезвычайным ситуациям муниципального характера, последствия которых могут быть устранены силами и средствами органов местного самоуправления, страховых фондов и других источников.

Для финансирования мероприятий по ликвидации последствий стихийных бедствий Уполномоченный считает необходимым органам местного самоуправления создавать резервные фонды и принять муниципальные правовые акты, регламентирующие финансирование данных мероприятий.

В своем докладе о деятельности в 2011 году Уполномоченный обозначил проблемы, связанные с бесплатным предоставлением многодетным семьям земельных участков для индивидуального жилищного строительства, и предложил механизмы их разрешения.

В соответствии с Законом Республики Дагестан «О земле» перечень земельных участков, которые могут быть использованы для бесплатного предоставления гражданам, имеющим трех и более детей, определяется органом местного самоуправления муниципального образования. В связи с отсутствием во многих муниципальных образованиях свободных земельных участков, которые могут быть предоставлены для этих целей, Уполномоченный рекомендовал органам местного самоуправления, Правительству Республики Дагестан рассмотреть возможность перевода земель сельскохозяйственного назначения, прилегающих к территории населенных пунктов в пределах соответствующего муниципального образования, в категории земель населенных пунктов.

Между тем, работа в данном направлении на местном уровне практически не проводится и до настоящего времени вышеуказанные перечни земельных участков не утверждены. Этому способствует и отсутствие законодательно установленных сроков их определения органами местного самоуправления муниципальных образований.

Кроме того, отсутствие в порядке бесплатного предоставления земельных участков в собственность гражданам, имеющим трех и более детей, установленном Законом Республики Дагестан «О земле», сроков, в течение которого орган местного самоуправления обязан осуществлять постановку на учет таких граждан и проводить работы по подбору земельного участка и его формированию, не исключает решение данного вопроса в течение длительного времени и, как следствие, вносит неясность в организационный механизм его реализации.

В целях обеспечения соблюдения права граждан, имеющих трех и более детей на бесплатное предоставление земельного участка, Уполномоченный считает необходимым Правительству Республики Дагестан подготовить соответствующие изменения в республиканском земельном законодательстве.

## **7. ПРАВО НА ОБРАЗОВАНИЕ**

В статье 42 Конституции Республики Дагестан закреплено право на общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях.

Непрерывность образования, преемственность всех его ступеней, начиная с дошкольной, обеспечивает общественно значимый образовательный результат. В связи с этим государство должно создавать необходимые условия для его реализации, обеспечивать минимальный для всех и каждого уровень образования.

Реализация права на образование является обязательным условием личностного развития граждан, формирования ценностных установок, способности к отстаиванию собственных прав и свобод, а также интересов государства.

Однако несмотря на гарантированное законодательством Российской Федерации право на общедоступное и бесплатное образование, в том числе и дошкольное, в Республике Дагестан существует проблема устройства детей в дошкольные образовательные учреждения. Она остается острой на протяжении многих лет.

Проблема с нехваткой мест в детских дошкольных учреждениях возникла в 1990-е годы, когда здания передавались для целей, не связанных с образовательным процессом. Недостаточное количество типовых зданий дошкольных учреждений усугубляется дотационностью республиканского бюджета и высоким уровнем рождаемости в регионе.

По информации Министерства образования и науки Республики Дагестан, сеть дошкольных образовательных учреждений на территории Республики Дагестан в настоящее время насчитывает 693 учреждения. В Республике Дагестан охвачены дошкольным образованием 80 436 детей, что составляет около 23% от общей численности детей в возрасте от 1 года до 7 лет, против 62, 5% по Российской Федерации. Около 28% (99 541 ребенок) от числа детей в возрасте от 1 года до 7 лет, проживающих в Республике

Дагестан, состоят в очереди для получения направления в дошкольные образовательные учреждения. Уровень вовлеченности детей в дошкольное образование в Дагестане невысокий, особенно в городской местности. Численность детей, посещающих дошкольные учреждения, превышает предельную наполняемость учреждений в городе на 21%, в сельской местности – на 7%. В соответствии с республиканской целевой программой «Развитие сети дошкольных образовательных учреждений в Республике Дагестан на 2012 -2016 годы», утвержденной постановлением Правительства Республики Дагестан от 3 мая 2012 года №139, строительство дошкольных образовательных учреждений в 2013 году в городах республики не планируется, а в сельской местности планируется всего 7.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения относятся, в том числе, вопросы организации предоставления общедоступного бесплатного дошкольного образования на территории муниципалитета.

Однако в муниципальных образованиях допускаются нарушения при комплектовании дошкольных образовательных учреждений. В условиях равенства прав на образование в ряде случаев осуществляется зачисление детей в нарушение очередности. Отсутствие открытости информации о движении очереди приводит к коррупционным схемам распределения мест в муниципальных дошкольных образовательных учреждениях, что вызывает обоснованное недовольство граждан.

Примером может служить обращение гражданки А., матери троих детей, которой было отказано в определении ее ребенка в муниципальное дошкольное образовательное учреждение на основании отсутствия свободных мест. В соответствии с пунктом 2 постановления Правительства Республики Дагестан «О мерах социальной поддержки многодетных семей» как многодетная мать она имела преимущественное право на получение места в муниципальном детском саду. С изложением своей позиции Уполномоченный направил обращение главе администрации муниципального образования, в результате вопрос был решен положительно.

Дошкольное образование нацелено на обеспечение интеллектуального, личностного и физического развития ребенка. Общедоступность дошкольного образования связана с наличием достаточного количества мест в дошкольных образовательных учреждениях. Для решения проблемы дефицита мест в детсадах, сеть дошкольных образовательных учреждений Республики Дагестан необходимо сделать более вариативной. Помимо долгосрочных программ, в которых предусмотрено строительство детских

садов, необходимо по возможности развивать и поддерживать новые формы дошкольного образования с реализацией на практике индивидуального подхода к воспитанию детей. Негосударственные дошкольные учреждения семейного типа будут полезны не только для обеспечения доступности дошкольного образования и расширения форм дошкольного образования для детей с проблемами здоровья и развития, но и в перспективе предоставят родителям возможность трудоустройства, не прерывая процесса воспитания детей.

В настоящее время расширяются возможности для негосударственного сектора. С 1 октября 2010 года введены новые санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и режиму работы в дошкольных учреждениях (СанПиН 2.4.1.2660-10), утвержденные постановлением Главного государственного врача Российской Федерации от 22 июля 2010 года № 91, которые облегчили возможность создания негосударственных дошкольных образовательных учреждений. Стало намного проще открыть частный детский сад или семейную дошкольную группу, например, на базе приспособленных помещений, в том числе и переоборудованных квартир.

По данным Министерства образования и науки Республики Дагестан, в 2012 году на территории республики функционировало лишь 5 негосударственных дошкольных образовательных учреждений. Для более широкого привлечения частного бизнеса в эту сферу, считаем необходимым рекомендовать республиканским электронным и печатным СМИ обеспечить квалифицированное информационное сопровождение государственной политики в сфере дошкольного образования.

Таким образом, представляется необходимым принять ряд дополнительных мер по увеличению количества мест в дошкольных учреждениях за счет поощрения альтернативных форм дошкольного образования, в том числе посредством учреждения специального гранта Президента Республики Дагестан на создание негосударственных дошкольных учреждений; широкой разъяснительной работы в СМИ о нормативных правовых актах, регулирующих деятельность негосударственных дошкольных учреждений.

Заслуживает внимания и поддержки инициатива фракции «Патриоты России» Народного Собрания Республики Дагестан об отнесении к видам деятельности некоммерческих организаций в республике для признания их социально ориентированными деятельность негосударственных организаций дошкольного образования и досуга.

Модернизация системы образования направлена на расширение доступа к образованию, формирование гражданина, обладающего знаниями, позволяющими ему успешно конкурировать с другими. Вместе с тем, новые образовательные стандарты должны быть практически ориентированными, что относится и к малокомплектным школам.

Согласно статье 41 Закона Российской Федерации «Об образовании» для малокомплектных сельских образовательных учреждений норматив финансового обеспечения образовательной деятельности должен учитывать затраты, не зависящие от количества обучающихся. Аналогичное требование к финансированию малокомплектных сельских образовательных учреждений предусмотрено и Типовым положением об общеобразовательном учреждении, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 19 марта 2001 года № 196, которым также предусмотрено, что количество и наполняемость классов общеобразовательного учреждения (включая малокомплектное), расположенного в сельской местности, определяются исходя из потребностей населения.

Однако в муниципальных образованиях Республики Дагестан, считая, что финансирование малокомплектных школ является затратным для местного бюджета, за последние 5 лет было закрыто 56 таких школ. Учитывая, что в муниципальных образованиях, расположенных в горных территориях Республики Дагестан, происходит отток трудоспособного населения, вызванный безработицей, трудными жизненными условиями, недостаточно развитой инженерной и социокультурной инфраструктурой, представляется необходимым сохранять малокомплектные школы.

Не менее сложной остается проблема получения образования наиболее уязвимой группой населения - детьми-инвалидами. По информации ГУ ОПФР по РД на 1 января 2013 года в Республике Дагестан проживают 32 454 ребенка-инвалида. По данным Министерства образования и науки Республики Дагестан, на начало 2012-2013 учебного года инклюзивным образованием охвачено 612 детей-инвалидов, обучением на дому – 3 583, из них 387 - в дистанционной форме. Около 7790 детей-инвалидов обучаются в обычных классах общеобразовательных учреждений, в 11 специальных (коррекционных) образовательных учреждениях – 2361 ребенок. Таким образом, основным общим образованием охвачено 11 373 ребенка-инвалида.

Очевидно, что у значительной части детей с ограниченными возможностями право на получение образования в республике не реализуется. Между тем, в соответствии с Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» одним из основных направлений реабилитации инвалидов является их обучение, которое должно

осуществляться с учетом комплекса мероприятий, определенных в индивидуальной программе реабилитации. Однако условия лечения, отсутствие специальных условий получения образования вынуждают многих родителей детей-инвалидов досрочно прекращать их обучение, и такие дети изолируются от общества, что не позволяет им получать навыки для адаптации в социуме.

В республике имеются различные коррекционные учебные заведения, в которых обучаются дети с определенным видом нарушения (нарушениями слуха, зрения, речи и т.д.). Но отмечается, что школы на сегодняшний день неохотно принимают детей с ослабленным здоровьем, тем более, если они требуют особого подхода педагогов. Значительна доля детей, не получающих образование, среди детей-инвалидов с отклонением в психическом и умственном развитии. Негласное объявление таких детей «необучаемыми» или «неспособными к общению» является дискриминационным, тем более, если такие доводы становятся причиной того, что эти дети остаются вне образовательного процесса.

В 2009 году под эгидой Дагестанской региональной общественной организации помощи инвалидам «Жизнь без слез» было открыто республиканское образовательное учреждение для детей, нуждающихся в психолого-педагогической и медико-социальной помощи «Дом дневного пребывания». В настоящее время в нем пребывает 48 детей с тяжелыми интеллектуальными и психическими нарушениями здоровья, которые достигли успешных результатов в процессе социальной адаптации. Все дети этого учреждения имеют 1 группу инвалидности, признаны «необучаемыми», и ранее были вынуждены находиться дома с родителями. Еще 103 ребенка ждут очереди для поступления в указанное учреждение.

В частности, гражданка С. сообщает, что ее ребенок перенес детский церебральный паралич и нуждается в посещении коррекционного образовательного учреждения. Однако в приеме в такое учреждение ему было отказано, поскольку он «необучаем». С аналогичными обращениями к Уполномоченному обратились родители, чьи дети имеют тяжелые слухоречевые патологии, расстройства аутистического спектра, генетические нарушения (синдром Дауна) и др.

В 2012 году, в рамках решения проблемы реализации права на образование детьми-инвалидами, постановлением Правительства Республики Дагестан от 2 декабря 2011 года № 458 предоставлена субсидия из республиканского бюджета Республики Дагестан на проведение мероприятий, связанных с функционированием республиканского

образовательного учреждения «Дом дневного пребывания». В настоящее время данное образовательное учреждение нуждается в расширении.

Необходимо признать, что проблема реализации права на образование детьми-инвалидами не является узковедомственной. Для того чтобы решить этот вопрос необходимо принять ряд организационных мер. Первые шаги в этом направлении уже сделаны: Указом Президента Республики Дагестан от 29 декабря 2012 года образован Координационный Совет при Президенте Республики Дагестан по реализации Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы в целях организации взаимодействия органов государственной власти Республики Дагестан, органов местного самоуправления, общественных объединений и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией в Республике Дагестан указанной Стратегии. В ней уделяется пристальное внимание недопущению дискриминации детей, нуждающихся в особой заботе государства. Стратегия содержит специальный раздел, предусматривающий меры, обеспечивающие равные возможности для детей-инвалидов.

С нарушением права на образование сталкиваются дети-инвалиды при получении ими бесплатного высшего профессионального образования. Несмотря на то, что Законом Российской Федерации «Об образовании» и Федеральным законом «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» предусмотрено, что вне конкурса при условии успешного прохождения вступительных испытаний в имеющие государственную аккредитацию высшие учебные заведения принимаются дети-инвалиды, которым согласно заключению федерального учреждения медико-социальной экспертизы не противопоказано обучение в соответствующих высших учебных заведениях. К сожалению, в ряде случаев родителям, стремящимся дать образование детям-инвалидам, приходится доказывать свои права, обращаясь в различные инстанции.

Примером может служить обращение к Уполномоченному гражданки М. на незаконное отчисление ее сына из высшего учебного заведения, зачисленного вне конкурса на 1 курс очного отделения одного из факультетов данного вуза. До поступления в вуз сын заявительницы был признан инвалидом вследствие травмы и обучался на дому. Министерством образования и науки Республики Дагестан ему была предоставлена возможность сдачи государственной итоговой аттестации в традиционной форме.

В связи с тем, что при переосвидетельствовании по достижении возраста 18 лет сын гражданки М. не был признан инвалидом, он был отчислен из учебного заведения. Усматривая в действиях администрации вуза нарушение

права лица из числа детей-инвалидов на получение им высшего профессионального образования, Уполномоченный направил руководителю данного учебного заведения заключение с требованием принятия незамедлительных мер по его восстановлению. В соответствии со статьей 9 Закона Республики Дагестан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан», Уполномоченный, в случае установления факта нарушения прав заявителя, направляет органу или должностному лицу свое заключение, содержащее рекомендации относительно мер по восстановлению нарушенных прав. Сын гражданки М. восстановлен на 1 курс со второго семестра.

В последние несколько лет система образования активно реформируется, вносятся соответствующие изменения в законодательство. В ходе реализации новшеств необходимо учитывать региональный опыт и специфику местных условий, а также активно привлекать инициативных граждан. Обеспечить современное качество образования и его реальную доступность для населения - задача не только общегосударственная, но и всецело затрагивающая интересы каждого гражданина.

## **8. ПРАВО НА ОБРАЩЕНИЕ**

Граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам, которые в пределах своей компетенции обязаны рассматривать эти обращения, принимать по ним решения и давать мотивированный ответ в установленный законом срок (статья 35 Конституции Республики Дагестан).

Обязанность органов власти и должностных лиц обеспечивать объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение обращения, принимать меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов гражданина, установлена Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Право на обращение является наиболее часто реализуемым во взаимоотношениях личности и государства. Граждане обращаются в органы власти прежде всего, в связи с необходимостью получения определенных государственных услуг, направленных на удовлетворение объективно существующих повседневных потребностей.

По сути, обращения граждан являются существенным источником информации для органов власти о социально-экономическом положении различных групп населения, что, безусловно, должно учитываться при принятии государственных решений.

Рассмотрение обращений входит и в компетенцию Уполномоченного, который в соответствии с Законом Республики Дагестан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» рассматривает жалобы на решения или действия (бездействие) органов и должностных лиц, ранее обжалованные заявителем в судебном либо административном порядке. Таким образом, к Уполномоченному поступает информация о качестве первоначального рассмотрения обращений граждан, об эффективности и результативности их рассмотрения соответствующими органами власти и должностными лицами.

Анализ жалоб, поступающих к Уполномоченному, показывает, что в ходе реализации своего права на обращение граждане сталкиваются с рядом проблем, обусловленных недостатками в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по рассмотрению обращений граждан.

Имеют место факты, когда должностные лица, рассматривающие жалобы, определяют только подведомственную принадлежность жалобы к той или иной сфере и направляют ее в нарушение Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на рассмотрение в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу, решение или действие (бездействие) которых обжалуется. Это служит основанием для обращения граждан с повторными жалобами.

Полагаю, что это один из серьезных недостатков в деятельности бюрократического аппарата, в целях устранения которого руководителям при рассмотрении жалоб следует выявлять причины, вынуждающие граждан обращаться в вышестоящие органы, и в случае удовлетворения предъявленных требований - применять меры дисциплинарного взыскания к лицам, некачественно рассмотревшим жалобу.

Отсутствие ответов на обращения, несоблюдение сроков их рассмотрения, необоснованные ответы на обращения нередко приводят к невозможности реализации или восстановления нарушенных прав граждан.

Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина А. о том, что в течение нескольких лет он не может в упрощенном порядке, установленном Федеральным законом «О садоводческих, огороднических и

дачных некоммерческих объединениях граждан», приобрести бесплатно в собственность принадлежащий ему земельный участок.

Заявителю А. отказывали в приеме документов, ссылаясь на необходимость предоставления «недостающих» документов, не предусмотренных законодательством. Затем после продолжительного времени из администрации муниципального образования он получил ответ, в котором ему необоснованно отказывалось в бесплатном предоставлении участка и предлагалось оплатить его кадастровую стоимость.

После вмешательства Уполномоченного было принято решение о предоставлении гражданину А. земельного участка бесплатно.

Примером формализма, неполноты проверочных действий при рассмотрении обращений граждан, а также непринятия достаточных мер со стороны государственных органов, служит ситуация, в которой оказалась гражданка Ш. В обращении к Уполномоченному она жаловалась на отказ территориального отдела Управления Росреестра по Республике Дагестан в государственной регистрации права собственности на земельный участок под принадлежащим ей на праве собственности жилым домом. Несмотря на ее неоднократные обращения, причины отказа ей не объяснялись.

Только после обращения Уполномоченного сотрудниками территориального отдела Управления Росреестра по Республике Дагестан были дополнительно изучены документы заявительницы, направлены соответствующие запросы и в результате выявлена техническая ошибка в адресе, указанном в акте органа местного самоуправления о предоставлении земельного участка для строительства жилого дома, в связи с чем данный документ не мог быть использован в качестве основания осуществления государственной регистрации права собственности на данный земельный участок. Соответствующие изменения в указанный акт были внесены постановлением главы администрации и государственная регистрация права собственности заявительницы на земельный участок была осуществлена.

Формальные ответы и нежелание чиновников разбираться в проблемах по существу вынуждают граждан обращаться с жалобами в судебные и правоохранительные органы.

Практика рассмотрений таких обращений в судах Республики Дагестан подтверждает обоснованность большинства из них. Так, по данным Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Республике Дагестан, в 2012 году судами республики рассмотрено 493 заявления на неправомерные решения, действия (бездействие) органов государственной власти и местного самоуправления, из которых удовлетворены 436, а также 481 заявление на неправомерные

решения, действия (бездействие) должностных лиц, государственных и муниципальных служащих, из которых удовлетворены 296.

Между тем повышению качества рассмотрения органами власти и должностными лицами обращений граждан и соответственно снижению количества их жалоб в вышестоящие инстанции может способствовать детальное правовое регулирование этой деятельности.

Федеральным законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определены основания и порядок досудебного обжалования заявителем решений и действий органа или должностного лица, предоставляющего государственную услугу, а также установлено, что особенности подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц, государственных гражданских служащих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и их должностных лиц, муниципальных служащих устанавливаются соответственно нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами, которые в Республике Дагестан не приняты.

В связи с чем считаю необходимым Правительству Республики Дагестан, органам местного самоуправления муниципальных образований разработать и утвердить данные нормативные акты, руководствуясь при этом постановлением Правительства Российской Федерации от 16 августа 2012 года № 840 «О порядке подачи и рассмотрения жалоб на решения и действия (бездействие) федеральных органов исполнительной власти и их должностных лиц, федеральных государственных служащих, должностных лиц государственных внебюджетных фондов Российской Федерации».

Наряду с этим Уполномоченный обращает внимание на следующие обстоятельства.

Нормативным правовым актом органа исполнительной власти, позволяющим упорядочить административные процедуры при рассмотрении обращений граждан, сократить сроки их выполнения, является административный регламент.

Правительством Республики Дагестан Сводный перечень государственных услуг, оказываемых органами исполнительной власти Республики Дагестан и подведомственными им государственными учреждениями в рамках делегированных им полномочий органов исполнительной власти Республики Дагестан, был утверждён со значительным опозданием, постановлением Правительства Республики

Дагестан от 12 сентября 2012 года № 311, согласно которому административные регламенты по предоставлению государственной услуги «Рассмотрение обращений граждан» должны были быть приняты в 28 органах исполнительной власти Республики Дагестан.

Вместе с тем, по данным Министерства юстиции Республики Дагестан, такие регламенты приняты и прошли государственную регистрацию в 22 органах власти.

Значительно большее количество нарушений, связанных с регламентированием этой деятельности, выявлено на муниципальном уровне. Так, по информации прокуратуры Республики Дагестан вышеуказанные административные регламенты не приняты в большинстве муниципальных районов, сельских и поселковых поселениях Республики Дагестан.

В целях соблюдения права граждан на обращение Уполномоченный предлагает:

Правительству Республики Дагестан:

- обеспечить завершение работы по утверждению административных регламентов по предоставлению государственной услуги рассмотрения обращений граждан и исполнение закрепленных в них процедур;

- осуществлять контроль за рассмотрением поступающих обращений граждан на системной основе, обращая внимание на сроки исполнения поручений по обращениям граждан и полноту рассмотрения поставленных вопросов, законность и обоснованность принятых по ним решений, своевременность их исполнения;

- проводить анализ работы по рассмотрению обращений граждан органами исполнительной власти Республики Дагестан с целью выявления допускаемых нарушений, причин, по которым они совершаются и способов их устранения;

- организовать проведение с участием Уполномоченного республиканского семинара – совещания по проблемам совершенствования работы с обращениями граждан для должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления;

представительным органам местного самоуправления муниципальных образований:

- изучить состояние дел в сфере рассмотрения обращений граждан и обсудить вопрос соблюдения Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» на сессиях.

## **9. ПРАВО НА КВАЛИФИЦИРОВАННУЮ ЮРИДИЧЕСКУЮ ПОМОЩЬ**

Конституция Республики Дагестан гарантирует право каждого на получение квалифицированной юридической помощи, в том числе и бесплатно (статья 44).

Реализовать право на бесплатную квалифицированную юридическую помощь социально незащищенным гражданам призваны государственные и негосударственные структуры, которые в соответствии с Федеральным законом «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» образуют систему субъектов оказания бесплатной юридической помощи.

В соответствии с указанным Федеральным законом в 2012 году Народным Собранием Республики Дагестан принят Закон Республики Дагестан «О бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан», которым определены виды и порядок оказания бесплатной юридической помощи гражданами, в том числе и профессиональными адвокатами.

Одной из основных задач Уполномоченного является содействие в восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина на территории Республики Дагестан, в рамках реализации которой проводится консультативная работа с гражданами. В аппарате Уполномоченного проводится ежедневный прием граждан. Во время выездных приемов в районах и городах республики граждане на месте получают правовые консультации и разъяснения. Бесплатная юридическая помощь оказывается и в Общественной приемной Уполномоченного на базе Юридической клиники Дагестанского государственного университета. Так, в 2012 году такая помощь была оказана 350 гражданам.

В своей деятельности Уполномоченный уделяет внимание вопросам развития негосударственной системы бесплатной юридической помощи. Ежедневная практика приёма граждан свидетельствует о том, что людям нелегко разобраться в законах, в механизмах обеспечения своих прав. И обращаясь к юристам за помощью, граждане вправе рассчитывать на квалифицированную помощь, на достижение по возможности положительного и быстрого результата по своему вопросу.

В целях обеспечения полного, всестороннего и объективного рассмотрения жалоб и заявлений граждан, поступающих к лицам, оказывающим бесплатную юридическую помощь, и улучшения ее качества Уполномоченным впервые в республике был организован методический семинар «Содействие развитию негосударственной системы бесплатной юридической помощи» для представителей общественных приемных

региональных отделений политических партий. Таких отделений в республике - 31. В семинаре приняли участие также работники центров правовой помощи и юридических клиник, действующих на территории Республики Дагестан.

На сегодняшний день в республике функционируют 8 юридических клиник, осуществляющих свою деятельность в городах Махачкала, Хасавюрт, Избербаш, Буйнакск.

В ходе семинара обсуждались стандарты оказания бесплатной юридической помощи, необходимость соблюдения лицами, оказывающими такую помощь, норм профессиональной этики и требований к качеству ее оказания. В частности, Уполномоченным было отмечено, что юридические консультации, оказываемые бесплатно, не должны быть «второсортными».

Всем участникам семинара были розданы методические рекомендации по оказанию бесплатной юридической помощи гражданам.

Одними из востребованных субъектов оказания бесплатной юридической помощи в республике являются юридические клиники. Это означает признание того, что они способны оказывать качественную юридическую помощь на надлежащем профессиональном уровне. В оказании бесплатной юридической помощи юридическими клиниками участвуют студенты, обучающиеся по юридической специальности в образовательных учреждениях высшего профессионального образования, под контролем преподавателей.

На увеличение количества юридических консультационных пунктов на территории республики направлены мероприятия республиканской целевой программы «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан (2011-2014 годы)». Уполномоченный считает необходимым Министерству юстиции Республики Дагестан активизировать работу в данном направлении, уделяя при этом внимание подготовке кадров для оказания качественной правовой помощи населению.

Уполномоченным осуществляется взаимодействие с органами государственной власти и организациями, практикующими оказание бесплатной правовой помощи на территории республики. Проводятся рабочие встречи с представителями Адвокатской палаты Республики Дагестан, Нотариальной палаты Республики Дагестан по вопросам обеспечения конституционных прав граждан на получение юридической помощи, в том числе бесплатной.

Ежегодно Уполномоченный принимает участие в организации и проведении дней бесплатной правовой помощи населению. В 2012 году Уполномоченным совместно с Дагестанским региональным отделением

Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» на территории республики проведены Дни бесплатной правовой помощи, в ходе которых юридическая помощь была оказана 750 гражданам. В указанной работе также принимали участие представители Министерства юстиции Республики Дагестан, Управления Минюста России по Республике Дагестан, Адвокатской палаты Республики Дагестан и Нотариальной палаты Республики Дагестан, Юридической клиники Дагестанского государственного университета.

В свете рассматриваемой проблемы необходимо отметить важность соблюдения права на получение квалифицированной юридической помощи в ходе уголовного процесса.

Право каждого задержанного, заключенного под стражу пользоваться услугами адвоката (защитника), в том числе и бесплатно, с момента задержания, заключения под стражу, предъявления обвинения закреплено в Конституции Российской Федерации (статья 48).

При этом следует отметить, что правоохранительными органами республики нередко допускаются нарушения данного права.

В течение 2012 году в Интернет-СМИ «Кавказский узел» опубликовано около 40 сообщений о недопуске адвокатов к подзащитному, задержанному на территории Республики Дагестан.

Имеют место случаи, когда при наличии соглашения на участие в уголовном деле определенного защитника следователи приглашают другого защитника вопреки воле обвиняемого.

Так, к Уполномоченному обратились родственники гражданина Б. с жалобой на недопуск сотрудниками правоохранительных органов к участию в уголовном деле в качестве защитника выбранного ими адвоката. Отказ обосновывался тем, что ранее к участию в деле был привлечен адвокат по назначению. По данному факту Уполномоченным было направлено обращение в органы прокуратуры, по результатам рассмотрения которого выбранный подзащитным адвокат был допущен к участию в уголовном деле.

Аналогичные жалобы поступают к Уполномоченному и от самих адвокатов. В качестве примера можно привести обращение адвоката К., о том, что следователем СУ СК РФ по РД ему было отказано в свидании с подзащитным и допуске к участию в уголовном деле. При содействии Уполномоченного допуск адвоката к подзащитному был обеспечен.

Между тем действующим законодательством регламентирован допуск адвоката (защитника) к уголовному делу с момента его возбуждения в отношении конкретного лица, а также фактического задержания лица, подозреваемого в совершении преступления.

Следователь и дознаватель обеспечивают подозреваемому и обвиняемому возможность защищаться всеми не запрещенными Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации способами и средствами.

Право гражданина на самостоятельный выбор адвоката (защитника), подтверждено постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27 марта 1996 года № 8-П, согласно которому отказ обвиняемому (подозреваемому) в приглашении выбранного адвоката не допускается.

Необходимо отметить надзорную роль прокуратуры в обеспечении прав граждан. Зачастую в своих ответах Уполномоченному работники прокуратуры сообщают о внесении представления об устранении выявленных нарушений руководству того или иного правоохранительного органа, не представляя в дальнейшем информацию о принятых по нему мерах реагирования.

В то же время, принципиальная позиция органов прокуратуры по данному вопросу позволит обеспечить неукоснительное соблюдение права участников уголовного процесса на получение квалифицированной юридической помощи.

## **10. ПРАВОВОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ**

Анализируя содержание обращений, поступающих к Уполномоченному, нельзя не отметить, что нередко причинами невозможности реализации или восстановления нарушенных прав граждан является недостаточная правовая информированность граждан. Правовой нигилизм, неумение отстаивать свои права в рамках, определенных законом, имеют широкое распространение среди населения.

Построение правового государства, гражданского общества требует высокой правовой культуры граждан, формирование которой во многом зависит от правового просвещения.

Создание условий для повышения уровня правовой культуры и юридической грамотности населения Республики Дагестан является основной целью республиканской целевой программы «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан на 2011-2014 годы» (далее – Программа)

Одной из основных задач, определенных в Программе - это организация просветительской и образовательной деятельности по формированию высокого гражданского и правового сознания молодежи.

В сложившейся системе школьного образования преподавание права традиционно осуществляется в старших классах. Оно должно быть ориентировано на создание условий для самоопределения личности, ее самореализации, и такую работу необходимо начинать с начального этапа обучения. В республике преподавание права в начальных классах осуществляется лишь в некоторых школах в рамках предметов, включенных в учебный план по инициативе руководства образовательного учреждения.

Для нравственного и правового воспитания школьников, формирования у них гражданской принадлежности, патриотических чувств Уполномоченный считает необходимым Министерству образования и науки Республики Дагестан разработать и включить в национально-региональный компонент государственных образовательных стандартов общего образования гражданско - правовые учебные дисциплины.

При явной актуальности задачи по правовому просвещению учащейся молодежи в образовательных учреждениях республики наблюдаются недостаточно квалифицированно подготовленные преподаватели. общественно-правовых дисциплин. В этой связи считаю, что Министерству образования и науки Республики Дагестан следует организовать непрерывную систему повышения их квалификации, регулярно проводить с ними тренинговые семинары. Основы такой работы заложены.

Так, Уполномоченным совместно с Министерством образования и науки Республики Дагестан, Дагестанским государственным институтом повышения квалификации педагогических кадров проведен методический семинар для преподавателей общеобразовательных учреждений на тему: «Содержание и методика преподавания права в начальных классах общеобразовательных учреждений Республики Дагестан».

В ходе семинара обсуждались вопросы формирования правовой культуры учащихся, содержания правового обучения в начальной школе. Участникам были продемонстрированы современные технологии обучения в начальных классах, учитывающие возрастные особенности учащихся. По окончании семинара участники получили комплект методических материалов, позволяющих применить новые методики преподавания права в общеобразовательных учреждениях Республики Дагестан, а также примерный учебный план занятий гражданско-правового курса для начальной школы.

В целях формирования у школьников уважительного отношения к правам и свободам человека, позитивного отношения к законодательству Уполномоченным совместно с Министерством образования и науки Республики Дагестан, Дагестанским региональным отделением

Общероссийской организации «Ассоциация юристов России» было организовано проведение открытых уроков права более чем в 30 школах республики. Была распространена учебно-методическая и просветительская литература.

Во время летних школьных каникул совместно с Комитетом по молодежной политике Республики Дагестан Уполномоченным был проведен урок правовых знаний в детском оздоровительном лагере. В нем приняли участие около 300 детей, которые в ходе занятия самостоятельно пытались определить то, как их действия, совершаемые каждый день, связаны с правом, и какие правовые нормы их регулируют. Все участники получили буклеты, посвященные правам ребенка, закрепленным в международных и российских правовых актах, подготовленные Уполномоченным.

Традиционной формой правового просвещения учащихся школ и гимназий республики, реализуемой Уполномоченным на протяжении 6 лет, является проведение республиканского конкурса «Права человека глазами ребенка». В 2012 году участие в конкурсе приняли 220 учащихся из общеобразовательных учреждений 9 городов и 36 районов республики. Конкурс проводился в трех возрастных группах: 5-7, 8-9 и 10-11 классов. На финальном этапе конкурса в мае 2012 года республиканская конкурсная комиссия определила 12 лучших работ. Победителям в каждой возрастной группе были вручены дипломы I, II, III степени и денежные призы. Следует отметить, что количество и качество работ с каждым годом увеличиваются, так в первый год проведения конкурса на суд жюри было представлено семьдесят работ. Участие в конкурсе становится серьезным стимулом для изучения школьниками важнейших международных правовых документов, норм российского законодательства, принятых в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, формирует навыки исследовательской деятельности у учащихся, способствует приобретению ими знаний, необходимых для успешного участия в общественной жизни.

Большое значение в сфере правового просвещения молодежи имеет клиническое юридическое образование - образовательная программа профессиональной подготовки социально ориентированных юристов. Она реализуется на базе юридических клиник, созданных при образовательных учреждениях высшего профессионального образования, где студенты-юристы под наблюдением и руководством преподавателей-кураторов безвозмездно оказывают правовую помощь социально незащищенным гражданам (малоимущим) и осуществляют правовую защиту общественных интересов.

Для студентов клиника становится творческой лабораторией, интеллектуальным клубом, где они приобретают юридические знания,

профессиональные навыки в процессе оказания правовой помощи. Для будущих юристов практика защиты прав человека необходима. Важно поощрять студентов, проявляющих инициативность и успехи в такой работе. Традицией Юридической клиники Дагестанского государственного университета стали торжественные мероприятия, посвященные вручению грамот Уполномоченного студентам, наиболее активно и успешно в ней работающим.

В прошедшем году на встрече со студентами юридического факультета Дагестанского государственного университета, организованной Уполномоченным совместно с Министерством юстиции Республики Дагестан и приуроченной к 15-летию создания Юридической клиники ДГУ, первого в Дагестане Центра бесплатной правовой помощи грамоты Уполномоченного были вручены 10 студентам-клиницистам и трем из них были вручены Почетные грамоты Министерства юстиции Республики Дагестан.

В реализации правового просвещения не менее важны встречи с коллективами учреждений. Подобная форма диалога, выступления Уполномоченного помогают аудитории выяснить многие правовые вопросы.

Так, Уполномоченный посетил Дом дневного пребывания для детей-инвалидов, школу-интернат для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, специальную коррекционную общеобразовательную школу-интернат II вида, Республиканский психоневрологический диспансер и др. В ходе таких встреч обсуждались проблемы, связанные с оказанием социально-бытовой помощи лицам, пребывающими в данных учреждениях, соблюдением и защитой их прав.

Нередко для разрешения конкретной проблемы, с которой граждане обращаются к Уполномоченному, требуется подробная правовая консультация, что необходимо предпринять, куда обратиться для восстановления нарушенного права. После получения такой консультации многие из них способны самостоятельно защитить свои нарушенные права. В этих случаях результативным способом правового просвещения граждан являются консультации работников аппарата Уполномоченного, Общественной приемной Уполномоченного.

Эффективной формой правового просвещения, является распространение правовых знаний через средства массовой информации. Обратная связь с обществом Уполномоченным ведётся и через СМИ. В каждодневном формате Уполномоченным уделяется особое внимание отражению в СМИ складывающейся в республике правозащитной ситуации, проблемам обеспечения и защиты прав граждан, регулярно публикуются статьи по

актуальным правовым вопросам в газетах «Дагестанская правда» и «Дагестанский ракурс». В 2012 году было опубликовано более 20 разъяснительных статей. В частности, о правах граждан в сфере охраны здоровья, о государственной поддержке граждан, желающих реализовать свое право на жилище с помощью ипотечного жилищного кредитования, об обеспечении жильем молодых семей в Республике Дагестан и др.

В рамках реализации мероприятий республиканской целевой программы «Повышение правовой культуры населения Республики Дагестан на 2011-2014 годы» аппаратом Уполномоченного подготовлен цикл тематических передач «Ваше право», в рамках которого выданы в эфир 12 телепередач, темами которых стали наиболее актуальные вопросы, поднимаемые в обращениях к Уполномоченному, такие как: «Материнский (семейный) капитал», «Порядок обжалования решений и действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц», «Права граждан при их задержании сотрудниками полиции», «Социальная защита семей, имеющих детей-инвалидов», «Социальная выплата молодым семьям на приобретение жилья», «Социальный налоговый вычет», «Пособия семьям, имеющим детей», «Льготы по земельному налогу», «Взаимодействие граждан с органами местного самоуправления», «Основание приобретения гражданства Российской Федерации».

Все эти программы востребованы самой жизнью. Следует отметить, что вышеуказанная информация пользовалась повышенным интересом со стороны граждан. Это привело к росту обращений жителей республики, в которых они ссылались на прочитанные в газетах статьи и просмотренные телепередачи.

В целях правового информирования граждан на официальном сайте Уполномоченного за 2012 год было размещено около 400 консультационно-информационных материалов, содержащих разъяснения способов и порядка защиты прав граждан, правовые консультации, актуальные изменения в законодательстве.

Изданы два номера информационного бюллетеня «Вестник Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан», первый выпуск которого посвящен правовому просвещению молодежи. Темой второго номера стал анализ ситуации в сфере соблюдения прав инвалидов в Республике Дагестан.

В прошедшем году Уполномоченным особое внимание уделялось правовому просвещению социальнонезащищенных групп населения. Так, Уполномоченным проведена «горячая» телефонная линия «Всё о правах

семей, имеющих детей-инвалидов», в период работы которой поступило 71 обращение из городов Буйнакск, Дагестанские Огни, Дербент, Махачкала, Каспийск, Кизляр, Ахтынского, Ботлихского, Буйнакского, Гергебильского, Дербентского, Кайтагского, Карабудахкентского, Каякентского, Кизилюртовского, Кизлярского, Курахского, Левашинского, Новолакского, Хасавюртовского, Хивского, Хунзахского, Унцукульского районов, а также Карачаево-Черкесской республики.

Наибольшее количество обращений было связано с недостаточной информированностью граждан о мерах социальной защиты детей-инвалидов. Задавались вопросы о льготах при поступлении в высшее учебное заведение, оплате жилья и коммунальных услуг, о санаторно-курортном и лекарственном обеспечении; об обеспечении техническими средствами реабилитации и др. Поступали жалобы на ограниченность доступа инвалидов к объектам социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры.

Регулярно на официальном сайте Уполномоченного размещались информационно-правовые материалы о социальной защите. В целях правового информирования детей сирот и детей, оставшихся без попечения родителей Уполномоченным был издан буклет с перечнем основных мер социальной поддержки, предусмотренных законодательством для данной категории граждан. Так же, изданы информационные буклеты о правах граждан в сфере предоставления жилищно-коммунальных услуг, о праве на получение бесплатной юридической помощи. Права граждан в социальной сфере и способы их защиты становились темами телепередач, публикаций и выступлений Уполномоченного.

В целях увеличения количества целевых групп, охваченных правовым информированием Уполномоченный планирует расширить сотрудничество с общественными организациями по вопросам совершенствования и модернизации форм правовой просветительской деятельности.

## **11. МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЕ И МЕЖДУНАРОДНОЕ ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ**

Согласно статье 2 Закона Республики Дагестан «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» одной из основных задач Уполномоченного является развитие межрегионального и международного сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Сотрудничество и взаимодействие с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в

субъектах Российской Федерации в интересах защиты прав и законных интересов граждан позволяет всесторонне оценить правозащитную ситуацию в стране – донести до коллег собственный опыт в регионе и, в свою очередь, получить полезную информацию от омбудсменов.

В августе 2012 года на встрече Президента Российской Федерации В.В. Путина с уполномоченными по правам человека в субъектах России глава государства назвал уполномоченных по правам человека «союзниками в работе» и предложил законодательно закрепить обязательное создание института уполномоченного по правам человека в каждом субъекте Российской Федерации. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека действует в 69 субъектах страны.

Кроме того, была затронута одна из актуальных тем – В.В. Путин заявил о необходимости регулирования вопроса о принятии соответствующих мер региональными властями по положениям, изложенным в докладах уполномоченных по правам человека в субъектах. Практические рекомендации уполномоченных без готовности должностных лиц к их реализации перестают быть эффективными.

На этой встрече обсуждался также вопрос о необходимости усиления гарантий прав граждан на доступ к правосудию. В частности, Уполномоченный в своей деятельности сталкивается с тем, что каждое десятое обращение граждан связано с судебными процессами. В своем выступлении Уполномоченный предложил по возможности рассмотреть вопрос об участии уполномоченных по правам человека и (или) их представителей в квалификационных коллегиях судей, как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. По мнению В.В. Путина, такое предложение обоснованно и будет обсуждено с судебским сообществом.

Региональные уполномоченные принимают активное участие в развитии и становлении профессионального сообщества российских омбудсменов.

В рамках деятельности коллегиального совещательного органа - Координационного Совета российских уполномоченных Уполномоченный сотрудничает с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации. На заседаниях Координационного Совета российских уполномоченных обсуждаются актуальные вопросы защиты и восстановления прав граждан.

В мае 2012 года в г. Москве состоялось заседание Координационного совета российских уполномоченных с участием первого заместителя

Генерального прокурора Российской Федерации А.Э. Буксмана, посвященная правовым основам, формам и методам взаимодействия органов прокуратуры и российских уполномоченных по правам человека.

Уполномоченным был представлен доклад о взаимодействии омбудсменов и органов прокуратуры по вопросам защиты и восстановления нарушенных социальных прав наименее защищённых категорий граждан - инвалидов, детей-сирот, пенсионеров, многодетных семей. В частности, было отмечено, что практически во всех регионах уполномоченные участвуют в проводимых прокуратурами субъектов Российской Федерации коллегиях, межведомственных совещаниях, на которых вырабатываются согласованные предложения по защите прав и свобод граждан. Такой положительный опыт взаимодействия Уполномоченного с прокуратурой Республики Дагестан был отмечен в письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации И.И. Сыдорука, разосланном прокурорам субъектов СКФО.

Деловые контакты российских уполномоченных с зарубежными правозащитными институтами также способствуют расширению и укреплению сотрудничества с коллегами по правозащитной деятельности и правовому просвещению населения.

В июне 2012 года в г. Баку Уполномоченный принял участие в 10-й Бакинской Международной конференции омбудсменов на тему: «Защита прав человека в чрезвычайных ситуациях: проблемы и возможности, в которой приняли участие представители из различных стран. Целью конференции стало обсуждение опыта в области защиты прав человека в чрезвычайных ситуациях при участии соответствующих государственных органов, омбудсменов, национальных институтов по правам человека, представителей международных организаций, а также экспертов. Уполномоченный выступил с докладом «Возмещение имущественного вреда гражданам, пострадавшим при антитеррористических операциях».

В ноябре 2012 года в г. Казани состоялся научно-практический семинар для российских уполномоченных по правам человека «Предотвращение дискриминации по этническому и конфессиональному признакам». Организаторами мероприятия выступили Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан.

В ходе проведения семинара уполномоченные по правам человека имели возможность ознакомиться с обзором международных норм и механизмов в области прав человека по борьбе с дискриминацией. В международном законодательстве о правах человека придается большое

значение защите прав национальных и религиозных меньшинств, социально незащищенных групп населения для предотвращения обострения напряженности в обществе.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации также поделились проблемами в сфере гармонизации межэтнических и межкультурных взаимоотношений. Так, Уполномоченный в своем выступлении отметил, что в Дагестане особо востребованы идеи и практика этноконфессиональной толерантности: в Российской Федерации трудно найти еще один такой регион, где люди говорят более чем на 30 языках, исповедуют различные вероучения, а языком межнационального общения является русский. Этническое и религиозное разнообразие не стало фактором разобщения народов, а явилось условием интегрирования с другими этническими общностями и конфессиональными группами. Тем не менее, бытовые конфликты преподносятся в СМИ в этнической или религиозно-политической плоскости.

Так, например, ограничение на продажу билетов на гостевые матчи ФК «Анжи» (через клуб болельщиков «Дикая дивизия» и только по предъявлению паспорта) вызвали у журналистов неоднозначную реакцию. Практика ограничения продажи билетов распространена и используется с целью недопущения выпадов деструктивно настроенных лиц из числа футбольных хулиганов. В то же время СМИ нередко замалчивались факты, когда игроки и болельщики дагестанского клуба неоднократно подвергались оскорбительным нападкам деструктивных фанатов.

Государством предпринимаются определенные меры для урегулирования положения дел в этой сфере. Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с обеспечением общественного порядка и общественной безопасности при проведении официальных спортивных соревнований» включен в проект примерной программы законопроектной работы Государственной Думы в период весенней сессии 2013 года.

Уполномоченный взаимодействует с коллегами из регионов также при рассмотрении обращений граждан.

Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Нижегородской области в связи с конфликтом, возникшим у военнослужащих, призванных из Республики Дагестан, с командованием войсковой части внутренних войск МВД России. Причина конфликта - нежелание военнослужащих поддерживать порядок в казармах и отказ от уборки внутренних помещений. Уполномоченный по правам человека в Нижегородской области посетил воинскую часть, встретился с

представителями командования и военнослужащими, призванными из Республики Дагестан, что способствовало разрешению конфликта.

Региональные уполномоченные также направляют Уполномоченному обращения о содействии в восстановлении нарушенных прав граждан. В частности, Уполномоченный по правам человека в Пензенской области обратился по поводу обеспечения жильем гражданки Ф. как лица из числа детей-сирот. Ранее гражданка Ф. состояла на учете как нуждающаяся в улучшении жилищных условий по месту проживания в Пензенской области, а затем переехала в Республику Дагестан. Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан обратился по данному вопросу в администрацию муниципального образования по месту жительства гражданки Ф. Заявительница поставлена на учет для предоставления жилья во внеочередном порядке.

От Уполномоченного по правам человека в Ивановской области поступило обращение гражданки М. об исчезновении её сына, который, по имеющимся у неё сведениям, был увезен в г. Махачкалу. По обращению Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан прокуратурой Республики Дагестан местонахождение сына гражданки М. было установлено.

Взаимодействие с региональными и зарубежными уполномоченными в 2012 году осуществлялось как в ходе отдельных мероприятий и обмена информацией по обращениям граждан, так и было направлено на обсуждение концептуальных рекомендаций по совершенствованию механизмов защиты прав человека.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Деятельность Уполномоченного не сводится к рассмотрению жалоб граждан и периодическому их воспроизводству в широкой аудитории. Уполномоченный представляет обществу выводы о ситуации в правозащитной сфере, а также вырабатывает рекомендации органам власти по предотвращению нарушений прав граждан. Ежегодный доклад Уполномоченного является механизмом опосредованного контроля за соблюдением прав человека в Республике Дагестан.

Уполномоченный выступает как посредник между гражданами и властью, озвучивая их проблемы и предлагая меры по их устранению. Эффективность разрешения проблем граждан напрямую зависит от

конкретного, чётко обозначенного реагирования чиновников на факты нарушений прав человека.

В докладе уделяется внимание системным вопросам, требующим полноценного участия в их разрешении и депутатского корпуса, и кабинета министров, и представителей муниципалитетов, и общественности.

В течение нескольких лет сохраняется ряд причин, препятствующих соблюдению прав и свобод граждан, проживающих на территории Республики Дагестан. В частности, это отсутствие эффективного механизма ответственности за нарушение должностными лицами прав граждан; недостаточный контроль государства и институтов гражданского общества над осуществлением мероприятий по реализации программ, затрагивающих права граждан; невысокий уровень активности и вовлеченности общественных организации в принятие социально значимых решений. Несомненно, некоммерческий сектор развивается, предлагает всё больше инициатив, однако системный подход государственных структур к их реализации недостаточен. Институты гражданского общества имеют слабое влияние на процесс принятия управленческих решений и контроль за их исполнением. Как правило, недостаточный общественный контроль может способствовать усилению коррупциогенных факторов.

Одной из причин, препятствующих реализации прав человека, является невысокий уровень правовой культуры. Правовая культура, предполагающая умение грамотно отстаивать свои законные интересы, актуальна как для граждан, так и для тех, чья профессиональная деятельность связана с правами человека, - государственных и муниципальных чиновников.

Для граждан непринципиально, кто именно им поможет – депутат, глава села, министр или правозащитник, но от конечного результата зависит доверие населения в целом к власти и государству.

Надеюсь, что позиция Уполномоченного найдет понимание и поддержку всех заинтересованных лиц.

Уполномоченный по правам человека  
в Республике Дагестан  
У. Омарова

«\_\_\_» февраля 2013 года