

**ДОКЛАД**  
**О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УПОЛНОМОЧЕННОГО**  
**ПО ПРАВАМ ЧЕЛОВЕКА**  
**В РЕСПУБЛИКЕ ДАГЕСТАН**  
**В 2014 ГОДУ**

## Содержание

Введение.....	4
1. Сведения о количестве и тематике обращений граждан.....	6
2. О соблюдении прав граждан органами власти:	
2.1. Жалобы на действия (бездействие) правоохранительных органов.....	15
2.2. Жалобы на действия (бездействие) сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы .....	24
2.3. Жалобы на действия (бездействие) органов исполнительной власти Республики Дагестан, их должностных лиц.....	28
2.4. Жалобы на действия (бездействие) органов местного самоуправления, их должностных лиц.....	40
3. Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина...	51
4. Содействие правовому просвещению гражданина по вопросам прав и свобод человека и гражданина .....	57
5. Межрегиональное и международное сотрудничество.....	62
Заключение .....	67

Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан в 2014 году (далее также - Доклад) подготовлен в соответствии со статьей 11 Закона Республики Дагестан от 17 марта 2006 года № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан».

Цель настоящего Доклада – рассмотрение и анализ существующих проблем реализации прав человека; выявление причин, вызывающих их нарушения; оценка ситуации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина в Республике Дагестан в 2014 году.

Основой Доклада является анализ обстоятельств, изложенных в поступивших к Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан (далее также - Уполномоченный) в письменной и устной форме обращениях, в том числе в ходе личных и выездных приемов, при посещении организаций и учреждений уголовно-исполнительной системы, публикаций в средствах массовой информации (далее также – СМИ), а также его конкретные действия по защите и восстановлению прав и свобод граждан.

Доклад содержит рекомендации в адрес органов власти всех уровней и должностных лиц по мерам реагирования, а также предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации с целью устранения причин нарушений прав и свобод граждан.

В соответствии со статьей 11 Закона Республики Дагестан от 17 марта 2006 года № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» Уполномоченный направляет Доклад Главе Республики Дагестан, в Народное Собрание Республики Дагестан, Конституционный Суд Республики Дагестан, Верховный Суд Республики Дагестан, Арбитражный суд Республики Дагестан и Прокурору Республики Дагестан.

Представленный Доклад публикуется в республиканской газете «Дагестанская правда», издается отдельной брошюрой и размещается на официальном сайте Уполномоченного в сети «Интернет».

## Введение

Институт регионального уполномоченного по правам человека состоялся, укрепился в России и востребован обществом. Об этом говорил Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, федеральными и региональными омбудсменами (5 декабря 2014 года). Это уже третья встреча, в рамках которой обсуждаются основные направления деятельности и дальнейшего развития института регионального омбудсмена.

Глава государства отметил, что «здесь люди находят поддержку в защите своих социальных, трудовых, жилищных, экономических и политических прав. Уполномоченными накоплен огромный опыт работы с людьми, они знают, как действуют механизмы общественной поддержки, как объединить граждан для решения многих вопросов и насущных проблем».

Однако существует необходимость актуализации нормативной базы деятельности региональных уполномоченных в связи с тем, что в субъектах Российской Федерации сложилось различное понимание их правового статуса. По мнению главы государства, на федеральном уровне необходимо закрепить положения, направленные на повышение статуса региональных омбудсменов и укрепление гарантий их работы. В этой связи Президентом Российской Федерации внесены в Государственную Думу Российской Федерации проекты федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека». Безусловно, их принятие обеспечит создание единой системы защиты прав граждан, а также повысит эффективность сотрудничества региональных уполномоченных с органами власти в сфере укрепления гарантий соблюдения, прежде всего, социально-экономических прав граждан.

Глава Республики Дагестан Р.Г. Абдулатипов неоднократно отмечал, что «главная забота власти – обустройство людей... улучшение качества жизни дагестанцев». В 2014 году Республика Дагестан вошла в двадцатку наиболее эффективно развивающихся субъектов Российской Федерации, среднемесячная заработная плата населения увеличилась на 13 %, денежные доходы граждан выросли на 8,2 %. С положительной стороны зарекомендовала себя практика заключения соглашений между Правительством Республики Дагестан и муниципальными образованиями о достижении значений показателей (индикаторов) социально-экономического развития.

Для реализации мер, направленных на повышение уровня жизни населения Республики Дагестан, Правительством Российской Федерации принято постановление от 23 декабря 2014 года №1444 «О первоочередных

мерах по опережающему развитию Республики Дагестан», которое предусматривает ряд положений, начиная с реализации мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации, федеральных и ведомственных целевых программ – вплоть до ускоренного развития отдельных отраслей: здравоохранения, образования, туризма. Его принятие направлено на создание необходимых условий для ускоренного социально-экономического развития и повышения качества жизни населения Республики Дагестан.

В Послании Главы Республики Дагестан Народному Собранию Республики Дагестан одним из основных приоритетов обозначено обеспечение гарантий соблюдения прав социально уязвимых категорий граждан (инвалидов, пенсионеров, несовершеннолетних, многодетных семей и т.д.). В 2014 году было введено в эксплуатацию 57 объектов социальной сферы, среди которых 27 детских садов на 3890 мест, 15 школ на 2 949 учебных мест, 4 объекта здравоохранения на 113 коек.

В целях повышения доступности мер социальной поддержки для отдельных категорий граждан разработана государственная программа Республики Дагестан «Социальная поддержка граждан» на 2014-2016 годы, утвержденная постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 ноября 2013 года № 619; осуществляются мероприятия по содействию в трудоустройстве инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места; установлены выплаты дополнительного пожизненного ежемесячного материального обеспечения семьям погибших (умерших) ветеранов афганских событий; приняты меры по повышению средней заработной платы работников бюджетной сферы.

Безусловно, для решения всех существующих социальных проблем усилий одного государства недостаточно. Партнерство между гражданским обществом и государством является одним из эффективных методов решения комплексных социально-экономических проблем. Одной из форм такого сотрудничества является общественный контроль, осуществление которого обеспечит эффективность выполнения органами власти своих полномочий. Со 2 августа 2014 года вступил в силу Федеральный закон от 21 июля 2014 года № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», устанавливающий правовую основу для осуществления такого контроля за деятельностью органов власти. На его базе должна быть выстроена целостная система общественного контроля за органами власти как эффективного средства развития гражданского общества. Согласно Примерной программе законопроектной работы и контрольной деятельности Народного Собрания Республики Дагестан на 2015 год во втором квартале запланировано принятие Закона Республики Дагестан «Об общественном контроле в Республике Дагестан», при разработке положений которого необходимо учесть мнение представителей экспертного сообщества. Инструменты общественного контроля позволят оценить уровень оказания социальных услуг органами государственной власти, органами местного

самоуправления и организациями, оперативно реагировать на выявленные нарушения прав граждан в области здравоохранения, образования, социальной помощи и т.д.

## **1. Сведения о количестве и тематике обращений граждан**

В Докладе нашли отражение проблемы и вопросы, наиболее часто затрагиваемые в ежедневно поступающих к Уполномоченному жалобах граждан на решения, действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления и их должностных лиц, служащих одним из основных инструментов оценки состояния защищённости прав и свобод человека и гражданина в регионе. Если характеризовать в целом тематику поступающих в адрес Уполномоченного обращений, то она очень обширна – от нарушений прав граждан должностными лицами при предоставлении государственных (муниципальных) услуг и до проблем женщин и детей, столкнувшихся с насилием в собственной семье; от выплаты работникам участковой больницы заработной платы, которую они не получали более трёх месяцев, до содействия в направлении ветерана труда, участника боевых действий на лечение в госпиталь ветеранов; от содействия в определении ребёнка в дошкольное учреждение до жалоб на отчисление студента из ВУЗа; от нарушений прав граждан в ходе проведения контртеррористических операций до необоснованного привлечения к уголовной ответственности; от несогласия с решением либо приговором суда до защиты прав осужденных, находящихся в местах лишения свободы.

Уполномоченным постоянно ведётся комплексный анализ обращений граждан, включающий систематизированный сбор информации, ее обобщение и экспертную оценку, что позволяет своевременно доводить соответствующую информацию до сведения компетентных органов для осуществления ими последующих конкретных шагов по устранению имеющихся и предупреждению возможных нарушений.

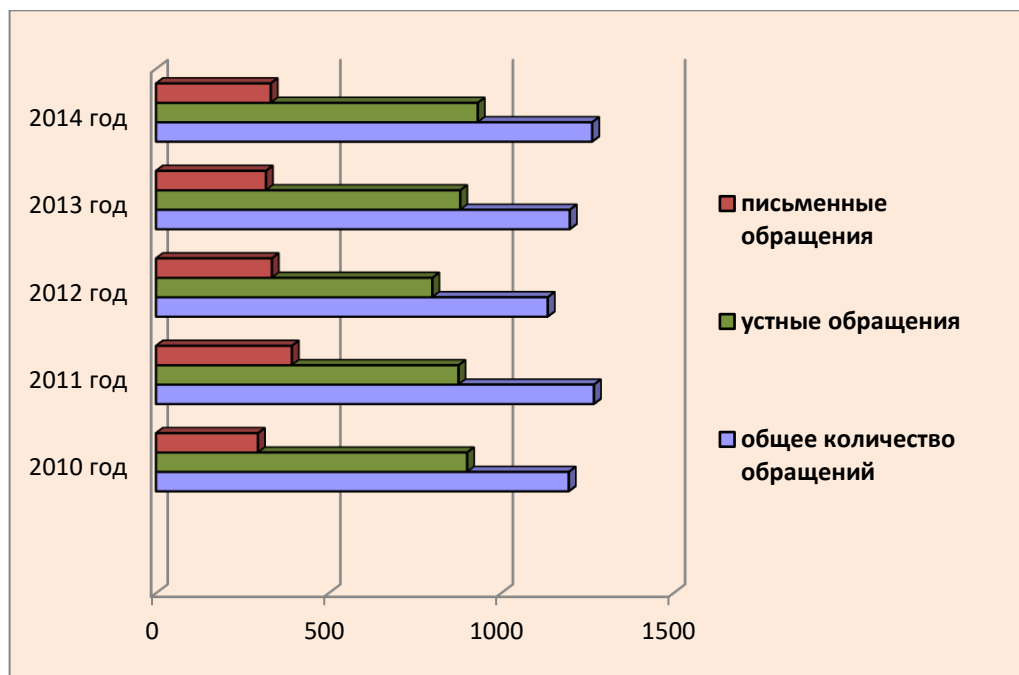
Более одной трети обратившихся за правовой защитой – это, как и прежде, представители основных социально незащищённых слоёв населения (пенсионеры, инвалиды, многодетные матери, одинокие матери, лица из числа детей–сирот).

Уполномоченный при рассмотрении каждого обращения исходит из необходимости предельно возможного содействия заявителю, так как в системе правоотношений «человек - власть» гражданин изначально является более уязвимой стороной.

В течение года Уполномоченным и сотрудниками его аппарата принято 1264 обращения граждан, в том числе в ходе личного приёма и посредством телефонной связи – 932 обращения. Необходимо отметить, что многие вопросы удаётся решать весьма оперативно благодаря конструктивному взаимодействию с должностными лицами органов государственной власти,

местного самоуправления и правоохранительных органов. Количество письменных обращений в почте Уполномоченного составило 332, из них коллективных обращений поступило 31 от 175 граждан.

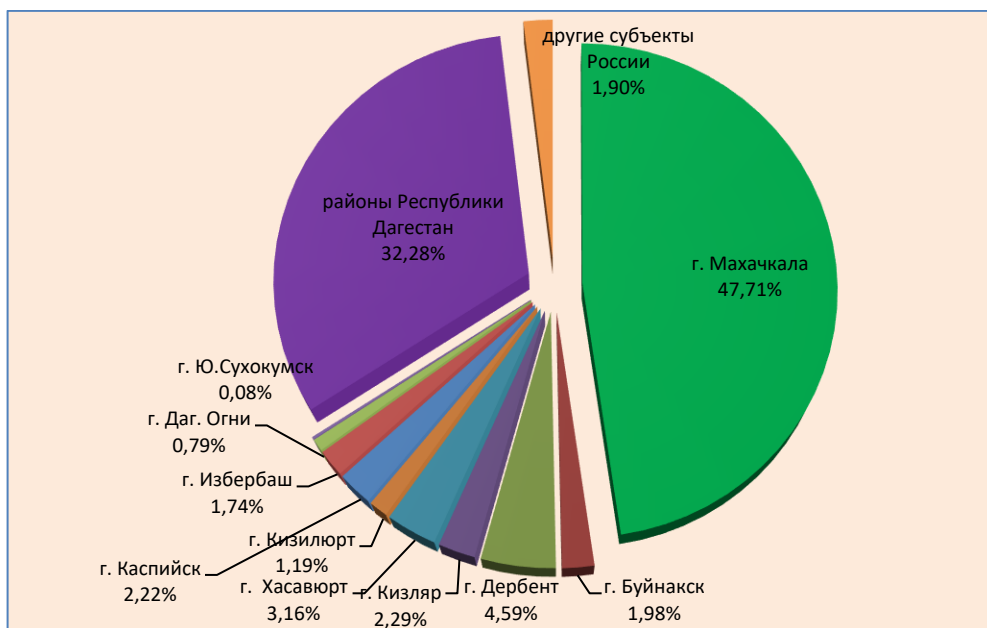
***Общее количество обращений,  
поступивших к Уполномоченному с 2010 по 2014 годы***



География жалоб, поступивших к Уполномоченному в 2014 году, обозначилась следующим образом. Аналогично предыдущим годам, из городов Республики Дагестан поступило большинство обращений - 832, из районов - 408, из других субъектов Российской Федерации - 24.

Наибольшее количество обращений поступило от жителей города Махачкалы (603), что обусловлено численностью населения столицы Республики Дагестан и более высокой социальной активностью и информированностью граждан. Из районов республики наибольшее количество обращений пришлось на: Табасаранский, Сергокалинский, Карабудахкентский, Дербентский, Буйнакский и Ахтынский районы.

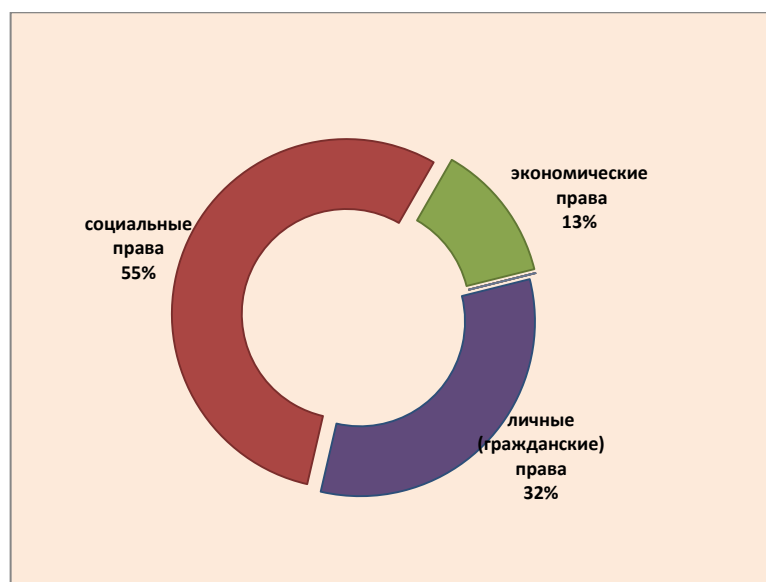
**Территориальное распределение жалоб, направленных  
Уполномоченному по правам человека  
в Республике Дагестан в 2014 году**



Обобщение обращений граждан в разрезе категорий нарушений прав свидетельствует о сопоставимости показателей истекшего года и предыдущих лет, однако, есть изменения во внутренней структуре.

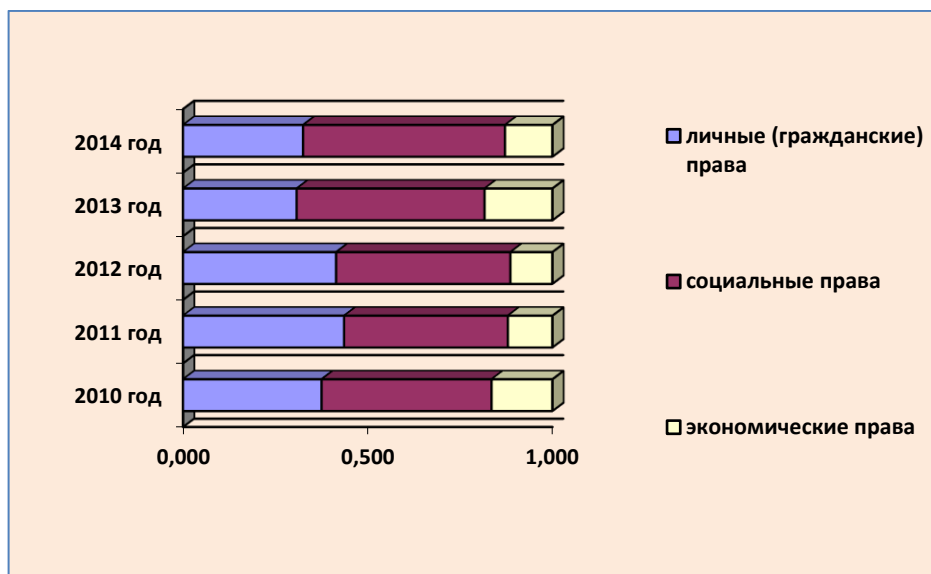
Интересен гендерный состав заявителей: в 2014 году от женщин поступило - 640, от мужчин - 624 обращения, причём устных обращений от женщин поступило на 11,3% больше чем от мужчин; а письменных обращений от мужчин - на 18,5% больше чем от женщин.

**Категории нарушенных прав в обращениях граждан  
к Уполномоченному в 2014 году**





### *Динамика обращений граждан в почте Уполномоченного по группам прав с 2010 по 2014 годы*



Аналогично прошлым годам в 2014 году в почте Уполномоченного преобладают жалобы, которые затрагивают различные аспекты нарушений социальных прав граждан (691 обращение), что составляет 55 % от общего количества, увеличение доли обращений этой категории составило 7,8% (в 2013 году – 51%). Более половины из них указывают на нарушения жилищных прав граждан – 430 обращений. Жалобы этой группы, в частности, (156 обращений) связаны с улучшением жилищных условий основных социально уязвимых категорий населения: малоимущих семей (74), инвалидов (22), детей-сирот и лиц из их числа (21), ветеранов боевых действий (19), многодетных семей (18), вдов участников ВОВ (2).

83 обращения поступило от молодых семей по вопросам участия в подпрограмме «Обеспечение жильём молодых семей» федеральной целевой программы «Жилище» и ее реализации на территории различных муниципальных образований Республики Дагестан.

По проблемам непредоставления либо некачественного предоставления жилищно-коммунальных услуг в адрес Уполномоченного поступило 76 обращений граждан (в 2013 году – 107 обращений). Содержание обращений в этой сфере составляют жалобы жителей республики на нарушение их прав в связи с ненадлежащим исполнением управляющими компаниями и товариществами собственников жилья обязанностей по управлению многоквартирными домами, бездействием органов местного самоуправления в вопросах осуществления муниципального контроля за деятельностью управляющих компаний, произвольным прекращением водоснабжения, газоснабжения и подачи электроэнергии в жилые дома. Как правило, недовольство населения связано и с тем, что собственники жилья при

использовании коммунальных услуг не знают, за что конкретно они платят управляющей компании те или иные денежные суммы. Анализ этих обращений позволяет сделать вывод о том, что жилищно-коммунальное хозяйство – это сфера, где переплетены интересы населения и органов публичной власти всех уровней, коммерческих и некоммерческих организаций.

С препятствиями в реализации своих прав сталкивались и граждане, не имевшие собственного жилья и рассчитывавшие получить в установленном законом порядке земельные участки, отведённые под индивидуальное жилищное строительство. Просьбы об оказании содействия в получения земельных участков содержались в 53 обращениях к Уполномоченному.

Столкнувшись с трудностями при постановке на жилищный учёт в органах местного самоуправления, к Уполномоченному обратились 12 граждан. По результатам рассмотрения 6 обращений заявителям оказано содействие в восстановлении нарушенных прав, остальным даны разъяснения по существу поставленных вопросов. Проблемы переселения граждан из ветхого и аварийного жилья затрагивались в 5 обращениях, по которым заявители были проконсультированы.

В категории социальных прав среди нарушений прав на пенсионное и социальное обеспечение (141 обращение – 11% от общего числа жалоб) в течение ряда лет стабильно граждане называют проблемы при предоставлении мер социальной поддержки (73), в своём большинстве - это педагогические работники, многодетные матери, ветераны боевых действий.

В этой группе увеличение показателей по сравнению с 2013 годом (107 подобных обращений) составило 31,7 %.

Вопросы назначения и пересмотра пенсий, пособий, ежемесячных денежных выплат поднимались в 30 обращениях, установления инвалидности – 21 обращении, оказания материальной помощи нуждающимся малоимущим семьям – 14 обращениях, исчисления трудового стажа при назначении пенсии – 3 обращениях.

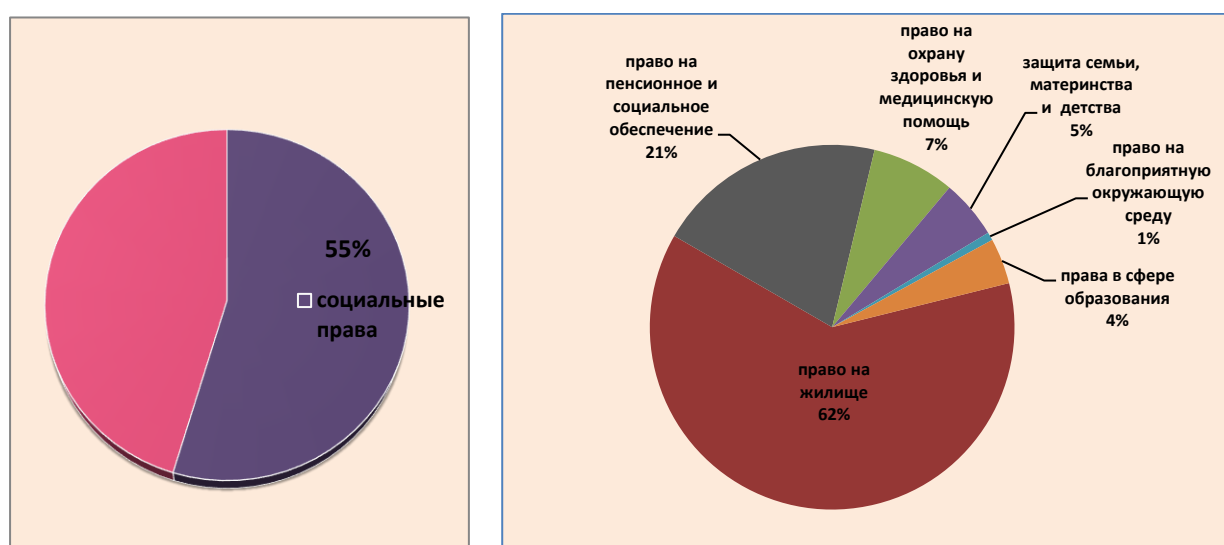
Показатель жалоб на нарушения в сфере охраны здоровья (51 – 4% от общего числа) уменьшился в сравнении с 2013 годом (55) на 7,2%. Они касались неудовлетворительной работы медицинского персонала медицинских учреждений республики (14), обеспечения лекарственными препаратами и санаторно-курортным лечением (14), техническими средствами реабилитации инвалидов (13), некачественного предоставления либо отказа в предоставлении бесплатных медицинских услуг (5), отказов и волокиты в направлении на лечение за пределы Республики Дагестан (5).

К Уполномоченному поступило 36 обращений, связанных с защитой семьи, материнства и детства, в том числе по проблемам установления опеки

и попечительства над несовершеннолетними (17), оформления усыновления (удочерения) детей, их передачи в приемную семью (11); домашнего насилия (8).

Жалоб на нарушения прав в сфере образования поступило 28, в сфере дошкольного образования - 12, высшего и среднего специального образования - 9, среднего образования - 7. Уменьшение данного показателя по сравнению с предыдущим годом составило 36,4%.

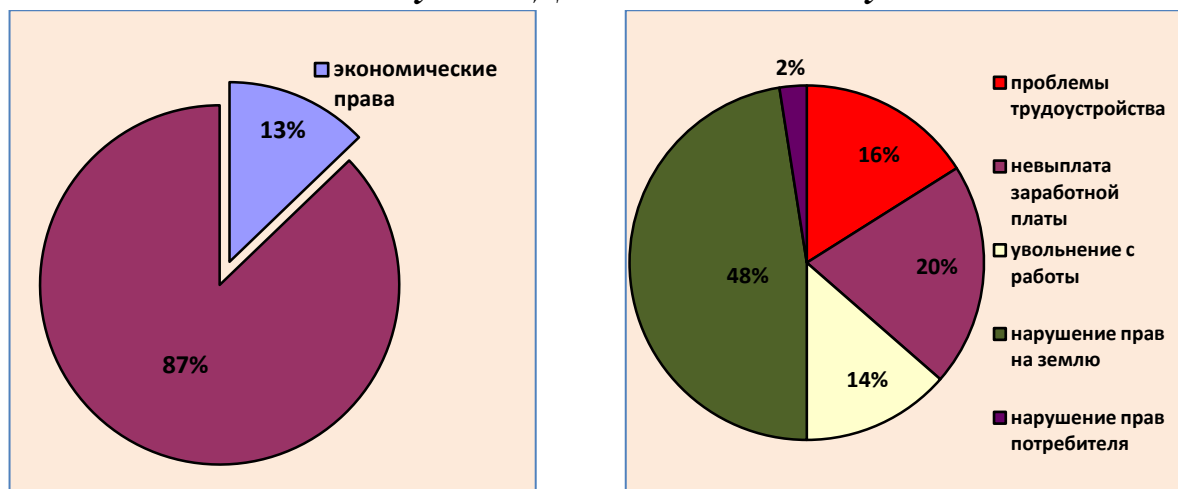
### *Структура обращений граждан к Уполномоченному по поводу нарушений их социальных прав в 2014 году*



Нарушения как стороны государственных, так и негосударственных структур экономических прав граждан явились поводом для 162 обращений. В частности, в 81 обращении поднимались вопросы нарушения права на труд и справедливое вознаграждение за труд. Речь в них шла о задержке (невыхладе) заработной платы и предусмотренных законом надбавок к ней (33 обращения): работникам государственного и муниципального сектора (17), работникам частного сектора (16); проблемах трудоустройства (26); необоснованном увольнении с работы (22).

Вместе с тем в этой категории нарушений нарушения прав на землю (77 обращений) – это жалобы на действия (бездействие) органов местного самоуправления в связи с отказами в бесплатном оформлении правоустанавливающих документов на используемые гражданами земельные участки либо волокита этой процедуры, а также с принудительным изъятием земельного участка с предоставлением взамен неравнозначного.

**Структура нарушений экономических прав  
в обращениях к Уполномоченному по правам человека  
в Республике Дагестан в 2014 году**



На нарушения своих гражданских (личных) прав в жалобах указали 403 заявителя - 32 % от общего числа обращений (в 2013 году - 369), причём нарушения указанных прав неизменно связываются с деятельностью правоохранительных и судебных органов.

Из них количество жалоб на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов в истекшем году составило 280 (в 2013 году – 259), в том числе, по вопросам дознания и следствия: необоснованное привлечение к уголовной ответственности – 66, бездействие сотрудников полиции, непринятие мер к раскрытию преступлений – 41, применение противоправных методов расследования, физического и морального насилия – 22 (в 2013 году – 22), отказ в возбуждении уголовного дела – 17, незаконный обыск, арест или задержание – 12 (в 2013 году – 32), необоснованная постановка на профилактический учет и принуждение к сдаче анализа ДНК – 8, недопуск адвоката к подзащитному – 5.

В жалобах подследственных и осужденных указывается на недозволенные методы воздействия администраций исправительных учреждений, необоснованное этапирование из исправительного учреждения, расположенного на территории одного субъекта, в другое, неоказание медицинской помощи (23 обращения).

В 6 обращениях гражданами сообщено о похищениях их родственников вооруженными лицами в камуфлированной форме.

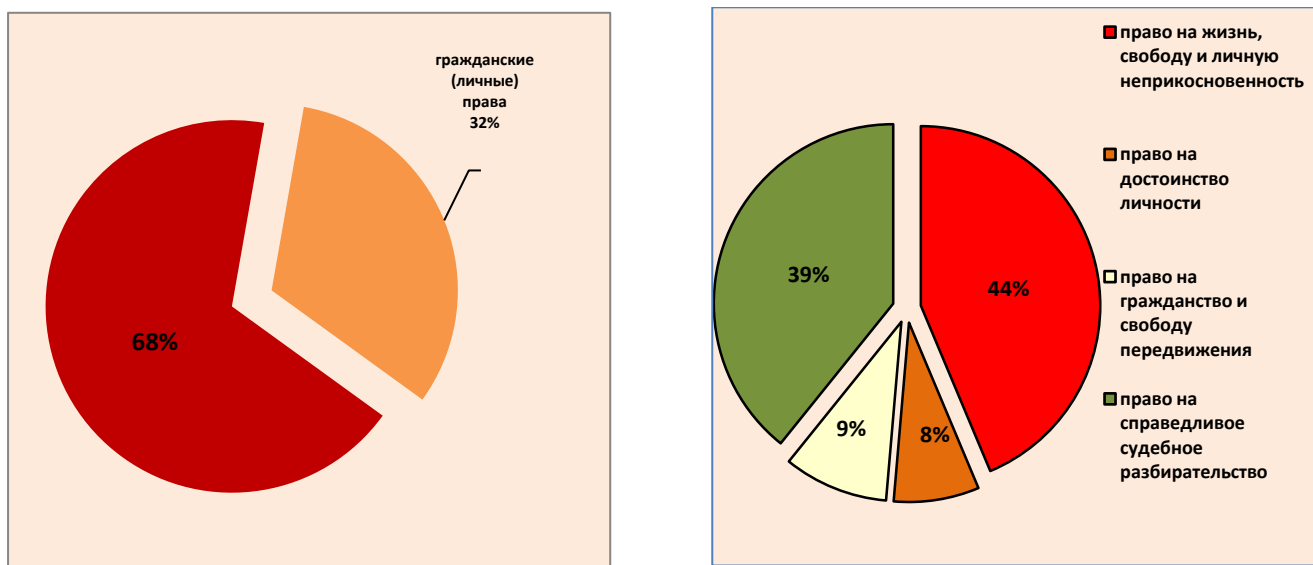
В 2014 году на имя Уполномоченного поступило 123 обращения по поводу нарушения права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство (в 2013 году – 110).

35 обращений подано ввиду неисполнения либо ненадлежащего исполнения судебных актов, непринятия судебными приставами-исполнителями действенных либо достаточных мер к их исполнению.

38 жалоб на нарушение миграционных прав заявителей были связаны с отказами и волокитой при выдаче паспорта гражданина Российской Федерации, регистрации по месту постоянного или временного проживания, установлении гражданства Российской Федерации, также с ограничением въезда (выезда) на территорию России (19 обращений в 2013 году), из которых по 9 права заявителей были восстановлены, а 29 гражданам даны консультации и разъяснения.

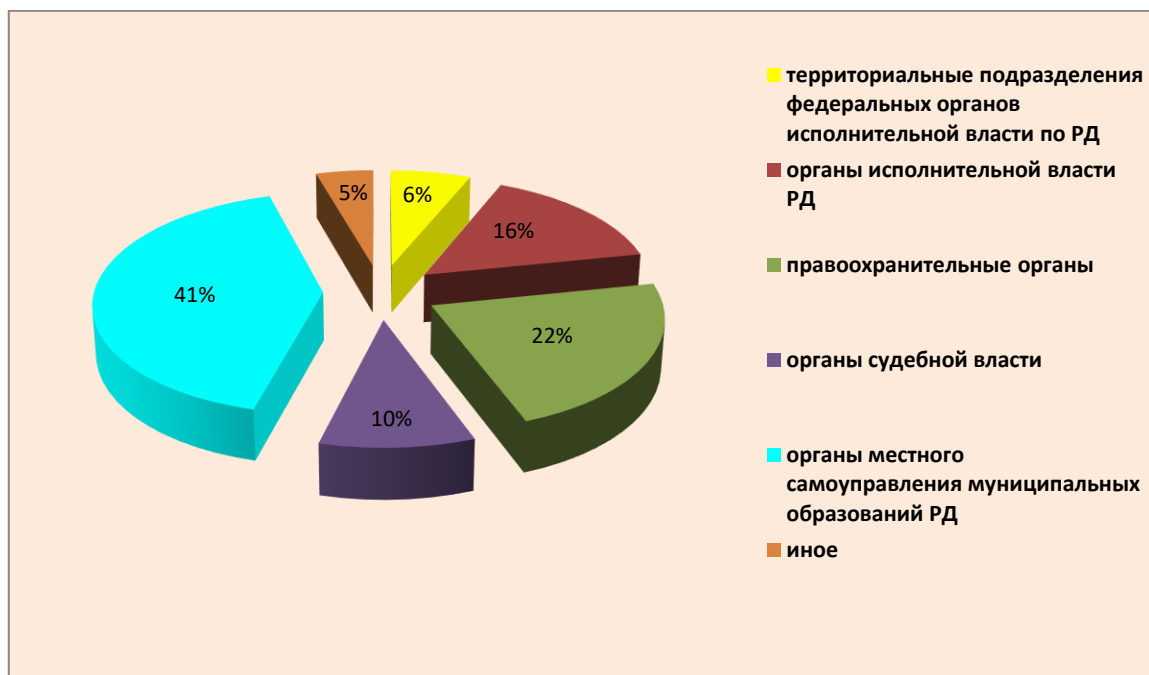
4 обращения касались нарушений прав потребителей.

### *Структура нарушений личных прав в обращениях к Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан в 2014 году*



В целях всестороннего и объективного рассмотрения жалоб Уполномоченным направлено 305 запросов и обращений в органы исполнительной власти Республики Дагестан, органы местного самоуправления, правоохранительные органы, иные организации, в частности в: правоохранительные органы – 168 обращений, в том числе в органы прокуратуры Республики Дагестан – 117, Министерство внутренних дел по Республике Дагестан (далее также – МВД по Республике Дагестан) и его подразделения – 25, Следственное управление Следственного комитета Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также – СУ СК РФ по РД) и его подразделения – 20, Управление Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также – УФСИН РФ по РД) – 5, Управление Федеральной службы судебных приставов Российской Федерации по Республике Дагестан (далее также – УФССП РФ по РД) – 4; главам администраций муниципальных районов и городских округов – 28; органы исполнительной власти Республики Дагестан – 24; территориальные подразделения федеральных органов исполнительной власти по Республике Дагестан – 17; адрес уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации – 22.

**Сведения по органам, чьи действия (бездействие) явились поводом обращения к Уполномоченному в 2014 году**



Из 722 обращений, принятых к рассмотрению, закончено производство по 670, рассмотрение 52 обращений находится в работе и на контроле Уполномоченного. По заявлениям, не принятым к рассмотрению, всем гражданам даны развёрнутые консультации с рекомендациями возможного алгоритма действий для защиты либо восстановления своих прав.

Обращения к Уполномоченному поступали как по почте, посредством телефонной связи, на личном приёме, так и в ходе выездных приёмов граждан. В 2014 году активизировалась практика проведения выездных приёмов в муниципальных образованиях республики, так как работа с населением в таком формате позволяет выявить проблемы жителей труднодоступных и отдалённых населённых пунктов Республики Дагестан и принять соответствующие меры для их решения. Так, Уполномоченным проведены приёмы граждан в Сергокалинском, Шамильском, Буйнакском, Ахтынском районах, в ходе которых поступило более 80 обращений. Также совместно с Председателем Верховного Суда Республики Дагестан Р.М. Мирзаевым Уполномоченным был проведен выездной прием граждан в Табасаранском районе. В ходе их осуществления состоялись встречи с главами муниципалитетов, на которых обсуждались вопросы социально-экономического развития районов, исполнения социальных обязательств, возложенных на муниципальное образование, улучшения жилищных условий инвалидов, страдающих тяжёлыми формами хронических заболеваний, при которых совместное проживание с членами семьи в одной квартире невозможно и др. По итогам приёмов выявлен ряд проблем, для разрешения

которых необходимо содействие республиканских органов власти: невыплата педагогическим работникам денежной компенсации на приобретенное твердое топливо; восстановление нарушенных прав молодых специалистов села на получение социальных выплат на строительство (приобретение) жилья; недостаточное количество дошкольных образовательных учреждений.

Не менее эффективной формой работы с населением в целях правового просвещения и оказания бесплатной юридической помощи, как показала практика, является проведение «горячих» телефонных линий. В 2014 году организована работа следующих тематических «горячих» телефонных линий Уполномоченного: «Все о правах усыновителей, опекунов (попечителей) и приёмных родителей», «Все о трудовых правах граждан», «Защита прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «Всё о правах граждан пожилого возраста», в ходе которых поступило более 200 обращений.

Права заявителей восстановлены по 100 принятым к рассмотрению обращениям, в частности, в сфере предварительного расследования - 30, жилищных прав - 12, прав детей, защиты материнства и детства - 12, миграционных отношений - 9, социальных гарантий - 14, трудовых прав - 6, земельных прав - 6. При том, что по 4 коллективным обращениям восстановлены права более 120 граждан.

Вместе с тем эти числовые показатели необходимо считать весьма условными ввиду того, что в ходе работы со многими заявителями им оказывается содействие в защите как личных, так и социальных либо экономических прав одновременно, однако статистика этого не отражает. Кроме того, при положительном результате рассмотрения коллективных обращений, поступивших от определённого числа граждан, цифровой показатель указывает только на количество обращений, а не на количество лиц, чьи права были восстановлены.

Конкретные примеры восстановления прав граждан будут приведены далее в тематических разделах.

## **2. О соблюдении прав граждан органами власти.**

### **2.1. Жалобы на действия (бездействие) сотрудников правоохранительных органов**

Правоохранительными органами республики осуществляется планомерная работа по обеспечению общественного порядка, предупреждению преступлений, снижению количества и повышению их раскрываемости, в том числе, в сфере борьбы с терроризмом. Об этом свидетельствуют сведения, предоставленные прокуратурой Республики Дагестан, согласно которым в 2014 году было совершено 13817 преступлений, раскрыто 11040 преступлений (в 2013 году 14003 и 10936 соответственно). Кроме того, предотвращено 20 террористических актов и

раскрыто 324 из 472 совершенных преступлений террористической направленности (в 2013 году – 53, 240 и 365).

Вместе с тем анализ поступающих в адрес Уполномоченного обращений граждан показывает, что наиболее типичными нарушениями в деятельности отдельных сотрудников правоохранительных органов являются: вынесение незаконных решений об отказе в возбуждении уголовного дела, непринятие мер к раскрытию преступления, необоснованное привлечение к уголовной ответственности, нарушение процедуры проведения обыска или задержания, применение незаконных методов ведения следствия, недопуск адвоката к подзащитному.

По результатам рассмотрения руководством правоохранительных органов 154 обращений Уполномоченного в 30 случаях были установлены факты нарушения прав граждан (отменены решения об отказе в возбуждении уголовных дел, постановления о прекращении или приостановлении уголовных дел, возбуждены уголовные дела, обеспечен допуск адвоката к подзащитному и т.д.). Таким образом, эффективность рассмотрения правоохранительными органами указанных обращений в 2014 году составила 19,5 % (для сравнения в 2013 году – 16,6 %).

Несомненно, руководством правоохранительных органов принимаются меры, направленные на недопущение их подчиненными нарушений уголовно-процессуального законодательства. Так, например, согласно сведениям МВД по Республике Дагестан в 2014 году за ненадлежащее исполнение служебных обязанностей к дисциплинарной ответственности были привлечены 5110 сотрудников органов внутренних дела (в 2013 – 3784). По результатам проверок обращений Уполномоченного о незаконных действиях (бездействии) сотрудников правоохранительных органов последние также привлекались к дисциплинарной ответственности. Так, например, приказом МВД по Республике Дагестан был предупрежден о неполном служебном соответствии сотрудник полиции, неоднократно выносивший постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по заявлениям жителя г. Дербента З.

В деятельности сотрудников правоохранительных органов имеют место случаи, когда поданные гражданами заявления о совершении преступлений укрываются ими от учета и регистрации. Об этом свидетельствуют данные прокуратуры Республики Дагестан, согласно которым в 2014 году было выявлено 29 подобных фактов. Кроме того, за нарушения в сфере учетно-регистрационной дисциплины 676 сотрудников правоохранительных органов привлечено к дисциплинарной ответственности.

В то же время отдельными следователями (дознавателями) нередко нарушаются разумные сроки проверок сообщений о совершении преступлений, в том числе небольшой и средней тяжести, проведение которых не требует значительных временных затрат или осуществления специальных мероприятий. Это приводит к утрате вещественных доказательств, изменению отношения потерпевшего и свидетелей к оценке содеянного виновным лицом и т.п.



Такие факты, как правило, устанавливаются органами прокуратуры Республики Дагестан при проведении проверок по обращениям Уполномоченного, в ходе которых принимаются меры по привлечению виновных лиц к ответственности. Так, по жалобе гражданки Ш., которая указывала на конкретных лиц, совершивших кражу ее имущества, за непринятие мер к раскрытию преступления к дисциплинарной ответственности был привлечен следователь СУ УМВД РФ по г. Махачкале.

Имеют место случаи, когда в результате вмешательства Уполномоченного заявителя добивались возбуждения по истечении длительного времени уголовных дел. Так, по результатам рассмотрения обращения Уполномоченного отделом следственного управления УМВД России по г. Махачкале в ноябре 2014 года было возбуждено уголовное дело по заявлению членов жилищно-строительного кооператива о мошеннических действиях его председателя. Ранее на протяжении 10 лет правоохранительные органы республики неоднократно отказывали заявителям в возбуждении уголовного дела.

Вместе с тем нередко заявители не извещаются сотрудниками правоохранительных органов о результатах проведенных проверок. Это фактически лишает граждан возможности своевременно реагировать на действия следователя, в том числе путем обжалования их в судебном порядке.

Так, около двух лет гражданка М. не могла добиться возбуждения уголовного дела в отношении лиц, похитивших средства ее материнского капитала. Все это время материалы проверки перенаправлялись из отделов полиции г. Махачкалы в следственные отделы СУ СК РФ по РД по г. Махачкале и обратно, а заявительнице не сообщалось об их результатах. Только после неоднократных обращений Уполномоченного в МВД по Республике Дагестан, СУ СК РФ по РД и прокуратуру Республики Дагестан следователем СО № 2 СУ УМВД РФ по г. Махачкале было возбуждено уголовное дело.

Проведенные прокуратурой Республики Дагестан по обращениям Уполномоченного о совершении сотрудниками УФСКН РФ по РД нарушений при привлечении граждан к уголовной ответственности проверки показали, что данными сотрудниками не всегда используются технические средства видеозаписи при проведении следственных действий. В то же время это позволило бы аргументированно опровергнуть обвинения граждан и снизить риск возможных злоупотреблений со стороны данных сотрудников. С учетом этого в рамках заключенного в 2014 году соглашения о сотрудничестве Уполномоченным с УФСКН РФ по РД достигнута договоренность о взаимном обмене информацией при рассмотрении указанных обращений граждан, об осуществлении совместных мероприятий по просвещению населения о вреде наркотиков, профилактике преступлений в сфере их незаконного оборота, а также реабилитации наркозависимых граждан.

В связи с наличием таких нарушений полагаю руководство МВД по Республике Дагестан, СУ СК РФ по РД и УФСКН РФ по РД обратит внимание своих подчиненных на необходимость строгого соблюдения норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (далее – УПК Российской Федерации) при осуществлении ими проверок, в том числе в части своевременного извещения заявителей об их ходе и результатах.

Тем не менее, выявляются факты, когда на стадии расследования уголовных дел сотрудниками правоохранительных органов допускаются грубые нарушения уголовно-процессуального законодательства, которые в отдельных случаях приводят к незаконному задержанию или аресту граждан.

Так, несмотря на наличие неопровержимых доказательств невиновности гражданина И. (алиби, показания потерпевшей о непричастности данного лица к совершению преступления), следователь Хасавюртовского МРСО СУ СК РФ по РД содержал его под стражей на протяжении 6 месяцев. Только после обращения Уполномоченного в СУ СК РФ по РД гражданин И. был освобожден из-под стражи.

В ряде случаев сотрудниками правоохранительных органов не принимаются меры к розыску преступников, что приводит к нарушению прав потерпевших. Например, по результатам рассмотрения прокуратурой Республики Дагестан и МВД по Республике Дагестан обращений Уполномоченного по жалобе гражданина Р. на такое бездействие сотрудников ОМВД РФ по Магарамкентскому району последних привлекли к дисциплинарной ответственности, а уголовное дело для его дальнейшего расследования передали в другой райотдел полиции.

Непринятие сотрудниками правоохранительных органов эффективных мер при расследовании преступлений приводит к тому, что уголовные дела расследуются на протяжении длительного времени (по информации прокуратуры Республики Дагестан в 2014 году свыше установленного УПК Российской Федерации срока было расследовано уголовных дел: СУ СК РФ по РД – 504 (в 2013 году – 500), СУ МВД по Республике Дагестан – 262 (215), УФСКН РФ по РД – 59 (58).

Так, в 2012 году к Уполномоченному обратился адвокат С. в интересах гражданки М. о непринятии сотрудниками правоохранительных органов мер к выяснению обстоятельств гибели ее дочери, произошедшей в августе 2010 года. Только после обращения Уполномоченного в прокуратуру Республики Дагестан было отменено постановление следователя Кизилюртовского МРСО СУ СК РФ по РД о приостановлении производства по делу в связи с неустановлением лица, подлежащего привлечению в качестве обвиняемого. В итоге спустя более 4-х лет приговором суда виновным в убийстве дочери гражданки М. был признан ее родственник.

Имеются и случаи фальсификации сотрудниками правоохранительных органов доказательств. Так, мировым судьей было установлено, что сотрудник МО МВД России «Кизилюртовский» подбросил лицу, страдающему психическим заболеванием, наркотики и составил в отношении него протокол об административном правонарушении (в отсутствие его

законного представителя и специалиста-психолога). По данному факту мировым судьей в Управление собственной безопасности МВД по Республике Дагестан направлены материалы для осуществления служебной проверки.

С 2006 года в ежегодных докладах Уполномоченного поднимается проблема незаконных переводов подозреваемых (обвиняемых) из следственных изоляторов в изоляторы временного содержания при отделах полиции и недопуска к ним адвокатов.

При указанных обстоятельствах 5 января 2014 года был вывезен из следственного изолятора в изолятор временного содержания сын заявительницы К., о чем ей стало известно только 14 января 2014 года. В ответ на обращение Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан было сообщено, что по данному факту в следственный орган было внесено требование об устранении нарушения закона, по результатам рассмотрения которого подследственный переведен в следственный изолятор. В другом случае по обращению Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан подтвержден факт незаконного перевода подследственного Н. из одного изолятора временного содержания при районном отделе полиции в другой. Кроме того, адвокатам о фактах таких переводов не сообщается, в результате чего нарушается одно из основополагающих конституционных прав подозреваемых (обвиняемых) - на получение квалифицированной юридической помощи посредством использования услуг адвоката.

Необходимо отметить, что согласно поступившим из прокуратуры Республики Дагестан и СУ СК РФ по РД ответам, по указанным фактам, как и в случае необоснованного нахождения гражданина И. под стражей на протяжении 6 месяцев, ни одно должностное лицо не было привлечено к ответственности.

В последние годы наблюдается рост жалоб граждан к Уполномоченному на незаконные действия (бездействие) сотрудников УФССП РФ по РД. Так, в 2012 году поступило 26 подобных обращений, в 2013 году - 28, а в 2014 году - 36. Анализ таких обращений показывает, что, несмотря на широкий круг полномочий, предоставленных Федеральным законом от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве», судебными приставами-исполнителями не в полной мере реализуются задачи исполнительного производства. Об этом свидетельствуют и данные самого ведомства, согласно которым в 2014 году из 437 519 исполнительных производств с нарушением процессуальных сроков было окончено 176 020 (для сравнения в 2013 году из 391 680 исполнительных производств - 140 942).

Наиболее часто граждане обращаются к Уполномоченному с жалобами на незаконные действия (бездействие) указанных сотрудников при исполнении судебных решений в части взыскания задолженности по алиментным платежам и выделении доли в совместно нажитом недвижимом имуществе. В таких обращениях граждане нередко указывают на проявления грубости со стороны судебных приставов-исполнителей, неразъяснение ими заявителям об имеющихся у них правах и обязанностях.

Так, из обращения гражданки М. следовало, что судебный пристав-исполнитель одного из районных отделов УФССП РФ по РД по г. Махачкале, не предоставляя соответствующих исполнительных документов, с применением физической силы проник в ее квартиру, описал находящееся имущество в связи с наличием у мужа заявительницы задолженности по уплате алиментов. При этом муж заявительницы своевременно осуществлял текущие алиментные платежи.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан было сообщено, что постановление судебным приставом-исполнителем принято незаконно, в связи с чем внесено представление об устранении нарушения законодательства и привлечении виновного лица к дисциплинарной ответственности.

В другом случае заявительница жаловалась на бездействие судебных приставов-исполнителей по взысканию с ее бывшего мужа задолженности по алиментам в размере более 200 тыс. руб. и исполнению решения суда о ее вселении вместе с тремя несовершеннолетними в принадлежащий должнику дом.

После обращения Уполномоченного в прокуратуру Республики Дагестан заявительница и ее дети были вселены в указанные помещения. Однако, в части задолженности по уплате алиментов было сообщено, что судебным приставом-исполнителем приняты все исчерпывающие меры, тем не менее, это не привело к выявлению у должника денежных средств или имущества, на которое может быть обращено взыскание.

К Уполномоченному поступают обращения заявителей о бездействии судебных приставов-исполнителей в части исполнения судебных решений о взыскании денежных средств по договорам займа с должников, несмотря на наличие у них постоянного источника дохода в связи с осуществлением данными гражданами предпринимательской деятельности.

Из обращения гражданина И. следовало, что судебными приставами-исполнителями не предпринимается фактических мер по исполнению судебного решения о взыскании с должника денежных средств в размере 1 млн 400 тыс. рублей. При этом, как следует из представленных заявителем документов, должник осуществлял предпринимательскую деятельность, в связи с чем им ежемесячно выплачивалось 150 тыс. руб. за аренду помещений. По результатам проведенной прокуратурой Республики Дагестан по обращению Уполномоченного проверки было установлено, что судебным приставом-исполнителем не приняты все предусмотренные законом меры и не обеспечено своевременное и в полном объеме исполнение решения суда. Прокуратурой Республики Дагестан руководителю данного судебного пристава-исполнителя внесено представление об устранении нарушений федерального законодательства.

В связи с наличием указанных нарушений в деятельности судебных приставов-исполнителей Уполномоченным в УФССП РФ по РД было направлено предложение об обсуждении на заседании коллегии данного ведомства имеющихся в деятельности судебных приставов-исполнителей

недостатков, препятствующих правильному и своевременному исполнению судебных актов. Однако данное предложение до настоящего времени не реализовано.

Вместе с тем, представляется, что повышение качества осуществления судебными приставами-исполнителями своих обязанностей должно обеспечиваться не только благодаря постоянному контролю за их деятельностью со стороны руководства УФССП РФ по РД, но и взаимодействию данного ведомства с прокуратурой Республики Дагестан. По сведениям прокуратуры Республики Дагестан, подавляющее большинство нарушений в деятельности судебных приставов-исполнителей связано со сроками исполнительных производств, непринятием ими всего комплекса мер по взысканию задолженности. Так, в 2014 году органами прокуратуры Республики Дагестан в УФССП РФ по РД было внесено 94 представления об устранении нарушений законодательства, по результатам рассмотрения которых 21 судебный пристав-исполнитель привлечен к дисциплинарной ответственности.

Несмотря на то, что за 2013-2014 годы наблюдается тенденция уменьшения количества обращений граждан, поступивших к Уполномоченному, и публикаций в СМИ о похищенных и пропавших без вести (с 51 в 2013 году до 30 в 2014 году), достаточно острой остается проблема эффективности расследования уголовных дел, возбужденных по указанным фактам.

Анализ таких обращений показывает, что из 16 похищенных – местонахождение 4 не установлено, 3 – задержаны сотрудниками правоохранительных органов, 5 – самостоятельно вернулись домой, 2 – убиты сотрудниками правоохранительных органов при оказании вооруженного сопротивления, 1 – отпущен похитителями, обнаружен труп 1 похищенного. Во всех случаях в похищении граждан участвовали вооруженные лица в камуфлированной форме и масках. Из 14 лиц, которые пропали, но в отношении них отсутствует информация о похищении, местонахождение 7 не установлено, 4 – убиты сотрудниками правоохранительных органов при оказании вооруженного сопротивления, 2 – задержаны сотрудниками правоохранительных органов, обнаружен труп 1 пропавшего.

По информации прокуратуры Республики Дагестан в правоохранительные органы за 2014 год поступило 11 сообщений о похищениях граждан. При этом в отношении 7 граждан, со слов очевидцев и родственников похищенных, причастны вооруженные лица в камуфлированной форме и масках.

Однако, несмотря на существенное уменьшение таких фактов в 2014 году (30) по сравнению с 2013 годом (51), качественного улучшения расследования данной категории дел не произошло. Продолжают иметь место факты необоснованного принятия следственными органами решений об отказе в возбуждении уголовного дела либо приостановлении предварительного следствия.

Так, например, в Докладе о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан в 2013 году был приведен пример непринятия мер по расследованию уголовного дела, возбужденного в октябре 2013 года по факту похищения гражданина В.

По жалобе брата похищенного на приостановление предварительного расследования по данному уголовному делу и ненаправление ему копии соответствующего процессуального решения Уполномоченным было направлено обращение в СУ СК РФ по РД, по результатам рассмотрения которого расследование уголовного дела возобновлено. Тем не менее, по настоящее время местонахождение гражданина В. не установлено.

Вопиющими являются факты, когда неправомерные действия отдельных сотрудников правоохранительных органов при осуществлении ими своих полномочий приводят к трагическим последствиям.

Так, 6 октября 2014 года в здании ОМВД РФ по Ногайскому району во время допроса в качестве свидетеля погиб гражданин А., о чем его родственникам было сообщено только спустя несколько часов. По версии МВД по Республике Дагестан сотрудник полиции вынужден был применить табельное оружие в отношении напавшего на него с ножом гражданина А., вследствие чего последний скончался от полученного огнестрельного ранения. В то же время родственники А. утверждали, что он был безоружен и убит выстрелом в затылок.

Отсутствие объективной информации об обстоятельствах смерти А. вызвало обоснованное возмущение у местных жителей и стало причиной проведения 7 и 8 октября 2014 года в с. Терекли-Мектеб Ногайского района митингов с требованием обеспечения справедливого расследования произошедшего. По данному факту Уполномоченный направил обращения в прокуратуру Республики Дагестан, СУ СК РФ по РД и МВД по Республике Дагестан о необходимости проведения всесторонней и объективной проверки обстоятельств смерти гражданина А.

Указанными правоохранительными органами сообщено, что 10 октября 2014 года заместителем руководителя Тарумовского МРСО СУ СК РФ по РД в отношении сотрудника полиции возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного пунктами «а», «б» и «в» части 3 статьи 286 УК Российской Федерации (превышение должностных полномочий: а) с применением насилия или с угрозой его применения; б) с применением оружия или специальных средств; в) с причинением тяжких последствий). Тем не менее, сотрудник полиции не был заключен судом под стражу в связи с нахождением его на стационарном лечении.

Подобные факты укрепляют в обществе мнение о бесперспективности обращений граждан в правоохранительные органы, в особенности, если лицом, обвиняемым в совершении преступлений, является их сотрудник.

В 2014 году к Уполномоченному продолжали поступать обращения граждан о нарушении прав заявителей и их родственников при проведении контртеррористических операций (далее также – КТО).

Несомненно, режим КТО является эффективным средством борьбы с незаконными вооруженными формированиями и актами терроризма. Так, по информации прокуратуры Республики Дагестан в 2014 году на территории Республики Дагестан в рамках проводимых мероприятий сотрудниками правоохранительных органов нейтрализовано 167 участников незаконных вооруженных формирований (далее – НВФ). Тем не менее, в борьбе с терроризмом важным аспектом является обеспечение соблюдения прав населения.

Так, с 18 сентября по 26 ноября 2014 года на территории поселка Временный Унцукульского района был введен режим КТО, в ходе осуществления которого, со слов местных жителей, они были выселены сотрудниками правоохранительных органов из своих домов, без предоставления им временного жилья. В ходе осуществления КТО часть домов жителей поселка Временный Унцукульского района была повреждена или разрушена, при этом погиб выращиваемый ими на приусадебных участках урожай.

По итогам проведенной Военной прокуратурой Южного военного округа проверки установлено, что местные жители отказались от предложенных им через администрацию МО «Унцукульский район» вариантов размещения в палаточном городке, оздоровительном комплексе «Сосна» и на станции юных натуралистов «Орлиная гора». По доводам о совершении сотрудниками правоохранительных органов преступлений Военной прокуратурой Южного военного округа обращения жителей поселка Временный Унцукульского района были направлены в 522 военный следственный отдел СК РФ по ЮВО. Правительством Республики Дагестан создана комиссия для оценки ущерба, причиненного местным жителям, и оказания содействия в восстановлении их нарушенных прав.

Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному, показывает, что в ряде случаев по обращениям заявителей не обеспечивается проведение должного расследования фактов преступлений, совершенных представителями правоохранительных органов в ходе осуществления КТО.

Так, к Уполномоченному обратились родственники депутата Табасаранского районного собрания М., обстоятельства смерти которого непосредственно были связаны с действиями сотрудников правоохранительных органов.

Согласно официальной версии, 15 октября 2014 года в одном из сел Табасаранского района сотрудниками правоохранительных органов был блокирован дом, где, по оперативным данным, скрывался участник НВФ. После этого гражданин М., являющийся родственником последнего, вышел из соседнего дома и ранил ножом одного из указанных сотрудников, после чего был убит ответным огнем, а скрывавшийся в блокированном доме боевик сбежал.

Однако родственники М. сообщили иную версию развития событий, согласно которой он был намеренно убит сотрудниками правоохранительных органов. С их слов М. состоял в неприязненных отношениях с местными

участниками НВФ, в том числе со своими родственниками, в связи с чем у него не было причин нападать на указанных сотрудников. Факт нападения не подтверждается характером пулевых ранений на его теле и отверстий на стенах соседних домов. Тем не менее, как утверждают родственники М., следователем Дербентского МРСО СУ СК РФ по РД, возбуждившим в отношении него уголовное дело по статье 317 УК Российской Федерации (посягательство на жизнь сотрудника правоохранительного органа), данные обстоятельства не были тщательно проверены.

В связи с наличием указанных противоречий в обстоятельствах смерти гражданина М. Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации направлено обращение для оказания содействия в проведении всесторонней проверки доводов его родственников.

В целях обеспечения взаимодействия институтов гражданского общества с правоохранительными органами республики в вопросах улучшения ситуации с соблюдением прав граждан Уполномоченный полагает необходимым обсудить вышеуказанные проблемы на заседании Координационного совещания по обеспечению правопорядка в Республике Дагестан.

## **2.2. Жалобы на действия (бездействие) сотрудников учреждений уголовно-исполнительной системы**

Вопросы обеспечения прав следственно-арестованных и осужденных в учреждениях уголовно-исполнительной системы всегда занимали в деятельности региональных уполномоченных особое место.

Вместе с тем по сравнению с отдельными субъектами Российской Федерации объем работы в сфере защиты прав указанных категорий лиц в Республике Дагестан не столь велик, что обусловлено наличием всего 9 учреждений уголовно-исполнительной системы (3 следственных изолятора и 3 исправительных колонии, 1 колония-поселение, 1 воспитательная колония и 1 лечебно-исправительное учреждение), в которых ежегодно содержится не более 3,5 тыс. человек. Для сравнения, на территории Красноярского края при практически одинаковой численности населения (2 млн 852 тыс. чел.) в 30 учреждениях Главного управления Федеральной службы исполнения наказаний Российской Федерации по Красноярскому краю ежегодно содержится 25 тыс. человек.

Тем не менее, Уполномоченный систематически получает от следственно-арестованных и осужденных обращения, а также посещает места лишения свободы.

Необходимо отметить, что в соответствии с частью 4 статьи 15 Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации (далее – УИК Российской Федерации) и статьей 21 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» обращения, адресованные уполномоченным по



правам человека в субъектах Российской Федерации, цензуре не подлежат и не позднее следующего за днем его подачи рабочего дня направляются адресату в запечатанном пакете.

Однако к Уполномоченному, в нарушение указанных правовых норм, от лиц, содержащихся под стражей, и осужденных поступали обращения с сопроводительными письмами начальников администраций следственных изоляторов и исправительных учреждений, из которых следовало, что конфиденциальное обращение получено последними для отправки в открытом виде. В подобных письмах, как правило, указывалось количество листов обращения с указанием, что это жалоба, а иногда и ее краткое содержание.

В связи с этим Уполномоченный обратил внимание руководства УФСИН РФ по РД на необходимость принятия мер по недопущению подобных нарушений. Руководство ведомства оперативно отреагировало на данный факт и дало указание администрациям следственных изоляторов и исправительных колоний о необходимости направления обращений находящихся в данных учреждениях лиц в отдельном запечатанном конверте.

Всего в 2014 году в адрес Уполномоченного от лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, и их родственников поступило 23 обращения.

В части из них родственники осужденных просили Уполномоченного оказать содействие в переводе последних из мест лишения свободы других субъектов Российской Федерации в исправительные учреждения, расположенные на территории Республики Дагестан. Обусловлено это было, как правило, отсутствием у заявителей финансовой возможности навещать осужденных по месту отбывания ими наказания.

По всем таким заявлениям Уполномоченным были направлены обращения в Федеральную службу исполнения наказания Российской Федерации (далее – ФСИН России), тем не менее, данным ведомством было сообщено об отсутствии предусмотренных частью 2 статьи 81 УИК Российской Федерации исключительных обстоятельств для перевода осужденных.

Кроме того, к Уполномоченному обращались осужденные, отбывающие наказание за пределами Республики Дагестан, с просьбой оказать содействие в предоставлении копий вынесенных в отношении них судебных решений. В таких случаях Уполномоченным направлялись соответствующие запросы в Верховный Суд Республики Дагестан, по результатам рассмотрения которых заявителям повторно высылались копии указанных решений.

Характерными для учреждений уголовно-исполнительной системы остаются жалобы следственно-арестованных и осужденных на не оказание им надлежащей медицинской помощи и отсутствие широкого набора лекарственных средств.

Так, к Уполномоченному обратился адвокат содержавшегося в ФКУ «СИЗО-1 УФСИН РФ по РД» гражданина М. с жалобой на ухудшение

состояния здоровья и неоказание ему надлежащей медицинской помощи, вследствие чего последний на очередной судебный процесс был доставлен на носилках.

По данной жалобе Уполномоченный посетил М., ознакомился с его медицинской картой и переговорил с начальником медсанчасти ФКУ «СИЗО-1 УФСИН РФ по РД». В результате проведенной проверки доводы адвоката подследственного М. не подтвердились, однако, последний выразил пожелание пройти обследование у невропатолога. В этой связи ему, в соответствии с Федеральным законом от 15 июля 1995 года № 103-ФЗ «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» и Правилами внутреннего распорядка следственных изоляторов уголовно-исполнительной системы, утвержденных приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 14 октября 2005 года № 189, был разъяснен порядок привлечения указанного специалиста.

Сохраняется тревожная ситуация с освобождением от отбывания наказания в виде лишения свободы осужденных, страдающих тяжелыми болезнями. Данная проблема неоднократно затрагивалась в ежегодных Докладах о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан.

Согласно пункту 24 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 года № 8 «О судебной практике условно-досрочного освобождения от отбывания наказания, замены неотбытой части наказания более мягким видом наказания» одним из оснований для освобождения от наказания является наличие болезни, входящей в Перечень заболеваний, препятствующих отбыванию наказания, утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 54, если стационарное лечение не дало положительных результатов, что должно быть подтверждено комиссионным медицинским заключением.

Кроме того, при рассмотрении вопроса об освобождении от отбывания наказания в связи с болезнью суду следует, в частности, учитывать поведение осужденного в период отбывания наказания, его отношение к проводимому лечению, соблюдение им медицинских рекомендаций, режимных требований учреждения, исполняющего наказание, по состоянию здоровья, а также данные о личности осужденного, наличие у него постоянного места жительства, родственников или близких ему лиц, которые могут и согласны осуществлять уход за ним. Постановление суда должно быть мотивированным и содержать конкретные основания принятого решения.

Вместе с тем, как следует из представленной УФСИН РФ по РД информации, в 2014 году, по сравнению с 2013 годом, зафиксировано серьезное увеличение количества осужденных, умерших в учреждениях уголовно-исполнительной системы (в 2013 году скончалось 17 осужденных, а в 2014 году – 24).

В отношении 5 из 24 осужденных судами было отказано в удовлетворении ходатайств об их освобождении от отбывания наказания. Нередко между принятием такого решения и смертью осужденного проходили считанные дни.

Так, в Советский районный суд г. Махачкалы осужденным И. было направлено ходатайство об освобождении его от отбывания наказания в связи с наличием у него тяжелых заболеваний: ВИЧ-инфекции 4Б стадии и прогрессирующего двухстороннего деструктивного фиброзно-кавернозного туберкулеза легких в фазе распада. Тем не менее, данным судом принято решение об отказе в его удовлетворении со ссылкой на то, что И. отрицательно характеризуется и по состоянию здоровья нуждается в квалифицированном наблюдении и лечении в изолированном медицинском стационаре, что обеспечивается его нахождением в ФКУ «Лечебно-исправительное учреждение № 4 УФСИН РФ по РД» (далее – ЛИУ-4). На следующий день И. скончался в ЛИУ-4.

Только по 2 осужденным суды удовлетворили их ходатайства об освобождении от дальнейшего отбывания наказания, при этом они умерли до вступления соответствующих решений в законную силу.

При этом 5 осужденных умерли на стадии рассмотрения судами ходатайств об их освобождении от отбывания наказания по болезни, 2 - при подготовке документов для направления в суд, а 10 – до направления по ним материалов в суд.

По состоянию на 31 декабря 2014 года в исправительных учреждениях УФСИН РФ по РД отбывали наказание 5 тяжелобольных осужденных. По 3 осужденным Советским районным судом г. Махачкалы приняты решения об отказе в удовлетворении их ходатайств. Советский районный суд г. Махачкалы в качестве оснований для принятия таких решений указал на то, что, несмотря на наличие у осужденных заболеваний, входящих в утвержденный постановлением Правительства Российской Федерации от 6 февраля 2004 года № 54 Перечень, они отрицательно характеризуются и по состоянию здоровья нуждаются в нахождении в медицинском стационаре в условиях, исключающих инфицирование других лиц, а в ЛИУ-4 они получают квалифицированное наблюдение и лечение.

В отношении 2 осужденных, которые обратились 6 июня 2014 года и 24 октября 2014 года с соответствующими ходатайствами в Кировский районный суд г. Махачкалы, по состоянию на 31 декабря 2014 года решения не приняты в связи с назначением в отношении них судебно-медицинских экспертиз.

В то же время анализ представленной УФСИН РФ по РД информации показал, что решения судов об отказе в удовлетворении ходатайств осужденных об их освобождении по болезни зачастую последними не обжалуются в Верховный Суд Республики Дагестан. В связи с этим руководству УФСИН РФ по РД необходимо обратить внимание сотрудников администраций исправительных колоний на обязательность разъяснения осужденным имеющегося у них права на обжалование указанных судебных

решений, а также необходимость оказания им юридической помощи в составлении соответствующих апелляционных жалоб.

Вышеуказанные проблемы в защите прав лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы, а также условия их содержания, заслуживают пристального внимания. С этой целью в 2015 году Уполномоченный намерен посетить большинство исправительных колоний и следственных изоляторов, расположенных на территории Республики Дагестан, для проверки условий содержания находящихся там лиц и рассмотрения имеющихся у них жалоб.

### **2.3. Жалобы на действия (бездействие) органов исполнительной власти, их должностных лиц**

#### **Жалобы на нарушения прав граждан в социальной сфере**

Важной формой взаимодействия с региональными органами исполнительной власти является обращение Уполномоченного об оказании содействия в восстановлении прав граждан в социальной сфере. Такое сотрудничество, с одной стороны, способствует восстановлению нарушенных прав граждан, с другой - властные структуры получают информацию о ситуации с правами человека в социальной сфере и мерах, которые необходимо принять для ее улучшения.

Так, в результате совместного совещания Министерства труда и социального развития Республики Дагестан и Уполномоченного были выработаны согласованные позиции по ряду вопросов, от решения которых зависит возможность осуществления гражданами их социальных прав и свобод. В частности, в результате неправильного толкования отдельных правовых норм администрациями ряда муниципалитетов члены семей ветеранов боевых действий снимаются с учета нуждающихся в улучшении жилищных условий. При этом расчет размера безвозмездной субсидии был произведен на самого ветерана боевых действий без учета состава его семьи. Тем самым нарушается право на жилище членов семей, которых не обеспечили жильем, и они продолжают оставаться нуждающимися в улучшении жилищных условий. В целях недопущения подобных ситуаций Министерством труда и социального развития Республики Дагестан направлены разъяснения по указанному вопросу управлениям социальной защиты населения в муниципальных образованиях.

Предметом обсуждения были проблемы предоставления ежемесячной денежной выплаты по оплате жилого помещения и коммунальных услуг учителям, работающим и проживающим в сельской местности и поселках городского типа, в связи с отсутствием в законодательстве фиксированного размера такой компенсации. В настоящее время Законом Республики Дагестан от 12 января 2015 года № 5 установлена выплата по оплате жилого помещения и коммунальных услуг в размере 1000 рублей.

Некоторые сложности в реализации социальных прав связаны с проблемами в нормативном регулировании на республиканском уровне. Так, к Уполномоченному поступали обращения граждан с жалобами на прекращение выплаты или требование возврата ежемесячного пособия на ребенка при отсутствии у них в паспорте отметки о регистрации по месту жительства. Для решения данной системной проблемы по инициативе Уполномоченного были внесены изменения в Закон Республики Дагестан от 29 декабря 2004 года № 61 «О ежемесячном пособии на ребенка» в части предоставления возможности получения государственного пособия на ребенка по месту пребывания (фактического проживания) родителя, с которым он проживает. Был принят Закон Республики Дагестан от 11 декабря 2014 года № 91 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О ежемесячном пособии на ребенка».

Кроме того, перечень документов, необходимых для принятия решения о выплате ежемесячного пособия на ребенка, установлен постановлением Правительства Республики Дагестан от 6 сентября 2007 года № 250 «Об утверждении Положения о порядке назначения (перерасчета) и выплаты ежемесячного пособия на ребенка». Так, документом, подтверждающим факт проживания гражданина по соответствующему месту жительства, является его паспорт. В этой связи Уполномоченным подготовлен и направлен в Правительство Республики Дагестан проект изменений в постановление Правительства Республики Дагестан от 6 сентября 2007 года № 250 в части расширения перечня документов, подтверждающих факт пребывания (фактического проживания) гражданина по месту жительства.

В то же время Министерству юстиции Республики Дагестан целесообразно провести анализ положений республиканских нормативных правовых актов на предмет выявления норм, ограничивающих права граждан в зависимости от наличия (отсутствия) у них регистрации по месту жительства.

Бесспорно, решение большей части проблем граждан в социальной сфере требует значительных материальных затрат. Вместе с тем ограниченность (отсутствие) бюджетных средств не может являться основанием для отказа в предоставлении гражданам мер социальной поддержки, предусмотренных действующим законодательством.

Так, не всегда малоимущие граждане могут реализовать свои права на получение субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. В соответствии с пунктом 7 Порядка перечисления (выплаты, вручения) субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в Республике Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 26 августа 2011 года № 294, средства на предоставление субсидий перечисляются муниципальным образованиям ежемесячно до 25 числа текущего месяца. Далее уполномоченный орган местного самоуправления по предоставлению субсидий ежемесячно до десятого числа месяца, следующего за истекшим месяцем, перечисляет средства на

имеющиеся или открываемые в выбранных получателями субсидий банках банковские счета или вклады до востребования.

Однако из республиканского бюджета Республики Дагестан расходы на указанные выплаты своевременно не финансируются, что не позволяет малообеспеченным семьям в течение длительного времени производить оплату за коммунальные услуги. Это приводит к прекращению предоставления коммунальных услуг, в связи с чем семьи со среднедушевым доходом ниже установленного прожиточного минимума вынуждены погашать задолженности по оплате жилого помещения и коммунальных услуг.

По информации ГКУ «Республиканский центр субсидий» в 2014 году 94880 малоимущих семей обратились за получением субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг. На 1 января 2015 года сумма задолженности перед гражданами по их выплата составляет 1 млрд 96 млн 221 тыс. руб., при том, что в республиканском бюджете Республики Дагестан на 2015 год предусмотрены средства только на текущие выплаты указанных субсидий в размере 907 млн 206 тыс. руб., без учета имеющейся задолженности.

В целях недопущения нарушений требований жилищного законодательства по вопросу своевременного и полного внесения ежемесячных платежей за оказанные коммунальные услуги Министерству финансов Республики Дагестан целесообразно при осуществлении финансирования дефицита бюджета республики в приоритетном порядке предусмотреть выделение финансовых средств, необходимых муниципальным образованияам для осуществления государственных полномочий по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг.

Предоставление субсидий, в том числе на улучшение жилищных условий, является одной из мер социальной поддержки граждан (инвалидов, ветеранов, молодых специалистов и т.д.). Вместе с тем на протяжении двух лет не находит своего разрешения проблема нарушения прав молодых специалистов при получении ими социальных выплат на строительство (приобретение) жилья в рамках федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 года № 858.

Так, к Уполномоченному поступают обращения, из которых следует, что в результате ненадлежащего исполнения сотрудниками Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан Административного регламента по предоставлению государственной услуги «Предоставление социальных выплат на строительство (приобретение) жилья гражданам, проживающим в сельской местности Республики Дагестан, в том числе молодым семьям и молодым специалистам» с лицевых банковских счетов граждан-получателей социальных выплат кредитными организациями, с которыми Министерство заключило соглашения об обслуживании указанных выплат, были незаконно переведены денежные

средства юридическим лицам, якобы являющимся продавцами жилых помещений, исполнителями по договору строительства жилого дома и т.д.

При этом Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан указанные граждане исключены из списка лиц, которым социальная выплата на строительство (приобретение) жилья может быть предоставлена, так как право на улучшение жилищных условий с использованием средств социальных выплат предоставляется молодым специалистам только один раз.

По информации Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан возбуждено уголовное дело, расследование которого осуществляет СО УФСБ по РД. Однако, со слов заявителей, они об этом не проинформированы, а также не признаны потерпевшими по уголовному делу, что лишает их возможности в полной мере защищать свои права, в том числе путем обращения в суд для возмещения им денежных средств, необоснованно списанных с их банковских счетов. В связи с этим Уполномоченным направлено обращение в УФСБ по РД.

Со сложностями при получении безвозмездной субсидии на улучшение жилищных условий сталкиваются граждане в ситуациях, когда несколько членов семьи имеют такое право, но в ее предоставлении одному из них отказывают. Так, к Уполномоченному обратилась Д., имеющая ребенка-инвалида с детства и состоящая на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий. В 2014 году в связи с наличием у нее тяжелого хронического заболевания ей во внеочередном порядке было выдано свидетельство о предоставлении безвозмездной субсидии на приобретение жилья без учета ее ребенка со ссылкой на необходимость постановки последнего на самостоятельный учет как нуждающегося в улучшении жилищных условий. При том, что ребенок ранее не мог быть поставлен на самостоятельный учет. Кроме того, субсидия предоставляется за счет средств федерального бюджета и с учетом членов семьи, имеющих право на ее получение. В рассматриваемом случае заявительнице должны были предоставить субсидию с учетом наличия у нее ребенка-инвалида. По данному факту Уполномоченный направил обращение в прокуратуру Республики Дагестан, по результатам проверки в Министерство труда и социального развития Республики Дагестан внесено представление об устранении нарушения федерального законодательства.

К Уполномоченному продолжают поступать обращения граждан, которые по объективным причинам не могут самостоятельно защищать свои права (инвалиды, пожилые лица). В частности, на протяжении длительного времени сохраняет актуальность проблема обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации. Согласно информации ГУ РО ФСС России по РД в 2014 году число инвалидов, состоящих на учете для обеспечения указанными техническими средствами реабилитации, составило 2768 человек, из них обеспечено 2205.

В ходе проведения Уполномоченным «горячей» телефонной линии «Все о правах пожилых людей» были выявлены и проанализированы некоторые

проблемы одиноких и пожилых граждан, пользующихся надомным обслуживанием, в частности, невозможность самостоятельного удовлетворения жизненно важных бытовых потребностей, малообеспеченность, психологический дискомфорт и т.д. В целях совершенствования форм и содержания социального обслуживания данной категории лиц в ряде субъектов Российской Федерации (Воронежской, Калужской, Орловской, Ярославской областях) для них создан институт приемной семьи (патронаж). Такие семьи создаются на договорных условиях с выплатой лицу, изъявившему желание заниматься патронажем, ежемесячного денежного вознаграждения.

Внедрение Правительством Республики Дагестан такого института позволит, с одной стороны, пожилому человеку проживать в домашних условиях, в привычной для себя обстановке, с другой – лицам, которые испытывают сложности с трудоустройством, найти работу и иметь источник дохода.

Социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов должно быть ориентировано на обеспечение доступности социальных услуг и гарантий. С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», согласно которому повышение уровня и качества предоставления социальных услуг планируется, в том числе на основе привлечения социально ориентированных некоммерческих организаций к предоставлению социальных услуг в сфере социального обслуживания. Тем самым органы власти привлекают институты гражданского общества для решения сложных проблем в социальной сфере. Сами заказы на социальное обслуживание распределяются на конкурсной основе, их поставщиками могут быть, в том числе коммерческие и некоммерческие организации, индивидуальные предприниматели. Такой опыт привлечения общественных организаций в республике уже существует, в частности, ДРОО «Жизнь без слез», которая оказывает помощь инвалидам.

Очевидно, что основанием государственной поддержки, которую получают некоммерческие организации, является их общественно полезная функция, работа на благо общества.

В Республике Дагестан финансирование социально ориентированных некоммерческих организаций осуществляется в форме выделения грантов Президента Российской Федерации, Главы Республики Дагестан, субсидий из федерального бюджета на государственную поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (непосредственно через Министерство экономического развития Российской Федерации при проведении им конкурсного отбора), а также в рамках реализации государственной программы Республики Дагестан «Социальная поддержка граждан» (подпрограмма «Повышение эффективности государственной поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций»), утвержденной постановлением Правительства Республики Дагестан от 28 ноября 2013 года № 619.



Таким образом, на государственном уровне сформирована система поддержки (экономической, консультационной) социально ориентированных некоммерческих организаций. Так, в 2014 году по итогам проведенного Министерством труда и социального развития Республики Дагестан конкурса программ (проектов) победителями признаны 13 некоммерческих организаций (например, ДРО ООО «Всероссийское общество глухих», «Комитет солдатских матерей Республики Дагестан», ДРОО «Жизнь без слез» и т.д.).

Вместе с тем в средствах массовой информации размещаются публикации об отсутствии объективности при распределении грантов профильными министерствами и ведомствами, например, отмечается их распределение среди заранее определенного круга лиц, получение победителями части суммы и т.д.

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений также показывает, что существующий в регионе механизм распределения грантов в конкурсных комиссиях профильных министерств и ведомств вызывает у граждан вопросы, в частности, отсутствуют прозрачные и однозначно понятные процедуры их распределения. Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Д. с жалобой на отказ в предоставлении ей гранта для осуществления предпринимательской деятельности. Как следует из ее обращения, она неоднократно подавала в Министерство торговли, инвестиций и предпринимательства Республики Дагестан документы для участия в конкурсе, однако ей без объяснения причин в получении гранта было отказано. По данной жалобе Уполномоченный направил обращения в прокуратуру Республики Дагестан. Вопрос находится на контроле Уполномоченного.

В другом случае гражданин Р. обратился с жалобой на отказ Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан в предоставлении ему гранта для осуществления предпринимательской деятельности. Как следует из обращения заявителя, он является автором патента на полезную модель. В 2014 году для участия в конкурсе по распределению грантов Р., являющийся руководителем крестьянско-фермерского хозяйства, представил в Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Дагестан проект закладки и выращивания винограда по инновационной технологии на арендуемом у одного из государственных унитарных предприятий земельном участке.

Со слов заявителя, сотрудники указанного министерства в нарушение постановления Правительства Республики Дагестан от 15 мая 2012 года № 160 «Об утверждении Порядка предоставления грантов на создание и развитие крестьянского (фермерского) хозяйства и единовременной помощи на бытовое обустройство начинающим фермерам» отказали ему в выделении гранта со ссылкой на отсутствие зарегистрированного права на земельный участок. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного Министерством по управлению государственным имуществом Республики

Дагестан принято решение об оказании содействия в выделении земельного участка и регистрации права на него.

Рассматриваемые проблемы были предметом общественных слушаний «Об итогах конкурсов на гранты Республики Дагестан для юридических и физических лиц», проведенных Общественной палатой Республики Дагестан совместно с Уполномоченным. В них также приняли участие представители республиканских министерств-операторов конкурсов, общественных организаций.

По результатам слушаний выработаны рекомендации конкурсным комиссиям министерств и ведомств по вопросам совершенствования механизма распределения грантовой поддержки при отборе будущих проектов. Очевидно, что в регионе необходимо сформировать грантовую политику, в частности, систему грантовой поддержки необходимо сделать гибкой и эффективной, механизм отбора некоммерческих организаций - простым, открытым и доступным. На практике профильные министерства и ведомства должны оказывать конкретную помощь в оформлении заявок на получение грантов, предварительной экспертизе проектов, вести мониторинг их последующей реализации и результативности, выстраивать диалог с муниципалитетами, содействовать тиражированию лучших проектов и практик, заниматься образовательными программами для представителей некоммерческих организаций.

Большое значение для создания условий, способствующих повышению доверия граждан, появлению у них стремления осуществлять общественно-полезную деятельность имеет факт освещения данных вопросов в средствах массовой информации, в частности, создание цикла передач о положительных примерах, результатах реализации грантовых средств. В такой работе должны быть заинтересованы, прежде всего, сами министерства и ведомства.

Практически ежедневно Уполномоченный сталкивается с ситуациями, когда человеку требуется помощь и поддержка (остался без средств к существованию, жилья, требуется получение срочной высокотехнологичной медицинской помощи, лекарственных препаратов и т.д.). Им организуется проведение благотворительных мероприятий по оказанию материальной помощи малоимущим категориям населения (одежда для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, продукты питания многодетным, малоимущим семьям и т.д.).

В республике отсутствует анализ структуры бедности, официальная статистика, как правило, выделяет лишь малоимущих граждан, чей среднедушевой доход не превышает размера установленного прожиточного минимума. На практике остаются незамеченными беднейшие слои населения, чей среднедушевой доход ниже прожиточного минимума в два и более раза. В этой связи существует необходимость в организации Правительством Республики Дагестан проведения такого анализа, учета таких семей, результаты которого будут востребованы при оказании помощи данным лицам, в том числе благотворительными организациями.

### **Жалобы на нарушения прав граждан в трудовой сфере**

Анализ обращений, поступающих к Уполномоченному, показывает, что одним из наиболее частых нарушений трудового законодательства является невыплата или несвоевременная выплата заработной платы.

Ситуацию в данной сфере усугубляет существующая в регионе проблема несвоевременной выплаты заработной платы. Так, по сведениям прокуратуры Республики Дагестан на 1 января 2015 года задолженность по заработной плате в Республике Дагестан составила 31 млн 143 тыс. рублей.

Согласно сведениям, предоставленным Государственной инспекцией труда в Республике Дагестан, нарушения порядка оплаты труда и сроков выплаты заработной платы носят распространенный и массовый характер, допускаются работодателями всех организационно-правовых форм собственности. По результатам проведенных данным ведомством в 2014 году проверок была ликвидирована задолженность по заработной плате перед 9 847 работниками на общую сумму 205 млн рублей.

В ходе проведения телефонной «горячей» линии «Все о трудовых правах граждан» к Уполномоченному поступил ряд обращений сотрудников бюджетных учреждений г. Махачкалы на нарушение их права на вознаграждение за труд. Как следует из обращений, заявители более трех месяцев (апрель - июнь 2014 года) не получали заработную плату, которая является единственным источником их дохода. При этом на иждивении некоторых из них находятся малолетние дети. Указанные обстоятельства ставят их в тяжелое материальное положение. После вмешательства Уполномоченного задолженность по заработной плате была ликвидирована.

Очевидно, уровень и качество жизни человека напрямую зависят от организации и функционирования рынка труда. По информации Министерства труда и социального развития Республики Дагестан в рамках реализации государственной программы «Содействие занятости населения», утвержденной постановлением Правительства Республики Дагестан от 14 ноября 2013 года №587, центрами занятости населения трудоустроено свыше 80 тыс. человек, в том числе 25 тыс. человек на заявленные работодателями постоянные рабочие места, 49 тыс. человек – на временные рабочие места (включая общественные работы, трудоустройство подростков в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учебы время, временное трудоустройство граждан, испытывающих трудности в поиске работы), 7 тыс. человек – за пределами Республики Дагестан. Наметилась тенденция по снижению уровня безработицы (показатели безработицы среди экономически активного населения в возрасте от 15 до 72 лет: 2013 год – 11,6 %, 2014 год – 10,2 %), однако это данные официальной безработицы. Ограниченность сфер занятости в сельских поселениях, низкая территориальная и социально-профессиональная мобильность населения, недостаточная социальная защищенность безработных сдерживают процесс оптимизации уровня и структуры занятости, в результате чего растет латентная безработица.

Нехватка рабочих мест способствует ограничению трудовых прав: гражданин готов работать без надлежащего оформления трудовых отношений, отказываться от своего права на отдых, получать заработную плату «в конвертах» либо ниже установленного минимального размера оплаты труда.

Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение сотрудников государственного лечебного учреждения на нарушение их трудовых прав. Как следует из обращения, несмотря на то, что трудовая деятельность в данном учреждении осуществлялась заявителями на протяжении многих лет, в течение которых к имеющимся у них документам об образовании претензий не предъявлялось, 20 сотрудников были уволены в связи с наличием у них дипломов не установленного образца. Кроме того, как утверждают граждане, зачастую они получали заработную плату ниже минимального размера оплаты труда.

Также врачи данного медицинского учреждения сообщили, что в нарушение Положения об оплате труда работников государственных учреждений здравоохранения Республики Дагестан, утвержденного постановлением Правительства Республики Дагестан от 8 октября 2009 года № 346, им стали выплачивать ежемесячную заработную плату только в процентном соотношении от сумм оказанных платных медицинских услуг, без учета их должностного оклада, выплат компенсационного и стимулирующего характера.

По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан установлены факты нарушения трудового законодательства, в частности, несвоевременной выплаты заработной платы, отпускных, выходного пособия при увольнении. Главный врач данного учреждения привлечен к административной ответственности. Данные вопросы находятся на контроле Уполномоченного.

#### **Жалобы на нарушения прав граждан в сфере получения медицинской помощи и обеспечения лекарственными препаратами**

Каждый человек, обращаясь за медицинской помощью, рассчитывает на профессионализм врачей, наличие современных средств диагностики и лечения, однако, анализ поступающих к Уполномоченному обращений свидетельствует о неудовлетворенности граждан качеством оказываемой медицинской помощи.

В ходе проведения Уполномоченным «горячей» телефонной линии «Все о правах детей» граждане в своих обращениях указывали на то, что в некоторых лечебных учреждениях для получения медицинских услуг необходимо представить специальный талон, который выдается только в 6-7 утра. При этом талон с определенной датой не может быть предъявлен пациентом для получения медицинской услуги в иной день.

Учитывая, что проблема очередей на прием к медицинскому специалисту достаточно актуальна, Уполномоченный считает целесообразным рассмотреть вопрос организации в республике системы предварительной записи на прием к врачу в электронном виде или по

телефону.

Часть жалоб была связана со сроками ожидания в очереди для получения медицинской услуги. Так, к Уполномоченному обратился гражданин с жалобой на необходимость длительного ожидания (более семи месяцев) получения медицинской процедуры по лечению травмы глаза его сына. Уполномоченным было оказано содействие в оперативном получении данной медицинской процедуры.

Ряд жалоб граждан был связан с невозможностью получения ими в лечебных учреждениях медицинской карты ребенка, не привитого от кори, для зачисления его в школу. Решением санитарно-эпидемиологической комиссии Правительства Республики Дагестан от 4 марта 2014 года №26 было установлено ограничение приема в образовательные учреждения детей, не привитых от кори. При этом срок такого ограничения не был установлен.

Согласно статье 5 Федерального закона от 17 сентября 1998 года №157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней» граждане при осуществлении иммунопрофилактики вправе отказаться от профилактических прививок. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного постановлением Управления Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека Российской Федерации по Республике Дагестан от 10 ноября 2014 года №16 ограничение по недопущению в образовательные учреждения детей, не привитых против кори, было отменено.

Граждане жалуются на формальность проверок по их обращениям, все сводится лишь к изучению корректности оформления медицинских документов. В ряде случаев поступают жалобы пациентов на грубость со стороны медицинского персонала.

В ходе выездного приема граждан к Уполномоченному поступила коллективная жалоба на неполучение необходимой медицинской помощи в фельдшерско-акушерском пункте одного из сел Табасаранского района. Со слов заявителей, медицинский персонал часто отсутствует на рабочем месте, проявляет грубость, имеют место случаи возмездного предоставления услуг медицинской помощи. По результатам рассмотрения обращения Уполномоченного заведующий фельдшерско-акушерским пунктом был понижен в должности и переведен во врачебную амбулаторию другого сельского поселения. Министерством здравоохранения Республики Дагестан поручено главному врачу районной больницы предупредить коллектив о недопустимости подобного отношения к пациентам, строгом соблюдении должностных обязанностей.

Поступают обращения на трудности в получении медицинской процедуры гемодиализа. Так, расположение существующих отделений гемодиализа только в лечебных учреждениях городов Дербента, Кизляра, Махачкалы, Хасавюрта вызывает справедливые нарекания жителей республики в части обеспечения доступности медицинской помощи больным с острой почечной недостаточностью. Кроме того, в силу загруженности

таких отделений данная процедура не всегда оказывается гражданам своевременной и полноценной.

В целях решения данной проблемы Министерством здравоохранения Республики Дагестан осуществляются мероприятия по индивидуальной оценке и учету количества процедур гемодиализа на каждого пациента, а также принято решение о переводе отделения гравитационной хирургии Республиканской клинической больницы, оказывающего данные процедуры, на круглосуточный режим работы.

Вместе с тем для осуществления качественного лечения указанных больных представляется целесообразным Министерству здравоохранения Республики Дагестан привлекать дополнительные источники финансирования (средства благотворительных фондов, пожертвований частных лиц и т.д.). Это позволит, например, создавать в лечебных учреждениях муниципальных образований диализные службы.

В ряде случаев на практике у граждан возникают сложности с повторными обоснованными обращениями за медицинской помощью по поводу одного и того же заболевания. Так, к Уполномоченному обратилась Г. с жалобой на отказ в повторной госпитализации ребенка, после вмешательства Уполномоченного вопрос был решен положительно.

При этом согласно Порядку организации и проведения контроля объемов, сроков, качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию, утвержденному приказом Федерального фонда обязательного медицинского страхования от 1 декабря 2010 года №230, при определении качества медицинской помощи оцениваются, в частности, правильность выбора медицинской технологии, степень достижения (или не достижения) запланированного результата и устанавливаются причинно-следственные связи выявленных недостатков. Повторное обоснованное обращение застрахованного лица за медицинской помощью с тем же заболеванием в течение 30 дней со дня завершения амбулаторного лечения и 90 дней со дня завершения лечения в стационаре, вследствие отсутствия положительной динамики в состоянии здоровья (за исключением случаев этапного лечения) рассматривается как дефект медицинской помощи и нарушение при ее оказании, соответственно, является основанием для применения штрафных санкций.

С одной стороны, такое положение должно способствовать оказанию качественной медицинской помощи, с другой – приводит к необоснованным отказам в ее оказании. Таким образом, существующая система контроля качества предоставляемой медицинской помощи требует доработки, прежде всего, на федеральном уровне. Предложения по совершенствованию порядка организации и проведения контроля качества и условий предоставления медицинской помощи по обязательному медицинскому страхованию были направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Особого внимания заслуживает вопрос обеспечения граждан лекарственными средствами, сохраняющий актуальность в большинстве случаев в результате отсутствия финансовых средств для его решения.

Отсутствие необходимых лекарственных препаратов в аптечных учреждениях в некоторых случаях обуславливается недостаточным финансированием, а также формированием заявок на лекарственное обеспечение льготных категорий граждан без реальной потребности в лекарственных средствах, отсутствием необходимого запаса лекарственных препаратов, позволяющего обеспечить лечение в соответствии с установленным стандартом медицинской помощи.

На практике лица, и без того находящиеся в трудной жизненной ситуации, вынуждены добиваться получения необходимых препаратов. Так, к Уполномоченному обратился инвалид 1-й группы З., которому в 2010 году был поставлен диагноз «рак нижней губы 4-й степени с метастазами в легких и печени». В том же году заявитель выехал в ФГУ «Российский научный центр рентгенорадиологии» (г. Москва), где ему прописали курсы химиотерапии, которые на территории Республики Дагестан он может проходить только в ГБУ «Республиканский онкологический диспансер». Заявитель столкнулся с задержкой выдачи ему в данном учреждении необходимых медицинских препаратов для прохождения указанного курса, что создало опасность его жизни.

В результате вмешательства Уполномоченного заявитель был госпитализирован и прошел курс химиотерапии.

Также поступают обращения граждан, страдающих инсулинозависимым сахарным диабетом, в которых они сообщают о проблеме льготного обеспечения жизненно необходимыми для них лекарственными препаратами и средствами самоконтроля – тест-полосками для глюкометра. Уполномоченный полагает, что Министерству здравоохранения Республики Дагестан необходимо принять дополнительные меры по организации бесперебойного обеспечения пациентов лекарственными средствами и средствами самоконтроля.

Зачастую отказы в предоставлении лекарственных препаратов обосновываются тем, что превышена общая сумма (норматив финансовых затрат на одного гражданина), на которую заявитель, как правило, инвалид, может быть обеспечен лекарственными препаратами. Данный норматив установлен статьей 1 Федерального закона от 21 декабря 2013 года №355-ФЗ «О нормативе финансовых затрат в месяц на одного гражданина, получающего государственную социальную помощь в виде социальной услуги по обеспечению лекарственными препаратами, медицинскими изделиями, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов, на 2014 год». При этом процедура получения инвалидами лекарственных препаратов, предусмотренная Порядком предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан, утвержденным приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 29 декабря 2004 года №328, не содержит условия о том, что количество выдаваемых препаратов рассчитывается исходя из указанного выше норматива финансовых затрат.

Обеспечение инвалидов лекарственными препаратами производится в соответствии со стандартами медицинской помощи и должно осуществляться бесперебойно. Право заявителя на получение государственной социальной помощи в виде обеспечения его лекарственными препаратами не поставлено законом в зависимость от указанного выше норматива и не ограничено размером субвенций, предоставляемых бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета.

В адрес Уполномоченного поступают обращения граждан с жалобами на сложность получения рецептов на льготные лекарства. Как следует из обращений, после внесения участковым врачом в амбулаторную карту записи о назначении лекарственных препаратов пациенту для получения завизированного заведующим поликлиникой бланка рецепта необходимо представить ему указанную карту. Далее пациентом бланк рецепта передается оператору ЭВМ, который при наличии требуемых лекарственных препаратов, осуществляет его заполнение. Затем он подписывается участковым врачом и заверяется его личной печатью, после чего рецепт дополнительно заверяется печатью лечебно-профилактического учреждения «для рецептов». Подобная длительная процедура вызывает недовольство граждан, особенно, она утомительна для лиц пожилого возраста.

Предложения по пересмотру на федеральном уровне механизма получения рецептов на льготные лекарства в части его упрощения были направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

#### **2.4. Жалобы на действия (бездействие) органов местного самоуправления**

Главной задачей деятельности органов местного самоуправления является обеспечение достойного уровня жизни населения. Глава Дагестана неоднократно отмечал, что «результаты деятельности муниципалитетов в социальной сфере, образовании и здравоохранении, а также по созданию рабочих мест – это индикаторы эффективности их работы».

Осуществляя свои функции, органы местного уровня должны создавать условия для реализации прав и свобод граждан, обеспечивать возможность для их благоустроенного проживания. По сути к их компетенции относятся вопросы, затрагивающие основные сферы жизнедеятельности населения муниципального образования: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение; решение вопросов территориального планирования, транспортного обслуживания населения; установление правил землепользования и градостроительства; организация благоустройства, обустройства мест массового отдыха, сбора и вывоза бытовых отходов; организация охраны общественного порядка, предоставления бесплатного общедоступного образования, оказания скорой медицинской и первичной медико-санитарной помощи и т.д. (статьи 14, 15, 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года



№131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

В то же время, несмотря на усилия органов местной власти, существуют определенные проблемы в реализации прав и свобод граждан на муниципальном уровне. Жалобы населения на действия (бездействие) местных органов власти в структуре обращений, поступающих к Уполномоченному, составляют 41% (в 2013 году – 34%). Их анализ показывает, что основная масса таких жалоб поступает на бытовую неустроенность (жилье и состояние жилищно-коммунального хозяйства, качество и доступность медицины, образование и культура, трудоустройство и занятость, определение статуса сельских поселений, состояние дорог и качество питьевой воды и т.д.), недобросовестность должностных лиц местного уровня, их нежелание выполнять свои прямые обязанности.

Актуальность подобных обращений подтверждается и сведениями Управления Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации в Республике Дагестан, согласно которым около 90% жалоб граждан на действия (бездействие) органов власти, рассмотренных судами, удовлетворяются. Так, районными (городскими) судами Республики Дагестан в 2014 году было рассмотрено 739 жалоб на неправомерные действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, из них с удовлетворением требований - 658.

Заслуживает внимания положительный опыт взаимодействия с местными органами власти при проведении Уполномоченным выездных приемов граждан в муниципалитетах. Целью таких приемов является выявление существующих проблем жителей соответствующего муниципалитета и оказание содействия в их решении. Зачастую часть обращений граждан удается разрешить на месте, ряд поступивших вопросов главами муниципальных образований берется на контроль (например, в Левашинском, Ногайском, Сулейман-Стальском районах и т.д.). Однако не всегда выездные приемы эффективны в связи с недостаточной степенью их организации в некоторых муниципальных образованиях.

Вместе с тем своевременное реагирование местных властей в большинстве случаев позволит избежать проведение гражданами стихийных акций протеста, жалоб в республиканские органы исполнительной власти либо правоохранительные органы. Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение педагогов одного из муниципальных образовательных учреждений г. Дагестанские Огни по факту образовавшейся задолженности по заработной плате. После вмешательства Уполномоченного прокуратурой г. Дагестанские Огни проведена проверка, по результатам которой установлено, что в бюджете г. Дагестанские Огни на 2014 год определены средства на содержание данного образовательного учреждения в размере 3856 тыс. рублей. Из них согласно сметам расходов и бюджетной росписи - на заработную плату 2917 тыс. руб. (из расчета 243 тыс. руб. на один месяц (в среднем)). Между тем, согласно заявкам учреждения расходы на заработную плату составляют в среднем 391 тыс. руб. на один месяц. В целях устранения выявленных нарушений закона прокуратурой г.

Дагестанские Огни внесено представление с требованием обеспечить внесение изменений в решение Собрания депутатов ГО «город Дагестанские Огни» от 31 декабря 2013 года, увеличив средства, выделяемые указанному образовательному учреждению на выплату заработной платы. Образовавшаяся задолженность погашена в полном объеме.

Таким образом, органы государственной власти оказываются вынуждены решать проблемы, относящихся к компетенции местных властей, что, безусловно, сказывается на оперативности защиты прав граждан.

### **Жалобы на нарушение жилищных прав**

Одним из ключевых направлений оценки качества жизни населения является его жилищно-бытовое обеспечение. Безусловно, решение значительной части проблем в этой сфере требует финансовых средств, вместе с тем ряд нарушений прав можно избежать при неукоснительном соблюдении норм действующего законодательства.

Вопрос улучшения жилищных условий семей с детьми продолжает сохранять актуальность. В силу отсутствия достаточных доходов для большинства из них покупка жилья, в том числе посредством ипотечного жилищного кредитования, является невыполнимой задачей.

По информации Министерства строительства, архитектуры и жилищно-коммунального хозяйства Республики Дагестан в регионе 83523 семьи, имеющие трех и более детей, из которых на 1 января 2015 года на учет нуждающихся в улучшении жилищных условий состоят 8479. Однако в связи с фактическим отсутствием земельных участков в 2014 году их получили только 2 408 таких семей.

Вместе с тем при отсутствии земельных участков главы муниципальных образований вправе обратиться в Правительство Республики Дагестан о безвозмездной передаче в муниципальную собственность земельных участков, находящихся в собственности Республики Дагестан, а также выйти с предложением о включении в границы населенных пунктов земельных участков сельскохозяйственного назначения, прилегающих к их территории, для последующего бесплатного предоставления указанной категории граждан.

Требует решения проблема обеспечения жильем и другой социально незащищенной категории граждан - детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа. С 1 января 2013 года Федеральным законом 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» установлен новый порядок обеспечения жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Жилые помещения предоставляются из специализированного жилищного фонда лицам данной категории по достижении ими 18 лет, а также в случае приобретения полной дееспособности до достижения совершеннолетия однократно по договору найма специализированного жилого помещения сроком на пять лет.

В республиканском бюджете Республики Дагестан предусмотрены средства на приобретение жилых помещений для данной категории граждан. Однако ежегодно число детей-сирот, у которых возникло, но не реализовано право на обеспечение жильем, не уменьшается. На 1 января 2013 года на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий состояло 1183 детей-сирот, на 1 января 2014 года - 1740, на 1 января 2015 года - 2164. В 2014 году из 283 лиц, предоставление жилья которым было запланировано, обеспечено им 181 человек (в 2013 году – 277).

В соответствии с республиканской целевой программой «Обеспечение жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» на 2013-2020 годы», утвержденной постановлением Правительства Республики Дагестан от 26 августа 2013 года № 409, в 2014 году из республиканского бюджета предусмотрено выделить на приобретение жилья 333 339,5 тыс. рублей. Однако в 2014 году на указанные цели было выделено только 143793 тыс. руб., соответственно, уменьшается и размер субсидии, предоставляемой из федерального бюджета на эти цели, до 80147,8 тыс. рублей. В этой связи существует необходимость увеличения размера субсидий, предоставляемых из федерального бюджета на реализацию государственных полномочий по обеспечению жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа.

Кроме того, Правительством Республики Дагестан на основании сведений, предоставленных Территориальным органом Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан, ежеквартально утверждается средняя рыночная стоимость одного квадратного метра общей площади жилого помещения. Эта величина подлежит применению органами местного самоуправления в муниципальных районах и городских округах Республики Дагестан при расчете стоимости жилья, выделяемого для детей-сирот и лиц из их числа. На практике данное значение ниже рыночной стоимости одного квадратного метра, соответственно, выделяемых средств изначально недостаточно для приобретения жилья согласно предъявляемым к нему требованиям (благоустроенного применительно к условиям соответствующего населенного пункта).

Помимо недостаточного финансирования, применение положений нового порядка предоставления жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, вызывает сложности, особенно в муниципальных районах. Так, в силу недостаточности выделяемых средств и отсутствия специализированного жилищного фонда ряд муниципальных образований аккумулируют эти средства в целях строительства многоквартирного дома на территории районного центра для размещения в нем указанных категорий граждан. При этом возникнет необходимость переезда лиц, проживающих на территории сел соответствующего муниципального образования, в районный центр, с чем они не всегда согласны.

Предложения по совершенствованию федерального законодательства о порядке предоставления жилых помещений детям-сиротам и лицам из их числа направлены Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Другой проблемой, связанной с реализацией прав данной категории граждан, является постинтернатная адаптация выпускников учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Основными задачами такого сопровождения являются социальная адаптация выпускников детских домов, оказание им содействия в получении образования, трудоустройстве, организации досуга, защите и обеспечении реализации права на жилье.

В ряде субъектов Российской Федерации (например, в Пермском, Приморском, Камчатском краях) закреплены дополнительные гарантии по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа в виде постинтернатного сопровождения. Такая государственная услуга оказывается на основе гражданско-правового договора между территориальным подразделением регионального Министерства социального развития, постинтернатным воспитателем и ребенком-сиротой (ребенком, оставшимся без попечения родителей, лицом из их числа).

Уполномоченный предлагает Правительству Республики Дагестан рассмотреть вопрос о создании системы постинтернатного сопровождения рассматриваемой категории граждан.

Одним из механизмов содействия населению в решении жилищных вопросов является предоставление земельного участка для индивидуального жилищного строительства. Однако анализ поступающих к Уполномоченному обращений граждан свидетельствует о наличии многочисленных нарушений в сфере исполнения земельного законодательства. Так, граждане жалуются на отказы муниципалитетов в выделении земельных участков, оформлении на них правоустанавливающих документов, проведении инженерных коммуникаций и т.д. В частности, к Уполномоченному обратилась гражданка Г. с жалобой на действия сотрудников администрации г. Дербент. Как следует из обращения, в 1993 году ее сыну был предоставлен земельный участок на праве пожизненного наследуемого владения. После его смерти заявительница решила оформить правоустанавливающие документы на данный объект недвижимости, однако к этому времени он был изъят для муниципальных нужд. Впоследствии администрацией муниципалитета было принято несколько постановлений о предоставлении Г. земельного участка, которые затем отменялись. В итоге заявительнице был предоставлен земельный участок без необходимой инфраструктуры (не подведено электричество, отсутствует газо- и водоснабжение). По данному факту Уполномоченный обратился в администрацию муниципального образования «город Дербент». Вопрос находится на контроле Уполномоченного.

Не менее острой проблемой для муниципалитетов являются самозахваты и практика «узаконивания» постфактум захваченных участков. Так, по

информации главы муниципального образования «Агульский район» в ряде сел происходит самовольный захват земельных участков и строительство на них жилых домов, в том числе строительство магазинов у дорог и вокруг общественных мест.

Ситуация ухудшается тем, что не завершена работа по разграничению земель между поселениями внутри муниципальных образований. Этот процесс затягивается в большей части из-за бездействия руководителей муниципалитетов по проведению работы по регистрации права собственности муниципальных образований, своевременному рассмотрению представленных материалов и т.д.

На данную проблему обращал внимание Глава Республики Дагестан, отмечая, что «сегодня мы неэффективно управляем землей и при этом жалуемся, что нам ее не хватает.... Мы должны четко определиться с полномочиями и с собственной налоговой базой, которой мы располагаем для их реализации».

По сведениям Управления Федеральной налоговой службы Российской Федерации по Республике Дагестан в республике зарегистрировано более миллиона земельных участков, но форматно-логический контроль проходят менее 50 процентов. Первоисточником получения и формирования базы земельных участков являются сведения, которые должны передавать главы муниципальных образований. На практике большинство из них такие сведения не предоставляют, однако база земельных участков, которую консолидированно должны составлять все регистрирующие органы республики, несет в себе огромный налоговый потенциал.

Зачастую, несмотря на то, что гражданин пользуется земельным участком длительное время (несколько десятков лет), границы которого им не изменялись, при оформлении документов на его отчуждение, проведении его кадастрового учета выявляются случаи несоответствия фактического пользования с документальным, пересечение (наложение) границ со смежным землепользователем.

Включение пригородных поселков в городской округ «город Махачкала» и передача функций распределения земель администрации данного муниципалитета породили массу земельных конфликтов. На практике распространены случаи, когда на один и тот же земельный участок имеются правоустанавливающие документы у нескольких лиц. В качестве примера можно привести ситуацию, когда с 2009 года по настоящее время по спору о праве собственности между гражданами Ш. и А. на земельный участок, расположенный в поселке Ленинкент г. Махачкалы, судебными органами вынесено около 40 решений.

В другом случае к Уполномоченному обратилась М. с жалобой на нарушение ее земельных прав. Как следует из обращения, администрацией г.Махачкалы в 2008 и 2011 годах было вынесено два постановления о предоставлении в собственность разным лицам одного и того же земельного участка. Уполномоченным оказано содействие в правовом сопровождении

данного спора при его рассмотрении судом, решением которого права гражданки М. на земельный участок были восстановлены.

Аналогичные ситуации распространены и в других муниципальных образованиях. Подобные факты должны быть предметом проверок, прежде всего, со стороны правоохранительных органов, так как в ряде случаев заявители указывают на возможность наличия коррупционной составляющей в принятии таких решений.

Ранее учетом квартир, нежилых помещений и земельных участков занимались различные органы, что привело к тому, что один и тот же объект недвижимости имеет различные кадастровые номера, свидетельства о праве собственности выглядят по-разному, в зависимости от даты их выдачи и органа. В некоторых случаях правоустанавливающие документы не содержат необходимые сведения о границах земельных участков. При последующем уточнении местоположения границ соответствующих земельных участков выявляются их пересечения, что в итоге приводит к земельным спорам.

В настоящее время эффективным решением указанной проблемы является обеспечение кадастрового учета изменений соответствующего земельного участка. Однако с заявлением об учете изменений вправе обратиться правообладатель земельного участка, а подготовка исправленных документов влечет дополнительные финансовые и временные издержки.

В этой связи заслуживает внимания положительный опыт ряда регионов (например, Ленинградской области) по заключению соглашений об информационном взаимодействии между кадастровой палатой соответствующего субъекта Российской Федерации и администрациями муниципальных образований. Это позволяет сократить временные затраты на поступление документов и информации (о смене адреса, изменении вида разрешенного использования и т.д.) из муниципальных образований в кадастровую палату субъекта Российской Федерации.

Кроме того, проведение Филиалом ГБУ «Федеральная кадастровая палата Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии» по Республике Дагестан семинаров для кадастровых инженеров с разъяснением им актуальных вопросов, выездных приемов граждан в муниципалитетах позволит свести к минимуму разночтения в кадастровых документах на одни и те же объекты недвижимости, обеспечит повышение их профессионального уровня.

Сохраняют актуальность жалобы граждан, связанные с игнорированием их публичных интересов в жилищной сфере, в частности, на нарушение границ придомовой территории. Так, к Уполномоченному поступило коллективное обращение жителей одного из многоквартирных домов г. Махачкалы по факту возведения во дворе их дома строения с нарушениями градостроительных норм. В другом случае поступило обращение жителя г. Дербента на возведение в непосредственной близости от его дома многоквартирного здания с нарушениями противопожарных норм, определяющих минимальные расстояния между строениями. По результатам

рассмотрения обращений Уполномоченного по указаниям администраций муниципалитетов строительные работы застройщиками были прекращены.

С данной проблемой тесно связан вопрос «точечной» застройки, который населением городских округов республики воспринимается как фактор отрицательного характера, создающий серьезные неудобства для граждан, проживающих в близлежащих домах. В некоторых случаях в результате такой уплотнительной застройки рекламные щиты размещаются в непосредственной близости от жилых домов. В частности, к Уполномоченному поступила коллективная жалоба жителей одного из домов г. Махачкалы на установку на одной из его стен яркой рекламной вывески, свет от которой препятствовал полноценному отдыху граждан в ночное время суток. После обращения Уполномоченного в администрацию муниципалитета рекламная конструкция была демонтирована.

В ряде случаев указанных проблем можно было избежать, если бы администрациями муниципалитетов соблюдались положения действующего законодательства и судебной практики о необходимости учета органами местного самоуправления мнения проживающего населения.

В 2014 году к Уполномоченному продолжали поступать жалобы граждан на нарушения их прав в жилищно-коммунальной сфере, в частности, на отключения электроэнергии, особенно в осенне-зимний период, низкое напряжение в электросети, необоснованные начисления задолженности по оплате коммунальных платежей. По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного в ряде муниципальных образований организовано проведение системной работы по недопущению со стороны ресурсоснабжающих организаций нарушений прав граждан в данной сфере и необоснованного начисления платежей за коммунальные услуги.

### **Жалобы на нарушение права на образование**

Несмотря на установленные гарантии доступности и бесплатности дошкольного и школьного образования детей на практике существует ряд проблем в данной сфере.

К Уполномоченному поступают обращения граждан с жалобами на отказы руководителей дошкольных образовательных учреждений в посещении их детьми в возрасте от семи до восьми лет.

Как правило, указанные отказы обосновываются ссылкой на устав дошкольного образовательного учреждения, который в соответствии с ранее действовавшим приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 27 октября 2011 года № 2562 «Об утверждении Типового положения о дошкольном образовательном учреждении» устанавливает возможность нахождения в нем ребенка только до достижения им возраста семи лет.

На практике проблемы возникают в ситуациях, когда ребенку исполняется семь лет в середине года, но он еще не обучается в школе. Необходимость присмотра за ним вынуждает родителей (или одного из них) отказываться от трудовой деятельности или воспользоваться услугами частного детского сада, что могут позволить себе не все семьи. В частности,

с подобной жалобой к Уполномоченному обратилась гражданка А., по результатам рассмотрения которой ребенку заявительницы руководством дошкольного образовательного учреждения г. Махачкалы была предоставлена возможность его посещения до достижения им возраста восьми лет.

Вместе с тем, с 1 января 2014 года вступил в силу федеральный государственный образовательный стандарт дошкольного образования, утвержденный приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 17 октября 2013 года № 1155, в котором возраст дошкольников составляет от трех до восьми лет. Получение начального общего образования в образовательных организациях начинается по достижении детьми возраста шести лет и шести месяцев при отсутствии противопоказаний по состоянию здоровья, но не позже достижения ими возраста восьми лет (статья 67 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»).

Уставы дошкольных образовательных учреждений подлежат приведению в соответствие с требованиями федерального законодательства, для чего Федеральным законом от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» установлен переходный период до 1 января 2016 года. Недопустимы ситуации, когда нарушения прав граждан обосновываются ссылками на противоречащие нормам федерального законодательства положения уставных документов дошкольных образовательных учреждений.

Для решения указанной системной проблемы в правоприменительной сфере Министерству образования и науки Республики Дагестан необходимо оказать методическую помощь по приведению уставов дошкольных образовательных учреждений в соответствие с законодательством Российской Федерации, а также обеспечить проведение управлениями образования администраций муниципальных образований разъяснительной работы среди руководителей указанных учреждений о недопустимости подобных нарушений.

В ходе проведения «горячей» телефонной линии «Все о правах детей» к Уполномоченному поступили жалобы граждан на жестокое обращение с детьми со стороны отдельных учителей школ. По результатам рассмотрения обращений Уполномоченного в администрации муниципалитетов к виновным лицам были применены меры дисциплинарного характера.

Министерству образования и науки Республики Дагестан целесообразно усилить профилактическую работу в образовательных учреждениях с целью недопущения любых проявлений жестокого обращения с детьми и халатного отношения к своим обязанностям со стороны работников образовательных учреждений.

#### **Жалобы на нарушение права на получение муниципальных услуг**

Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определены принципы и механизмы взаимодействия органов государственной власти и



общества при предоставлении государственных и муниципальных услуг. В частности, закреплены права граждан на получение муниципальной услуги: своевременно и в соответствии со стандартом; предоставление по ней полной, актуальной и достоверной информации; в электронной форме, а также в иных формах по выбору заявителя; в многофункциональном центре (далее – МФЦ).

К функциям МФЦ отнесено предоставление государственной или муниципальной услуги посредством однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с органами, предоставляющими государственные или муниципальные услуги, осуществляется МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

При этом органам местного самоуправления рекомендуется: утвердить перечни муниципальных услуг, предоставление которых организуется в МФЦ; принять меры по обеспечению организации предоставления в МФЦ муниципальных услуг, включенных в указанные перечни (постановление Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2011 года №797 «О взаимодействии между многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных услуг и федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления»).

В целях повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг разработана государственная программа Республики Дагестан «Снижение административных барьеров, оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в Республике Дагестан в 2011-2015 годах», утвержденная постановлением Правительства Республики Дагестан от 30 июня 2011 года №212.

Однако анализ поступающих к Уполномоченному обращений показывает, что в данной сфере существует ряд проблем. Так, жители малонаселенных и отдаленных поселений сталкиваются с некоторыми сложностями при получении государственных или муниципальных услуг. Это обусловлено тем, что далеко не во всех сельских поселениях есть технические возможности для дистанционного ознакомления граждан с порядком получения таких услуг.

К Уполномоченному поступают жалобы на необходимость длительного ожидания в очереди при реализации права на получение государственной или муниципальной услуги, а также неоднократного предоставления документов при их утрате. Так, к Уполномоченному обратился гражданин Г. с жалобой на действия сотрудников МФЦ г. Махачкалы. Как следует из обращения, в 2012 году он представил комплект документов для оформления права собственности на садовый участок. Однако данные документы были утеряны в результате недобросовестных действий одного из сотрудников

администрации муниципалитета, в итоге заявитель был вынужден снова их представить. Ситуация усугубляется тем, что в большинстве случаев в силу отсутствия надлежащего взаимодействия между МФЦ и органами местного самоуправления представляемые гражданами документы в течение длительного времени находятся на рассмотрении в администрациях муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан.

Основной идеей МФЦ является реализация принципа «одного окна», когда гражданин освобождается от необходимости получать справки в других учреждениях, ходить по инстанциям или платить посредникам. От получателя требуется только подать заявление и получить результат в установленный срок, а всю остальную работу, в том числе межведомственное согласование, должны проводить сотрудники МФЦ и соответствующие государственные и муниципальные органы власти. При этом предоставление справок, выписок, иных промежуточных результатов не имеет для заявителя самостоятельной ценности. Именно МФЦ несет перед заявителем ответственность за предоставление конечной, комплексной услуги.

Есть ряд сложностей технологического характера, в частности, проблема доступа операторов МФЦ к электронным базам данных органов местного самоуправления или отсутствие таковых вовсе. Процесс закрепления и развития стандартов информационного общества в муниципальных образованиях, за исключением городских округов, идет медленно. Так, некоторые из созданных интернет-сайтов органов муниципальных образований практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат всей необходимой информации, а также сведений о необходимых условиях оказания ими услуг населению и организациям, в том числе в электронной форме.

Таким образом, необходимо решить задачу межведомственного (внутриведомственного) взаимодействия должностных лиц, принимающих участие в процессе предоставления услуг. Возникновение подобного рода ситуаций объясняется недостаточно эффективным межведомственным информационным обменом, при котором заявитель вынужден самостоятельно осуществлять сбор документов в государственных, муниципальных органах и организациях, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Такая ситуация дискредитирует саму идею получения государственных услуг в кратчайшие сроки и без непосредственного взаимодействия с предоставляющими их органами власти.

С учетом вышеизложенного представляется целесообразным органам местного самоуправления:

1. Обеспечить реализацию прав многодетных семей на получение земельных участков, в том числе посредством рассмотрения возможности включения в границы населенных пунктов земельных участков сельскохозяйственного назначения, прилегающих к их территории, для последующего бесплатного предоставления указанным гражданам.

2. Предоставлять Территориальному органу Федеральной службы государственной статистики по Республике Дагестан сведения о стоимости одного квадратного метра жилья, благоустроенного применительно к условиям соответствующего населенного пункта, для определения средней рыночной стоимости одного квадратного метра общей площади жилого помещения, выделяемого для детей-сирот и лиц из их числа.

3. Учитывать интересы граждан при выдаче разрешений на размещение в непосредственной близости от жилых домов рекламных конструкций.

4. Организовать проведение управлениями образования администраций муниципальных образований разъяснительной работы среди руководителей указанных учреждений по недопустимости отказов в их посещении детьми в возрасте от семи до восьми лет, а также приведение уставов дошкольных образовательных учреждений в соответствие с законодательством Российской Федерации.

5. Обеспечить завершение работ по разграничению земель между поселениями внутри муниципального образования.

6. Наладить межведомственное (внутриведомственное) взаимодействие должностных лиц, принимающих участие в процессе предоставления муниципальных услуг, в том числе посредством МФЦ.

### **3. Предложения по совершенствованию законодательства Российской Федерации в сфере соблюдения прав и свобод человека и гражданина**

На протяжении ряда лет сохраняют актуальность жалобы граждан, связанные с пробелами в нормативном регулировании на федеральном уровне. Как правило, речь идет о совершенствовании законодательства в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан (инвалидов, ветеранов боевых действий, пенсионеров и т.д.).

Так, решение проблем инвалидности является одним из приоритетных направлений социальной политики государства. Инвалидность представляет собой социальный феномен, избежать которого не может ни одно общество, и каждое государство согласно уровню своего развития формирует социальную и экономическую политику в отношении такой категории граждан.

Полноценная жизнедеятельность подавляющего большинства инвалидов невозможна без предоставления им различных видов помощи и услуг, соответствующих их социальным потребностям. Нельзя не отметить, что в последнее время уделяется достаточно внимания созданию безбарьерной среды для лиц с ограниченными возможностями. Так, принята государственная программа Российской Федерации «Доступная среда» на 2011 - 2015 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года №297. Аналогичные программы разработаны в субъектах Российской Федерации (например, государственная

программа Республики Дагестан «Доступная среда» на 2013-2015 годы», утвержденная постановлением Правительства Республики Дагестан от 21 ноября 2013 года № 607).

Адекватное и своевременное удовлетворение индивидуальных потребностей инвалидов призвано обеспечить компенсацию имеющихся у них ограничений жизнедеятельности. Оно заключается в создании им равных с другими категориями населения возможностей в социально-бытовой, профессиональной, общественно-политической, культурной и иных сферах. В частности, согласно Федеральному закону от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» инвалиды при наличии медицинских показаний обеспечиваются путевками на санаторно-курортное лечение, осуществляемое в целях профилактики основных заболеваний. Однако к Уполномоченному поступают жалобы на задержку выдачи таких путевок или их непредоставление.

Данная проблема обусловлена недостаточным объемом межбюджетных трансфертов, подлежащих перечислению в Региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Дагестан из федерального бюджета на оказание отдельным категориям граждан государственной социальной помощи в части санаторно-курортного лечения в соответствии с пунктом 11 Правил финансового обеспечения расходов по предоставлению гражданам государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2004 года № 864, исходя из численности граждан, не воспользовавшихся правом отказа от получения набора социальных услуг, на основании сведений, содержащихся в региональном сегменте федерального регистра лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг. По Республике Дагестан на одного льготника, не отказавшегося от набора социальных услуг, из федерального бюджета на приобретение санаторно-курортной путевки в 2014 году было выделено порядка 105 руб. в месяц, что в соответствии с Федеральным законом от 17 июля 1999 года №178-ФЗ «О государственной социальной помощи» составляет размер стоимости социальной услуги по предоставлению путевки на санаторно-курортное лечение.

Вместе с тем, в соответствии с приказом Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 19 декабря 2013 года №750н «О стоимости одного дня пребывания в санаторно-курортных учреждениях граждан, имеющих право на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, в 2014 году» стоимость одного дня пребывания в санаторно-курортных учреждениях с 1 января 2014 года установлена в пределах 976,3 руб., а стоимость путевки на 18 дней составляет 17573 рубля.

В связи с недостатком бюджетных ассигнований из федерального бюджета, предусмотренных на эти цели в 2014 году, в Республике Дагестан

остались неохваченными санаторно-курортным лечением 5415 льготников, остро нуждающихся в санаторно-курортном лечении.

В рамках сложившегося взаимодействия Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации были направлены предложения об изменении размера стоимости социальной услуги по предоставлению путевки на санаторно-курортное лечение с целью их рассмотрения и оказания содействия в их решении на федеральном уровне.

Определенные сложности возникают при получении льгот по оплате жилых помещений, принадлежащих инвалидам на праве собственности. Федеральным законом от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» установлена 50-процентная скидка по оплате жилого помещения инвалидам и семьям, имеющим детей - инвалидов, в домах государственного или муниципального жилого фонда.

В Жилищном кодексе РСФСР под жилищным фондом понимались жилые дома и жилые помещения, принадлежащие государству. Однако в Жилищном кодексе Российской Федерации, действующем с 1 марта 2005 года, понятие «дом государственного или муниципального жилищного фонда» не предусмотрено, в то время как в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» оно сохраняется. В этой связи возникает вопрос о возможности реализации права на предоставление 50-процентной скидки на оплату жилого помещения инвалидами и семьями, имеющими детей-инвалидов, проживающими в квартирах, находящихся в многоквартирных домах и принадлежащих им на праве собственности.

Внесение изменений в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в части распространения предусмотренных мер социальной поддержки на инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов, независимо от того, в чьей собственности находится жилое помещение, используемое ими для проживания, обеспечит сохранение единого уровня защиты прав и свобод граждан одной категории.

На протяжении ряда лет в адрес Уполномоченного поступают обращения граждан по вопросам, связанным с отказом в установлении им инвалидности. Их анализ показывает, что действующая система медико-социальной экспертизы предполагает неоднократное посещение гражданами ряда учреждений, затрату времени и усилий для получения документов, необходимых для установления инвалидности. Кроме того, при проведении медико-социальной экспертизы у граждан, страдающих хроническими заболеваниями, требующими специализированного лечения, часто возникают затруднения при оценке врачами-экспертами бюро МСЭ степени нарушенных функций с учетом специфики конкретных заболеваний, что приводит в ряде случаев к необоснованным решениям при освидетельствовании.

Большинство граждан, прошедших освидетельствование в первичных и Главном бюро МСЭ, не согласны с вынесенными решениями о

непризнании их инвалидами либо определением группы инвалидности. В отдельных случаях по жалобам, связанным с несогласием граждан с принятыми решениями в Главном бюро МСЭ, Уполномоченный при наличии оснований обращается в Федеральное бюро МСЭ с просьбой проверить обоснованность вынесенного решения врачами-экспертами Главного бюро МСЭ и дать объективную оценку состоянию здоровья граждан. Такие ситуации в большинстве случаев, как представляется, обусловлены тем, что действующие классификации и критерии, используемые при проведении медико-социальной экспертизы, не позволяют обеспечить объективность и достоверность оценки ограничений жизнедеятельности инвалидов, а также потребности инвалидов в различных видах социальной защиты.

В целях исключения нарушений прав граждан на установление инвалидности существует необходимость в разработке дополнительных классификаций и критериев, используемых врачами-экспертами при осуществлении ими медико-социальной экспертизы граждан с учетом различных нозологий, и отражении 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.

Недопустимы ситуации, когда на законодательном уровне устанавливаются различия в объеме прав граждан одной категории. Так, согласно статье 23.2 Федерального закона от 12 января 1995 года №5-ФЗ «О ветеранах» по письменному заявлению ветеранов и инвалидов боевых действий, нуждающихся в улучшении жилищных условий и вставших на учет до 1 января 2005 года, обеспечение жильем может осуществляться путем предоставления им единовременной денежной выплаты на строительство или приобретение жилого помещения, размер которой определяется исходя из общей площади жилья по субъекту Российской Федерации, устанавливаемой федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным Правительством Российской Федерации. Инвалидам и ветеранам боевых действий, вставшим на учет после 1 января 2005 года, предоставление жилья осуществляется по договорам социального найма в порядке очередности исходя из даты их принятия на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В данном случае предусмотренная законом дифференциация порядка обеспечения жильем граждан из числа инвалидов и ветеранов боевых действий в зависимости исключительно от даты принятия на учет в качестве нуждающихся в улучшении жилищных условий приводит к умалению прав тех лиц, которые были приняты на учет после 1 января 2005 года, и необоснованным различиям в объеме социальных прав граждан, относящихся к одной и той же категории.

На федеральном уровне должны быть предусмотрены правовые механизмы, позволяющие с учетом специфики правового статуса

рассматриваемой категории граждан обеспечить сохранение достигнутого уровня защиты их прав и свобод, гарантий их социальной защищенности в равной мере с гражданами той же категории, созданы необходимые, в том числе финансовые, условия для обеспечения их жилыми помещениями.

С жалобами на нарушение жилищных прав также обращаются участники боевых действий в Венгрии в 1956 году, в частности, на включение их в сводный список лиц, имеющих право на получение безвозмездной субсидии на улучшение жилищных условий за счет средств федерального бюджета.

В соответствии с подпунктом «а» пункта 1 части 1 статьи 2 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» к ветеранам Великой Отечественной войны относятся военнослужащие, в том числе уволенные в запас (отставку), проходившие военную службу либо временно находившиеся в воинских частях, штабах и учреждениях, входивших в состав действующей армии в период гражданской войны, период Великой Отечественной войны или период других боевых операций по защите Отечества.

Согласно Перечню государств, городов, территорий и периодов ведения боевых действий с участием граждан Российской Федерации, содержащемуся в приложении к Федеральному закону от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», на лиц, принимавших участие в войнах, боевых действиях в государствах (на территориях) и в обороне городов, указанных в разделе I, в том числе боевых действиях в Венгрии в 1956 году, распространяется действие статей 2 (ветераны Великой Отечественной войны) и 4 (инвалиды Великой Отечественной войны и инвалиды боевых действий) Федерального закона «О ветеранах».

При этом участники боевых действий в Венгрии в 1956 году не отнесены к категории лиц, имеющих право на обеспечение жильем за счет средств федерального бюджета в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года №714 «Об обеспечении жильем ветеранов Великой Отечественной войны 1941-1945 годов». В результате указанного противоречия в нормативных актах органы социальной защиты населения отказывают указанным гражданам в предоставлении безвозмездной субсидии на улучшение жилищных условий, в связи с чем они вынуждены обращаться в судебные органы. Судебная практика исходит из того, что участники боевых действий в Венгрии в 1956 году имеют право на получение указанной субсидии (например, определение Верховного Суда Российской Федерации от 10 августа 2012 года №11-КГ12-14).

Внесение соответствующих изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2008 года №714 позволит обеспечить единообразие в применении законодательства в данной сфере.

Вызывают беспокойство жалобы граждан на нарушение их пенсионных прав. Так, в одних случаях речь идет об отсутствии архивных данных о заработной плате лица, в результате чего зачастую ущемляются права пенсионеров на получение пенсии в более высоком размере.

При этом ГУ-Отделением Пенсионного фонда РФ по РД согласно статье 30 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» для определения расчетного размера трудовой пенсии учитывается среднемесячный заработок застрахованного лица за 2000-2001 годы по сведениям индивидуального учета либо за любые 60 месяцев подряд до 1 января 2002 года в течение трудовой деятельности на основании документов, выдаваемых в установленном порядке соответствующими работодателями. Подтверждение индивидуального характера заработка является обязательным. В отдельных случаях ими принимаются документы, косвенно подтверждающие фактический заработок работника на данном предприятии (партийные, профсоюзные билеты), из которых можно сделать вывод об индивидуальном характере заработка работника. Таким образом, граждане, по не зависящим от них обстоятельствам не представившие в органы Пенсионного фонда необходимые сведения о заработной плате (например, вследствие утраты архивных данных), не могут получить пенсию в более высоком размере.

Внесение изменений в Федеральный закон от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в части возможности учета свидетельских показаний при подтверждении фактического заработка работника позволит обеспечить соблюдение прав рассматриваемой категории граждан. Для оказания содействия в устранении указанных пробелов в правовом регулировании данные предложения были направлены на рассмотрение Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

В других случаях к Уполномоченному поступают обращения с жалобами на неприменение районного коэффициента к пенсиям граждан, проживающих в населенных пунктах высокогорных районов республики.

Так, постановлением Совета Министров РСФСР от 4 февраля 1991 года № 76 «О некоторых мерах по социально - экономическому развитию районов Севера» органам государственной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право устанавливать районные коэффициенты к заработной плате рабочих и служащих в пределах действующих на их территории минимальных и максимальных размеров этих коэффициентов. Затраты на указанные цели должны быть осуществлены за счет средств бюджетов республик, входящих в состав РСФСР.

В соответствии с предоставленными полномочиями, в целях реализации указанного постановления, постановлением Совета Министров Дагестанской ССР от 10 января 1992 года № 5 «Об установлении коэффициентов к заработной плате работников народного хозяйства в высокогорных районах республики» были установлены районные коэффициенты к заработной плате работников народного хозяйства в высокогорных районах Республики Дагестан (в населенных пунктах на высоте 1500 до 2000 метров над уровнем моря - 1,15, а на высоте от 2000 до 3000 метров над уровнем моря - 1,20).

ГУ-Отделением Пенсионного фонда РФ по РД к размерам пенсий граждан, проживающих в населенных пунктах высокогорных районов



Республики Дагестан, применялись соответствующие районные коэффициенты (1,15 и 1,20).

В соответствии с Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» при назначении пенсий по государственному пенсионному обеспечению применяются районные коэффициенты к заработной плате, установленные решениями органов государственной власти СССР или федеральных органов государственной власти.

По сложившейся в прежние годы практике до 1 октября 2010 года компенсация расходов по данной статье осуществлялась за счет средств бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, являющихся федеральной собственностью.

В связи с тем, что финансовые средства на реализацию постановления Совета Министров Дагестанской ССР от 10 января 1992 года № 5 применительно к пенсиям не предусматривались в республиканском бюджете, ГУ-Отделение Пенсионного фонда РФ по РД с 1 октября 2010 года отменило применение районного коэффициента к пенсиям граждан, проживающих в населенных пунктах высокогорных районов республики.

Таким образом, отмена применения к пенсиям районного коэффициента привела к уменьшению размера пенсии и ухудшению материального положения около 30 тыс. пенсионеров, проживающих в высокогорных районах республики. В этой связи Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации направлена информация о возможности разрешения данного вопроса посредством разработки и утверждения федеральными профильными министерствами и ведомствами критериев отнесения территорий к районам Крайнего Севера и приравненным к ним местностям.

#### **4. Содействие правовому просвещению граждан по вопросам прав и свобод человека и гражданина**

Недостаточный уровень знаний наших граждан о своих правах и свободах не позволяет в полной мере ими пользоваться. Это приводит к неспособности людей отстаивать свои законные интересы в жизненно важных сферах (например, пенсионное обеспечение, рынок долевого строительства, банковский сектор).

Для распространения правовых знаний необходимо проводить системную работу среди всех социальных групп населения, в том числе по их отраслевой и профессиональной принадлежности. Необходимо помочь гражданам, которые стремятся к повышению своей правовой культуры, хотят знать о существующих на сегодняшний день способах защиты своего права. На практике зачастую они сталкиваются с проблемами неразвитости инфраструктуры, обеспечивающей возможность получения такой информации. Речь идет о гражданах, проживающих в отдаленных районах, например, в Республике Дагестан это жители высокогорных сел в силу их

транспортной труднодоступности, а иногда и полной недоступности - в зимнее время года. В качестве варианта решения данного вопроса возможно использование модели дистанционного образования сельских жителей с учетом региональной специфики (статья 16 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»), однако для этого сегодня требуется создание дистанционно-образовательных инфраструктур.

Другим способом решения данного вопроса является создание на базе местных библиотек центров по оказанию бесплатной правовой помощи. Уполномоченным совместно с Министерством культуры Республики Дагестан проведен республиканский конкурс среди муниципальных общедоступных библиотек на лучшую организацию работы по правовому просвещению граждан, направленный на активизацию их деятельности, совершенствование работы по обеспечению свободного доступа жителей республики к правовой информации, а также повышение престижа муниципальных библиотек как центров доступа к сведениям нормативно-правового характера.

Конкурс среди муниципальных библиотек проходил в четырех номинациях: «Библиотека – центр правового просвещения населения», «Равные права – равные возможности», «Лучшее мероприятие по правовому просвещению населения», «Права детей».

В конкурсе приняли участие 40 библиотекарей из 5 городов и 35 районов Дагестана. Для участия в финальном этапе конкурса были приглашены работники библиотек, где наработан определенный опыт, который можно и нужно тиражировать. В частности, ежемесячные встречи с представителями органов местной власти, где в режиме «он-лайн» граждане получают ответы на наиболее частые повседневные вопросы и т.д.

2015 год объявлен Годом литературы (Указ Президента Российской Федерации от 12 июня 2014 года № 426), в связи с чем возрастает и усложняется роль библиотек. Их задача заключается в создании наиболее благоприятной среды для удовлетворения информационных, культурных, духовных потребностей граждан. Библиотеки, как неотъемлемая часть социального и интеллектуального развития общества, призваны посредством распространения правовых знаний оказывать влияние, в том числе на формирование правовой культуры населения.

В этой связи в 2015 году планируется расширение географии конкурса на лучшую организацию работы по правовому просвещению граждан, в частности проведение его среди общедоступных библиотек Северо-Кавказского федерального округа.

Значительную помощь в правовом просвещении малоимущих граждан оказывают центры бесплатной юридической помощи (юридические клиники) при вузах. Ценность юридической клиники как социального проекта в том, что малообеспеченные слои населения приобретают возможность получить юридическую помощь совершенно бесплатно.

Уполномоченным на базе юридического факультета Дагестанского государственного университета было организовано проведение республиканской научно-практической конференции «Механизмы оказания бесплатной юридической помощи в Республике Дагестан: состояние и перспективы развития». Ее цель – обсудить современные формы оказания бесплатной правовой помощи населению, ее стандарты, определить механизмы расширения доступа граждан к такой помощи, обобщить опыт и перспективы юридического клинического образования, принципы взаимодействия юридических клиник и социально ориентированных некоммерческих организаций, участвующих в системе бесплатной юридической помощи, с органами власти.

Для будущих юристов практика защиты прав человека необходима, а юридические клиники стали одним из востребованных субъектов оказания бесплатной правовой помощи в республике. Об этом свидетельствуют и показатели работы общественной приемной Уполномоченного, функционирующей на базе юридической клиники Дагестанского государственного университета. В 2014 году ее специалистами оказана правовая помощь более чем 600 гражданам, в том числе в составлении исковых заявлений, апелляционных, кассационных жалоб и представлении в суде их интересов.

Бесплатная юридическая помощь позволяет не только решать данные вопросы, но и обеспечить доступ населения к правовой информации. Очевидно, что в современных условиях именно правовое образование может стать одним из важнейших факторов развития личности, становления гражданского общества. При этом повышение правовой культуры подрастающего поколения является основой формирования законопослушного гражданина.

В 2014 году уже традиционно Уполномоченным проводился республиканский конкурс творческих работ «Права человека глазами ребенка». В нем приняло участие более 300 учащихся из 9 городов и 33 районов республики. Конкурс проходил в трех возрастных группах учеников 5-7, 8-9 и 10-11 классов. На финальном этапе республиканская конкурсная комиссия определила 12 лучших работ школьников. Победителям в каждой возрастной группе были вручены дипломы I, II, III степени и денежные призы.

Одна из основных задач деятельности образовательных учреждений – формирование правовых ценностей, в том числе посредством изучения положений Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Дагестан. Также как и в прошлые годы, распространение правовых знаний среди детей и подростков осуществлялось в рамках проведения в учебных заведениях занятий по правовой тематике, приуроченных ко Дню прав человека, дням Конституций Республики Дагестан и Российской Федерации, Всероссийскому дню правовой помощи детям. Мироззрение и гражданская идентичность – важнейшие факторы безопасности страны.

В целях содействия Уполномоченному в организации декады правовых знаний с 1 по 12 декабря 2014 года Администрацией г. Махачкалы был подготовлен график проведения открытых уроков права. Такие занятия прошли более чем в 30 общеобразовательных учреждениях, по завершении которых Уполномоченный вручил учащимся изданные им брошюры и буклеты.

Преподавание права предполагает постоянное изучение новых методик и форм обучения. С целью повышения эффективности преподавания и качества подготовки учителей права Уполномоченным совместно с Дагестанским институтом повышения квалификации педагогических кадров был проведен лекторий (обучающий семинар) на тему: «Содержание и методика преподавания права в общеобразовательных учреждениях Республики Дагестан», участие в котором приняло более 60 учителей общеобразовательных учреждений из муниципальных районов и городских округов Республики Дагестан. На семинаре рассматривались новые подходы к обучению права, в том числе с использованием современных информационно-коммуникативных средств – работа с интерактивной доской, электронной библиотекой, использование ресурсов сети «Интернет». Учитель должен вызвать интерес у школьников к изучению предмета, создать атмосферу, в которой учащиеся хотели бы высказывать свои мнения, точки зрения по изучаемым проблемам. Важно уметь преподнести информацию нестандартным способом: через игровую деятельность, произведения художественной литературы, визуальные средства.

В ходе подведения итогов мероприятия учителями был высказан ряд предложений, в частности, о необходимости обязательного изучения с 9-го класса основ Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Дагестан, привлечения социальных педагогов и психологов к работе по правовому воспитанию школьников. Также участники мероприятия выразили пожелания о проведении таких семинаров в дальнейшем на системной основе.

В 2014 году Уполномоченным организовано проведение 4 «горячих» телефонных линий по наиболее актуальным вопросам, поднимаемым в обращениях граждан. В частности, с 7 по 18 апреля 2014 года сотрудники аппарата Уполномоченного консультировали по вопросам социальной поддержки семей, воспитывающих детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В связи с тем, что значительное количество жалоб к Уполномоченному составляют заявления на нарушение трудовых прав, с 1 по 11 июля 2014 года было организовано проведение горячей телефонной линии «Все о трудовых правах», в рамках которой поступали жалобы на недобросовестные действия работодателей (ненадлежащее оформление трудовых договоров, увольнение по инициативе работодателя без выплаты компенсации и т.д.).

В рамках Всемирного дня пожилого человека в аппарате Уполномоченного с 1 по 15 октября 2014 года функционировала горячая телефонная линия «Все о правах пожилых людей».

С 17 по 21 ноября 2014 года была организована горячая телефонная линия по вопросам защиты прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Анализ поступивших обращений свидетельствует о ненадлежащем выполнении органами местного самоуправления своих обязанностей по разъяснению гражданам положений законодательства в данной сфере.

В целях распространения правовой информации в газетах «Дагестанская правда», «Дагестанский ракурс», а также в национальных газетах были опубликованы разъяснительные статьи Уполномоченного по наиболее актуальным правовым вопросам, в частности, о порядке выплаты земельного налога и налога на имущество, назначения досрочной трудовой пенсии по старости, заключения договора участия в долевом строительстве и др.

Для правового просвещения населения функционирует официальный сайт Уполномоченного, на котором размещаются нормативные правовые акты в сфере защиты прав человека, консультационно-информационные материалы, сведения о порядке подачи жалоб, в том числе в электронном виде, и ряд других материалов.

В последнее время государством уделяется особое внимание правовым механизмам реализации гражданских инициатив. Идея российской гражданской инициативы была закреплена в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в соответствии с которым Правительству Российской Федерации поручено обеспечить создание условий для публичного представления предложений граждан с использованием сети «Интернет». В этой связи был создан сайт «Российская общественная инициатива» ([www.roi.ru](http://www.roi.ru)), правила размещения и рассмотрения инициатив на котором установлены Указом Президента Российской Федерации от 4 марта 2013 года №183 «О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива».

Распоряжением Правительства Республики Дагестан от 2 августа 2013 года №230-р для проведения экспертизы общественных инициатив была создана экспертная рабочая группа, в состав которой вошли депутаты Народного Собрания Республики Дагестан, представители органов власти Республики Дагестан, члены Общественной палаты Республики Дагестан, руководители общественных объединений.

Для обсуждения конституционно-правовых механизмов реализации гражданских инициатив Уполномоченным совместно с Министерством юстиции Республики Дагестан, Общественной палатой Республики Дагестан и Дагестанским региональным отделением Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России» проведен круглый стол. В его работе приняли участие представители Молодежного парламента при Народном Собрании Республики Дагестан и открытого молодежного правительства Республики Дагестан.

В ходе проведения мероприятия было отмечено, что населением республики недостаточно активно используется интернет-ресурс «Российская общественная инициатива», в частности зарегистрировано только три инициативы от Республики Дагестан. Причиной этого является как пассивность граждан, так и отсутствие, прежде всего, на местном уровне правового механизма учета таких инициатив. Так, одним из возможных вариантов решения данного вопроса может стать закрепление на местном уровне возможности реализации правотворческой инициативы граждан по результатам проведения публичных слушаний.

Очевидно, что по каждой инициативе, набравшей требуемое число голосов (например, не менее 5 процентов голосов граждан, постоянно проживающих на территории соответствующего муниципального образования, - в поддержку инициативы муниципального уровня и т.д.), необходимо проводить экспертизу, оценку регулирующего воздействия, экономических последствий предлагаемого решения, после чего представлять мотивированное заключение. При этом обязательным этапом должно быть ее публичное рассмотрение с участием инициатора.

## **5. Межрегиональное и международное сотрудничество, взаимодействие с общественными организациями**

В соответствии с Законом Республики Дагестан от 17 марта 2006 года № 11 «Об Уполномоченном по правам человека в Республике Дагестан» одним из направлений деятельности Уполномоченного является развитие межрегионального сотрудничества в области защиты прав и свобод человека и гражданина.

Результативность деятельности по защите прав граждан увеличивается благодаря взаимодействию, в частности при принятии решений по вопросам, требующим совместного обсуждения с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации, уполномоченными по правам человека в российских регионах.

Одним из наиболее значимых мероприятий для сообщества в 2014 году стала встреча Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, федеральными и региональными омбудсменами.

В ходе данного мероприятия, прошедшего в преддверии Международного дня прав человека, с правозащитниками обсуждались ключевые тезисы Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, а также вопросы развития институтов гражданского общества и их участия в реализации положений Послания.

Глава государства отметил необходимость актуализации нормативной базы, регулирующей деятельность уполномоченных.

Во внесенных Президентом Российской Федерации в Государственную Думу проектах федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» и федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека» предусматриваются положения, направленные на повышение эффективности деятельности региональных уполномоченных, укрепление гарантий их независимости.

Так, предусматривается возможность возложения на уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте Российской Федерации функций уполномоченных по правам ребёнка, по правам коренных малочисленных народов, иных должностных лиц, осуществляющих защиту прав граждан в субъекте Российской Федерации, а также координации их деятельности.

Изменения, которые вносятся в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливают, что до рассмотрения кандидатуры регионального уполномоченного законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации и высшее должностное лицо региона согласовывают её с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Деятельность регионального уполномоченного по правам человека по осуществлению внесудебной защиты прав и свобод человека перекликается с работой зарубежных правозащитных институтов, что позволяет использовать дискуссионные площадки для обсуждения правозащитных механизмов, оценки ситуации с правами человека, а также осмыслению и использованию позитивного опыта защиты прав человека.

В октябре 2014 года в г. Казани состоялась международная научно-практическая конференция «Женщина-мусульманка: права человека в современном мире», организаторами которой выступили Управление Верховного комиссара ООН по правам человека, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан. Мероприятие приурочено к 35-летию принятия Конвенции ООН по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Уполномоченный выступил с докладом на сессии «Состояние охраны и защиты прав и свобод женщин в субъектах Российской Федерации и в странах СНГ». Очевидно, что тема конференции имеет особую актуальность для Республики Дагестан, где традиционной религией является ислам.

Вместе с тем, проблема правового положения женщины-мусульманки рассматривается Уполномоченным как составная часть правового положения женщины в целом. Было подчеркнуто, что одним из основных условий, способствующих повышению общественно-политического участия женщин, является деятельность женских общественных организаций. В Республике Дагестан их насчитывается около 20.

В 2013 году Врио Президента Республики Дагестана Р.Г. Абдулатипов в своем выступлении на I Республиканском форуме матерей «Будущее Дагестана – в руках матерей» рекомендовал руководителям муниципалитетов назначать на должность одного из заместителей глав администрации районов и городов женщину, а также предложил возобновить деятельность женских советов.

Впервые при подготовке Доклада о деятельности Уполномоченного по правам человека в Республике Дагестан в 2013 году был подготовлен раздел, посвященный правам женщин и возможностям их реализации. По итогам реализации положений Доклада в города и районы, в Ассоциацию муниципальных образований Республики Дагестан была разослана примерная форма положения о женском совете при главе администрации муниципального образования.

На начальном этапе женсовет может успешно взаимодействовать с администрацией по вопросам материнства и детства, содействия образовательным учреждениям в вопросах воспитания детей и т.д. В последующем участие женщин в принятии решений органами муниципальной власти может способствовать более широкому вовлечению женщин в активную общественно-политическую деятельность на местах, появлению политически активных женщин, которые будут востребованы органами государственной власти республики.

Во второй день конференция продолжила свою работу в секционном формате. В секции «Предотвращение насилия в отношении женщин и насилия в семье» Уполномоченный выступил с докладом об эффективности действующих механизмов защиты.

Уполномоченный вынужден констатировать, что имеют место случаи насилия в отношении женщин, в том числе и домашнего. Для разрешения этой проблемы, профилактики насилия и пропаганды осуждения подобных фактов необходимы совместные действия правоохранительных органов, представителей духовенства и средств массовой информации.

Позиция Уполномоченного по вопросам заключения гражданского (в органах ЗАГС) и мусульманского (фактического, никях) брака находит понимание у Духовного управления мусульман Дагестана. Голос представителей духовенства и СМИ должен быть услышан широкой общественностью: во-первых, точка зрения религии на эту проблему должна быть доведена до старшеклассников и студенческой молодежи, а во-вторых, СМИ могут расширить аудиторию, вовлеченную в обсуждение причин и последствий насилия в отношении женщин.

Сотрудничество с региональными уполномоченными по правам человека осуществляется также при рассмотрении жалоб и обращений граждан, что способствует восстановлению нарушенных прав как уроженцев Республики Дагестан, проживающих в других субъектах Российской Федерации, так и жителей других регионов, находящихся на территории республики. В качестве примеров можно привести совместную работу в 2014 году с региональными уполномоченными по правам человека:

1. Уполномоченный по правам человека в Волгоградской области обратился к Уполномоченному с просьбой об оказании содействия в защите



трудовых прав гражданина Д. По обращению Уполномоченного прокуратурой Республики Дагестан проведена проверка, в ходе которой установлено, что на предприятии по изготовлению кирпича в г. Каспийск, где он работал, сохранились его заявление о приеме на работу, заключенный с ним трудовой договор и расписка о его согласии с условиями труда. Кроме того, по аналогичному обращению Государственной инспекцией труда в Республике Дагестан в ходе проведенной проверки нарушений трудового законодательства на кирпичном заводе не выявлено.

2. Уполномоченный по правам человека в Ставропольском крае в интересах осужденного об оказании содействия в получении им копий судебных решений, вынесенных в отношении него, обратился к Уполномоченному. В результате Верховный Суд Республики Дагестан повторно направил копии судебных решений для вручения заявителю.

3. Уполномоченный обратился к Уполномоченному по правам человека в Ставропольском крае в интересах гражданки А. и гражданина М. для оказания им содействия в предоставлении тел их сыновей для процедуры опознания и дальнейшего погребения, в чём им в Следственном управлении Следственного комитета России по Ставропольскому краю ранее было отказано со ссылкой на незавершение судебно-медицинской экспертизы. На момент рассмотрения обращения соответствующее решение о выдаче было принято, о чем информация была оперативно направлена Уполномоченному по правам человека в Республике Дагестан.

4. Уполномоченный в интересах инвалида, отбывающего наказание в исправительной колонии, обратился к Уполномоченному по правам человека в Ростовской области. По факту нарушения прав при повторном установлении инвалидности и начислении пенсии был предпринят ряд мер: осужденный этапирован для проведения очередного обследования, необходимые документы отправлены в территориальное подразделение ГУ-Отделение Пенсионного фонда РФ по Ростовской области, пенсия поступила на лицевой счет в полном объеме.

5. Уполномоченный обратился по жалобе гражданина М. на нарушение трудовых прав к Уполномоченному по правам человека в г. Москве. Обращение было рассмотрено прокуратурой г. Москвы, доводы заявителя о задолженности по заработной плате и уплате страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации нашли свое подтверждение, в связи с чем работодателю внесено представление.

Уполномоченный по правам человека в Республике Дагестан продолжает также в рамках своей деятельности тесное взаимодействие с общественными организациями, в том числе осуществляющими работу в молодежной среде.

Несмотря на то, что более половины населения республики составляет молодежь, небольшая часть молодых дагестанцев считают необходимым или проявляют заинтересованность в принятии общественно значимых решений. В Дагестане крайне мало молодежных организаций, территориальные общественные движения не развиты, в то время как именно участие в общественной деятельности позволяет заявить о себе и быть социально активными. Те, которые разрешают насущные проблемы молодежи, в

определенной степени поддержаны своими ровесниками, как правило, проживающими в г. Махачкале, других городах республики.

Молодежный парламентаризм как одна из общепризнанных форм политического участия молодых граждан в процессе принятия решений может являться эффективным инструментом политической социализации. В марте 2014 года состоялась встреча Уполномоченного с депутатами Молодежного парламента при Народном Собрании Республики Дагестан и представителями Совета молодых юристов Дагестанского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России». Одним из приоритетов деятельности Молодежного парламента при Народном Собрании Республики Дагестан остается наиболее полное вовлечение дагестанской молодежи в деятельность общественных организаций, в особенности на местах. На сегодняшний день молодежные парламенты уже функционируют в ряде городов и районов и этот положительный опыт должен быть реализован и в других муниципальных образованиях при поддержке органов местного самоуправления.

Основными партнерами Уполномоченного среди общественных объединений являются те представители общественности, чья деятельность сопряжена с реализацией социальных проектов - проведением благотворительных акций по оказанию помощи детям и семьям, попавшим в сложную жизненную ситуацию; оказанием бесплатной правовой помощи и т.д. В частности, тесное взаимодействие налажено с благотворительным фондом «Пери» и её руководителем Парханисай Шуайбовой. На основе списков малоимущих и нуждающихся граждан, составленных в ходе рассмотрения обращений граждан Уполномоченным, проводятся благотворительные мероприятия с раздачей предметов одежды и материальной помощи.

Ещё одним постоянным и многолетним партнером является ДРОО «Жизнь без слёз» во главе с Айшат Гамзаевой, создавшей Дом дневного пребывания детей-инвалидов с тяжелыми множественными нарушениями в развитии. В частности, по договоренности с Уполномоченным на базе Дома пребывания проходят обучение по программе начальных классов инвалиды - лица из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Государственных организаций для таких людей в республике недостаточно. В своей работе большинство НКО целевой группы имеют сходные проблемы: дефицит кадров, которые были бы способны работать с людьми, имеющими инвалидность и их семьями, низкая компетенция имеющихся кадров, скудная материально-техническая база, недостаточное взаимодействие с государственными структурами. ДРОО «Жизнь без слез» имеет высокий кадровый потенциал, способный подготовить специалистов, методологическую и информационную базу для распространения опыта. Данная организация на своей базе планирует создать ресурсный центр для социально ориентированных НКО, работающих в регионах Северо-Кавказского федерального округа.

Подобный опыт деятельности общественных организаций необходимо тиражировать, в связи с чем по инициативе Уполномоченного изготовлен цикл фильмов под общим названием «Спешите делать добро».

## Заключение

Безусловно, главным приоритетом в деятельности Уполномоченного являются права конкретного человека, возможность оказания всесторонней и необходимой помощи в их восстановлении. Однако обращение гражданина зачастую является поводом для того, чтобы проанализировать ситуацию в целом, выявить системную проблему с реализацией прав человека и разработать для органов власти предложения по ее решению.

Так, реализованы рекомендации Уполномоченного по вопросу соблюдения права граждан на приватизацию занимаемых ими помещений в общежитиях, ранее принадлежащих государственным предприятиям. Сложности были связаны с отказами администраций муниципальных образований в принятии данных объектов с последующей передачей гражданам. В 2014 году Министерством по управлению государственным имуществом Республики Дагестан утверждены акты приема - передачи в муниципальную собственность 14 объектов социально-культурного и коммунально-бытового назначения, находящихся на балансе 11 акционерных обществ, для их дальнейшей бесплатной приватизации проживающими в них гражданами. Также в результате конструктивного взаимодействия с Территориальным управлением Росимущества в Республике Дагестан в муниципальную собственность было передано здание общежития, находившегося на балансе ОАО «Кизлярский электромеханический завод», что позволило гражданам (79 человек) оформить право собственности на занимаемые ими жилые помещения.

Реализованы рекомендации Уполномоченного в части устранения ряда пробелов в правовом регулировании. В частности, Министерством природных ресурсов и экологии Республики Дагестан разработан проект закона, устанавливающего единые нормы и требования к надлежащему состоянию и содержанию объектов, расположенных на территории региона, мест производства земляных, ремонтных и иных видов работ, порядок организации и производства уборочных работ в зимнее и летнее время и т.д. Данный законопроект находится на рассмотрении в Народном Собрании Республики Дагестан.

Подготовленный Министерством образования и науки Республики Дагестан проект нормативного акта, предусматривающего порядок выявления обстоятельств, свидетельствующих о необходимости оказания лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содействия в преодолении трудной жизненной ситуации, проходит согласование с заинтересованными министерствами и ведомствами.

Органам местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Министерством юстиции Республики Дагестан направлены методические рекомендации по содействию в развитии территориального общественного самоуправления и учета мнения населения при решении вопросов местного значения. В целях обеспечения соблюдения прав женщин, повышения степени их участия в жизни республики в ряде муниципальных образований образованы женские советы при администрациях.

При содействии Уполномоченного в республике сформирован и активно развивается механизм предоставления бесплатной правовой помощи, в частности, увеличилось количество муниципальных образований, в которых граждане могут получить данную помощь, расширился спектр оказываемых юридических услуг.

Вместе с тем приведенные в Докладе цифры, примеры и факты показывают, что «картина» с нарушениями прав человека из года в год сохраняется. Причины носят как объективный, так и субъективный характер. Среди них: пробелы в региональном законодательстве; недостатки правоприменительной практики на местах; отсутствие необходимого финансирования для реализации отдельных законодательно закрепленных прав граждан; невысокая правовая культура населения, незнание своих прав и свобод, форм и методов их защиты.

При этом имеющиеся положительные тенденции в развитии региона дают основания полагать, что указанные в Докладе недостатки будут устраняться. При этом особое внимание предстоит уделить ряду проблемных вопросов, среди которых:

- обеспечение прав граждан на труд, достойный материальный уровень жизни;
- всесторонняя государственная поддержка семьи и соблюдение прав социально уязвимых категорий граждан, в частности, детей-сирот, инвалидов, пенсионеров;
- соблюдение прав человека сотрудниками правоохранительных органов, в особенности, при проведении КТО, в местах принудительного содержания, а также реализация гражданами права на судебную защиту;
- повышение эффективности использования инструментов общественного контроля за деятельностью органов власти;
- совершенствование механизма грантовой поддержки некоммерческих организаций в части ее доступности и прозрачности процедуры предоставления.

Уполномоченный выражает уверенность, что содержащиеся в Докладе анализ, выводы и рекомендации послужат дальнейшему укреплению защиты прав и свобод человека и гражданина на территории Республики Дагестан, совершенствованию деятельности государственных и муниципальных структур, их должностных лиц.

Уполномоченный по правам человека  
в Республике Дагестан  
У.Омарова

«\_\_» февраля 2015 г.