

ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД
Уполномоченного по правам человека
в Ярославской области
за 2014 год

Содержание

Введение	4
1. Организационно-правовые основы работы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области	5
2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области	7
3. Работа с обращениями граждан	14
4. Права на жилище, на землю, на обеспечение благоприятных условий проживания	21
5. Право на доступ к правосудию	37
6. Права человека в местах принудительного содержания	43
7. Права на гражданство, свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства	51
8. Право на социальное обеспечение	60
9. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь	68
10. Право на труд	75
11. Право на благоприятную окружающую среду	84
12. Политические права	91
13. Соблюдение прав и интересов граждан в иных сферах	102
14. Предложения органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию механизмов защиты прав и свобод граждан в Ярославской области	105
Заключение	108

Введение

Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области (далее – Уполномоченного) подготовлен в соответствии со ст. 9 закона Ярославской области от 02.04.2013 № 6-з «Об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области» (далее – Закон). В докладе содержатся качественные и количественные показатели, характеризующие результаты деятельности Уполномоченного и состояние дел в сфере соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области в 2014 году. В нем представлена статистическая информация об обращениях граждан к Уполномоченному, приведены сведения о результатах деятельности, предложены рекомендации органам государственной власти и органам местного самоуправления на территории Ярославской области по совершенствованию работы в сфере соблюдения и восстановления нарушенных прав граждан. В тексте доклада рассматриваются конкретные примеры работы с поступившими обращениями и результаты проведенных проверок.

Доклад, в соответствии со ст. 9 Закона, направляется Губернатору Ярославской области, в Ярославскую областную Думу, полномочному представителю Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе, в Общественную палату Ярославской области, в Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, прокуратуру Ярославской области.

Целью публичного представления данного доклада является привлечение внимания органов государственной власти местного самоуправления, должностных лиц, общественных организаций и граждан к вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан на территории Ярославской области, выявление наиболее распространенных фактов и причин нарушения прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области.

При подготовке доклада использовались результаты обработки информации, полученной из:

- обращений граждан, - как индивидуальных, так и коллективных;
- встреч Уполномоченного с гражданами на личном приеме;

- сведений, собранных в ходе инспекционных поездок в места принудительного содержания, войсковые части и другие учреждения;

- переписки Уполномоченного с государственными органами, органами местного самоуправления;

- статистических данных о работе органов государственной власти и местного самоуправления, прокуратуры и органов внутренних дел, других служб и ведомств;

- публикаций в средствах массовой информации;

- результатов социологического исследования¹;

- мониторинга публичных мероприятий.

В докладе отражена информация о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в сфере правового просвещения граждан, информирования жителей региона о направлениях и особенностях деятельности и компетенции Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ.

Кроме того, представлены данные о сотрудничестве с различными государственными органами по вопросам соблюдения и защиты прав и свобод граждан, о проблемных вопросах, которые выявились в ходе совместной деятельности, а также о результатах, которых удалось добиться в рамках этого взаимодействия. В докладе содержится информация об общественных организациях и объединениях правозащитной направленности, действующих в регионе, и о взаимодействии с ними Уполномоченного по правам человека.

Уполномоченный выражает признательность органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам, общественным организациям и гражданам, которые содействовали учреждению и становлению этого института в Ярославской области и осуществлению его функций по защите прав человека.

Уполномоченный благодарит все органы государственной власти и государственные структуры, предоставившие информацию об

¹ Исследование проводилось методом телефонного опроса в декабре 2014 года. Выборка – жители Ярославской области старше 18 лет, 1500 человек.

итогах своей деятельности в 2014 году в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Эти сведения очень полезны и были использованы при подготовке доклада.

Отдельная благодарность адресована сотрудникам, обеспечивающим деятельность Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, принимавшим непосредственное участие в организации работы, ее анализе и подготовке настоящего доклада: помощнику Уполномоченного Ю.Е. Барловой,

консультанту Н.И. Жучковой, консультанту-юристу А.Ю. Гурьевой и консультанту-юристу А.Г. Молоканову.

Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в полном объеме размещен на официальной странице Уполномоченного в сети интернет на портале органов государственной власти Ярославской области: <http://www.yarregion.ru/depts/pravacheloveka>

1. Основы деятельности регионального уполномоченного по правам человека

Защита прав и свобод человека и гражданина - одна из основных функций государства. Все органы власти и должностные лица должны безусловно и неукоснительно соблюдать права и свободы человека и гражданина, содействовать их защите и восстановлению.

Закрепление государственной функции в деле соблюдения, защиты и восстановления прав и свобод человека и гражданина в Конституции РФ, в федеральном и региональном законодательстве, в нормативных актах на уровне местного самоуправления формирует основу гарантий их осуществления и защиты. На сегодняшний день в Российской Федерации через свои институты государство создает условия и возможности реализации этих гарантий. Сформированная система государственной защиты прав и свобод граждан в том ее виде, в котором она существует во втором десятилетии XXI века, выполняет свои функции. Защита прав человека государством осуществляется на различных уровнях: начиная с самого близкого к гражданам – уровня местного самоуправления, продолжая региональным и федеральным уровнями и заканчивая Президентом Российской Федерации, который является гарантом Конституции РФ, тем самым обеспечивая приоритет прав и свобод человека и гражданина, закрепленных в Основном законе страны.

Но, как известно, государство – сложный механизм, законы бывают небезупречны, а функции государственной власти осуществляют живые люди, которые могут иногда допускать ошибки, что влечет за собой нарушение прав человека, и далеко не всегда гражданину удается самостоятельно добиться от государственных органов восстановления нарушен-

ных прав. Граждане, пытаясь защитить свои права, обращаются в различные инстанции. Если им удается оперативно решить вопрос и добиться восстановления нарушенных прав, это хорошо. Но если гражданин ходит из инстанции в инстанцию, вступает в бесконечную переписку с государственными структурами, которые пересылают его обращение друг другу, не принимая действенных мер по содействию в восстановлении нарушенных прав, это и есть та самая «ошибка», это то бездействие, которое приводит к усугублению ситуации. Эти ошибки необходимо исправлять.

Такие случаи требуют пристального внимания государства. Содействовать этому и призван институт Уполномоченного по правам человека. Отрадно, что его деятельность в Российской Федерации развивается, наряду с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации работают региональные уполномоченные, должности которых учреждены уже практически во всех субъектах РФ. Это способствует совершенствованию процесса соблюдения, защиты и восстановления прав граждан. Восприятие гражданами механизма государственной защиты становится позитивным, люди находят живой отклик и, зачастую, решение тех проблем, с которыми они многократно, но безуспешно обращались в различные инстанции. Люди, видя иногда единственную возможность «достучаться» до властей и государственных структур именно в лице Уполномоченного по правам человека, получают не только квалифицированную юридическую помощь, но и реальное содействие в деле восстановления прав. Таким образом, Уполномоченного по правам человека очень часто рассматривают

как своего рода институт медиации, позволяющий наладить взаимодействие граждан и государства. Граждане воспринимают Уполномоченного как институт, который может дать объективную оценку уровню соблюдения прав и свобод граждан в регионе и оказать помощь.

В своих действиях Уполномоченный по правам человека в Ярославской области независим и неподотчетен государственным органам и должностным лицам, руководствуется Конституцией РФ, законом Ярославской области «Об уполномоченном по правам человека в Ярославской области», а также иными нормативными актами, действующими в РФ и в Ярославской области. Кроме того, Уполномоченный ориентируется в своей деятельности на международные правовые стандарты: общепризнанные нормы и принципы международного права, международные договоры РФ.

Важной особенностью института регионального Уполномоченного является его открытость и доступность, политическая нейтральность и самостоятельность. Уполномоченный по правам человека после своего назначения действует, подчиняясь только закону, он не должен и не может быть встроен ни в какую из существующих систем органов государственной власти и органов местного самоуправления.

При этом Уполномоченный по правам человека является лишь одним из средств защиты прав и свобод человека и гражданина. Важно понимать, что его деятельность ни в коем случае не влечет пересмотра компетенции органов государственной власти и органов местного самоуправления, обеспечивающих в соответствии с действующим законодательством защиту и восстановление нарушенных прав и свобод граждан. Он не подменяет их и не заменяет: каждый из государственных или муниципальных органов должен неукоснительно выполнять свои функции. У всех таких структур в нормативных документах, на основе которых они осуществляют свою деятельность, в первую очередь прописана обязанность соблюдать и защищать права человека в сфере своей ответственности. Поэтому в той ситуации, когда государственные и муниципальные органы не исполняют свои функции, когда граждане ни во властных структурах, ни в правоохранительных органах не могут добиться защиты своих прав, они идут к Уполномоченному.

Деятельность института уполномоченных по правам человека существенно дополняет и расширяет иные средства защиты прав и свобод граждан, некоторым образом уравновешивает взаимоотношения граждан и государственных институтов по вопросам реализации и защиты их прав и свобод. Несмотря на то, что Уполномоченный по правам человека не представляет собой орган государственной власти - не наделен властными полномочиями, директивными мерами воздействия на государственные и иные органы и должностных лиц, не принимает правовые акты - все же законодательством установлен определенный круг обязанностей названных субъектов в отношении действий и обращений Уполномоченного (оказание содействия, проведение по поручению Уполномоченного определенных действий, проверка, предоставление информации, необходимых материалов и т.п.).

Принцип независимости института Уполномоченного по правам человека, безусловно, является необходимым для осуществления его предназначения. Этот принцип обеспечивает возможность Уполномоченному рассматривать дела и делать заключения с достаточной степенью объективности и беспристрастности, без каких-либо внешних влияний. Для этой цели необходимо законодательно гарантировать его самостоятельность при выполнении возложенных на него функций и полную его независимость от каких-либо органов и указаний тех или иных лиц. Другое условие гарантии независимости института - это предоставление самостоятельного и достаточного бюджета, а также обеспечение подходящими административными и материально-техническими условиями для работы. К сожалению, не всегда и не везде удается добиться таких организационных условий для работы региональных Уполномоченных, но время не стоит на месте - развивается и сам институт, и федеральное законодательство, и система взаимоотношений региональных уполномоченных с федеральными структурами. На это обратил внимание и Президент Российской Федерации Владимир Путин. В конце 2014 года в Москве на встрече с Уполномоченными по правам человека Президент прямо заявил:

«Прежде всего, будем развивать свою собственную нормативную базу и свои собствен-

ные, российские правозащитные организации... Подчеркну, где бы ни проживал гражданин России: от Владивостока до Калининграда, от Мурманска до Севастополя, – у каждого гражданина должна быть возможность защиты своих прав через институт уполномоченных. Это особая структура, которая независима от органов власти и наделена государством высокой миссией – поддерживать и отстаивать права человека».

На этой же встрече Президент заверил уполномоченных, что не оставит без внимания те регионы, где этот правозащитный институт еще не сформирован или работает без достаточных организационно-материальных ресурсов и помощи со стороны региональных властей. Он дал поручение своим представителям в федеральных округах тщательно проанализировать, как обеспечивается полноценная и независимая деятельность региональных уполномоченных.

В Ярославской области деятельность Уполномоченного по правам человека осуществляется не очень давно. В марте 2013 года Ярославской областной Думой был принят закон, на основе которого работает Уполномоченный, в апреле он вступил в силу, а 15 мая 2013 года был назначен первый Уполно-

моченный по правам человека в Ярославской области. На сегодняшний день регион в этом вопросе стремится наверстывать упущенное, опираясь на опыт соседних субъектов федерации, учитывая практику работы Уполномоченных в других странах и, конечно, руководствуясь векторами, заданными Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

С самого начала работы института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области стало понятно, насколько необходимо было его создание, насколько он оказался востребованным и нужным обществу. Граждане положительно восприняли учреждение новой, независимой должности, не связанной отношениями подчиненности с органами государственной власти или органами местного самоуправления. В проведенном в 2014 году социологическом исследовании жителям региона был задан вопрос о необходимости наличия в регионе такого института как Уполномоченный по правам человека. Мнение о том, что такой правозащитный институт «скорее нужен» или «обязательно нужен», выразили 91,3% респондентов.

2. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области

Основной и самой существенной задачей регионального Уполномоченного по правам человека, безусловно, является содействие восстановлению нарушенных прав и свобод человека и гражданина. Сюда входят рассмотрение обращений и жалоб граждан о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, поступающих из различных источников (на личном приеме, письменно, в телефонных сообщениях, на публичных мероприятиях), их систематизация, подготовка ответа по каждому обращению, выездные приемы в муниципальных образованиях, в закрытых учреждениях, принятие мер по восстановлению нарушенных прав и свобод.

В процессе осуществления своих полномочий Уполномоченный особое внимание уделял проведению мониторинга соблюдения прав и свобод в регионе. К этому направлению работы относятся: изучение изменений в законодательстве, анализ поступающих обращений, выявление

наиболее острых проблем в сфере соблюдения прав граждан, выезды на места, посещение учреждений принудительного содержания граждан (СИЗО, исправительные колонии, Центр временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы РФ), наблюдение за общественно-политическими процессами и событиями в регионе с точки зрения соблюдения прав человека, обработка и анализ информации.

В течение 2014 года Уполномоченный побывал с рабочими визитами во всех городских округах и муниципальных районах Ярославской области. В ходе поездок Уполномоченный посещал различные организации и учреждения, встречался с гражданами, рассматривал проблемные ситуации, обсуждал с руководством муниципальных образований состояние и проблемы реализации и защиты прав человека в Ярославской области.

Отдельным направлением деятельности Уполномоченного стала организация правового просвещения граждан. Это публикации и интервью в СМИ, наполнение страницы в сети Интернет, публикация листовок, брошюр правозащитной направленности, выступления в различных аудиториях и СМИ.

Важно понимать, что без должного правового просвещения в обществе не может быть на достаточном уровне сформировано понимание прав человека, их значения и особенностей, принципов действия и реализации, способов защиты. Общий уровень заинтересованности современного человека в знании прав и свобод человека необходимо повышать. Освещение вопросов правозащиты в СМИ, проведение бесед-семинаров с молодежью – это важный механизм повышения правовой культуры населения. Знание – это уже большое подспорье в деле защиты своих прав. Как показывают результаты проведенного социологического опроса населения Ярославской области, преобладающая доля респондентов - 38,0% - выразила мнение, что степень защищенности прав человека зависит, прежде всего, от знания законов. Человек, знающий свои права, способы их защиты, как минимум, может предпринять необходимые меры в сложной ситуации, когда права его нарушаются. Уполномоченный не только самостоятельно ведет работу по правовому просвещению граждан, но и всегда готов к консультационной помощи и активному участию в просветительских проектах по вопросам соблюдения и защиты прав граждан, организуемых другими структурами: общественными организациями, ВУЗаами, общеобразовательными учреждениями и др.

На официальной странице Уполномоченного по правам человека в Ярославской области граждане могут ознакомиться с рубрикой новостей «Истории из жизни». В этой рубрике излагаются истории граждан, обратившихся с заявлением к Уполномоченному, отражающие типичные проблемные ситуации в сфере защиты прав. Тематика этих историй из жизни – самая что ни на есть актуальная: арест приставами денежных средств на счетах, задержание гражданина в магазине, безопасное приобретение недвижимости. Это такие ситуации, такие обстоятельства, в которых может оказаться любой человек. И каждый должен знать, как, опира-

ясь на закон, обезопасить себя и защитить свои права. Работа в этом направлении будет продолжена.

Значимую роль в деятельности Уполномоченного в 2014 году занимало взаимодействие со средствами массовой информации в целях привлечения внимания общественности к вопросам защиты прав, к тем или иным проблемам, существующим в этой сфере.

Так как этот институт в Ярославской области является достаточно молодым, не все еще понимают его назначение, компетенцию и спектр полномочий. Уполномоченным ведется предметная работа по информированию населения региона о возможностях и задачах Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Информирование о месте и роли института Уполномоченного по правам человека, о возможностях Уполномоченного по защите прав граждан проводится и на телевидении, и на радио, и в прессе. Так, в течение всего периода работы Уполномоченный неоднократно выступал с интервью, либо участвовал в эфирах, в том числе прямых эфирах, на телевидении и на радио. Такой способ разъяснения гражданам их прав и свобод, имеющихся механизмов и способов их защиты, порядка и адресности (в соответствии с компетенцией) обращения в различные органы государственной власти для защиты своих прав и свобод является очень востребованным и действует на широкий круг жителей региона.

Более того, удалось осуществить еще один интересный информационный проект совместно с «Радио России – Ярославль»: в 2014 году каждые две недели по понедельникам в 18-20 по московскому времени в прямом эфире на радио стала выходить авторская программа Уполномоченного по правам человека «ИМЕЕМ ПРАВО!». Каждая передача посвящена одной из сфер общественной жизни, где граждане сталкиваются с вопросами соблюдения и защиты их конституционных прав и свобод. Выходили передачи о праве на образование, праве на труд, об избирательных правах и правах лиц, находящихся в местах принудительного содержания, о правах инвалидов и о многих других важных для граждан вопросах. В программе с приглашенными гостями (представителями государственной и муниципальной власти, общественных организаций и объединений, правоохранительных органов) Уполномоченный обсуждает актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области, разъясняет способы и

механизмы их защиты. Что важно - от населения на данные радиопередачи Уполномоченный получает большой отклик: поступает много звонков, как в прямой эфир передачи, так и в аппарат Уполномоченного – после выхода программы на радио. Такой «живой» способ общения с гражданами и публичное обсуждение острых и важных проблем позволяет повысить осведомленность граждан об имеющихся у них возможностях по защите и восстановлению своих прав. Кроме того, эфир на радио – это возможность в новом формате услышать мнение и обеспокоенность тех жителей области, которые по каким-то причинам не пришли на прием к Уполномоченному, но им есть, что сказать. Этот положительный опыт будет продолжен в 2015 году.

Уполномоченным также были опубликованы статьи правозащитного характера². Со стороны журналистов неоднократно запрашивались комментарии Уполномоченного по тем или иным вопросам, связанным с правозащитной сферой.

В целях повышения правовой культуры молодежи Уполномоченный неоднократно встречался со студенческой аудиторией Ярославской области. На встречах со студентами обсуждались вопросы соблюдения прав человека, роль правового просвещения и правовой грамотности в соблюдении и защите прав и свобод. Уполномоченный также рассказывал студентам о специфике должности защитника прав человека, о зарождении и становлении института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, об основных направлениях своей деятельности, о возникающих проблемах и основных «болевых точках» в сфере соблюдения прав человека в нашем регионе. В 2014 году при содействии Уполномоченного был запущен новый образовательный студенческий проект

2 См. напр.: Бабуркин С.А. Проблемы современного судопроизводства (по материалам обращений к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области)//Судебная реформа 1864 года. Реализация и защита прав человека в современной правовой системе: научно-практическая конференция. Сборник статей. – Ярославль, 2014. – 190 с. – С.136-147; Бабуркин С.А. Институт уполномоченного по правам человека в системе защиты конституционных прав граждан Российской Федерации (региональный аспект)// Права и свободы человека и эффективные механизмы их реализации в мире, России и Татарстане. – Казань: Познание. -2014. – 927 с. - С.61-66

«Школа лидеров молодежного просветительства», в рамках которого студенты с активной гражданской позицией получали, в том числе, знания по проблематике соблюдения и защиты прав и свобод граждан.

В рамках организации правового просвещения граждан Уполномоченным были подготовлены информационные листовки, где в доступной форме разъяснены вопросы защиты конституционных прав и свобод, даны рекомендации по оформлению обращения к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, указаны возможные способы подачи обращения и жалобы.

Был подготовлен и выпущен Правозащитный справочник для населения. В нем представлена информация о правах и свободах человека и гражданина, возможностях их защиты, об организациях (государственных, муниципальных, общественных), которые занимаются защитой прав человека в тех или иных сферах. Подробно в справочнике разъяснен порядок получения гражданами бесплатной юридической помощи в Ярославской области. Справочник был направлен в муниципальные районы области, где он распространялся среди граждан.

В рамках развития международного и межрегионального сотрудничества Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществляет коммуникации и обмен опытом с Уполномоченными по правам человека в других субъектах РФ, в других государствах. Кроме того, ведется работа по обмену информацией в сфере защиты прав и свобод человека, в сфере расширения просветительской миссии Уполномоченных с различными российскими и зарубежными организациями, осуществляющими деятельность в сфере правозащиты.

Так, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в октябре 2014 побывал в Украине в качестве члена группы российских представителей в составе Международной миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ. Бюро занимается обеспечением уважения прав и основных свобод человека, укреплением и защитой демократических институтов. В задачи рабочей группы входило наблюдение за подготовкой и проведением выборов в Верховную Раду, за соблюдением избирательных прав граждан.

С той же миссией Уполномоченный по правам человека в Ярославской области побывал в декабре 2014 года Республике Молдова. В рамках поездки Уполномоченный провел рабочую встречу со своим молдавским коллегой, Парламентским адвокатом и директором Центра прав человека в Молдове Анатолием Мунтеану. Правозащитники обсудили важность функционирования института защитника прав человека в современных социально-политических обстоятельствах, особенности и сложности становления этого института, «болевые точки» в деле защиты прав человека и роль уполномоченных по правам человека в снижении уровня социальной напряженности в обществе. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области поделился своим опытом взаимодействия с Адвокатской палатой области, региональным отделением «Ассоциации юристов России», а также создания Общественно-правового центра при Уполномоченном.

Кроме того, летом 2014 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области направил сотрудника аппарата Уполномоченного в составе делегации от Ярославской области, куда входили представители педагогического сообщества, научного сообщества региона, в Берлин для участия в международном семинаре «Гражданское образование: европейская перспектива». Семинар был организован Советом Европы. На семинаре обсуждались европейские подходы и практики в области правового просвещения, гражданского образования. Были рассмотрены применяемые Советом Европы методики просвещения населения, формирования знаний и понимания гражданами своих прав и своей социальной ответственности.

В рамках установленного тесного рабочего сотрудничества с региональными УПЧ в России, а также с омбудсменами за рубежом удалось оказать реальную помощь жителям Ярославской области. По некоторым заявлениям граждан приходится обращаться в другие регионы и страны с запросами, но не всегда информацию или документы удается получить быстро и беспрепятственно. В таких случаях важна помощь коллег: они активно подключаются к этому общему делу – делу восстановления нарушенных прав. Наиболее активно сотрудничество выстроено с коллегами в Вологодской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Костромской, Воронежской

областях, в Республике Южная Осетия, Республике Молдова, Республике Азербайджан. Уполномоченный выражает благодарность коллегам за оперативную помощь. Регулярно общение с коллегами происходит в рамках Координационных советов Уполномоченных по правам человека.

Дважды в течение года Уполномоченный участвовал в заседаниях координационного совета Уполномоченных по правам человека под председательством Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Э.А. Памфиловой. Основными вопросами для обсуждения стали: взаимодействие федерального Уполномоченного по правам человека с региональными уполномоченными, укрепление института региональных Уполномоченных с целью создания условий для полноценной защиты прав и свобод человека на всей территории РФ. Уполномоченный по правам человека в РФ Элла Памфилова назвала создание эффективной системы взаимодействия центра с регионами по вопросам правозащиты одной из ключевых задач своего аппарата, отметив, что берет этот аспект под личный контроль. Уполномоченные сошлись во мнениях, что в сегодняшней непростой социально-политической и экономической ситуации именно государственная правозащита является основой и стержнем укрепления доверия граждан к власти. В этом контексте особое значение приобретают изменения в федеральное законодательство, связанные с укреплением статуса региональных уполномоченных по правам человека. Участники корсчета договорились о совершенствовании взаимодействия по таким направлениям, как работа со СМИ, обучение сотрудников аппаратов уполномоченных, проведение регулярных селекторных совещаний в режиме видео- или аудио конференций.

В рамках проведения Координационного совета Уполномоченных в июне состоялась рабочая встреча Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с Эллой Памфиловой. Были обсуждены: ситуация с соблюдением прав и свобод человека в Ярославской области, основные проблемы в регионе, сложности, с которыми приходится сталкиваться при осуществлении полномочий, вопросы правозащиты в отдельных сферах. Был поднят вопрос о необходимости совершенствования организационно-правовых основ деятельности Уполномоченного с целью

укрепления и развития данного правозащитного института в Ярославской области.

На Координационном совете Уполномоченных, прошедшем в декабре, были вручены медали и благодарственные письма федерального Уполномоченного за активный вклад в дело защиты конституционных прав и свобод граждан. По представлению Уполномоченного по правам человека в Ярославской области благодарственные письма за подписью Эллы Памфиловой получили активные и неравнодушные женщины, которые внесли большой вклад в развитие правозащиты в регионе и помогли многим людям: Асия Резанова (г. Ярославль) и Светлана Старостина (г. Переславль-Залесский).

Состоялась также рабочая встреча региональных уполномоченных по правам человека с полномочным представителем Президента РФ в ЦФО Александром Бегловым. На встрече присутствовали омбудсмены из 17 субъектов Федерации, Уполномоченный по правам человека в РФ Элла Памфилова, представители аппарата федерального Уполномоченного, представители Общественной палаты РФ. Основным вопросом повестки дня стало соблюдение прав граждан, прибывающих в Россию с территории Украины. На встрече были обозначены основные векторы развития правозащиты в субъектах федерации, обсуждались наиболее острые проблемы в сфере защиты прав граждан.

В течение 2014 года продолжилось построение конструктивного взаимодействия Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с региональным Правительством.

В работе Уполномоченного по правам человека часто возникает необходимость взаимодействия не только с региональными, но и с федеральными органами государственной власти, поскольку в субъектах Российской Федерации большое количество жалоб граждан приходится именно на долю федеральных органов.

В 2014 году были проведены рабочие встречи с Председателем Ярославской областной Думы, с руководителем УФМС России по Ярославской области, с руководителем Управления Минюста России по Ярославской области. Уполномоченный принял участие в заседаниях коллегий региональных управлений федеральных органов государственной власти.

Продолжается работа по установлению рабочих связей с различными структурами. Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2014 году был заключен ряд соглашений о взаимном сотрудничестве: с Управлением Федеральной миграционной службы России по ЯО (январь 2014 г.); с Адвокатской палатой Ярославской области (август 2014 г.); с Общественной организацией социально-правовой поддержки населения ЯО «Социум» (сентябрь 2014 г.); с Управлением Федеральной службы судебных приставов по ЯО и с Управлением Министерства юстиции РФ по ЯО (ноябрь 2014 г.).

Стороны договорились о взаимном сотрудничестве в сфере соблюдения, защиты и восстановления прав и законных интересов граждан посредством информационного взаимодействия, координации и объединения усилий по выработке и реализации решений, направленных на соблюдение и восстановление нарушенных прав и законных интересов граждан, подготовке предложений по совершенствованию законодательства в правозащитной сфере.

Продолжается плодотворное взаимодействие с теми структурами, с которыми были заключены соглашения о сотрудничестве в 2013 году: с региональным отделением Ассоциации юристов России, с УФСИН России по ЯО, с Объединением организаций профсоюзов ЯО, с региональным отделением «Ассамблеи народов России», с региональным отделением Международного общественного фонда «Российский фонд мира». Также выстраиваем конструктивный диалог с органами власти Ярославской области, с органами местного самоуправления, со структурами гражданского общества: с Общественной наблюдательной комиссией по контролю за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания ЯО, с Общественной палатой Ярославской области.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области плодотворно сотрудничает с Общественной наблюдательной комиссией по осуществлению общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания Ярославской области: налажен обмен информацией по состоянию дел с соблюдением прав человека в учреждениях принудительного содержания граждан, проводятся совместные инспекционные поездки, ведется активное и плодот-

ворное сотрудничество в рамках просветительской и правозащитной деятельности.

С целью совершенствования взаимодействия с общественными организациями и органами государственной и муниципальной власти Уполномоченным были организованы и проведены круглые столы по правозащитной проблематике.

В ноябре 2014 года вместе с Объединением организаций профсоюзов Ярославской области был проведен круглый стол на тему «Актуальные вопросы реализации права на труд в Ярославской области». В мероприятии приняли участие более 30 человек. Среди них – представители региональной службы занятости населения, областной прокуратуры, государственной инспекции труда, Экономического совета области, а также лидеры отраслевых профсоюзных организаций. На круглом столе удалось обсудить актуальные вопросы, связанные с реализацией права на труд и социально-трудовыми отношениями в регионе. Как прозвучало на самом круглом столе, впервые за последние двадцать лет была создана такая рабочая площадка, на которой стал возможен обмен мнениями и конструктивный диалог между всеми сторонами, заинтересованными в соблюдении трудовых прав и трудового законодательства.

В декабре 2014 года Уполномоченным по правам человека в Ярославской области был организован круглый стол на тему «Местное самоуправление и защита конституционных прав и свобод граждан в Ярославской области». В нем приняли участие представители органов местного самоуправления и общественных организаций двадцати муниципальных районов и округов Ярославской области. На круглом столе обсудили не только вопросы роли и возможностей органов местного самоуправления в правозащитной работе, но и такие проблемы, как инструменты правозащиты на местах и роль муниципальных СМИ в правовом просвещении граждан. Уполномоченный призвал органы местного самоуправления к дальнейшему развитию конструктивного диалога в деле защиты прав, особо подчеркнув, что «в центре совместных усилий стоит человек с его правами, свободами, нуждами. За каждой проблемой – чья-то жизнь, судьба. Мы не должны оставаться к этому равнодушными».

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принимал участие в об-

суждении социально значимых вопросов и на иных площадках. В рамках конференций, семинаров и совещаний обсуждались проблемы, имеющие непосредственное влияние на защиту прав граждан, как в Ярославской области, так и других регионах страны. В нашем регионе шло активное обсуждение закона об ограничении курения, обсуждение изменений в семейном законодательстве, формирования нормативной базы для осуществления общественного контроля, профилактики межэтнических конфликтов, совершенствования судебной системы и др. В других регионах Уполномоченный принял участие в обсуждении проблем соблюдения прав инвалидов, особенностей избирательных прав граждан и др.

В 2014 году в муниципальных образованиях региона была полностью сформирована сеть общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и выстроена их работа. К концу 2014 года назначены общественные помощники во всех муниципальных районах и городских округах Ярославской области. Многие из них имеют значительный опыт юридической работы, работы в социальной сфере, что позволяет лучше ориентироваться в правозащитном поле при работе с гражданами, понять, каким образом в каждой конкретной ситуации необходимо поступить, куда обратиться, какие меры предпринять. Из опыта практической работы общественных помощников стала еще ярче проявляться необходимость налаживания тесного взаимодействия с общественными организациями Ярославской области, что удастся реализовать как на региональном уровне, так и на местах.

По информации, полученной от общественных помощников, которые в 2014 году начали вести прием граждан в муниципальных образованиях области, по состоянию на 31.12.2014 года в общественных приемных Уполномоченного было принято 206 обращений, в том числе:

- в Борисоглебском муниципальном районе - 2 обращения;
- в Гаврилов-Ямском муниципальном районе - 34 обращения;
- в Любимском муниципальном районе - 30 обращений;
- в Некоузском муниципальном районе - 6 обращений;
- в Некрасовском муниципальном районе - 1 обращение;

- в Переславском муниципальном районе - 37 обращений;
- в Первомайском муниципальном районе - 6 обращений;
- в Пошехонском муниципальном районе - 2 обращения;
- в Ростовском муниципальном районе - 50 обращений;
- в Рыбинском муниципальном районе - 32 обращения;
- в Угличском муниципальном районе - 4 обращения;
- в Ярославском муниципальном районе - 2 обращения.

Анализ жалоб и обращений, поступивших к общественным помощникам, выявил специфику правозащитной ситуации в разных муниципальных образованиях. С одной стороны, во всех районах области одинаково весомое место занимают проблемы, связанные с жилищными правами граждан, с расселением ветхого и аварийного жилья, с вопросами социального обеспечения, платежей за услуги ЖКХ. Вместе с тем, выявилось, что в Ростовском и Рыбинском муниципальных районах довольно большое число обращений связано с правом на медицинскую помощь, в Любимском муниципальном районе много жалоб на деятельность страховых компаний и обращений о защите права на землю, в Борисоглебском районе многих людей волнует соблюдение права на труд, в Первомайском районе много обращений от людей пожилого возраста, пенсионеров, ветеранов и инвалидов. В районах, где расположены пункты временного размещения (ПВР) для вынужденных переселенцев с территории Украины, общественный помощник Уполномоченного зачастую вынужден выступать медиатором, снижающим градус напряженности среди населения (так случилось, к примеру, в Гаврилов-Ямском муниципальном районе). В Переславском районе, при традиционном преобладании жалоб на нарушение жилищных прав, высокий процент заявителей оказались погорельцами, обратившимися с просьбой содействовать в получении жилья маневренного фонда, которое, по их словам, задерживается по вине органов местного самоуправления.

Несмотря на, казалось бы, небольшое число обращений к общественным помощникам, создание этой сети, вне всякого сомнения, приносит свои позитивные плоды.

Во время выездных приемов самого Уполномоченного граждане высказывали удовлетворение от того, что «в нашем районе теперь есть свой человек, который донесет наши беды до местных властей». Среди общественных помощников – активисты ветеранского движения, руководители НКО, педагоги, адвокаты, предприниматели, что само по себе расширяет спектр видения правозащитных проблем, в силу чего Уполномоченный получает дополнительные штрихи к пониманию особенностей, отличающих и правозащитную ситуацию, и настроения простых людей «в центре» и «в глубинке».

Общественные помощники способствуют расширению возможностей как для Уполномоченного по правам человека – легче отслеживать ситуацию с соблюдением прав человека по всей области, так и для граждан – передать обращение о нарушенных правах теперь проще, быстрее. Часть проблем, возникающих на местах, удается благополучно разрешить здесь же, в рамках муниципального образования, благодаря профессионализму и опыту общественных помощников. Радует то, что среди них, по большей части, – люди неравнодушные, с активной гражданской позицией, готовые взять на себя обязательства стоять на защите прав человека в своем муниципальном образовании, работать в тесной взаимосвязи с Уполномоченным по правам человека, содействовать правовому просвещению на местах. Как отметила общественный помощник Уполномоченного в Ростовском районе, правозащитная работа в новом качестве стала для нее «поворотным моментом в личностном развитии, в понимании социальной работы и помощи людям».

Налажено совместное взаимодействие Уполномоченного и общественных помощников при организации выездных приемов в муниципальных образованиях. В рамках обмена практическим опытом общественные помощники регулярно встречаются на круглых столах, семинарах в областном центре. Ведется постоянная работа с гражданами: рассмотрение обращений, помощь в защите прав, просветительская работа. Можно также отметить, что в большинстве районов и городов области общественные помощники выстроили конструктивное взаимодействие с органами местного самоуправления, что расширяет возможности отстаивания прав граждан на местах. В Конституции Российской Федерации четко

обозначено, что «права и свободы человека и гражданина определяют деятельность местного самоуправления». Остается надеяться, что в тесном тандеме муниципальные органы власти и общественные помощники Уполномоченного по правам человека будут работать во всех без исключения муниципальных районах и городах Ярославской области. Это сотрудничество необходимо обеим сторонам, так как у них общая цель – соблюдение, защита и восстановление прав и свобод человека и гражданина. Уполномоченный выражает отдельную благодарность активным общественным помощникам за деятельность в сфере защиты и восстановления прав жителей Ярославской области, за организационную, просветительскую и консультационную работу.

В 2014 году в г. Ярославле был создан и начал свою работу Общественно-правовой центр при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. В нем еженедельно проводится прием граждан квалифицированными юристами и адвокатами, которые имеют серьезный опыт правовой работы. Для граждан Ярославской области это еще один из способов получения бесплатной

оперативной юридической помощи и содействие в защите прав и свобод.

В 2014 году был сформирован Общественный Совет при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. Цель работы Совета - выработка и согласование мер по обеспечению и защите прав и свобод человека и гражданина. Общественный Совет призван содействовать беспрепятственной реализации прав человека на территории Ярославской области и их уважению государственными органами, органами местного самоуправления и их должностными лицами. На первом заседании был официально утвержден персональный состав Совета, определены направления его работы. В течение года состоялось 4 заседания Совета.

Совместная работа Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, органов власти и местного самоуправления, а также общественных организаций, адвокатов и юристов, активных граждан, взаимная информационная, организационная и правовая поддержка способствуют созданию условий, в которых права и свободы человека будут неукоснительно соблюдаться.

3. Работа с обращениями граждан

Тот недолгий период, в течение которого в Ярославской области существует институт Уполномоченного по правам человека, показал, что у граждан есть потребность в обращении к Уполномоченному за защитой своих прав. Интенсивность работы с населением постоянно растет: желающих попасть на личный прием очень много. Личные приемы проводятся еженедельно, хотя общая практика, сложившаяся в области, - проведение приемов должностными лицами 1-2 раза в месяц. Но, несмотря на это, очередь на прием не иссякает. Часть обращений граждан принималась в рамках «Дней бесплатной юридической помощи», организуемых Правительством области, а также в День всероссийского приема граждан – 12 декабря 2014 года.

Одной из основных задач и одновременно методов работы является рассмотрение обращений и жалоб граждан РФ, иностранных граждан и лиц без гражданства на нарушение их прав и свобод на территории Ярославской области. Конечно, обращения к

Уполномоченному являются лишь одним из источников информации о состоянии прав человека в регионе. Причем данный источник не в полной мере отражает состояние дел – здесь велика роль такого фактора, как личная активность авторов обращений.

Статистика обращений граждан

Если говорить об общих показателях второго года работы, характеризующих количество, географию и тематику обращений, а также итоги работы с обращениями, то по состоянию на 31 декабря 2014 года они выглядели следующим образом.

Количество жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области за 2014 год, составило 730, из них 700 – индивидуальных, 30 – коллективных. Это значительно больше, чем в прошлом году. Но если учесть, что в 2013 году работа с обращениями граждан ве-

лась только шесть месяцев, то пропорциональный прирост количества обращений в 2014 году составил 33% по отношению к прошлому году. Всего в 2014 году за помощью к Уполномоченному обратились 1348 человек.

Коллективные обращения поступили по вопросам:

- нарушения права на жилище, на благоприятные жилищные условия, на владение, пользование, распоряжение землей;
- долевого строительства;
- точечной застройки;
- расчета и начисления коммунальных платежей;
- нарушения права на труд, невыплаты заработной платы;
- нарушения права на благоприятную окружающую среду;
- организации социального и медицинского обслуживания вынужденных переселенцев из Украины.

Иногда обращение, в котором стоит всего лишь одна подпись, на самом деле отражает проблемы и интересы многих людей, проживающих рядом или работающих на одном предприятии. Такие обращения, не являясь коллективными по формальным признакам, но будучи таковыми по сути, всегда рассматривались с учетом масштаба нарушения прав граждан.

Таким образом, можно сказать, что в среднем в 2014 году на 1000 человек в Ярославской области пришлось 0,57 обращений к Уполномоченному.

Если анализировать способы подачи гражданами жалоб и обращений, то большинство из них, а именно 338 обращений, было принято Уполномоченным на личном приеме. Письменно поступило 243 обращения, по телефону было принято 189. Некоторые обращения подавались сразу по нескольким каналам – например, человек приходил на личный прием, куда приносил и свое письменное обращение к Уполномоченному. Из письменных обращений 15 было получено по электронной почте. Популярность этого способа подачи обращений можно объяснить, во-первых, тем, что большая часть заявителей, оказавшихся в сложном положении, не имеет возможности пользоваться интернетом – это пожилые люди, граждане, лишившиеся жилья, или люди, чья свобода временно ограничена. Однако второе объяснение – это отсутствие

отдельного интернет-сайта Уполномоченного, для создания которого необходимы дополнительные средства из бюджета. В настоящее время это трудно находимая страница, доступная лишь на портале органов власти области, и ее адрес - <http://www.yarregion.ru/depts/pravacheloveka> - сложен для восприятия и запоминания.

В наглядном виде представленные выше данные можно обобщить в таблице:

Способ подачи обращения	Количество обращений
На личном приеме	338
Письменно	243
По телефону	189
По электронной почте	15

Исходя из информации, содержащейся в жалобах и обращениях, которые поступили к Уполномоченному, можно выделить те сферы, в которых граждане больше всего ощущают нарушения прав:

- право на жилище (обеспечение жильем, коммунальные платежи, долевое строительство, точечная застройка, капитальный ремонт и т.п.);
- право на доступ к правосудию (право на судебную защиту, право на справедливое разбирательство по делу, на вынесение справедливого судебного решения, на исполнение судебного решения);
- свобода передвижения и гражданство.

Много поступивших обращений касалось нарушений трудового законодательства, земельного законодательства. Заявители жаловались также на нарушение прав на медицинскую помощь, на все виды социального обеспечения, на личную неприкосновенность, на получение юридической помощи и др.

Исходя из данных реестра обращений за январь- декабрь 2014 года, статистика выглядит следующим образом:

- 30,4 % обращений поступили по вопросам обеспечения права на жилище (в том числе на благоприятные условия проживания в этом жилище);
- 14,7 % составили обращения и жалобы в сфере права на доступ к правосудию;
- 12,3 % - доля жалоб и обращений по правам на различные виды социального обеспечения, по правам инвалидов;

- 11,7% составили жалобы в сфере свободы передвижения и гражданства. Следует отметить, что в этой группе подавляющее число обращений поступили из Специального учреждения временного содержания иностранных граждан, расположенного в Тутаевском муниципальном районе Ярославской области;

- 6,4 % от общего числа составили жалобы в сфере права на труд;

- 5,1 % жалоб поступили по вопросам обеспечения права на оказание медицинской помощи;

- 4,2 % обращений содержали информацию о нарушении права на землю;

- 3,7% обращений касались вопросов соблюдения права на достоинство личности и неприкосновенность частной жизни;

- 3,5 % от общего числа составили жалобы на нарушение права частной собственности;

- 1,6 % обращений касались реализации права на получение гражданами юридической помощи;

- 1% обращений поднимали вопросы защиты прав в сфере образования;

- 1% обращений составили жалобы на нарушение экологических прав;

- 0,8% обращений касались вопросов соблюдения прав предпринимателей;

- 0,8% жалоб поступили по вопросам обеспечения права на доступ к информации;

- 0,7% обращений содержали информацию о нарушении права на обращение в государственные и муниципальные органы;

- 0,7% обращений составили заявления о защите прав детей;

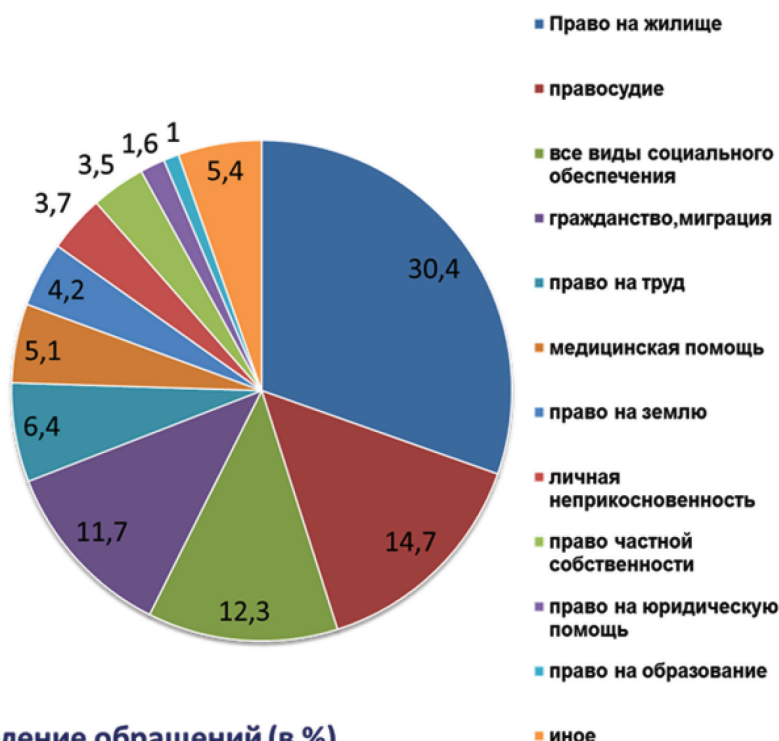
- 0,5% от общего числа составили обращения по вопросам участия граждан в управлении делами государства, включая вопросы избирательных прав;

- 0,4% обращений затрагивали вопросы, связанные со свободой творчества;

- 0,3% составила доля обращений по соблюдению гарантий государственной защиты прав и свобод человека;

- по 0,1% обращений касались соблюдения права на жизнь и реализации права на объединения.

Соотношение жалоб и обращений по категориям нарушенных прав представлено на диаграмме.



Распределение обращений (в %) по отдельным конституционным правам

Данные, полученные в ходе анализа поступивших к Уполномоченному обращений, интересно сравнить с данными социологического опроса, проводившегося по его иници-

ативе, в рамках социологического исследования «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области».

В ответах тех респондентов, которые заявили о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, сферы нарушенных прав распределились следующим образом:

- 44,3% - право на охрану здоровья и медицинскую помощь
- 30,2% - право на социальное обеспечение
- 28,2% - право на защиту чести и доброго имени
- 28,2% - право на благоприятную окружающую среду
- 26,7% - право на личную неприкосновенность
- 25,4% - право на труд
- 24,3% - право на доступ к правосудию
- 19,2% - право на жилище
- 16,9% - право на личную и семейную тайну
- 16,9% - право на государственную защиту
- 16,5% - право частной собственности и свобода распоряжаться ею
- 13,3% - право на свободу передвижения и гражданства
- 13,3% - право на образование
- 12,2% - право на свободу получения и распространения информации
- 9,0% - право на свободу совести и вероисповедания
- 8,6% - право заниматься предпринимательской деятельностью
- 8,6% - право на свободу собраний
- 7,8% - право избирать и быть избранным в органы власти
- 7,5% - право на жизнь
- 3,9% - право выбора языка общения.

Как видим, в ответах ярославцев на вопросы социологического опроса на первое место среди нарушенных вышло право на медицинскую помощь, тогда как в обращениях к Уполномоченному этот вид прав занимает более скромную позицию. Напротив, право на жилище и право на свободу передвижения и гражданство, занимающие в иерархии тематики обращений к Уполномоченному по правам человека, соответственно, первое и третье места, в социологическом опросе выглядят не столь важными для респондентов. Подобная же ситуация наблюдалась и в прошлом году.

Такая разница в показателях может быть обусловлена несколькими факторами, но, в

любом случае, эти различия демонстрируют, что жалобы граждан как таковые являются важным, но не единственным источником для анализа состояния соблюдения прав и свобод человека и гражданина в регионе.

Подавляющее большинство обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека, можно назвать именно жалобами. 79,4% обращений содержали несогласие граждан с действиями или бездействием тех или иных структур и организаций, сообщали об их несвоевременной и неадекватной реакции. В качестве объектов жалоб граждан на первом месте оказались органы местного самоуправления – на них поступило 115 жалоб, или 15,7% от общего числа. 109 жалоб (15%) касались нарушения прав граждан различными коммерческими организациями: управляющими компаниями, банками, работодателями, недобросовестными застройщиками, а также коммерческими предприятиями с участием государственного капитала (Почта России, ОАО «РЖД» и др.). Жалобы на различные государственные структуры составили 13,4% (97 жалоб). Это жалобы на работу как федеральных органов (Пенсионный фонд РФ, Фонд социального страхования, Росреестр, Государственный архив), так и региональных органов государственной власти. Далее следуют суды различных инстанций: несогласие с принятыми ими решениями является предметом 87 жалоб, что составляет 11,9% от общего количества жалоб. 52 жалобы касались нарушения прав сотрудниками УФСИН по Ярославской области (7,2%). Объектом жалоб становились и правоохранительные органы (полиция – управления и отделы УМВД, прокуратура, следственный комитет) – всего на эти ведомства поступило 47 жалоб, или 6,5% от общего числа. На органы здравоохранения (в основном – на учреждения здравоохранения) поступило 24 жалобы (3,3%). Авторы 20 обращений (2,7%) жаловались на действия региональной миграционной службы (УФМС). Почти столько же – 19 жалоб (2,6%) – поступили на УФССП по фактам неисполнения судебных решений. На органы образования и на учреждения системы высшего и среднего образования поступило 9 жалоб (1,2%).

При этом более 150 обращений (20,6%) не содержали жалоб на конкретный орган или инстанцию: люди либо просили разъяснений и консультаций по способам защиты нарушенных прав в различных сферах, либо

объектом жалобы были физические лица. Сюда же относятся обращения к Уполномоченному, содержащие предложения по совер-

шению работ государственных и муниципальных органов.



Эти данные можно сравнить с результатами социологического опроса жителей Ярославской области.



Распределение суждений респондентов о том, какие органы власти, структуры и ведомства, по их мнению, допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области, в % к общему числу опрошенных

Как видно из сравнения, у тех, кто обращался к Уполномоченному, и у тех, кто отве-

чал на вопросы социологического исследования, в качестве органов, нарушающих права

человека, на первом месте стоят органы местного самоуправления. Как ни удивительно, но при опросе граждан на второе место среди структур, нарушающих права человека, вышел региональный парламент в лице его депутатов. При том, что к Уполномоченному не поступило ни одной жалобы на конкретных депутатов. А те обращения, в которых граждане писали о работе представительных органов, касались только вопросов совершенствования законодательной работы, принятия поправок, расширяющих спектр социальной помощи гражданам от государства. По-видимому, такой показатель в данных социологического опроса говорит о том, что при наличии проблематичных, тупиковых жизненных ситуаций, при нарушении прав граждан различными структурами, население видит первопричиной своих бед некорректное законодательное регулирование в различных сферах общественной жизни. Отчасти, конечно, эта взаимосвязь понятна: исполнительные органы власти работают в том нормативном поле, которое у них имеется, а устанавливают законодательные рамки государственной политики на региональном уровне именно депутаты ЯОД. Кроме того, часть нарушений прав, связанных с государственной помощью (льготы, субсидии, предоставление жилья, выплаты и т.п.), спровоцированных отсутствием бюджетных средств для их реализации, могут также опосредованно ассоциироваться у граждан с недоработками депутатского корпуса при формировании бюджета и распределении бюджетных средств. Как бы то ни было, статистика вещь упрямая. Это мнение граждан должно быть услышано и учтено государственными органами в работе. В свою очередь, как следует из обращений граждан к Уполномоченному, на втором месте находятся не депутаты Ярославской областной Думы, а коммерческие структуры, организации и предприятия. Это тоже повод для государства задуматься: организован контроль и надзор за коммерческими предприятиями по вопросам соблюдения прав граждан? Почему поступает большое количество жалоб на работодателей (по вопросам несоблюдения условий трудового договора, невыплаты заработной платы, незаконного увольнения и др.), на учреждения банковской сферы, на недобросовестных застройщиков? Но, безусловно, «почетное» первое место среди обращений этой подгруппы занимают многочисленные жалобы на управ-

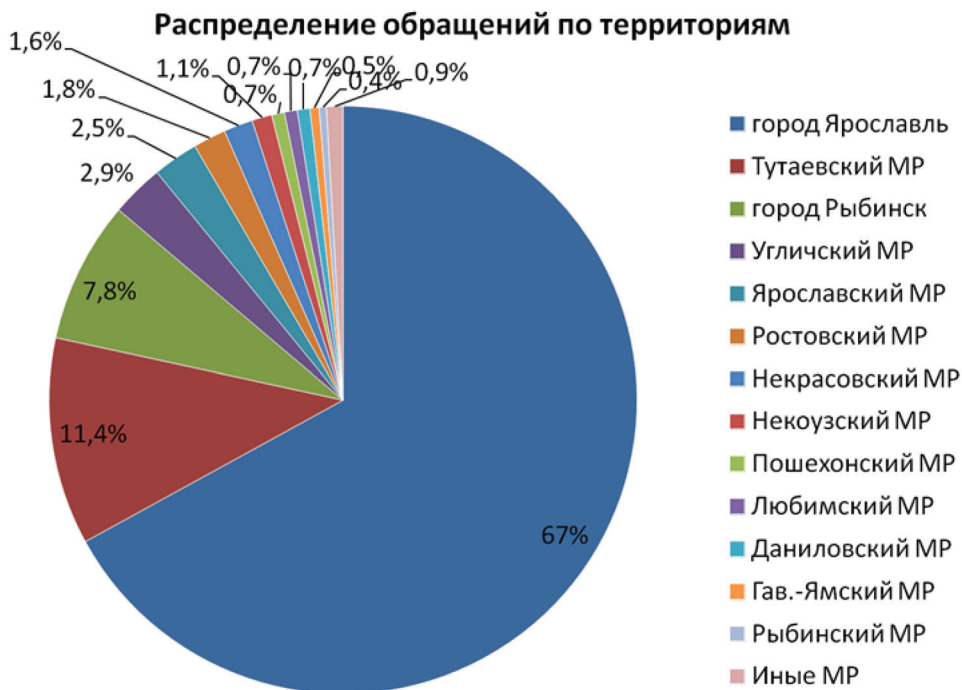
ляющие компании: граждане недовольны качеством управления, расчетами коммунальных платежей, невозможностью найти хоть какие-то рычаги влияния на управляющие компании. С одной стороны, перевод управляющих организаций на коммерческую основу имел под собой определенные основания, но, с другой стороны, дела в сфере жилищно-коммунального хозяйства зашли практически в тупик – редко удается воздействовать на управляющие компании, среди населения копится возмущение. Все это требует усиления государственного влияния в этой сфере, ужесточения ответственности управляющих компаний за нарушение прав граждан при оказании им услуг. В обоих списках «нарушителей» прав граждан примерно равномерно по иерархии распределились иные структуры, как по информации из обращений граждан, так и исходя из данных социологического исследования.

Статистика распределения жалоб и обращений по муниципальным образованиям Ярославской области сравнима с данными 2013 года: большинство жалоб и обращений поступили из областного центра – 67% от общего числа обращений, и лишь 1/3 – из других городов и муниципальных районов области:

- 11,4% - из Тутаевского муниципального района,
- 7,8% - из города Рыбинска,
- 2,9% - из Угличского муниципального района,
- 2,5% - из Ярославского муниципального района,
- 1,8% - из Ростовского муниципального района,
- 1,6% - из Некрасовского муниципального района,
- 1,1% - из Некоузского муниципального района
- 0,7% - из Пошехонского муниципального района,
- 0,7% - из Любимского муниципального района,
- 0,7% - из Даниловского муниципального района,
- 0,5% - из Гаврилов-Ямского муниципального района,
- 0,4% - из Рыбинского муниципального района,
- 0,9% - из города Переславля-Залеского, Брейтовского, Большесельского, Пере-

славского и Мышкинского муниципальных районов.

Наглядно эти данные представлены на диаграмме:



По количеству обращений, поступивших к Уполномоченному, лидирует город Ярославль. Доля обращений от жителей Ярославля составляет больше 2/3. Однако, меньшее число обращений из других муниципальных районов и городских округов связано не с тем, что там нет нарушений прав человека. Они есть, об этом свидетельствуют и результаты проверок, которые проводятся по обращениям граждан из различных муниципальных образований. Жителям многих муниципальных образований, особенно удаленным, бывает трудно попасть на личный прием к Уполномоченному по правам человека в областном центре. Значительное количество обращений из Тутаевского муниципального района вызвано, в первую очередь, тем, что именно там расположено единственное в регионе Специализированное учреждение временного содержания иностранных граждан, куда Уполномоченный регулярно выезжает и проводит личный прием.

Не поступало обращений к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области из Борисоглебского и Пошехонского муниципальных районов Ярославской области.

Уполномоченный в своей работе нацелен на максимально возможную помощь и содействие каждому из обратившихся к

нему граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства. Ведь при обращении к Уполномоченному, как к последней инстанции на своем пути к восстановлению прав, люди рассчитывают на неравнодушный, заинтересованный подход. Поэтому в первую очередь всегда рассматриваются варианты оказания различного рода содействия в восстановлении нарушенных прав или в принятии мер к недопущению фактов нарушения прав: это и правовые консультации заявителю с разъяснением дальнейшего порядка действий, и обращение в различные структуры, ответственные за нарушение права в той или иной сфере, это и проведение проверок по фактам нарушения прав граждан, и направление заключений Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в органы государственной власти или органы местного самоуправления по выявленным фактам нарушения прав и свобод человека и гражданина.

В случае, когда заявителями при обращении к Уполномоченному не были использованы все имеющиеся у них законные способы защиты своих прав и свобод, им давались разъяснения и правовые консультации в отношении предусмотренных законодательством форм и методов дальнейших действий по защите прав и свобод.

При анализе обращений, поступивших к Уполномоченному, их тематики и динамики становится явно видно, что в регионе по-прежнему имеет место ряд системных проблем в сфере соблюдения и защиты прав человека, которые требуют принятия действенных мер со стороны органов управления как на региональном, так и на местном уровнях. Конечно, изменяющаяся ситуация в стране и в Ярославской области обозначает новые сферы, в которых возникают вопросы охраны прав человека и гражданина: так, в 2014 году остро встали вопросы социальной, медицинской и материальной помощи гражданам Украины, вынужденно покинувшим

свою страну в связи с военными действиями и приехавшим в наш регион на временное или постоянное проживание, все острее начинает чувствоваться экономическая нестабильность, что сказывается и на благосостоянии граждан, и на их потребности в дополнительном социальном обеспечении, и на трудовой деятельности.

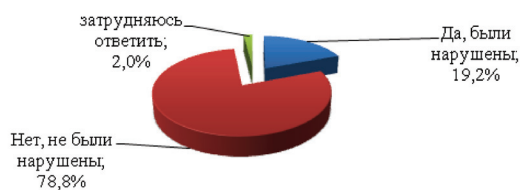
Далее будут подробнее рассмотрены те сферы, в которых, как видно из обращений к Уполномоченному, граждане считают свои права нарушенными. В первую очередь, следует обратиться к тем правам и свободам человека и гражданина, на нарушение которых поступило наибольшее число жалоб.

4. Право на жилище, на благоприятные условия проживания

Среди множества прав, которыми наделены граждане Российской Федерации, права на жилище, благоприятные условия проживания, владение, пользование и распоряжение землей, - являются одним из наиболее важных. С вопросами соблюдения данной группы прав сталкиваются многие люди. И для тех, кто отстаивал когда-то свое право на жилище, этот процесс чаще всего становился трудным и тернистым.

Жилищный вопрос – ключевой вопрос современного общества. Вполне очевидно, что право на жилище является одним из основополагающих прав для каждого человека и гражданина. Путем его реализации обеспечивается удовлетворение жизненно важной потребности: в крыше над головой, нормальных условиях отдыха, в тепле и безопасности. Из общего числа поступивших к Уполномоченному жалоб, более 30% обращений касались вопросов нарушения прав именно в жилищной сфере. И этот показатель превзошел остальные – почти треть заявителей, обратившихся к Уполномоченному, считают, что их конституционное право на жилище в той или иной мере было нарушено.

Примерно тот же показатель в результатах социологического исследования: 31,5% респондентов отметили, что в Ярославской области нарушается право на жилище. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 19,2% указали, что нарушалось их право на жилище.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на жилище, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

Это вызывает определенное беспокойство – по той причине, что право на жилище является одним из основных, гарантированных человеку прав, и проявление такого массового неудовлетворения со стороны граждан не может оставаться незамеченным. И органы государственной власти, и органы местного самоуправления должны обратить на это внимание и предпринять максимум усилий для того, чтобы не допускать нарушений прав человека в этой сфере.

В связи с произошедшими изменениями в экономической сфере нашей страны кардинально поменялись принципы обеспечения граждан жильем. Если раньше граждане могли быть уверены в том, что рано или поздно государство предоставит им благоустроенную квартиру по договору социального найма, что обеспечение граждан жильем лежит исключительно в плоскости бесплатного предоставления квартир, то на сегодняшний день мы имеем изменившийся в сути своей подход. Сейчас государство не обеспечивает

квартирами всех граждан. В связи с переходом к рыночной экономике, подход к вопросу о возможностях и способах обеспечения жильем граждан России изменился. Подавляющее большинство жителей нашей страны должны самостоятельно предпринимать меры по своему жилищному обеспечению: будь то покупка недвижимости или ее строительство. Конечно, действующее законодательство предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления способствуют расширению жилищного строительства и создают условия для осуществления права на жилище. Но обязанности по обеспечению жильем всех граждан у государства нет. В то же время, за ним сохраняются обязательства по обеспечению жильем незащищенных категорий граждан, тех, кто не может самостоятельно реализовать свое право по причине небольшого достатка, ограниченной трудоспособности и пр. Федеральным законодательством предусмотрен широкий круг льготных категорий граждан, которым жилье должно быть предоставлено во внеочередном порядке. Кроме того, за гражданами, нуждающимися в улучшении жилищных условий, сохраняется право на получение жилья от муниципальных органов, для этого необходимо встать на учет в соответствии с действующими нормами и претендовать на получение квартиры в очередном порядке. Право на жилище также предусматривает и гарантии государственной защиты человека от лишения жилища, которые реализуются целым рядом государственных структур.

То, что право на жилище закреплено в Основном законе и носит характер основного и неотчуждаемого права, имеет большое значение. Государство гарантирует соблюдение права на жилище и исполняет определенные обязанности по предоставлению малообеспеченным и другим указанным в законе категориям граждан жилых помещений; по расширению государственного и муниципального жилищных фондов, содействию развитию частного жилищного фонда и других форм обеспечения граждан жилищем; по обеспечению правильного распределения общественных жилищных фондов; по обеспечению гарантий устойчивого, стабильного осуществления права пользования жилищем.

В Ярославской области ситуация с обеспеченностью граждан жильем близка к сред-

ней по России. Действует Региональная программа «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011 - 2020 годы, принята и уже работает Государственная программа «Обеспечение доступным и комфортным жильем населения Ярославской области» на 2014-2020 годы. В рамках программы развиваются следующие направления: переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, и (или) с высоким уровнем износа; стимулирование программ развития жилищного строительства муниципальных образований Ярославской области; государственная поддержка граждан, проживающих на территории Ярославской области, в сфере ипотечного жилищного кредитования; государственная поддержка молодых семей Ярославской области в приобретении (строительстве) жилья; улучшение жилищных условий многодетных семей; улучшение условий проживания отдельных категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите; предоставление земельных участков гражданам, имеющим трех и более детей; формирование рынка доступного арендного жилья; обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2014 году в Ярославской области введено в эксплуатацию почти 633,989 тыс. кв.м нового жилья. Доля индивидуальных жилых домов в этом году составила 196,7 тыс.кв.м, и достигла 31% от общего ввода жилья, несколько сократившись по сравнению с прошлым годом. Доля многоквартирных жилых домов - 437,2 тыс.кв.м, что составляет 69% от общего ввода жилья. Ввод жилой площади на одного жителя в среднем по области составил 0,5 кв.м. По отношению к уровню 2013 года произошел рост объемов и темпов строительства жилья в регионе: показатель ввода жилья в 2014 году, установленный Министерством Регионального развития Российской Федерации для Ярославской области, выполнен на 114% . По сравнению с уровнем ввода жилья 2013 года рост объемов составил 130%. Это можно расценивать как положительную динамику: рынок жилья развивается, активно ведется строительство, что в немалой степени способствует повышению доступности жилья в регионе, сдерживанию

цен за квадратный метр жилья. В 2014 году средняя стоимость 1 кв. м. жилья составила: в областном центре – 59 тыс. руб., в остальных районах и городах региона – 54,5 тыс. руб. За последнее время на территории области идет увеличение доли малоэтажного жилья, а также жилья эконом-класса. Данная тенденция ведет к тому, что обеспеченность жильем постепенно растет. Малоэтажные дома и жилье эконом-класса – это как раз те категории жилых помещений, которые являются наиболее востребованными сегодня у населения. Это, безусловно, способствует реализации права на жилище.

Но данные позитивные тенденции в сфере строительства жилья, конечно, не говорят о том, что все проблемы в обеспечении граждан жильем решены. Далеко не всегда граждане могут самостоятельно приобрести жилье. Нуждающиеся в улучшении жилищных условий граждане встают в очередь на получение жилья по договору социального найма. Кроме того, в очередном и внеочередном порядке получают жилье от государства дети-сироты, ветераны, граждане, проживающие в ветхом и аварийном жилом фонде, и др. Часть обращений граждан к Уполномоченному о нарушении их права на жилище содержали именно просьбы защитить их права на предоставление жилых помещений от государства по договору найма.

Расселение ветхого и аварийного жилья

Так, граждане жалуются на длительное неисполнение органами местного самоуправления вступивших в силу решений судов по вопросу предоставления жилья по программе расселения ветхого и аварийного фонда жилья. Людям не предоставили жилье во внеочередном порядке, несмотря на то, что право такое у них было. Более того, граждане вынуждены были защищать свое право в суде. Но даже после принятия судом решения органы местного самоуправления не торопятся предоставить жилье. В качестве причин обычно выступает отсутствие финансовых возможностей для исполнения решений судов. Но, как нам известно, помимо данной категории граждан в «очереди из внеочередников» стоят уже годами и иные лица с судебными решениями на руках (например, лица,

страдающие тяжелыми формами хронических заболеваний). И их число только возрастает. В Ярославле очередь из внеочередников насчитывала в 2014 году от 165 до 203 человек.

Так, например, прокуратурой Дзержинского района г. Ярославля в ходе проверки исполнения жилищного законодательства установлено, что ряд домов в Дзержинском районе г. Ярославля признаны аварийными и подлежащими расселению сроком до 2010 года.

В нарушение ст.ст. 57, 85, 86, 89 Жилищного кодекса РФ жители домов в указанный срок не расселены, в связи с чем прокуратурой района в интересах 17 граждан в феврале, мае и декабре 2014 года предъявлены иски о возложении на мэрию г. Ярославля обязанности предоставить им жилые помещения по договору социального найма во внеочередном порядке. Исковые заявления удовлетворены, исполнение судебных решений находится на контроле прокуратуры района.

Источники проблемы лежат не только в плоскости износа жилого фонда или нехватки средств бюджетов, но и в судебной-правовой плоскости. Трактовка судами законодательства обуславливает рост числа лиц, претендующих на предоставление муниципального жилья зачастую без справедливых на то оснований. Сложилась судебная практика, когда и частные домовладения стали признавать непригодными для проживания. И несмотря на то, что собственник должен нести самостоятельно бремя содержания своего имущества, его ремонта, в том числе капитального, и риски утраты, суды обязуют ОМС предоставить указанным собственникам жилье по договору социального найма за счет средств муниципального бюджета, и эти граждане встают все в ту же очередь. При этом аварийное домовладение и земельный участок остаются в собственности гражданина (могут быть переданы в муниципальную собственность добровольно), что также не способствует оптимизации данного круга правоотношений. Так, если бы указанная собственность изымалась в пользу ОМС, ее реализация (в первую очередь – земли) могла бы пополнить бюджет, в том числе эти средства могли бы быть использованы по программам расселения.

Вторая причина, по которой граждане считают нарушенным свое право на предоставление жилья по программе расселения ветхого и аварийного жилья, это неудовлетворенность характеристиками предоставляемого жилья. Здесь есть примеры как реальных нарушений качества предоставляемого жилья, так и субъективного неприятия нового жилья (не нравится район города, не устраивает площадь, этаж и пр.). Все подобные случаи должны рассматриваться в индивидуальном порядке.

Обеспечение жильем детей-сирот

Отдельная категория обращений к Уполномоченному – это обращения, содержащие информацию о нарушении прав на обеспечение жильем детей-сирот. Как известно, проблема надления жильем по договору социального найма детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, остро стоит не только в нашем регионе. К Уполномоченному поступают обращения от заявителей из числа сирот-выпускников детских домов: они поступали и ранее, и в 2014 году. Речь здесь идет не о плановом предоставлении жилья детям сиротам. Для тех детей-сирот, которые включены в список на получение жилья, ситуация постепенно стабилизировалась – на сегодняшний день им чаще всего не требуется даже обращаться в суд за защитой своего права, а срок «ожидания» жилья невелик.

Речь идет о тех случаях, когда граждане не могут получить жилье вследствие того, что ранее органы опеки и попечительства в установленные законодательством сроки не исполнили свои обязанности по постановке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на учет нуждающихся в жилье. А если и предпринимали такие попытки, то не доводили процедуру до конца: не предоставляли необходимый пакет документов, не запрашивали нужные сведения в других регионах (если ребенок прибыл из другого региона) и пр. Следовательно, не будучи поставленными на учет, такие граждане в дальнейшем не учитывались при включении в список детей-сирот и лиц из их числа, который в дальнейшем является главным основанием для действий по предоставлению жилых помещений со стороны уполномоченных органов испол-

нительной власти. Когда граждане данной категории достигают возраста 23 лет, у них возникают проблемы при реализации своего права на жилище. Часть из них вообще не имели представления о том, что им положено жилье от государства, и узнали об этом уже в зрелом возрасте от других людей. Часть – предполагали, что жилье им положено, но потом обнаруживали, что в списках на получение жилья они не значатся. Им приходится долго бороться за восстановление своих прав на жилье. Во многом ситуации таких молодых людей схожи.

Складывается непростая ситуация. С одной стороны, человек являлся сиротой по всем документам, с другой стороны, он не может воспользоваться своими правами, поскольку не поставлен на учет как нуждающийся в жилье в положенные сроки. После вступления с 1 января 2013 года в силу изменений в Федеральный закон от 21.12.1996 №159 «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (введенных Федеральным законом от 29 февраля 2012 года №15-ФЗ), которые пересмотрели механизм и основания предоставления жилья указанным категориям граждан, многие из бывших сирот вообще лишились возможности претендовать на предоставление жилья, так как достигли возраста более 23 лет. И фактически многие из детей-сирот или лиц из числа детей-сирот на сегодняшний день не имеют достаточных оснований для реализации своего права на предоставление государством жилья по договору социального найма.

В настоящее время государством принимаются меры для более эффективной защиты прав указанной категории граждан. Так, в «Обзоре практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, жилищами» от 20.11.2013 года Верховный Суд РФ указал, что отсутствие указанных лиц на учете нуждающихся в жилых помещениях без указания конкретных причин, приведших к этому, само по себе не является основанием для отказа в удовлетворении требования о предоставлении им вне очереди жилого помещения. Но проблема заключается в том, что после вступления в силу (01.01.2013г.) закона №15-ФЗ до сформиро-

ванной в конце ноября 2013 года позиции судов без каких-либо возможностей реализации своего права на жилье осталась часть лиц, вышедших из числа детей-сирот, не поставленных вовремя на учет и достигших возраста 23 года. Этот «временной провал» в юридическом обеспечении реализации права сыграл негативную роль и требует законодательного урегулирования. Кроме того, часть граждан данной категории до ноября 2013 года уже получили в судебном порядке отказы в предоставлении жилья, иногда даже в нескольких инстанциях, и возможности обжаловать эти решения на сегодняшний день нет.

Обращение Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в региональную Думу с просьбой выступить с законодательной инициативой на федеральном уровне с целью урегулирования правового положения указанных лиц не привело к результату. В своем ответе законодательный орган сослался, в том числе, на позицию Верховного Суда, но не учел тот нюанс, о необходимости учета которого говорилось в обращении Уполномоченного: что имеется ряд граждан из числа детей-сирот, которые не имеют никаких перспектив реализации своего права на жилье, и чаще всего причина этого не в их бездействии, а в отсутствии осведомленности о своих правах. Таким образом, множество формальных юридических проволочек приводят к тому, что свою функцию социальной поддержки детей-сирот государство в части случаев выполнило не до конца.

Возникает вопрос: как получилось так, что органы опеки и попечительства не исполнили полностью свои обязательства в отношении указанных граждан по своевременной постановке на учет в качестве нуждающихся в жилье? Необходимо безотлагательно принимать меры по совершенствованию работы органов системы образования, ответственных за полную реализацию сиротами своих конституционных прав и свобод, чтобы не возникало ситуаций, в которых сироты или лица из числа сирот не реализовали и не имеют шансов на реализацию гарантированного им права на получение жилья. Здесь можно говорить о наличии как минимум неудовлетворительной информационной работы с такими людьми. В том возрасте, когда подрастающие дети-сироты вполне могут осознавать

и понимать свои права, с ними должна вестись постоянная разъяснительная работа со стороны представителей государства, в первую очередь, работников системы образования, о правах, которые у них имеются, о способах и механизмах, ограничениях и сроках реализации этих прав, об органах, ответственных за принятие решений в соответствующих сферах. И обязательно сиротам должны разъясняться возможности защиты своих конституционных прав.

Были в этой группе обращений еще более запутанные случаи.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., которая не может реализовать свое право на жилье как лицо, вышедшее из числа детей-сирот. Как выяснилось в ходе проверки, в установленные законодательством сроки К. не была включена органами опеки в списки детей-сирот для обеспечения жильем. Органы опеки предпринимали попытки включить ее в списки, но так как часть документов необходимо было запрашивать из архивов Республики Азербайджан (заявительница родилась на территории Азербайджанской ССР), эти свои попытки они не довели до конца, необходимый пакет документов не собрали и в списки ребенка-сироту не включили. О своем праве на получение жилья от государства К. узнала от совершенно чужих ей людей, когда ей было 22 года. К. обратилась в органы образования с заявлением о включении ее в список детей-сирот на получение жилья. В свою очередь, органы образования возложили на нее обязанность по сбору всех необходимых документов, в том числе справок из органов ЗАГС Азербайджана. Уполномоченный на тот момент уже занимался случаем К. и оказал ей содействие в коммуникации с иностранными государственными органами. Пакет документов был сформирован и подан в ОИВ Ярославской области.

Но, как ни парадоксально, на этот раз у органов образования появилась новая причина для отказа сироте К. Так, в ее заявлении в качестве адреса пребывания был указан адрес ее гражданского супруга в Вологодской области (у К. имеется регистрация по месту жи-

тельства в Ярославской области – в доме, где проживала при жизни ее опекун, но жилье это находится в сельской местности и давно пришло в непригодное для проживания состояние). Ссылаясь на то, что заявительница проживает в настоящее время на территории другого субъекта РФ, комиссия отказала ей во включении в список лиц из числа детей сирот, которым государство должно предоставить жилье. Аргументы К. о том, что в Ярославской области ей просто негде жить, нет средств на коммерческий найм жилья, и она вынуждена была временно поселиться у своего гражданского супруга, комиссией не были приняты во внимание.

Безусловно, такой подход органов власти и подобная практика по ущемлению прав и интересов детей-сирот возмутительны. Мало того, что свои функции государство не выполнило до достижения сиротой совершеннолетия, но и сейчас ей чинят препятствия в получении государственной помощи, ссылаясь на формальные аргументы. Не учтены юридические основания для включения в список, упущено время – на сегодняшний день К. достигла возраста 23 года и она по-прежнему не включена в список. Таким образом, ей не оставили никакого выхода из сложившейся ситуации, кроме как защищать свое гарантированное государством право в суде, что требует не только временных затрат, но и материальных вложений (государственная пошлина, оплата адвоката и пр.). Этого ли ожидает ребенок-сирота от государства? Таков ли должен быть подход органов власти к решению возложенных на них задач?

Известны и случаи, когда органам прокуратуры удается отстоять права детей-сирот. Так, Тутаевская межрайонная прокуратура предъявила претензии областному департаменту образования по поводу нарушения прав девушки-сироты. Департамент не включил 22-летнюю жительницу Тутаева в список детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, подлежащих обеспечению жилыми помещениями. Свой отказ ведомство мотивировало тем, что по состоянию на 01.01.2013 г. девушка не получала профессиональное образование по очной форме обучения и исключена из списка граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых по договорам социального найма во внеоче-

редном порядке. Прокуратура не согласилась с этим решением. Дело в том, что в закрепленном за сиротой помещении она проживать не может, что установлено комиссией по опеке и попечительству при Администрации Тутаевского муниципального района. Кроме того, девушка не утратила статус сироты, поскольку на момент обращения с заявлением о включении в список на обеспечение жильем она не достигла возраста 23 лет. В результате прокуратура обратилась в суд с требованием признать незаконным предыдущее решение комиссии Департамента образования Ярославской области и обязать ответчика включить сироту в список на получение жилья с первоначальной даты обращения. Решением Кировского районного суда Ярославля требования прокурора удовлетворены в полном объеме.

В тех случаях, когда удастся оказать содействие гражданам, разобраться в вопросе и сдвинуть дело с мертвой точки, конечно, возникает удовлетворение тем, что право гражданина на жилище удалось защитить и восстановить, что предусмотренные законом квадратные метры или субсидия на приобретение жилья были выделены. Но, в то же время, закономерно возникают вопросы: почему обязательства государства не были исполнены в соответствии с требованиями законодательства, почему понятие «разумные сроки», указанное в законодательных актах, на деле превращается в несколько долгих лет, почему попытки граждан собственными силами добиться соблюдения государством обязательств перед ними очень часто не приводят к должному результату.

Исполнение судебных решений в жилищной сфере

Чаще всего органы местного самоуправления, в ведении которых находятся вопросы предоставления жилья, ссылаются на то, что принятые судами решения о предоставлении гражданам жилья не могут быть исполнены в срок, так как в жилом фонде отсутствуют свободные жилые помещения. В результате судебные решения «копятся», а их исполнение идет катастрофически медленными темпами в связи с отсутствием в бюджете средств на приобретение в муниципальную собственность жилых помещений. В то же время, в

муниципальных бюджетах есть определенные траты несоциальной направленности, которые могли бы быть сокращены, но этого не происходит.

В свою очередь, расходы на приобретение жилья для обеспечения нуждающихся граждан урезаны настолько, что очередь на предоставление жилья по вступившим в силу судебным решениям растет. Например, в 2014 году в межрайонном отделе судебных приставов областного УФССП находилось 250 исполнительных производств с требованием обязать мэрию г. Ярославля предоставить только жителям аварийных помещений благоустроенное жилье. И значительная часть этих судебных решений не исполнялась с 2012 года. А ведь кроме них есть и иные категории граждан, имеющих право на внеочередное получение жилья.

Кроме того, уже сформировалась большая очередь из судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления выполнить капитальный ремонт в существующем жилом фонде. Порядка 80% всех многоквартирных домов Ярославля требуют срочного капремонта. Многим домам присвоена высокая степень износа – 62-69%. Но для признания их не пригодными для проживания нужно более 70%. И в этом вопросе муниципальные власти заняли странную позицию. Как заявил представитель департамента городского хозяйства мэрии г. Ярославля, «в большинстве случаев суды идут навстречу гражданам, совершенно не принимая во внимание доводы мэрии. В итоге уже сейчас мы должны по решению суда провести капитальный ремонт на сумму более 800 миллионов рублей, а в бюджете на ближайшие три года заложено в четыре раза меньше. Судебные приставы активно запрашивают у нас информацию об исполнении решений суда и привлекают к административной ответственности, если мы не укладываемся в сроки. А в сроки мы не укладываемся».

Депутаты муниципалитета даже предлагают мэрии написать подробное письмо в судебную коллегия, «чтобы судьи тоже понимали ответственность за те решения, которые они принимают». Более того, чтобы хоть как-то решить проблему, мэрия планирует подготовить муниципальную программу, по которой исполнение всех судебных решений по капремонту распределят на несколько лет. Но

для этого муниципалам, как они сообщили СМИ, нужно понимание и со стороны судебных приставов, и в областном правительстве, которое может помочь финансированием из регионального бюджета. Возникают справедливые вопросы: во-первых, как может расцениваться такое обращение к судьям – неужели у органов муниципальной власти есть сомнения в соблюдении судом принципов законности, справедливости и независимости при принятии решений (причем решения были приняты в пользу граждан многократно); каким образом муниципальная программа, распределяющая во времени исполнение судебных решений, будет соотноситься с действующим гражданским процессуальным законодательством и законодательством об исполнительном производстве?

Сложившаяся ситуация требует иного подхода. Нужно не пытаться диктовать суду, какие решения принимать, а изменить сложившийся порядок финансирования этой сферы. Дальнейшее «молчаливое согласие» и промедление может только усугубить как ситуацию с защитой прав граждан на жилище, так и довести органы местного самоуправления до банкротства. Органы государственной власти и органы местного самоуправления должны выработать совместное конструктивное решение имеющейся проблемы. Если для этого потребуется пересмотреть полномочия и распределение бюджетных средств, это нужно сделать. Люди не должны быть лишены права на жилище, на сохранение своего жилья в пригодном для проживания состоянии. Данное право должно реализовываться беспрепятственно, особенно когда речь идет об исполнении вступивших в силу решений суда.

«Нежилое» жилье

Иногда право на жилище приходится защищать в очень непростых ситуациях.

К Уполномоченному обратился гражданин Г. с просьбой о содействии в защите права на жилище ему и еще одной семье, состоящей из 5 человек (в то числе, несовершеннолетних и инвалида). Когда-то в далеком 1998 году все они приехали по приглашению директора муниципальной сельхозпредприятия в Ярославскую область, стали работать на данном

предприятия и получили обещанное им, как работникам, жилье. Кроме того, они были официально и бессрочно зарегистрированы по данному месту жительства. Но по прошествии лет граждане оказались под угрозой выселения. Так как здание принадлежало муниципальному району, в 2014 г. Администрацией муниципального района было принято решение выставить его на продажу через торги, и органами местного самоуправления в суд были поданы иски о выселении проживающих там людей. К удивлению же самих граждан, выяснилось, что помещения, в которых они проживают и зарегистрированы более 15 лет, оказались гостиницей и никаких прав на пользование ими как жилыми помещениями у граждан нет. Фактически всем им грозило выселение в кратчайшие сроки.

В ходе проверки выяснилось, что с юридической точки зрения органы местного самоуправления действуют правомочно. Прокуратура также встала на сторону ОМСУ. Но с точки зрения прав человека на жилище – ситуация почти безвыходная. Граждане не были проинформированы о назначении тех помещений, куда их поселили, не могли предполагать, что зарегистрированы они по месту жительства незаконно и что их могут выселить. По итогам изучения всех документов данного дела Уполномоченным было направлено ходатайство в адрес администрации муниципального района с просьбой отнестись к вопросу соблюдения прав граждан на жилище не с формальной точки зрения, а с точки зрения духа закона. Отрадно то, что органы местного самоуправления пошли навстречу, не стали предпринимать меры по выселению граждан и отозвали вышеназванный иск. На сегодняшний день прорабатываются различные варианты выхода из сложившейся ситуации, в том числе, приобретение за счет муниципальных средств жилья для оказавшихся в сложной ситуации шести граждан.

Долевое строительство жилья

Реализация гражданами права на жилище путем строительства или приобретения жилых помещений за счет собственных средств также сопряжена с определенными трудностями и нарушением прав граждан.

Часть обращений к Уполномоченному касались именно этой сферы.

В частности, это поднимает такой «большой» вопрос, как долевое строительство. Вполне понятно, что у дольщиков, годами ожидающих свои квартиры, терпение чаще всего кончается, люди возмущены, им кажется, что власти действуют медленно и неэффективно.

По информации областного департамента государственного жилищного надзора (далее – ДГЖН), по состоянию на 19.08.2014 в реестр граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов, и чьи права нарушены, включено 76 граждан. Проблемные объекты области, которые физически не введены в эксплуатацию, находятся на особом контроле УОИВ до момента фактического исполнения обязательств застройщика перед дольщиками. По каждому из таких объектов реализуются индивидуальные механизмы завершения строительства. План-график проведения мероприятий по решению проблем граждан-соинвесторов, пострадавших от действий недобросовестных застройщиков, ДГЖН ежемесячно представляется в Минстрой России. Министерством регионального развития РФ в конце 2010 года был сформирован реестр проблемных объектов долевого строительства. В указанный реестр вошли 12 объектов жилищного строительства (941 пострадавший дольщик), расположенных на территории Ярославской области. По состоянию на 31.12.2014 проблемы дольщиков решены следующим образом: 11 объектов - введены в эксплуатацию; предполагаемый срок завершения строительства последнего жилого дома и ввод его в эксплуатацию - 2 квартал 2015 года.

В качестве положительной практики по решению проблем долевого строительства можно расценивать изменения в региональном законодательстве. Так, в 2014 году Ярославской областной Думой был принят Закон «О внесении изменений в Закон Ярославской области № 68-з «О бесплатном предоставлении в собственность юридических лиц земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Изменения направлены на совершенствование механизма защиты интересов участников долевого строительства, чьи права были нарушены, и расширяют перечень обстоятельств для признания строящегося многоквартирного жилого дома про-

блемным объектом. В целях дополнительной защиты прав дольщиков были внесены изменения в Закон Ярославской области от 27 апреля 2007 г. № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Согласно новой редакции указанного закона, граждане, вложившие средства в долевого строительство многоквартирных домов на основании договоров участия в долевом строительстве и иных договоров в соответствии с гражданским законодательством РФ, признанные потерпевшими от действий (бездействия) застройщиков на территории Ярославской области, вправе безвозмездно получить земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности, под индивидуальное жилищное строительство в случае признания их потерпевшими в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации. Всего за период 2011 – 2014 гг. в Ярославской области потерпевшим дольщикам предоставлено 226 земельных участков под индивидуальное жилищное строительство.

В Ярославской области применяются единые для всех субъектов РФ критерии признания дольщиков пострадавшими, утвержденные Приказом Минрегиона России от 20.09.2013 №403 «Об утверждении критериев отнесения граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены, к числу пострадавших и правил ведения реестра граждан, чьи денежные средства привлечены для строительства многоквартирных домов и чьи права нарушены». Условия признания прав участников долевого строительства восстановленными действующим законодательством РФ в настоящее время не установлены. В связи с тем, что в Ярославской области ДГЖН не наделен полномочиями по осуществлению уголовного преследования и не является участником уголовного судопроизводства по делам, возбужденным в отношении должностных лиц организаций – застройщиков, нет достоверной информации о количестве возбужденных уголовных дел в отношении недобросовестных застройщиков и обвинительных приговоров судов в отношении них. В то же время, из сообщений в СМИ известно, что подобные уголовные процессы

имели место, по ним есть обвинительные приговоры в отношении недобросовестных застройщиков.

Но, к сожалению, при применении единых критериев не все случаи реальных проблемных объектов строительства попадают в официальный список, а граждане, соответственно, не признаются обманутыми дольщиками, пострадавшими от недобросовестных действий застройщика. Из общедоступных источников стало известно, что есть целая группа людей, которые по факту являются обманутыми дольщиками, хотя юридически не признаны ими.

Так, строительство в городе Ярославле жилого комплекса «Волжский» - пример такого незаконченного объекта. Этот проект был представлен перед В.В. Путиным, на межрегиональной конференции «Стратегия развития Центральной России до 2020 года», проходившей в Брянске 04.03.2011. В секции «Строительство» одним из победителей назван проект «Доступное жилье – жилой комплекс «Волжский» – Ярославская область (среднеэтажное и многоэтажное жилье на площади 4,5 г. в Ярославле). Люди попали в число обманутых. Они уже второй год не могут справиться новоселье. Въехать в свои новенькие квартиры они планировали еще в конце 2013 года. В декабре 2014 года обманутые дольщики вышли на митинг в центре Ярославля, пытаясь привлечь внимание к своей ситуации. «Я работала на трех работах, не воровала, чтобы эти несчастные метры получить. Для дочери для своей, чтобы она жила в хороших условиях, чтобы мой внук ни в чем не нуждался. И что я получила? Я стала из-за этой дурацкой стройки, из-за Журкина инвалидом третьей группы. Власти ничего не делают и не хотят делать. Мы обили все пороги», - говорит одна из дольщиц. Люди до сих пор вынуждены жить на съемных квартирах и платить ипотеку. Хотя когда они вкладывались в строительство семнадцатизэтажного дома в жилом комплексе «Волжский», они не могли даже предположить, что стройка может быть заморожена. Один из дольщиков так комментирует перспективы завершения строительства: «Мэрия,

прокуратура, администрация президента - все ссылаются на жилищную инспекцию. А она говорит у нее рычагов нет. Мы дождались тяжелой экономической ситуации, у нас вообще есть сомнения касаясь завершения строительства... Застройщик хочет инициировать процедуру банкротства, он хочет уйти от обязательств и власть у нас ничего не делает, чтобы у нас что-то решилось».

По результатам проверки ГЖИ было подтверждено нецелевое использование средств дольщиков на сумму 32 млн. руб. В декабре 2014 года обманутые дольщики вышли на митинг в центре Ярославля, пытаясь привлечь внимание к своей ситуации. В начале 2015 года, на момент написания настоящего доклада ситуация медленно, но корректировалась в лучшую сторону. В феврале все активы застройщика, не справившегося со строительством, были выкуплены другой фирмой. У граждан появилась хоть какая-то надежда на положительный исход дела, хотя, они мало кому и мало во что уже верят – долгие месяцы ожидания квартир подорвали доверие людей, нервы и здоровье...

«Точечная» застройка

Отдельная категория прав, которые нарушаются в жилищной сфере, это права на благоприятные условия проживания, которые часто ущемляются при застраивании существующих жилых кварталов. Конечно, строительство новых домов - это один из механизмов, способствующих реализации конституционного права на жилище. Однако порой стимулирование точечного строительства со стороны власти порождает проблемы, связанные с ущемлением других конституционных прав – прав на благоприятные условия проживания, на безопасность проживания. Ситуации, связанные с так называемой «точечной застройкой», являются одними из наиболее сложных для рассмотрения. Проблемы эти тянутся зачастую достаточно долго и на момент обращения к Уполномоченному заявителями бывают пройдены многие инстанции, в которых они пытались оспорить законность осуществляемого строительства и добиться восстановления своих прав на благоприятные условия

проживания. Сложность еще и в том, что за время хождения людей по инстанциям, проведения проверок и следственных действий строительство чаще всего не прекращается, и даже если в конечном счете принимается решение органа государственной власти или суда, подтверждающее наличие нарушений при строительстве, вернуть ситуацию в исходное состояние практически невозможно, объект как таковой уже построен, целесообразность его разборки ставится под сомнение.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области поступило несколько жалоб на нарушение прав граждан при осуществлении уплотнительной застройки. Но масштабы данного явления носят широкий характер: об этом можно судить как по сообщениям средств массовой информации, так и по сведениям из иных источников. К данной проблеме Уполномоченный по правам человека в Ярославской области привлекал внимание общественности и властей в мае 2014 года в рамках программы «Народный контроль» на «Радио-России Ярославль», посвященной точечной застройке, где обсуждались вопросы реализации и защиты как права на жилище, так и права на благоприятные условия проживания и на безопасное проживание в своем жилище.

Наиболее остро ситуация с точечной застройкой в Ярославской области сложилась в г. Ярославле. Это связано, в том числе с тем, что исторический центр Ярославля в 2005 году был внесен в список Всемирного наследия ЮНЕСКО, что накладывает дополнительные обязательства по сохранению объекта культурного наследия как на властные структуры, так и на лиц, осуществляющих работы по реконструкции или строительству в границах данной территории. Производится активная точечная застройка в очень привлекательных для инвесторов - с точки зрения коммерческой выгоды - кварталах в самом центре Ярославля.

Большой общественный резонанс получила история с использованием земельного участка в непосредственной близости от церкви Николая Мокрого (XVII век) в исторической части областного центра. Буквально в нескольких метрах от храма запланировано строительство жилого комплекса с подземной ав-

тостоянкой и развитой инфраструктурой. Для реализации этого проекта специально было произведено изменение вида разрешенного использования земельного участка. Строительство то разрешали, то отменяли по причине вмешательства прокуратуры, то снова разрешали – горожане терялись в догадках, какое же решение правомочно? В свою очередь, специалисты в области культуры и архитектуры отмечают, что последствия такого строительства для сохранности архитектурного ансамбля церкви не только непредсказуемы, но даже опасны: когда рядом начнут рыть котлован для подземной автостоянки и формировать свайное поле, в здании храма пойдут трещины, возникнет риск уклона церкви и колокольни, так как в данном месте проблемный грунт, что создает реальную угрозу сохранения Архитектурного ансамбля церкви Николая Мокрого.

Часть проектов точечной застройки затрагивают не только архитектурную сферу исторического центра города Ярославля, но и непосредственно угрожают реализации права на благоприятное проживание жителей близлежащих домов. Потребность такого строительства жители связывают исключительно со стремлением застройщиков к обогащению и получению сверхприбыли: минимизированы расходы на прокладку новых коммуникаций к дому, а вся нагрузка ложится на старые сети, что также беспокоит жителей квартала. В одном из обращений граждан о проведении точечной застройки в центре города Ярославля содержалась информация, которая еще раз подтверждает необдуманность проводимых строительных работ в существующей жилой застройке квартала в исторической части областного центра.

Так, при возведении строящегося здания, примыкающего к стене жилого дома, выяснилось, что по проекту окно одной из квартир имеющегося дома будет полностью закрыто крышей нового строения. Со стены другого жилого дома, к которому также должно примыкать новое здание, в процессе строительства демонтиро-

вали пожарную лестницу, а пожарные выходы были ликвидированы. Когда жильцы обоих домов обратились за защитой своих прав во властные структуры, им объяснили, что в проектной документации (прошедшей государственную экспертизу!) просто-напросто не были учтены такие «нюансы». Жители обратились за защитой своих прав в суд, разбирательство длилось почти год, а все это время строительство не прекращалось. Жители обратились к Уполномоченному. В рамках проверки, проведенной Уполномоченным по правам человека в ЯО, были выявлены также факты наличия многочисленных упущений со стороны органов власти при выдаче разрешения на строительство.

Уполномоченный активно содействовал гражданам в защите их прав, в том числе наблюдал за ходом судебных заседаний. Заявителям было рекомендовано просить суд о проведении выездного заседания, чтобы на месте убедиться в нарушениях, допущенных при строительстве. Отрадно, что суд очень внимательно отнесся к рассмотрению дела, исследовал все материалы, на месте изучил ситуацию и запросил проведение экспертиз. В итоге исковое заявление было удовлетворено – выданное разрешение на строительство было признано неправомерным.

При проведении проверки в отношении указанного случая выяснились и иные обстоятельства, говорящие о нарушении прав человека. Во-первых, было установлено, что строительство здания де-юре является строительством апарта-отеля (так как в данной территориальной зоне запрещено строительство жилых домов), а де-факто горожанам предлагается приобрести в строящемся здании квартиры, о чем свидетельствуют многочисленные рекламные объявления в СМИ, сети Интернет, на ограждении строительной площадки. То есть, можно говорить о том, что граждан вводят в заблуждение. Уполномоченным были направлены материалы по этому факту в прокуратуру области, но она ограничилась лишь выводами о нарушении закона о рекламе и направила материалы для рассмотрения в УФАС по Ярославской области. Причем, претензии прокуратуры были,

как ни удивительно, адресованы не застройщику, а агентству недвижимости, разместившему указанные объявления.

Покупка апартаментов в апарт-отелях, которые относятся к нежилой недвижимости, подчас для граждан представляется как покупка элитного жилья. И чаще всего покупатель не знает всех юридических последствий данной сделки: нельзя получить постоянную регистрацию по месту жительства, застройщик не обязан строить объекты социальной инфраструктуры, не действуют и не применяются нормы СанПиН, установленные для жилых помещений, действуют повышенные налоговые ставки и тарифы для владельцев такого «нежилого жилья», отсутствует право на социальное обслуживание по месту пребывания, а в случае несостоятельности застройщика дольщики не будут признаны пострадавшими в соответствии с действующим законодательством. Все эти факторы могут достаточно сильно повлиять на полноту реализации конституционного права граждан на жилище, особенно в условиях, когда строительство апартаментов приобретает распространенный характер. Строительство апарт-отелей – выгодное дело для девелоперов и застройщиков, а покупка площадей в них может быть привлекательной для определенной категории граждан. Но при отсутствии полной и достоверной информации о последствиях приобретения «квартир» в таких объектах возникает риск появления еще одной категории обманутых дольщиков. И этот риск необходимо предотвращать всеми мерами, и прежде всего, путем распространения достоверной и полной информации.

Во-вторых, описанное выше строительство стало примером нарушения прав граждан в еще одной сфере – сфере культурно-исторической. И это не единственный случай в регионе. В последнее время застройщиками применяется следующая схема в отношении объектов, имеющих историческую, культурную или археологическую ценность (чаще всего – частично разрушенный флигель, бывшие конюшни, подсобные помещения и т.п.) получают разрешение на регенерацию историко-градостроительной среды, которая подразумевает восстановление методами реставрации, реконструкции и/или строительства утраченных ценных качеств исторической среды. На деле же сносят строение и, не про-

водя археологических изысканий, строят на месте исторического объекта новое здание, значительно превосходящее предыдущее и по высотности, и по занимаемой площади, не только не вписывающееся, но даже искажающее якобы «регенерируемую историческую среду».

Но бывают и ситуации с точечной застройкой несколько иного характера. Речь идет скорее не о нарушении историко-архитектурных норм, а о нарушении норм градостроительного законодательства. Так, на земельном участке начинаются строительные работы. Имеется разрешение на строительство двухэтажного здания административного назначения. В итоге по завершении строительства граждане видят, что построен многоэтажный многоквартирный дом. Все попытки жителей квартала привлечь внимание властей к сложившейся ситуации и добиться восстановления своих прав не приводят к результатам. И эти факты не единичны. Застройщики выработали целую «технология» подобного незаконного строительства: сначала получают разрешение на строительство малоэтажного дома (данное строительство не подпадает под обязательный государственный контроль), а потом возводят многоэтажное здание и, таким образом, уходят от государственного контроля, нарушают нормы градостроительного законодательства. В построенном с нарушениями этажности здании возводится кровля, но нет никакой возможности ввести дом в эксплуатацию, так как он не соответствует заявленным в разрешении на строительство и в проектной документации параметрам. Таким образом, застройщик ставит органы местного самоуправления перед фактом: дом такой, каким я его построил, выдайте мне новое разрешение на строительство – на n-этажное здание. И городские органы управления вместо того, чтобы добиться через суд сноса незаконно возведенных этажей, в конце концов, выдают новое разрешение на строительство. Ситуация между застройщиком и городом улажена, а жители близлежащих домов чаще всего негодуют по поводу нарушения их прав (при несоблюдении градостроительного законодательства нарушаются нормы инсоляции, расстояния между домами, плотности заселения квартала).

В регионе обозначилась еще одна специфическая черта ведения уплотнительной за-

стройки: если раньше подобные проблемы чаще всего возникали в кварталах с уже сложившейся многоэтажной застройкой, то сегодня подобные ситуации складываются в так называемом частном секторе. Застройщики выкупают земельные участки у физических лиц и возводят многоэтажные (4-8-12 этажей) дома в непосредственной близости от расположенных рядом индивидуальных жилых строений. Причем, если территориальная зона застройки (Ж-1) позволяет возвести многоэтажный дом, то можно говорить о том, что законодательство при таком строительстве не нарушается, а страдают только соседи-собственники индивидуальных жилых домов: условия проживания становятся гораздо менее благоприятными, что также ведет к снижению рыночной стоимости их жилья. Но есть и иные случаи: территориальная зона застройки (Ж-4) позволяет возвести малоэтажные дома (не более 3-х этажей, на 2-6 квартир), а застройщик в нарушение всех норм законодательства, получив разрешение на строительство, возводит дом с превышением установленных параметров (большей этажности и с большим количеством квартир), что непосредственным образом нарушает права граждан-собственников индивидуальных жилых домов, расположенных в непосредственной близости от возводимого объекта, так как размеры нового строения при проектировании не были запланированы в таком объеме. Кроме того, при строительстве нарушаются нормы границ до соседних земельных участков и строений.

На сегодняшний день в Ярославской области не сложилась практика действенного подхода к предотвращению и пресечению нарушений при ведении уплотнительной застройки. В части случаев органы государственной власти, прокуратура или суд подтверждают наличие таких нарушений при строительстве. Но пока люди ходят по инстанциям, проводятся проверки и следственные действия, строительство чаще всего не прекращается (иногда даже при наложении судом обеспечительных мер в виде приостановления строительства). Гражданам, чьи права на благоприятные условия проживания были нарушены, застройщиком в лучшем случае предлагается незначительная материальная компенсация, которая не восполняет тот вред, который нанесен данным строительством.

Между тем, известно, что в других регионах имеется опыт сноса незаконно возведенных капитальных строений. Подобные меры не только восстанавливают нарушенные права граждан, но и предотвращают подобные нарушения в будущем и, таким образом, способствуют формированию условий соблюдения прав человека и гражданина.

Изменению ситуации могло бы способствовать совершенствование федерального или регионального законодательства: с целью защиты прав граждан можно внести в законы обязательство формировать земельные участки под строительство только на основании утвержденных проектов планировки территорий. Тогда точечная застройка будет уже хоть под каким-то регулированием нормативных документов градостроительной сферы. Кроме того, необходимо усилить муниципальный и государственный контроль, наладить взаимодействие с государственными органами строительного, земельного контроля и надзора, технического учета и инвентаризации объектов градостроительной деятельности, правоохранительными органами.

Довольно сложным является вопрос о том, как обеспечить своевременное привлечение заинтересованных граждан к обсуждению предлагаемого решения о застройке в существующем квартале. Чиновники, которые должны организовать обсуждение, не всегда заинтересованы в его проведении. Местные жители при проведении публичных слушаний по проектам планировки и межевания территории нередко не имеют реальных возможностей для выражения мнения, представления в уполномоченные органы предложений или замечаний для включения их в протокол публичных слушаний.

Причины могут быть разнообразны — от недобросовестного отношения к работе до возможной заинтересованности. Градостроительный кодекс РФ не предусматривает специальной ответственности должностных лиц за невыполнение предписаний о выяснении мнения граждан по поводу предполагаемого строительства. Соответствующие правила об ответственности должностных лиц следует включить в градостроительные нормативные акты. Иначе мы будем иметь формально соблюденную процедуру при отсутствии реального общественного обсуждения жителями

квартала важного для них вопроса. На сегодняшний день публичные слушания не стали действенным инструментом взаимодействия ОМС и граждан.

Проблема бездомности

Отдельного внимания в сфере защиты жилищных прав требует проблема бездомности. Она, безусловно, характерна и болезненна не только для Ярославской области. Причины и механизмы формирования бездомности различны. Неоднозначно и отношение со стороны властей и простых граждан как к самой теме, так и к людям, которые, будучи лишены права на жилище, оказались в тяжелейшей жизненной ситуации.

Вопросы помощи гражданам, у которых по разным причинам не оказалось крыши над головой, очень актуальны, требуют всесторонней оценки и всеобщей включенности. Тем более что мы можем предположить, что динамика ситуации в этой сфере не будет положительной в ближайшее время: на фоне видимых изменений в социально-экономической сфере, кризисных явлений в экономике, возможных сокращений работников предприятий можно ожидать роста необходимости все большей государственной и негосударственной поддержки лиц, которые нуждаются в ресоциализации. Необходимо уже сейчас думать о подготовке в таких изменениях, о совершенствовании механизмов ресоциализации бездомных. Эта тема находится в поле зрения региональных властей и общественных организаций, в регионе уже предпринимаются меры по содействию ресоциализации граждан, но этих мер явно недостаточно. Необходимо усиливать наши возможности в решении данных проблем.

На территории области действует только одно учреждение - «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий города Ярославля», - осуществляющее деятельность по предоставлению ночлега лицам мужского пола (34 места) без определенного места жительства и занятий (в первую очередь престарелым и инвалидам), сохранившим способность к самообслуживанию и активному передвижению, а также утратившим социально-полезные связи из числа лиц, освободившихся из мест лишения свободы и имевших до осуждения регистра-

цию в г. Ярославле. Имеющихся мест не хватает. Иных государственных или муниципальных учреждений для оказания помощи указанным категориям граждан не имеется. Фактически вся остальная деятельность по оказанию помощи бездомным осуществляется силами общественных организаций по их собственной инициативе: организация пунктов горячего питания для бездомных, палаточных городков на зимний период времени, открытие социальных магазинов бесплатных вещей (одежда, обувь, игрушки, бытовые предметы).

Активные и деятельные руководители Дома ночного пребывания и Ярославского отделения «Фонда мира» с целью содействия ресоциализации бездомных граждан даже организуют беспрецедентные акции: в 2014 году в спортивном комплексе «Атлант» состоялся футбольный матч между командами, состоящими из игроков без определенного места жительства. На футбольном поле сразились команды временных обитателей временного палаточного городка для бездомных под Толбухинским мостом и мужчин, содержащихся в МКУ «Дом ночного пребывания». Уполномоченный по правам человека поддержал эту инициативу. Ресоциализация лиц, оказавшихся лишены права на жилище, - крайне острая и важная социальная проблема, решить которую можно лишь совместными усилиями органов власти, общественных организаций и равнодушных граждан. Уполномоченный выразил надежду, что подобные мероприятия в Ярославской области обретут право на жизнь и будут способствовать социализации лиц, оказавшихся в сложной жизненной ситуации.

К сожалению, все попытки благотворительных фондов договориться о выделении городскими или областными властями отдельно стоящего здания, пусть и не в идеальном состоянии, для размещения там центра для проживания бездомных не увенчались успехом. Причем расходы по аренде государственного или муниципального имущества, косметический ремонт помещений, обеспечение функционирования центра общественные организации готовы были взять на себя. Конечно, выделение здания для размещения специализированного центра для бездомных во многом способствовало бы оптимизации процесса работы с ними: можно было бы организовать процесс постоянной медицин-

ской помощи, санитарной обработки бездомных, размещения бездомных как мужского, так и женского пола, организации процесса ресоциализации.

В 2014 году по-прежнему сохранялись определенные проблемы в сфере социально-организационной помощи бездомным: мешает ограниченность ресурсов – мало мест в доме ночного пребывания, причем только для лиц мужского пола, это очень мало для региона с населением 1,2 млн; не возобновлена в зимний период 2014-2015 гг. деятельность зимнего палаточного городка, в котором могли бы содержаться до 60 человек, причем отдельно женщины и мужчины; фактически прекратила свою деятельность дезинфекционная станция г.Ярославля, нет региональной нормативной базы по ресоциализации.

Бездомные нечасто обращаются в органы государственной власти. Многие из них сознают, что лишились жилья по своей вине или недосмотру. Некоторые просто не имеют представления о том, где можно проконсультироваться или получить помощь в восстановлении права на жилище, они потеряли надежду, смирились со своим положением. Тем не менее, за время работы Уполномоченного несколько бездомных граждан обращались к нему за помощью.

Положение граждан без определенного места жительства неоднозначно, также как меры их поддержки. Во-первых, это уличные бездомные, у которых нет места для ночлега. Они проживают в публичных местах (площадь, улица, вокзал и т.п.) или в подвальных помещениях. Эти люди нуждаются, прежде всего, во временном жилье, а также в реабилитации и социализации. Вторая группа – это бездомные, которые имеют возможность переночевать во временном приюте или другой организации временного ночлега. Эти граждане могут быть социально реабилитированы, подготовлены к самостоятельной жизни. Им необходимо предоставлять возможность заработать своим трудом на жизнь, снимать жилье или получить социальное жилье.

Наконец, существует группа высокого риска бездомности. Это люди, проживающие в ненадежной жилищной ситуации, под угрозой выселения, в связи с давлением со стороны других членов семьи, соседей и т.п. При неблагоприятном развитии ситуации такие граждане становятся бездомными. В подоб-

ных ситуациях очень велик риск лишиться права на жилище, и налицо потребность в комплексной социальной помощи. К этой же категории можно отнести выпускников учреждений для детей-сирот, которым не было предоставлено жилье. Они требуют особого внимания, так как не всегда готовы к самостоятельной жизни и рискуют оказаться на улице.

Коммунальные платежи

Еще одна проблемная сфера, в которой необходимы изменения, чтобы права граждан были соблюдены неукоснительно, это сфера ЖКХ. В частности, у жителей Ярославской области вызывает вопросы методика расчета размера платы за коммунальные услуги (электроэнергию на общедомовые нужды - ОДН). Появление в квитанциях на оплату коммунальных услуг новой строки вызвало сильную обеспокоенность жителей. Тем острее было недовольство, когда сумма за ОДН превышала сумму платежей за электроэнергию в квартире. То есть, например, пенсионер должен был заплатить за освещение подъезда больше, чем он платит за освещение и за работу бытовых приборов в своей квартире.

На личном приеме и в большинстве устных и письменных жалоб, поступивших по вопросам начисления коммунальных платежей, граждане заявляли о непонимании принципов расчета, о завышении сумм в платежках и т.п. Кроме того, заявители считают, что таким образом по некоторым видам коммунальных платежей энергетики или иные структуры компенсируют свои затраты на тех жильцов, которые имеют многомесячные долги по платежам.

После тщательного изучения вопроса, Уполномоченный пришел к выводу, что в этих механизмах расчета есть определенные недостатки. Методика расчета платежей за ОДН должна быть скорректирована, так как на сегодняшний день в большинстве случаев при несогласованности сроков снятия показаний с приборов учета и при наличии иных условий жители обременены повышенными платежами («двойной» учет из-за разницы в датах, несанкционированный забор ресурсов и др.). Фактически жители из своего кармана платят за несовершенную методику и за то, что постав-

щики вместо того, чтобы бороться с неплательщиками, выявлять несанкционированные подключения и причины технологических потерь, используют общедомовой узел учета, по которому получают деньги. Таким образом они защищают свои права. А как быть с правами жителей? Почему часть из них должна нести субсидиарную ответственность за других физических лиц? Уполномоченным было подготовлено обращение на имя Губернатора Ярославской области, в котором изложены предложения о внесении изменений в федеральное законодательство с целью урегулирования ситуации, в которой могут иметь и имеют место нарушения прав граждан. В ответе от государственных органов, сообщалось о том, что методика работает и внесение в нее изменений нецелесообразно. Но проблема не решена – граждане по-прежнему остаются заложниками этой ситуации, их права нарушаются.

Заявители часто жалуются Уполномоченному на нарушения при начислении коммунальных платежей: например, не всегда учитываются льготы, которые положены некоторым гражданам. Такие обращения поступают и в другие государственные органы. Так, прокуратурой Заволжского района г. Ярославля было установлено, что в результате неправильного составления ООО «Управдом Заволжского района» реестра льготополучателей в нарушение требований ст. 160 ЖК РФ жильцам многоквартирного дома не были предоставлены предусмотренные действующим законодательством меры социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг. По результатам проверки прокуратурой района руководителю управляющей организации внесено представление, по результатам рассмотрения которого всем жильцам произведен перерасчет платы за жилые помещения и коммунальные услуги, виновное должностное лицо привлечено к дисциплинарной ответственности.

Факт непредоставления компенсации на оплату коммунальных услуг был установлен также прокуратурой Ярославского района. Так, вышеуказанная компенсация не была предоставлена нанимателю жилого помещения по договору социального найма по причине наличия задолженности по оплате коммунальных услуг у собственника жилого помещения – администрации Курбского сельского поселения (до заключения договора социального найма). По результатам рас-

смотрения представления прокуратуры Ярославского района в адрес главы сельского поселения денежная компенсация нанимателю жилого помещения предоставлена.

Безусловно, необходимо вести планомерную работу для исключения подобных случаев нарушения прав граждан при начислении коммунальных платежей. Государственные структуры, ответственные за контроль и надзор в сфере жилищно-коммунального хозяйства, должны разработать практику выявления подобных случаев и недопущения нарушения прав граждан в этой сфере.

Право на землю

Проблемы реализации гражданами права на жилище часто связаны с правом на владение, пользование и распоряжение землей. В вопросах жилищного строительства немаловажное значение приобретают организация и регулирование порядка предоставления земельных участков под такое строительство, юридическое оформление прав на землю. Действующее земельное законодательство содержит нормы, обеспечивающие предоставление земельных участков для жилищного строительства.

Из поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2014 году обращений 4,2% составили обращения о нарушении права на землю. Это не очень большой процент, тем более что в подавляющем большинстве случаев заявленное нарушение права на землю не подтверждалось. К сожалению, граждане, не в полной мере владеющие информацией о действующих нормах законодательства, считают свои права нарушенными, однако проводимые проверки показывают отсутствие нарушений.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка М., жительница города Ярославля. Она пожаловалась на то, что органы местного самоуправления неправоммерно требуют от нее освобождения земельного участка в черте города, на котором она занимается ведением подсобного хозяйства: выращивает овощи, зелень и цветы. Проверка, инициированная Уполномоченным, показала, что нарушений прав гражданки М. в данном случае не усматривается, так как несколько лет назад она путем

самозахвата завладела данным участком и начала его обработку. Никаких правоустанавливающих документов на земельный участок у заявительницы не было и нет, отсутствуют они и в земельном управлении города.

Такие обращения поступали к Уполномоченному не только из областного центра. Самостоятельно занятые и много лет возделываемые гражданами участки муниципальной земли есть во многих населенных пунктах региона. Но в соответствии с картами градостроительного зонирования в черте городов зоны под огородничество не предусмотрены в принципе и не могли быть официально выделены. Гражданам приходится объяснять, что эта схема владения земельным участком не является законной, что свои намерения и права необходимо было оформлять сразу при начале использования земельного участка. Но пожилые люди, которые когда-то проявили предприимчивость и незаконно завладели землей, часто надеются на то, что в отношении земельных участков действует право приобретательной давности, когда гражданин, не являющийся собственником недвижимого имущества, но добросовестно, открыто и непрерывно владеющий им как своим собственным в течение пятнадцати лет, приобретает право собственности на это имущество. Но в отношении земли данное правило не работает: в юридической практике принято правило, что у земли всегда есть собственник, она не может быть ничьей.

Таким образом, граждане осуществляли самозахват не пустого и бесхозного участка, а изначально принадлежащего государству (в лице органов государственной власти или органов местного самоуправления).

Заявителям приходилось объяснять, что они неправы в своих рассуждениях и что права владения на данный земельный участок необходимо оформить в соответствии с действующим на сегодняшний день законодательством: обратиться в комитет по управлению муниципальным имуществом с заявлением о предоставлении земельного участка путем заключения договора купли-продажи либо аренды.

Можно с уверенностью сказать, что право человека на жилище, право на землю – одни из тех прав, реализация которых жизненно необходима каждому гражданину независимо от пола, возраста, состояния здоровья и принадлежности к тем или иным слоям населения. Законность в этой сфере как при постановке на учет граждан, нуждающихся в жилых помещениях, так и при предоставлении жилья на условиях социального найма (при заключении, исполнении и расторжении договоров найма) должна неукоснительно соблюдаться. Граждане должны быть обеспечены реальной возможностью иметь жилье и пользоваться им на различных основаниях: на праве собственности, по договору социального или коммерческого найма и т. д.

5. Право на доступ к правосудию

В Российской Федерации судебная защита прав и свобод каждого человека является одной из важнейших конституционных гарантий.

Понятие «правосудие» в широком смысле слова вбирает в себя большой круг правоотношений. Это и право на судебную защиту, гарантированное Конституцией, и право на справедливое разбирательство дела, на вынесение справедливого судебного решения. Вне зависимости от своего правового статуса, вне зависимости от гражданства, от наличия и степени вины – каждый должен получать доступ к правосудию, должен иметь возможность объективного досудебного расследования и судебного разбирательства в соответствии с законом.

В Конституции Российской Федерации закреплены основные принципы осуществления правосудия. В п.1 статьи 46 Конституции говорится о том, что каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Право на судебную защиту – не просто одно из конституционных прав. Это еще и способ отстаивать свое право или свободу в любой сфере, в которой человек считает свои права нарушенными. И это очень важно. Граждане рассчитывают на суд как на действенный инструмент эффективного восстановления нарушенных прав или предотвращения их нарушения. Именно суд ими рассматривается как орган, способный обеспечить государственные гарантии.

При этом судебное разбирательство априори должно быть основано на принципах открытости, равного доступа, разумности сроков, состязательности и равенства сторон, исполнения вынесенных судебных решений, права на судебный контроль, а также права на квалифицированную юридическую помощь. Осуществление правосудия должно идти с соблюдением принципов справедливости, независимости, честности и беспристрастности судей при осуществлении правосудия, максимальной эффективности, профессионализма, подчинения только Конституции и закону. Именно в таких условиях каждый человек сможет рассчитывать на объективное и внимательное рассмотрение дела, на вынесение законного, обоснованного, а главное, справедливого решения, что будет говорить о полном соблюдении его прав.

В этой связи, то проблемное поле, которое проявляется в процессе реализации права на доступ граждан к правосудию, вызывает особо острую реакцию у людей, если они видят несоблюдение принципов правосудия при обращении в структуры, ответственные за процесс защиты и восстановления прав: в полицию, в прокуратуру, в суд.

Задачами судопроизводства являются правильное и своевременное рассмотрение и разрешение дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан. Судопроизводство должно способствовать укреплению законности и правопорядка, предупреждению правонарушений и формированию уважительного отношения к закону и суду. По деятельности судебных органов люди в первую очередь судят о степени защиты их конституционных прав и свобод, о справедливости государства. Восприятие гражданами судебной системы может стать индикатором необходимости работы над ее совершенствованием, принятия мер для укрепления доверия граждан к суду и веры в справедливый суд. Должны быть исключены факты негативного характера, вызывающие снижение авторитета судебной власти, сомнения в объективности и беспристрастности суда.

Очевидно, что нет такой сферы общественной жизни, где абсолютно отсутствуют ошибки. Могут они встречаться и при отправлении правосудия. Безусловно, в качестве одного из механизмов отслеживания таких ошибок может выступать институт уполномоченных по

правам человека, для которого сигналами могут являться именно обращения граждан. Но в качестве механизма, исправляющего судебные ошибки, должна выступать исключительно судебная власть - суды вышестоящих инстанций. И каждая такая выявленная ошибка должна восприниматься исключительно в конструктивном русле: как сигнал о том, какая часть судебного механизма требует совершенствования или корректировки.

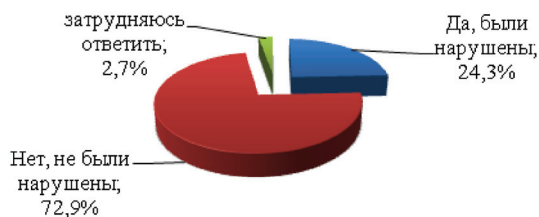
Необходимо, в то же время, отметить, что судебная система в России сегодня имеет очень большую нагрузку. Так, по данным за 2013 год на рассмотрение в районные суды области и к мировым судьям поступило 82 441 единица уголовных дел и материалов, 115712 гражданских дел. Среднемесячная нагрузка на судей по рассмотрению уголовных дел и материалов составила: по районным судам - 16 дел в месяц, по мировым судьям - 75,4 дела в месяц. По рассмотрению гражданских дел и материалов: по районным судам - 26,7 дел в месяц, по мировым судьям - 118,6 дел в месяц. Это колоссальная нагрузка на судебский корпус.

Для организации защиты прав граждан в такой сфере как судопроизводство, для повышения эффективности этой защиты и оказания помощи гражданам Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в рамках своей деятельности тесно взаимодействовал с прокуратурой области, со следственным управлением Следственного комитета Российской Федерации по Ярославской области, с УМВД по Ярославской области, с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации. По всем заявлениям, касающимся данной сферы, Уполномоченный обращался для проведения проверок в соответствующие органы.

Анализ поступивших к Уполномоченному жалоб свидетельствует о наличии ряда проблем, возникающих при реализации гражданами права на доступ к правосудию. Наиболее частой причиной обращений к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в сфере защиты права на доступ к правосудию является несогласие с вынесенным решением суда. Граждане не всегда готовы принять судебное решение, вынесенное не в их пользу, часто не соглашались с вынесением обвинительного решения суда и заявляют о своей невиновности, говорят о наличии сговора в судебной системе, когда и суды апелляционной и кассационной

инстанций оставляют решение суда первой инстанции без изменения. Обращения содержат просьбы об отмене судебных решений, их пересмотре Уполномоченным по правам человека в Ярославской области на основе справедливого разбирательства. При этом граждане жалуются не только на нарушение судами норм материального и процессуального права, но и на то, что процесс не всегда является независимым и беспристрастным. В адрес Уполномоченного по правам человека за 2014 год поступило 105 обращений граждан (14,7% от общего числа обращений) по вопросам осуществления права на доступ к правосудию (без учета статистики по судопроизводству в миграционной сфере): такие обращения содержали информацию о нарушениях в ходе производства по уголовным или гражданским делам или о несогласии с решением суда, которое было вынесено, по мнению заявителей, с нарушением их конституционных прав. Это вторая по количеству обращений сфера, о нарушении прав в которой говорят жители Ярославской области.

По данным проведенного социологического исследования доля респондентов, считающих, что в целом в Ярославской области не соблюдается право на доступ к правосудию, составила 23,1%. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 24,3% указали, что нарушалось их право на доступ к правосудию.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на доступ к правосудию, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

Зачастую граждане, не до конца представляющие себе специфику правозащитной деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, обращаются к нему с такими заявлениями и просьбами, которые находятся за пределами его компетенции. Среди обращений по вопросам нару-

шения права на доступ к правосудию большую долю составляют обращения, содержащие принципиальное несогласие с судебными решениями, содержащие требование повлиять на суд, либо изменить вступившее в силу судебное решение. Значительная часть таких обращений содержала просьбу дать оценку вынесенным судебным постановлениями и оказать содействие в их отмене, или даже «рассудить по справедливости», «вынести свой вердикт». В подобных случаях заявителям разъяснялось, что компетенция Уполномоченного по правам человека в Ярославской области не предполагает подмену функций тех или иных государственных органов, в том числе и судебных, и что в соответствии с конституционным принципом разделения властей, суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону, что исключает вмешательство любых должностных лиц в судопроизводство. Уполномоченный по правам человека, содействует обеспечению доступности правосудия для граждан, но не претендует на право пересмотра и оспаривания решений суда. При рассмотрении таких обращений гражданам разъяснялся установленный законом порядок обжалования судебного решения, способы дальнейших действий, оказывалась консультационная помощь.

Для Уполномоченного по правам человека обращения граждан – основной источник сведений для оценки ситуации с соблюдением прав и свобод человека в сфере судебной защиты. Общий анализ содержания таких жалоб дает определенную почву для обобщений, позволяет выявить те или иные проблемы: в чем люди видят недостатки системы судебной защиты, какие нарушения прав усматривают, какие аспекты процесса принятия судебных решений, возможно, требуют пересмотра на законодательном уровне.

Суть таких обращений различна. Это и несогласие с судебными решениями, которые, по мнению заявителей, носят несправедливый или необоснованный характер. В некоторых обращениях заявители выражают недовольство формальным проведением процессуальных действий в рамках судебного разбирательства. Часть обращений указывает с необоснованным

затягиванием сроков рассмотрения дел в суде, с вынесением приговоров в суде с нарушением конституционных прав граждан. Были отдельные сообщения об оказании давления на подследственных, о введении их в заблуждение относительно перспектив рассмотрения дел в судах в случае тех или иных действий обвиняемых или свидетелей.

Среди судебных решений, которые вызывают вопросы и несогласие граждан, выделяются, в частности, решения об избрании в качестве меры пресечения в период следствия содержание под стражей. Граждане ожидают более глубокой и убедительной аргументации при вынесении судом таких решений.

Достаточно сложная ситуация складывается с наличием порой прямо противоположных судебных решений не просто в сходных ситуациях, а даже при наличии у граждан идентичных обстоятельств и правовых оснований при рассмотрении дел (в частности, по искам к юридическим лицам). Такие решения не могут не вызывать возмущения заявителей. Тем более, если они вынесены одним и тем же судьей. При этом в ходе личного приема заявители прямо называют подобные различия в решениях проявлениями коррупции судебной системы.

Также заявители в своих обращениях жалуются на встречающийся скоропалительный и формальный подход при рассмотрении дел. Не всегда они видят со стороны суда реальную заинтересованность в тщательном изучении всех обстоятельств дела и желание разобраться досконально. Обращения содержат жалобы граждан на такое скоротечное рассмотрение дела, что оно укладывается буквально в минуты и гражданин не успевает даже сказать несколько слов в свое оправдание. Это, в частности, характерно для обращений, поступающих от граждан иностранных государств, в отношении которых приняты судебные решения о выдворении за пределы Российской Федерации.

Среди всех обращений по вопросам гражданства и миграции доля обращений, в которых заявители заявляют о несогласии с обоснованным, на их взгляд, судебным решением о выдворении за пределы территории РФ составила 50%. Здесь напрямую встает вопрос о скрупулезном и индивидуальном подходе в каждом случае. Соблюдение законности государственными органами не должно ставить под угрозу достойное существование челове-

ка, его право на личную и семейную жизнь, на воспитание собственных детей. «Выдворение ради выдворения» фактически ведет к оставлению человека без его социального окружения, без жилья и без средств к существованию. Безусловно, лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его принимать меры к правонарушителям из числа иностранцев, в том числе высылать их из страны, но подобные решения должны быть оправданы крайней социальной необходимостью и соответствовать правомерной цели, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод. В подобных ситуациях необходима более гибкая шкала учета личных, семейных обстоятельств каждого человека, наличия на иждивении несовершеннолетних детей. Должен быть обеспечен индивидуальный, дифференцированный, более тонкий подход к вопросу применения выдворения. Конкретные решения судебных решений по миграционным делам отражены в разделе «Право на гражданство, свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства».

Отдельную группу обращений к Уполномоченному составляют обращения по вопросам рассмотрения судами дел об условно-досрочном освобождении (УДО): осужденные жалуются на несправедливые, по их мнению, отказы в удовлетворении ходатайств об условно-досрочном освобождении при наличии положительной характеристики от администрации учреждения исправительной системы.

К примеру, Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, находясь в ИК-8, присутствовал при рассмотрении апелляционной жалобы Ярославским областным судом по делу об условно-досрочном освобождении одного из осужденных, проводившемся в режиме видеоконференции.

В деле, которое рассматривалось в присутствии Уполномоченного по правам человека, осужденный характеризовался администрацией как дисциплинированный, добросовестный работник, которому до окончания срока наказания осталось 2 месяца. Однако суд, опираясь на факты наличия у осужденного взысканий, вынесенных в период его на-

хождения в следственном изоляторе, отказал в условно-досрочном освобождении.

Данный эпизод можно рассматривать как характерный для Ярославской области, поскольку статистические данные показывают, что данное основание освобождения от наказания в нашем регионе применяется значительно реже, чем в других субъектах Российской Федерации.

Применение института условно-досрочного освобождения является острым и широко обсуждаемым в исправительных учреждениях области вопросом. Его экономное применение судами Ярославской области, по мнению осужденных, высказанному в беседах с Уполномоченным по правам человека, является фактором, отрицательно сказывающимся как на формировании у осужденных мотивов к исправлению, переоценке отношения к труду, так и на результатах разъяснительной, пропагандистской работы, ведущейся администрациями учреждений.

Уголовно-исполнительная система функционирует в условиях двойственности стоящих перед ней задач: с одной стороны – соблюдение интересов государства и общества, исполнение наказания, а с другой стороны – работа по исправлению осужденных имеющимися в распоряжении администрации средствами, охрана их законных интересов.

Активное применение условно-досрочного освобождения – вопрос дискуссионный, отражающий полярные позиции. Однако в любом случае не следует снимать со счетов тот факт, что данный институт предусмотрен Уголовно-исполнительным Кодексом Российской Федерации, что делает вполне обоснованными все притязания осужденных на его применение в установленном законом порядке.

Эти вопросы регулярно затрагиваются в обращениях к Уполномоченному и поднимаются при проведении личных бесед с осужденными во время посещения колоний. В последнее время наблюдается тенденция к снижению количества освобождаемых от отбывания наказания. За год количество условно-досрочно освобожденных от отбывания наказания сократилось на 8,5% и, соответственно, увеличилось количество осужденных, которым было отказано судом в условно-досрочном освобождении (с 608 до 628), в том числе с положительной характеристикой

администрации исправительного учреждения (с 253 до 277). При этом количество поданных прошений осталось неизменным относительно показателей 2013 года. Численность же осужденных, содержащихся в исправительных учреждениях Ярославской области, выросла. Фактически, получается, что при росте числа заключенных в регионе снижается и процент принятия судом решений об удовлетворении ходатайства об условно-досрочном освобождении, и количество освобожденных по УДО – 189 человек в 2014 году против 236 – в 2013 году. При этом в нашем регионе на протяжении долгого периода сохраняется относительно невысокое число ходатайств об УДО по сравнению с другими регионами, так же как и более низкий процент удовлетворения этих ходатайств судами. Отсюда возникает вопрос: в чем причина таких показателей? Насколько эффективно работает механизм условно-досрочного механизма в системе судопроизводства Ярославской области?

Отдельная черта работы судебной системы, которая просматривается в обращениях граждан, это стиль работы судей. Сюда относятся, например, предположения граждан о наличии определенной закрытости, внутренней корпоративности в системе отправления правосудия, которая выражается, в том числе, в возможном наличии скрытых связей представителей судов с другими элементами правоохранительной системы: со следствием, с прокуратурой (стороной обвинения в процессе), с адвокатурой (стороной защиты в процессе). Граждане считают, что не исключено наличие непроцессуальных связей в рамках осуществления правосудия, что имеется возможность тех или иных лиц влиять на решение суда. Кроме того, граждане, которым адвокат в качестве защитника предоставлен государством, жалуются на формальное и некачественное исполнение им своих обязанностей.

Еще один аспект снижения эффективности судопроизводства, о котором сообщают в обращениях граждане, это проблемы при исполнении решения суда. В сложившихся обстоятельствах, когда имеют место факты неисполнения принятых в пользу граждан судебных решений, само право на судебную защиту не реализуется.

Наличие значительного неисполненных решений суда подтверждается и из иных ис-

точников: если о частных случаях чаще всего можно узнать только из личного обращения, то о неисполнении решений суда в публичном поле становится известно достаточно широкому кругу лиц. Так, в Ярославской области, несмотря на активную работу, ведущуюся службой судебных приставов, остро стоит вопрос исполнения судебных решений органами местного самоуправления. Хотя, согласно статье 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», вступившие в законную силу судебные постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов Российской Федерации являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, а также для должностных, физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Действующее законодательство содержит широкий круг сфер ответственности ОМС перед гражданами. В частности, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, автодорожной деятельности и т.п. Это достаточно серьезный объем прав, реализация которых затруднена по причине неисполнения судебных решений органами местного самоуправления в связи с отсутствием финансовых средств на выполнение данных задач. Судебные приставы налагают штрафы за неисполнение решений судов, но исполнения решения суда как такового так и не происходит. Бюджет местного уровня не успевает за объемом судебных решений, и количество неисполненных решений растет, как снежный ком. Эта ситуация требует изменения подхода к обеспеченности полномочий органов местного самоуправления бюджетными средствами. Необходимо корректировать бюджетную политику и перераспределить на местный уровень финансовые средства для обеспечения исполнения судебных решений.

Примечательно, что с целью неукоснительного исполнения судебного решения служба судебных приставов нечасто, но все же использует такой способ принуждения к исполнению решения суда, как уголовное преследование.

Так, в 2014 году в Ярославской области реальный срок получила неплательщица алиментов. Мать отдала своего ре-

бенка в детский дом и отказывалась платить денежные средства на его содержание. В суде рассматривалось дело о неуплате алиментов. Причем на момент рассмотрения дела судом женщина уже была неоднократно судима за уклонение от содержания собственного ребенка. Но никакие меры УФССП не возымели действия. Районный суд по статье «злостное уклонение родителя от уплаты по решению суда средств на содержание несовершеннолетних детей» назначил должнице шесть месяцев лишения свободы. При вынесении наказания была учтена характеристика подсудимой, сведения о ее личности. Таким образом, системе правосудия пришлось применить жесткие меры. Теперь матери, оставившей своего ребенка без содержания, придется отбывать реальное наказание.

Еще раз хотелось бы отметить, что даже при условии, что не каждое из указанных в обращениях граждан нарушение прав со стороны судебных органов имело место на самом деле, к ним надо относиться со всем вниманием, как к своего рода «сигналу от общества», который должен быть обязательно услышан государственной системой.

На необходимость внимательного подхода к соблюдению прав человека в сфере судопроизводства указывают некоторые исследования. Так, по данным фонда «Общественное мнение», отрицательные оценки работы судов в массовом сознании ощутимо преобладают, особенно среди тех, кто имел опыт судебных разбирательств. Лишь менее четверти населения России – 24% опрошенных – оценивают деятельность судов положительно, а 40% – негативно. Среди тех же, кто лично столкнулся с судопроизводством (а это и есть та категория граждан, которая обращается к Уполномоченному по правам человека), доля негативных оценок возрастает до 62%.

В рамках проведенного в Ярославской области социологического исследования респондентам также было предложено ответить на вопрос, какие органы власти, структуры и ведомства, с их точки зрения, допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области. В этом списке суды заняли далеко не первое место – только 17,1% граждан указали судебные органы в качестве нарушающих права человека. На вопрос, куда бы они

в первую очередь обратились за защитой своих прав, граждане в 14,1% случаев называли судебные органы. Это третий по частоте упоминания государственный институт, куда граждане готовы обратиться за восстановлением своих прав и свобод.

Важно понимать, что при всем том, что восприятие гражданами судебной системы носит субъективный характер, специфика этой сферы такова, что «мифы» и домыслы, имеющиеся в обществе, в итоге могут начать восприниматься населением как факты. А это

уже будет влиять на доверие как к судам, так и к государству в целом.

В целях обеспечения права на справедливый суд важно повышать и правовую грамотность граждан в этой сфере, что играет существенную роль в предотвращении нарушений со стороны государства в процессе производства по делу и судебного разбирательства, равно как и при обжаловании судебного решения в предусмотренном законодательством порядке.

6. Права человека в местах принудительного содержания

Одно из ключевых направлений в работе омбудсмана - защита прав граждан, находящихся в местах ограничения свободы. Компетенция Уполномоченного в полной мере распространяется на граждан, находящихся в местах принудительного содержания, - в тюрьмах, исправительных колониях, следственных изоляторах и т.п. Очевидно, что люди, находящиеся по решению суда под стражей, ограничены в своих правах, однако отнюдь не бесправны. Имеющиеся у них права должны неукоснительно соблюдаться и защищаться в полном объеме.

Всего на территории Ярославской области расположено 9 учреждений службы исполнения наказаний, в которых по состоянию на конец 2014 года содержалось 7587 человек. Произошел незначительный рост числа лиц, содержащихся в учреждениях пенитенциарной системы.

В течение 2014 г. из мест принудительного содержания к Уполномоченному поступило 86 обращений. Это 11,8% от общего числа обращений (в 2013 году - 13%). В их числе: 36 обращений из следственных изоляторов, расположенных на территории Ярославской области, 47 обращений - из исправительных колоний региона и ЛПУ системы исполнения наказаний.

В 2014 году при работе с письменными обращениями арестованных и осужденных значительно меньше проявлялась проблема оперативной пересылки писем и обращений осужденных и арестованных из колоний и следственных изоляторов через учреждения Почты России. Лишь один человек пожаловался на сложности в отправке писем Уполномоченному и в прокуратуру, но факты,

указанные в его обращениях, проверкой не подтвердились. Иных сообщений о невозможности написать родственникам или обратиться в специализированные структуры от осужденных или подследственных не поступало.

С целью контроля за условиями содержания осужденных и арестованных, состоянием соблюдения прав человека и гражданина в учреждениях, ограничивающих свободу, Уполномоченный неоднократно выезжал в исправительные колонии и следственные изоляторы, расположенные на территории области, как в плановом порядке, так и в связи с поступившими обращениями и сигналами (письменными, по электронной почте или по телефону). В течение года Уполномоченный посетил все учреждения УФСИН, расположенные на территории Ярославской области. В некоторых из данных учреждений Уполномоченный побывал неоднократно.

Каждое посещение исправительных учреждений, независимо от того, было ли оно связано с конкретным обращением гражданина или проведено в рамках плановой работы, позволяло получить информацию о соблюдении прав человека в местах принудительного содержания, как говорится, из первых рук. Уполномоченный неформально беседовал с лицами, отбывающими наказание или арестованными, выяснял, есть ли жалобы и обращения, а также объявлял официальный личный прием, на котором арестованные, подследственные и осужденные могли подать обращения и жалобы на нарушение их конституционных прав. Всего в ходе посещений мест лишения свободы за 2014 год Уполномоченным было принято более 50 человек.

Ряд обращений касались нарушений порядка уголовного судопроизводства и вопросов условно-досрочного освобождения. Часть вопросов относились к условиям содержания, бытового обеспечения, санитарных и гигиенических мероприятий. На условия пребывания, режим и порядок жаловались 21% обратившихся из мест лишения свободы. Они поднимали в своих обращениях такие вопросы, как допуск к осужденному или арестованному адвоката (защитника), отказ в предоставлении свиданий, возможность получения общедоступной информации – радио, ТВ и др.

Так, к Уполномоченному обратилась супруга одного из осужденных, отбывающих наказание в колонии на территории Ярославской области. Она пожаловалась на то, что руководство учреждения отказало ей в свиданиях с мужем для оказания ему юридической помощи. Дело в том, что супруга осужденного в уголовном процессе выступала в качестве его официального защитника, что подтверждалось судебными документами. По ее мнению, все права, предоставляемые защитникам УПК РФ, не прекращают свое действие и после вынесения судом приговора, так как на этапе пребывания в колонии осужденный должен иметь право получать помощь защитника для подготовки материалов для обжалования судебного решения. Отказ администрации исправительного учреждения в предоставлении неограниченного количества свиданий осужденного с защитником гражданка воспринимала как нарушение его прав на получение юридической помощи. Представители же УФСИН настаивали на том, что статус защитника в уголовном процессе прекращает свое действие после вступления приговора в силу.

Уполномоченный, изучив все документы, согласился с доводами заявительницы и провел проверку указанных фактов. Кроме того, он обратился в органы прокуратуры, полномочные установить наличие или отсутствие нарушений прав человека в данной ситуации. Прокуратура согласилась с доводами Уполномоченного по правам человека. Совместными усилиями удалось добиться того, чтобы УФСИН изменило свою позицию по организации

свиданий защитника, который в то же время является супругой осужденного. Заявительнице была предоставлена возможность оказания юридической помощи супругу в полном объеме.

К Уполномоченному поступило обращение гражданки И., содержащейся в СИЗО-1 г. Ярославля, в котором она жаловалась на то, что ей неправомерно отказывают в организации свиданий с близкими родственниками. Причем у гражданки на руках было судебное Постановление, которым было признано незаконным постановление следователя, в чьем производстве находится дело, об отказе в предоставлении арестованной свиданий с мужем и матерью. Запрет на свидания длился несколько месяцев. Суд обязал устранить допущенные нарушения должностных лиц. Свидания были возобновлены, но через некоторое время ситуация повторилась: фактически И. снова была лишена возможности видеться с родственниками. Как следовало из обращения арестованной, она устно была обвинена следователем в затягивании производства по делу (адвокат находился на больничном, а затем в отпуске) и поэтому будет лишена «возможности видеться с семьей, пока не явится адвокат» и будет ежедневно конвоироваться в ИВС. Взамен подсудимой было предложено согласиться на участие в следственных действиях с адвокатом по назначению. Подобные заявления были расценены гражданкой И. как прямое нарушение ее конституционных прав.

Действительно, право на частную, семейную жизнь является гарантированным конституционным правом граждан. У лиц, содержащихся в местах лишения свободы, данное право не может быть отнято: оно ограничено, но никак нельзя лишать арестованных возможности общаться с членами семьи и родственниками. Конституционный Суд РФ в определении от 17.06.2010 г. № 807-О-О указал, что ч.3 ст.18 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» не может быть истолкована как предоставляющая лицу или органу, в производстве которых находится уголовное

дело, возможность отказывать обвиняемому (подозреваемому) в осуществлении его права на свидание с родственниками Тем более, что нарушение права в данном случае усугублялось оказанием давления на подсудимую. К сожалению, жалобы на данную ситуацию, направленные гражданкой И. в следственный комитет и в прокуратуру, не помогли ее исправить: обращения были перенаправлены непосредственному руководителю указанного следователя. Уполномоченным была проведена проверка указанных обстоятельств, были проведены беседы как с представителями следствия, так и с администрацией исправительного учреждения.

Волновали осужденных и вопросы медицинского обеспечения – такие, как проведение регулярного обследования хронических больных, соблюдение норм дополнительного питания для ВИЧ-инфицированных, своевременная передача доставленных родственниками лекарств.

Непосредственно в адрес Уполномоченного поступило 11 обращений из мест лишения свободы, в которых арестованные и осужденные жаловались именно на непредоставление или ненадлежащее предоставление им медицинского обслуживания. Практически во всех случаях граждане оценивали оказываемую им медицинскую помощь как недостаточную. Уполномоченный по каждому такому случаю оперативно связывался с руководством учреждений исполнения наказаний. В основном эти проблемы совместными усилиями удавалось достаточно быстро решить, медицинскую помощь граждане получали.

О наличии определенных проблем в этой сфере говорят и данные, поступившие из территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области: в 2014 году в эту инстанцию поступило 2 обращения об отказе осужденным гражданам в оказании медицинской помощи, в том числе, содержащие сведения об отказе в освобождении от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью.

Так, в результате проверки ФКУЗ МСЧ №76 ФСИН по жалобе гражданина Д. выявлено нарушение сроков установления клинического диагноза, невыполнение полного комплекса диагностических мероприятий, а также несвоевременная подготовка документов о пересмотре срока отбывания наказания. В ходе

проверки были подготовлены необходимые медицинские заключения, позволившие в дальнейшем освободить заключенного от дальнейшего отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью.

Чаще всего осужденные настаивали на проведении более полного медицинского обследования или на осмотре врачами узких специальностей. Не всегда достаточно оперативно или в разумные сроки им организовывали данные консультации. Связано это с тем, что врачи узких специальностей отсутствуют в штате подразделений медслужбы системы исполнения наказаний, обслуживающих исправительные учреждения, соответственно, для проведения полномасштабного обследования и консультирования приходится организовать выезд с конвоированием осужденного за пределы учреждения, а на это не всегда есть время и ресурсы. Но, в любом случае, данное объяснение не является достаточным. Вся необходимая медицинская помощь, в полном объеме и в необходимые сроки должна быть организована для лиц, арестованных или отбывающих наказание, администрацией учреждений системы исполнения наказаний. Нельзя ссылаться на отсутствие автотранспорта, конвоя и других факторов, не сопоставимых по важности с жизнью и здоровьем человека.

В целом медико-санитарная обстановка в учреждениях системы исполнения наказаний области за 2014 год оставалась стабильной. Не было допущено «вспышек» инфекционных заболеваний и массовых отравлений среди находящихся в учреждениях лиц. Общая оснащенность медицинских подразделений (учреждений) медицинским оборудованием, техникой и инвентарем на сегодняшний день позволяет оказывать медицинскую помощь лицам, содержащимся в местах лишения свободы, в предписанных объемах.

Из общего числа обращений из мест лишения свободы 27% содержали жалобы на действия сотрудников УФСИН. Граждане жаловались на применение спецсредств, избивание, необоснованные наказания. Часть обращений касалась вопросов неисполнения администрацией учреждения тех полномочий и юридических функций, которые на них возложены: отказ в заверении доверенности, отказ в выдаче копий документов (например, копии паспорта) для подачи иска в Европейский суд по правам человека.

В сентябре 2014 года к Уполномоченному обратился осужденный Т., который пожаловался на неправомерные действия со стороны сотрудников учреждения. Более того, он заявил о наличии личной неприязни в отношении него со стороны одного из работников УФСИН, в связи с чем сложилась ситуация, в которой количество взысканий у осужденного увеличилось в разы, а это, в свою очередь, впоследствии могло негативно сказаться при прошении об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания. Заявитель просил содействовать ему в переводе в другое учреждение для дальнейшего отбывания срока наказания.

По обращению Уполномоченного администрацией учреждения была проведена проверка этой ситуации, которая не подтвердила доводы, изложенные в жалобе. В то же время, отрадно отметить, что в конце октября 2014 года из УФСИН по Ярославской области пришло сообщение о том, что заключенный Т. был переведен для дальнейшего отбывания наказания в другое учреждение системы исполнения наказаний в Ярославской области.

Пятая часть обращений из мест лишения свободы касалась вопросов вынесения несправедливого приговора суда, просьбы о его отмене, пересмотре на основе справедливого разбирательства Уполномоченного. Иногда граждане в своих обращениях прямо писали: «Прошу Вас вынести свой вердикт...», «Прошу отменить решение суда и направить дело на повторное расследование», «Прошу Вас справедливо рассудить» и т.д., и т.п.

При этом граждане жалуются не только на нарушение судами норм материального и процессуального права, но и на то, что процесс не всегда является независимым и беспристрастным. Это, конечно, особая, очень специфическая область. Очевидно, что нет такой сферы общественной жизни, где абсолютно отсутствуют ошибки. Могут они встречаться и при отправлении правосудия. Безусловно, в качестве одного из механизмов выявления таких ошибок может выступать институт уполномоченных по правам человека, для которого сигналами могут являться именно обращения граждан. Но в качестве механизма, исправляющего судебные ошибки, выступает исключительно судебная власть (суды вышестоящих инстанций). И каждая такая выяв-

ленная ошибка должна восприниматься не как «раздражающий» или негативный фактор, а исключительно в конструктивном русле: как сигнал о том, где требуется совершенствование или корректировка.

В подобных случаях заявителям разъяснялось, что компетенция Уполномоченного не предполагает подмену функций тех или иных государственных органов, в том числе и судебных, и что в соответствии с конституционным принципом разделения властей, суды осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли, подчиняясь только Конституции Российской Федерации и закону, что исключает вмешательство должностных лиц, в том числе Уполномоченного, в судопроизводство. Уполномоченный по правам человека содействует доступности правосудия для граждан, помогает, но не претендует на функцию пересмотра и оспаривания решений суда. Результат рассмотрения жалобы Уполномоченным может расцениваться исключительно как рекомендация, как разъяснения, которые сами по себе не влекут для заявителя правовых последствий, но могут помочь сориентироваться в ситуации. Независимость судей – основополагающая черта отправления судопроизводства, заложенная в самой сущности судебной системы, являющаяся одним из условий беспристрастности суда. Согласно статье 118 Конституции Российской Федерации, правосудие в Российской Федерации осуществляется исключительно судами, соответственно Уполномоченный по правам человека не имеет права и компетенции сомневаться в справедливости вынесенного решения и предпринимать меры по проверке, пересмотру или отмене принятых судами решений. Уполномоченный по правам человека всегда в таких случаях давал гражданам разъяснения относительно имеющихся у них возможностей в установленные законодательством сроки обжаловать несправедливо вынесенный, по их мнению, приговор, а также о механизмах восстановления пропущенных сроков, если для этого есть основания.

В тех случаях, когда посещение учреждений системы исполнения наказаний проходило совместно с руководством УФСИН, ряд вопросов удавалось прояснить или решить на месте. По ряду обращений граждане получали правовые консультации, по некоторым жалобам были инициированы проверки фак-

тов, на которые указывали осужденные или арестованные. Осужденным всегда разъяснялись возможности самостоятельных действий по защите своих прав, включая возможности и правила обращения к Уполномоченному по правам человека, в Общественную наблюдательную комиссию по общественному контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, а также в прокуратуру по надзору за исправительными учреждениями.

Во время посещения учреждений уголовно-исполнительной системы Уполномоченным проверялись условия содержания осужденных и заключенных под стражу: качество питания, состояние жилых помещений отрядов, камер СИЗО, штрафных изоляторов, помещений карантина, комнат свиданий, производственных блоков и учебных помещений школ и ПТУ, где в колониях ведется обучение осужденных по различным специальностям. Особое внимание Уполномоченный уделял условиям содержания под стражей несовершеннолетних граждан, беременных женщин и матерей с грудными детьми, оказанию медицинской помощи осужденным и следственно-арестованным. К сожалению, в 2014 году произошло небольшое снижение выделенных из бюджета финансовых средств на обеспечение учреждений и органов УИС Ярославской области, в частности, среднесуточная стоимость питания по минимальной норме для осужденных по региону за 2014 год составила 60,96 руб., в то время как в 2013 году на эти цели выделялось 61,72 руб. А если учесть, что с каждым месяцем цены на продукты питания только растут, то возникают опасения, что качество питания лиц, содержащихся в местах лишения свободы, может снизиться в связи с уменьшением бюджетных ассигнований на их содержание.

Уполномоченный отмечает, что условия содержания, уровень обеспечения арестованных и осужденных необходимыми повседневными принадлежностями, питанием в учреждениях, осуществляющих исполнение наказаний, соответствует установленным нормативам. Во многих из учреждений были проведены работы по расширению инфраструктуры, по текущему и капитальному ремонту, по подготовке к зиме, по улучшению бытовых условий как в местах пребывания лиц, содержащихся под стражей, так и в местах несения службы сотрудниками, шло со-

вершенствование материально-технической базы учреждений. В частности, в нескольких учреждениях была произведена замена окон в общежитиях. В некоторых учреждениях были выполнены запланированные на 2014 год работы по бурению артезианских скважин. Отдельно хотелось бы отметить, что в рамках пенитенциарной системы в Ярославской области на протяжении последних лет активно шло строительство храмов, строительство и оборудование помещений для отправления религиозных обрядов арестованными и осужденными.

Порой вопросы, касающиеся соблюдения прав арестованных и осужденных, носят не системный, а ситуативный характер и требуют незамедлительной реакции Уполномоченного. Причем это могут быть как звонки или сообщения от граждан, чаще всего родственников или знакомых осужденных, так и сообщения в средствах массовой информации. Уполномоченный не оставлял такие «сигналы» без внимания и оперативно выяснял, имеет ли в действительности место нарушение прав осужденных, и какие меры необходимо предпринять для восстановления этих прав, если они были нарушены.

К Уполномоченному обратилась гражданка Ж., мать одного из осужденных. Она пожаловалась на то, что администрацией учреждения, где отбывал наказание ее сын, и следственными органами всячески скрываются сведения, касающиеся его гибели.

По данному заявлению Уполномоченный по правам человека в Ярославской области связался с руководством УФСИН, обратив внимание на необходимость объективной оценки ситуации, проведения тщательного расследования с соблюдением всех процедур и подробного информирования матери погибшего заключенного.

С этим же трагическим случаем было связано еще одно обращение к Уполномоченному: в ходе проведения расследования по факту гибели осужденного, сына Ж., на нарушение прав и на оказание давления со стороны администрации учреждения пожаловались двое других заключенных.

Так, к Уполномоченному обратилась жена осужденного Х. Она заявила, что со стороны сотрудников исправительного учреждения, где отбывает наказание ее сын, на него оказывается давле-

ние. Кроме того, он испытывает давление и со стороны отдельных осуждённых отрицательной направленности. Поводом к притеснениям стало то, что Х. по телефону дал интервью СМИ в связи с гибелью другого заключённого. Изначально инцидент с его гибелью подавался как несчастный случай, затем было возбуждено уголовное дело по факту нанесения тяжких телесных повреждений, повлекших смерть. В своём интервью Х. критически отозвался о роли администрации ИУ в данном деле, а также дал обвинительные показания в отношении лиц, подозреваемых в совершении данного преступления. Как следует из пояснений Х., высказанных им на встрече с Уполномоченным, давление со стороны администрации выражается в вынесении ему взысканий, по его мнению, несправедливых, а со стороны криминалиста – в угрозах его жизни и здоровью.

Уполномоченным были проведены переговоры с администрацией исправительного учреждения, в ходе которых ситуация была урегулирована.

Очень важно в подобных случаях обеспечить максимально объективный ход расследования, принять меры по недопущению какого-либо притеснения, давления на тех граждан, которые стали свидетелями случившегося. Понятно, что в случае наличия негативной практики применения воздействия на осуждённых, в случае наличия вины, пусть даже при отсутствии умысла, сотрудников учреждения и причинения вреда здоровью осуждённого (в том числе, смерти) персоналом колонии, не в интересах администрации «выносить сор из избы». Но стремление умолчать, скрыть инцидент, тем более путем искажения свидетельских показаний за счет оказания давления на свидетелей (помещение в карцер, отказ в свиданиях с родственниками и пр.) – это недопустимые вещи. При всей сложности ситуации важно проводить беспристрастное расследование и неукоснительно соблюдать права человека, где бы он при этом ни находился.

В Учреждениях системы исполнения наказаний в Ярославской области проводится плановая работа по привлечению спецконтингента к труду и по организации этого труда. Оплачиваемую работу из лиц, отбываю-

щих наказание, на конец 2014 года имели 1127 человек. Из средств от приносящей доход деятельности была осуществлена закупка оборудования по производству профилированного листа, что позволяет в полной мере удовлетворить потребность всех учреждений пенитенциарной системы региона в этой продукции (кровля, заборы). Кроме того, объемы производства позволяют обеспечивать данными материалами и учреждения близлежащих субъектов РФ. Также ведется расширение действующего производства в учреждениях: введены в эксплуатацию новый швейный участок, участок по распиловке древесины, участок по ремонту ящиков под авиадвигатели и др. Также в учреждениях области функционируют 6 мини-пекарен, 5 животноводческих подсобных хозяйств, несколько растениеводческих участков, где производится продукция для внутрисистемных нужд.

Заслуживает положительной оценки и налаженная система получения образования лицами, содержащимися в местах лишения свободы. В учреждениях УИС области функционируют три вечерних (сменных) школы, пять учебно-консультационных центров. В 2013-2014 учебном году общее образование в учреждениях УИС получали 997 человек. В высших, средних профессиональных учебных заведениях обучалось 18 осуждённых. В функционирующих на территории Ярославской области федеральных казенных профессиональных образовательных учреждениях ФСИН России с 1 сентября 2014 года приступили к получению образования 719 граждан. Количество лиц, получивших в 2014 году профессию в указанных учреждениях – 984 человека. Это вполне весомый вклад как в развитие граждан, отбывающих наказание, так и в систему трудовой занятости общества в целом. Граждане, освобождающиеся из мест лишения свободы, могут и должны включаться в жизнь, уметь зарабатывать средства на собственное обеспечение и обеспечение своей семьи. Это – необходимая часть процесса будущей ресоциализации.

Важно отметить, что ресоциализация лиц, освобождающихся из мест лишения свободы, требует пристального внимания правозащитных институтов и всех государственных и муниципальных структур. Как правило, эта проблема носит комплексный

характер и требует слаженного взаимодействия всех органов и организаций, задействованных в этом процессе: службы исполнения наказания, миграционной службы, органов местного самоуправления, органов внутренних дел и других служб, а также общественных организаций региона.

В 2014 году в учреждениях УИС региона было зарегистрировано 56 осужденных, утративших социально полезные связи с родственниками. Причем в 19 случаях усилиями сотрудников исправительной системы социальные связи удалось восстановить. Наиболее актуальными в свете адаптации в обществе лиц, освободившихся из мест принудительного содержания, по-прежнему остаются вопросы восстановления документов (паспорта, документов об образовании и пр.), трудоустройства и вопросы, связанные с жильем. Часто, оказавшись на свободе, граждане не имеют жилья или регистрации по месту прежнего проживания. И это становится целой проблемой.

Очевидно, что в указанной сфере необходимо совершенствовать законодательство. На сегодняшний день, к сожалению, отсутствует федеральный закон о ресоциализации лиц, освободившихся из мест лишения свободы. Нет такого закона и в Ярославской области. Хотя, в условиях отсутствия федерального рамочного закона, можно было бы компенсировать этот пробел принятием соответствующих законодательных актов на региональном уровне, чтобы люди, нуждающиеся в государственной помощи в связи с частичной или полной потерей социальных связей и своего места в обществе, гарантированно ее получали.

Различные общественные и государственные структуры регулярно поднимают вопрос о создании в Ярославской области центра по социальной адаптации и реабилитации лиц, освобождающихся из мест лишения свободы. Особую актуальность этот вопрос приобретает в 2015 году в связи с предстоящей амнистией по случаю 70-летия Победы в Великой отечественной войне. Создание центра позволит сохранить жизнь значительному числу лиц, освободившихся из колоний и не имеющих определенного места жительства, восстановить социальные связи, определиться с местом работы, минимизировать возможные рецидивы в совершении преступлений.

В 2014 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области посетил большую часть изоляторов временного содержания, находящихся в регионе. На территории Ярославской области функционируют 17 ИВС, в которых на конец декабря 2014 года содержалось 14911 человек. Среднесуточная наполняемость ИВС составила 99 человек. Состояние изоляторов нельзя оценить однозначно – в ряде ИВС проведен ремонт и созданы современные условия для пребывания задержанных, в других требуется совершенствовать материально-техническую базу. Жалоб к Уполномоченному от граждан, находящихся в изоляторах временного содержания, не поступало

Интересны результаты проведенного в 2014 году социологического опроса (анонимного анкетирования) среди лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания на территории Ярославской области. Из практического опыта видно, что иногда нарушение прав человека происходит именно на этом этапе – человека уже задержали, но пока нет судебного решения о выборе в отношении него меры пресечения, и гражданин остается в изоляторе временного содержания. Бывают нарекания на условия содержания, на применение полицейскими мер воздействия, превышающих необходимый уровень и т.п. Поэтому данные социологического опроса – еще один из способов получения определенного «среза», информации по содержанию лиц в ИВС.

Анкетирование было подготовлено и проведено членами Общественного совета при УМВД России по Ярославской области и проводилось при отсутствии сотрудников органов внутренних дел, что позволяет рассчитывать на то, что данные о работе ИВС и их сотрудников, полученные в результате опроса, являются в достаточной степени объективными.

Согласно полученным данным, все респонденты (100%) оценили условия содержания в ИВС в целом удовлетворительно, также 100% участников опроса оценили отношение к себе со стороны сотрудников изоляторов временного содержания как удовлетворительное. При оценке бытовых условий в изоляторах временного содержания мнения участников опроса распределились следующим образом. В большей степени их устраивают – наполняемость камер (100,0%) и рабо-

та вентиляции (96,3%). Обеспечением постельным бельем, освещением и состоянием санитарных узлов удовлетворены 100%, 98,3% и 95,5% респондентов соответственно. Исходя из результатов исследования, питание лиц, содержащихся в ИВС, организовано на хорошем уровне. Подавляющее большинство опрошенных удовлетворены и количеством (98,3%), и качеством пищи (94,7%).

Что касается медицинского обслуживания, то число опрошенных, которым пришлось обращаться за медицинской помощью, составило 24% (14 человек): из них квалифицированная помощь была оказана 98,3%.

На вопрос: «Обращались ли Вы с жалобами на условия содержания и/или отношение сотрудников ИВС» 100% респондентов ответили отрицательно. В ходе исследования у респондентов была возможность в свободной форме изложить свои замечания и предложения по условиям содержания в изоляторах. Наиболее часто участники опроса указывали на необходимость организации прогулок (или увеличения их количества). Также нередко в качестве пожеланий отмечались возможность слушать радио или смотреть телевизор.

Можно рассматривать вышеназванные показатели как один из источников информации об условиях содержания граждан в ИВС. Отрадно, что общая характеристика, данная задержанными ИВС, положительная. Условия содержания в ИВС и отношение к подозреваемым и обвиняемым лицам со стороны сотрудников изоляторов оценены как удовлетворительные. Работа членов Общественного совета в составе комиссии по комплексному обследованию областных изоляторов временного содержания стала традиционной и проводится на постоянной основе.

25 ноября 2014 на «Радио России – Ярославль» вышел в прямом эфире очередной выпуск авторской радиопрограммы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «Имеем право!», где обсуждались именно права граждан в местах принудительного содержания. Гостями программы стали председатель Общественной наблюдательной комиссии по осуществлению общественного контроля за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания Ярослав-

ской области и старший помощник прокурора Ярославской области по надзору за соблюдением законов при исполнении уголовных наказаний.

В прямом эфире участники программы отвечали на многочисленные поступающие в студию вопросы радиослушателей. В частности, звонивших интересовало, какова ситуация с заболеваемостью туберкулезом в колониях и СИЗО области, как построена и как работает система перевоспитания заключенных, как организована защита впервые попавших за места лишения свободы от посягательств других осужденных, как гарантируется тайна переписки, а также какова ситуация с ресоциализацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы. И, что примечательно, отклик от населения был большой: поступило много звонков в прямом эфире с вопросами, на которые участники программы дали ответы. Интерес радиослушателей только подтвердил то, что вопросы, касающиеся соблюдения, защиты и восстановления прав граждан в местах принудительного содержания нужно обсуждать, находить решение тех или иных проблем, возникающих у них, продолжать вести просветительскую работу среди населения по вопросам правозащиты – способов, механизмов, нормативно-правовых основ отстаивания прав в случае их нарушения.

В то же время, по итогам взаимодействия с пенитенциарной системой Уполномоченный представил администрации исправительных учреждений и руководству УФСИН России по Ярославской области рекомендации и предложения по усилению защиты прав человека в проинспектированных учреждениях. Среди аспектов, на которые необходимо обратить внимание, были указаны следующие: совершенствование системы оказания медицинской помощи заключенным, в том числе, обеспечение тщательного рассмотрения каждого случая оказания медицинской помощи в индивидуальном порядке с привлечением всех необходимых специалистов-медиков; повышение уровня профессионализма и соблюдения этических норм сотрудниками учреждений при общении с осужденными и подследственными; улучшение условий работы персонала и сотрудников исправительных учреждений. Кроме того, Уполномоченный выразил надежду на сохранение сложившейся тенденции по

совершенствованию материально-технической базы учреждений и на проведение работы по формированию специализированных условий для осужденных-инвалидов, обеспечению максимальной доступности среды учреждений для лиц с ограниченными возможностями.

Немаловажную роль в процессе наблюдения за реализацией прав людей, ограниченных в свободе, играет выстроенное конструктивное взаимодействие с Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Ярославской области. Во всех посещенных омбудсменом учреждениях принудительного содержания ему оказывалось всяческое содействие со стороны представителей УФСИН по Ярославской области – в частности, в ознакомлении с условиями содержания заключенных, с объемом и условиями предоставления им необходимых услуг. В целом региональная система учреждений УИС проводит планомерную работу по реализации государственной политики в области соблюдения прав человека, сотрудничает с Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, с Общественной наблюдательной комиссией по общественному контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания Ярославской области. В штате Управления существует должность помощника начальника УФСИН по

правам человека, с которым установлены тесные рабочие отношения, позволяющие оперативно реагировать на обращения, избегая длительной и формальной переписки. Это положительно сказывается на работе Уполномоченного по содействию соблюдению прав человека и гражданина в местах лишения свободы. В то же время, можно отметить некоторое ослабление рабочих контактов Уполномоченного и руководства Управления к концу 2014 года. Смена руководства УФСИН России по Ярославской области отразилась на внутренней ситуации в учреждениях – акценты в работе сотрудников учреждений сместились на усиление режима, что сразу отразилось на условиях содержания осужденных и подследственных, возникли некоторые спорные ситуации, вопросы, что порождало определенную напряженность среди лиц, содержащихся там. Смена стиля руководства вызвала и перестройку работы сотрудников учреждений, что также внесло определенные изменения. Уполномоченный выражает надежду, что завершение этого переходного периода в управлении системой исправительных учреждений в Ярославской области позволит вновь наладить диалог и взаимодействие на принципах взаимной информационной открытости и деятельности исключительно в русле приоритетности прав и свобод человека и гражданина.

7. Право на гражданство, свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания

Вопросы легализации, получения гражданства Российской Федерации, в том числе нашими бывшими соотечественниками, проживающими на территории бывшего СССР, вопросы регистрации мигрантов, находящихся на территории Ярославской области, в 2014 году сохранили свою актуальность.

По состоянию на 01.12.2014 численность постоянного населения области составила 1 271 800 человек. С начала 2014 года, по данным Ярославльстата,³ она увеличилась на 21 человека. Население региона практически мононациональное – 96% составляют русские. Естественная убыль населения в январе-ноябре 2014 года снизилась по сравнению

с соответствующим периодом 2013 года на 325 человек. Численные потери населения компенсировал миграционный прирост.

По информации, предоставленной региональным УФМС, в 2014 году в Ярославской области на миграционный учет были поставлены 64 589(+26,1%)⁴ иностранных граждан, из них по месту пребывания 60 589 (+25,6%). 89% иностранных граждан, поставленных на миграционный учет по месту пребывания, составили граждане, прибывшие в безвизовом порядке. В 2013 году их доля составляла 81%.

В 2014 году иностранным гражданам и лицам без гражданства, по данным УФМС,

³ Использованы данные официального сайта Ярославльстата по состоянию на 12.01.2015.

⁴ В сравнении с аналогичным периодом предыдущего года.

было оформлено 2 450 разрешений на временное проживание. По разрешениям на временное проживание в регионе пребывают 3 470 иностранных граждан (по сравнению с 2013 годом, на 26,9% больше). Наибольшее количество разрешений было выдано гражданам Украины, Армении, Узбекистана, Азербайджана, Таджикистана, Молдавии, Казахстана и Грузии. Вместе с тем, на законных основаниях (например, за нарушение режима пребывания в РФ, предоставление поддельных документов, наличие непогашенной судимости или опасного для окружающих заболевания) были аннулированы 25 разрешений на временное проживание, на законных основаниях отказано в выдаче разрешений на временное проживание 32 иностранным гражданам.

В 2014 году мигрантам, прибывшим в регион, было оформлено 1 212 видов на жительство, продлено 213. По видам на жительство в области проживают 3 339 иностранных граждан, в основном из стран СНГ. Аннулировано на законных основаниях 10 видов на жительство, в выдаче видов на жительство отказано 21 иностранному гражданину (в основном за нарушение режима пребывания в стране и предоставление поддельных документов).

Наибольшее количество иностранных граждан прибыло в Ярославскую область для осуществления трудовой деятельности (25 404 человека) и по частным делам (21 624 человека). Указанные цели въезда преобладают на протяжении нескольких последних лет.

В 2014 году иностранным гражданам было оформлено 6 514 разрешений на работу, из них 948 – прибывшим в визовом порядке, 5 566 – в безвизовом порядке. По сравнению с 2013 годом, эти цифры несколько меньше. Показательно, что лишь 113 трудовых мигрантов являются квалифицированными специалистами, и лишь 258 человек (!) подтвердили свое владение русским языком.

В 2014 году в выдаче разрешений на работу было отказано 9 иностранным гражданам, аннулировано 112 разрешений на работу.

Наибольшее количество разрешений на осуществление трудовой деятельности было оформлено гражданам Узбекистана (около 40%). Следом идет Таджикистан (19%), Китай (15%), Украина (14%), и Армения (12%)

В основном трудовые мигранты заняты в строительстве (около 60%), а также в сфере обрабатывающих производств (15,2%).

Большинство мигрантов, прибывающих в Ярославскую область, соблюдают российские законы, но часть иностранных граждан, находясь на территории российского государства, злоупотребляют возможностью пребывания здесь, идут на нарушение законов РФ.

Так, по данным Ярославской областной прокуратуры, озвученным на круглом столе по вопросам реализации права на труд, организованном Уполномоченным по правам человека в Ярославской области совместно с региональным Объединением организаций профсоюзов, трудовые мигранты – категория высокого риска с точки зрения как потенциального нарушения прав, так и несоблюдения законодательства, совершения правонарушений и преступлений.

Учитывая срочный характер трудовых отношений с мигрантами, низкую грамотность самих мигрантов, в заключаемых работодателями с ними трудовых договорах в нарушение требований законодательства нередко не указываются такие существенные условия, как конкретные трудовые функции работников, права и обязанности сторон, характеристика условий труда, компенсации и льготы работникам, режим труда и отдыха. Работникам не всегда выдаются копии трудовых договоров, не заводятся трудовые книжки.

Имеют место случаи, когда органы миграционной службы не уведомляются работодателями о досрочном расторжении трудовых договоров с иностранными работниками, о самовольном оставлении ими места работы или места пребывания. Это, по справедливому наблюдению представителей прокуратуры, препятствует осуществлению контроля за законностью пребывания иностранных граждан на территории Российской Федерации. Органами прокуратуры неоднократно выявлялись правонарушения связанные с фактами массовой регистрации иностранцев по одному адресу, зачастую в помещениях, не являющихся жилыми (так называемы «резинные адреса»). Не всегда работодателями выполняется обязанность содействовать выезду иностранного работника из нашей страны по окончании срока действия трудового договора.

Наконец, мигранты входят в потенциальную группу риска по правонарушениям, связанным с принудительным трудом, которые, как правило, носят латентный характер.

Надзорная практика органов прокуратуры свидетельствует о том, что одним из эффективных способов предотвращения нарушения прав трудовых мигрантов, а также правонарушений со стороны последних, является повышение ответственности работодателя за соблюдение законодательства, регулирующего трудовые и бытовые условия данной категории лиц.

Тем не менее, существенного влияния на криминогенную обстановку в Ярославской области иностранные граждане не оказывают – ими совершено 1,4% от общего количества зарегистрированных в Ярославской области преступлений.

В 2014 году, в связи с обострившейся гуманитарной ситуацией на территории Украины, особую актуальность приобрели вопросы, связанные с размещением на территории области беженцев и вынужденных переселенцев с территории Украины.

На 01.01.2015 с ходатайствами о признании беженцами в региональную миграционную службу обратились 59 человек, что на 68,6% превысило соответствующий показатель 2013 года. 56 гражданам в признании беженцами было отказано, на рассмотрении (на момент подготовки доклада) находятся 2 обращения. 1 гражданин был официально признан беженцем.

С заявлениями о предоставлении временного убежища в Ярославской области в 2014 году обратились 3 433 гражданина, убежище предоставлено 3 424 гражданам. Эти показатели взлетели наиболее резко, учитывая, что в 2013 году за временным убежищем обратилось 32 человека, убежище было предоставлено 28 гражданам.

На учете в УФМС России по Ярославской области по состоянию на конец 2014 года состояли 24 семьи (41 человек) вынужденных переселенцев.

В Ярославской области было организовано и функционирует 15 пунктов временного размещения (далее - ПВР) вынужденных переселенцев с территории Украины. В регионе ежедневно осуществляется персонифицированный учет граждан, поставленных на миграционный учёт, организована работа по жизнеустройству переселенцев на террито-

рии области или отправке их в другие субъекты Российской Федерации для последующего трудоустройства.

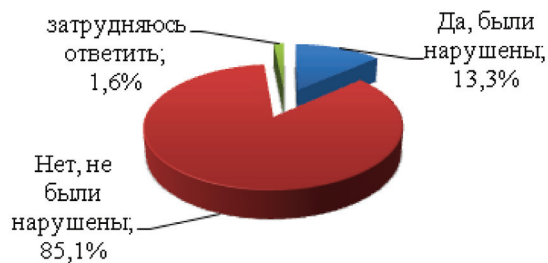
Постановлением Правительства Ярославской области от 29.05.2014 № 509-П утверждена региональная программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ярославскую область соотечественников, проживающих за рубежом на 2014-2020 годы». Она предусматривает комплекс мероприятий, направленных на содействие соотечественникам, переезжающим из-за рубежа в населенные пункты региона. Это обеспечение жильем, решение вопросов занятости, образования, оказание социальной поддержки, медицинской помощи, помощь в культурной адаптации участников программы и членов их семей. Ярославская область заинтересована как в квалифицированных кадрах, так и в представителях рабочих профессий, особенно владеющих специальностями в сферах обрабатывающей промышленности и строительства. На момент подготовки доклада в области планируется принять 3 200 соотечественников. Соотечественники, переезжающие из-за рубежа, получают поддержку из бюджетов разных уровней. По программе из федерального бюджета переселенцам компенсируют расходы на уплату консульского сбора, расходов, связанных с оформлением визы и приемом заявления о выдаче разрешения на временное проживание, также на переезд и провоз личного имущества. Каждому участнику программы предусмотрена разовая выплата в размере 20 тысяч рублей и выплаты на членов их семей. Непосредственно из бюджета Ярославской области отдельным категориям переселенцев предусмотрена разовая выплата на обустройство жилья в размере 7 тысяч рублей. Финансовые средства направлены на поддержку многодетных семей, а также семей с детьми в возрасте от 1,5 до 3 лет.

В 2014 году в региональную миграционную службу поступило 1 067 заявлений об участии в государственной программе, 944 заявления рассмотрено, рекомендовано выдать свидетельства об участии в Госпрограмме 108 лицам, проживающим за рубежом; принято решение о выдаче свидетельств участника госпрограммы по 590 заявлениям лиц, проживающих в регионе.

Процент обратившихся по вопросам соблюдения и защиты прав на гражданство,

свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания к Уполномоченному по правам человека по сравнению с 2013 годом практически не изменился: в 2013 г. за помощью в этой сфере обратилось 12,4% от общего числа заявителей, в 2014 г. – 11,7 %. Почти не изменилась и статистика по результатам социологического опроса. В 2013 г. мнение о том, что в Ярославской области не соблюдается право на свободное передвижение и гражданство, разделили 11% участников исследования, в 2014 г. – 11,3%.

Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 13,3% указали, что нарушалось именно право на свободу передвижения и гражданства.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на свободу передвижения и гражданства, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

Характерно, что зачастую именно в лице Уполномоченного по правам человека многие из попавших в сложную ситуацию, связанную с вопросами миграции, видят единственный механизм защиты прав. В своих обращениях к Уполномоченному люди просили содействия в решении самых разных вопросов. Кто-то из заявителей в положенные сроки не легализовал свое пребывание на территории нашего государства, кто-то утратил документы, кто-то сталкивается со сложностями с регистрацией по месту жительства. Но в связи с нерешенностью миграционных вопросов люди зачастую не могут реализовать свои права в иных сферах - социальной, экономической, политической.

Обращения к Уполномоченному по правам человека по вопросам гражданства и миграции в 2014 году, как и в 2013, можно условно разделить на поступившие от «нелегальных трудовых мигрантов нового по-

коления» и поступившие от лиц более старшего поколения, оказавшихся «жертвами распада СССР». Однако в нынешнем, 2014 году свои коррективы внесла ситуация на Украине, в результате которой возникла третья специфическая группа заявителей – *вынужденные переселенцы с территории Юго-Востока Украины*, обращавшиеся к Уполномоченному за защитой своих прав.

Большинство обращений за помощью в реализации права на гражданство и свободу передвижения поступило в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области из Специального учреждения временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению за пределы Российской Федерации (СУВСИГ УФМС России по Ярославской области), расположенного в Тутаевском районе области. Это единственное в регионе учреждение подобного рода. Оно осуществляет свою деятельность с декабря 2011 года. Ранее, вплоть до выдворения за пределы РФ, незаконно находящиеся на территории региона иностранцы помещались в спецприемник. С начала 2014 года, в соответствии с условиями соглашения о взаимодействии Уполномоченного с УФМС по Ярославской области, на регулярной основе (ежемесячно) проводятся личные выездные приемы регионального Уполномоченного по правам человека в СУВСИГ.

Среди всех обращений по вопросам гражданства и миграции доля обращений о несогласии с судебным решением о выдворении за пределы территории РФ составила 67%. В подавляющем большинстве случаев при проведении проверки выяснялось, что «неправомерные», по словам заявителей, ограничения пребывания в России имеют под собой веские причины и законные основания. В этой связи иностранным гражданам и лицам без гражданства дополнительно разъяснялось, что возможность их пребывания на территории Российской Федерации зависит, прежде всего, от неукоснительного соблюдения ими законодательства страны пребывания.

Одной из проблем, связанных с выдворением данной категории иностранных граждан, является то, что за время пребывания в Ярославской области они создали семьи (в основном без регистрации брака) с жителями области, в большинстве семей есть дети. Заявители апеллируют к необходимо-

сти сохранения (неразделения) семьи, которая может распаться из-за депортации. Показательно, что с просьбами «не выдворять их гражданских супругов» к омбудсмену обращались гражданские жены этих мигрантов, для которых выдворение кормильца семьи, особенно если сама женщина не работает и воспитывает малолетних детей, является критическим событием. Многие из них не представляют, где в таком случае они будут находить средства на жизнь.

Безусловно, лежащая на государстве ответственность за обеспечение публичного порядка обязывает его контролировать въезд в страну и пребывание иностранцев и высылать за пределы страны правонарушителей из их числа, но подобные решения должны быть оправданы крайней социальной необходимостью, основаны на дифференцированном подходе в каждом отдельном случае, соответствовать правомерной цели, поскольку они могут нарушить право на уважение личной и семейной жизни, охраняемое в демократическом обществе статьей 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Еще одна проблема нелегальных мигрантов, вскрывшаяся благодаря выездным приемам в СУВСИГ, связана с невозможностью или затрудненностью депортации по не зависящим от человека причинам. С таким вопросом к Уполномоченному обратился Ч., уроженец Южной Осетии.

Заявитель пожаловался, что неправомерно удерживается в СУВСИГ длительное время в связи в том, что депортация его не может быть осуществлена в силу отсутствия прямого авиа- и железнодорожного сообщения между Россией и Южной Осетией. Для разъяснений Уполномоченному пришлось обратиться к министру юстиции Республики Южная Осетия. Последний подтвердил, что депортация возможна лишь автотранспортом - по Транскавказской магистрали через пограничный пункт Нижний Зарамаг (Северная Осетия). А у региональной службы судебных приставов не было ни полномочий для отправки Ч. автотранспортом, ни автотранспорта как такового.

Ситуация оказалась, по сути, патовой, поэтому пришлось изыскивать дополнительные организационные воз-

можности для возвращения Ч. на родину.

Вторая группа обращений о защите права на гражданство и свободу передвижения – это заявления от людей, ощущающих себя гражданами России, нередко этнических русских, продолжительное время проживавших в России, но по формальным признакам подлежащих выдворению за пределы РФ, поскольку они являются уроженцами или имеют паспорта бывших республик СССР - Украины, Белоруссии, Узбекистана, Таджикистана, Грузии, Армении. Зачастую с различными бюрократическими проблемами, иногда связанными с утратой документов, в России не могут легализоваться те, кто хочет вернуться на территорию РФ из бывших советских республик, где они проживали после распада СССР. Доля таких жалоб среди всех обращений по вопросам гражданства и миграции – 20%.

Эти люди особенно болезненно переживают решения о выдворении за пределы РФ, они считают себя жертвами геополитической катастрофы и не понимают, почему возникают сложности с предоставлением гражданских прав и свобод на территории РФ. При этом это недоумение разделяют не только русские, но и представители иных национальностей: например, некоторые украинцы, армяне, грузины или азербайджанцы длительно проживали на территории России, не принимали гражданство вновь образованных суверенных государств, но по различным причинам на сегодняшний день подлежат выдворению с территории России.

Иногда люди готовы сделать все возможное для оформления документов, но по закону подлежат выдворению, несмотря на то, что все их родственники живут в России, являются гражданами РФ, а на территории бывшей советской республики, куда человека выдворяют, у него нет ни родственников, ни знакомых, ни жилья. Такой подход, безусловно, ставит под сомнение гуманитарную ориентированность предпринимаемых мер. Соблюдение законности государственными органами не должно ставить под угрозу достойное существование человека. «Выдворение ради выдворения» фактически провоцирует лишение человека социального окружения, жилья и средств к существованию. В подобных ситуациях необходима более гибкая шкала учета

личных, семейных обстоятельств каждого человека. Необходимо также, насколько это возможно, усилить профилактическую работу по предотвращению подобных ситуаций. Мною неоднократно осуществлялась консультационная, юридическая помощь гражданам, при необходимости даже направлялись ходатайства в суд для максимального содействия в соблюдении прав человека в подобных случаях.

Так, в начале 2014 года за помощью обратилась К., уроженка Узбекской ССР. В 30-е годы XX века ее родственники были репрессированы и высланы из России в Узбекистан. После распада СССР они, этнические русские, оказались в независимом Узбекистане «лишними людьми» и решили вернуться в Россию. Семья К. приобрела квартиру в Ярославской области, однако К. не оформила российский паспорт и проживала по разрешению на временное пребывание, надеясь, по сути, «на авось». По ее словам, она хотела подать документы на гражданство, но в УФМС потребовали, чтобы она «принесла из банка справку о том, что на счете находится значительная сумма». Испугавшись, что таких денег им никогда не заработать, К. и ее семья стали проживать на территории Ярославской области нелегально вплоть до того момента, когда районный суд принял решение о ее выдворении за пределы России.

Уполномоченный направил в областной суд ходатайство с просьбой учесть все обстоятельства дела К. – такие, как наличие несовершеннолетних детей, проживающих в России и посещающих школу, тяжелое материальное положение, положительные социальные характеристики К. и ее семьи. Областной суд указанные обстоятельства учел, и его решением депортацию отменили, заменив ее штрафом и обязав К. в кратчайшие сроки надлежащим образом оформить все необходимые для нахождения в РФ документы.

Пронзительное письмо написала Уполномоченному уроженка Самары М., до прибытия в Ярославскую область проживавшая в Грузии с мужем-грузином.

М. работала журналистом, характеризует себя как «поэта и общественно-го деятеля, члена партии, оппозиционной режиму Саакашвили». М., по ее словам, часто выступала на грузинском

телеканале, транслируемом на русском языке, с оппозиционными заявлениями. «Я не могла смириться с тем, - пишет она, - что Грузию поглощает Америка со своим уставом грязным, превращая людей в зомби, отдавая на растерзание Святую Землю, народ, детей. Я не могла слышать, что Россия - враг Грузии, а русские – оккупанты». Опасаясь начавшихся преследований, М. приняла решение выехать в Россию. Вскоре выяснилось, что она пропустила сроки оформления разрешения на временное проживание, так как настаивала на том, что хочет получить для себя и своего несовершеннолетнего сына именно политическое убежище, потому что покинула Грузию из-за преследований по политическим мотивам, пострадав за общественно-политическую деятельность и убеждения.

Проблема с обращением М. заключалась в том, что достаточно трудно юридически доказать наличие реальных и веских оснований фактов преследований гражданина по политическим мотивам. В случае с М. приведенных ею доказательств оказалось недостаточно. Уполномоченный сделал по заявлению М. соответствующий запрос в управление миграционной службы, которое проявило дополнительное внимание в данной ситуации. М. в порядке исключения была принята начальником службы. В итоге заявительница надлежащим образом оформила документы на продление разрешения на временное пребывание и начала готовить документы для получения российского гражданства.

Похожие друг на друга обстоятельства сложились у заявительниц П. и З., обратившихся к Уполномоченному на его выездном приеме в СУВСИГ.

Обе заявительницы - кстати, друг с другом не знакомые - приехали из Украины еще до произошедшего там государственного переворота. В 2014 году, осознав, что возвращение на родину в изменившихся обстоятельствах может быть крайне опасным, обе обратились в местные отделы миграционной службы, но по каким-то причинам взаимопонимание с работниками паспортных столов ни у той, ни у другой не сложилось. У одной из заявительниц муж являлся гражданином РФ, но умер. У

обеих женщин гражданами РФ являются все ближайшие родственники. И обе решили «пока пожить» без оформления документов. Это «пока» закончилось судебными решениями об административном выдворении за пределы РФ с предварительным помещением в СУВ-СИГ. Можно сказать, что в этих двух случаях сработал принцип «не было бы счастья, да несчастье помогло»: Уполномоченный направил в УФМС соответствующие запросы, и вскоре было принято решение признать обеих женщин вынужденными переселенцами и, в условиях гуманитарной катастрофы на Украине, не выдворять их за пределы РФ.

Вообще граждане Украины сформировали, как уже отмечалось, особую категорию заявителей, которые просят помощи и защиты в вопросе соблюдения их прав. Сложившаяся сегодня на территории Украины ситуация создала реальную угрозу мирному населению. Люди бегут от войны, от преследований. В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в 2014 году неоднократно обращались граждане Украины с просьбой оказать консультационную и организационную помощь в легализации их пребывания на территории Ярославской области (получения политического убежища, получения статуса беженца и т.д.). Большая часть из них заявляли о намерении получить в будущем гражданство РФ. Всего в 2014 году к Уполномоченному обратились 26 граждан Украины.

Порой переселенцы с территории Украины приходили на личный прием группами по 3 – 4 человека, и предметом их обращений служили элементарные просьбы «рассказать, куда им обращаться за юридической поддержкой, за оформлением необходимых документов», или же просьбы «откопировать нормативные акты, регулирующие пребывание в России переселенцев», и даже просьбы «помочь добраться до УФМС».

Были и неординарные обращения.

Так, в сентябре 2014 года на прием пришел житель Донецкой области С., размещенный в ПВР города Ростова. Жаловался он на то, что в ПВР «не уважают его права», и это неуважение он усмотрел в требовании сдать анализ крови на ВИЧ. «На свое здоровье я не жалеюсь,

лекарственные препараты не принимаю. Видимых язв или гнойников на моем теле нет. Я считаю себя молодым и здоровым человеком», - негодовал С. Вместе с тем, истекали 3 месяца пребывания С. на территории России. Возвращаться в Донецкую область заявитель категорически отказывался. В связи с этим ему было разъяснено, что требования Федерального законодательства РФ предусматривают сдачу анализа крови на ВИЧ в обязательном порядке, если человек планирует оставаться в России более трех месяцев и оформлять разрешение на временное пребывание.

Еще одно обращение поступило от предпринимателя из Донецка. Человек пояснил, что способен самостоятельно оформлять необходимые документы и в помощи не нуждается, но просто «хочет рассказать, что творится на Украине на самом деле, как ущемляются права русскоязычного населения, как происходит захват движимого и недвижимого имущества на территориях, занятых украинскими силовиками», - то есть, просто излить душу и заявить о своей гражданской позиции.

В августе 2014 года Уполномоченным по правам человека в РФ Эллой Памфиловой было принято решение о еженедельном мониторинге ситуации с вынужденными переселенцами, прибывающими в российские регионы с территории Украины, а также об обмене информацией о мерах поддержки и проблемах в реализации прав лиц, вынужденно прибывающих из Украины на территории субъектов РФ.

В рамках этой работы с августа осуществлялось еженедельное взаимодействие Уполномоченного с региональным УФМС, проводились регулярные рабочие встречи с руководством профильных управлений и департаментов Правительства области, встречи с руководством МЧС, а также с представителями благотворительных организаций, осуществляющих сбор и отправку гуманитарной помощи в Украину.

С июля 2014 года Уполномоченный на регулярной основе посещал пункты временного размещения, расположенные в различных районах Ярославской области. Проводились групповые и индивидуальные встречи и беседы с беженцами, обсуждались вопросы, связанные с оформлением регистрации, с обе-

спечением одеждой и обувью, необходимыми медикаментами. Уполномоченный осматривал помещения, в которых были размещены граждане Украины, оценивал условия проживания, питания, отдыха, созданные для них руководством ПВР, побеседовал с семьями переселенцев. Украинцы рассказывали об обстоятельствах, вынудивших их покинуть Родину, о намерениях по дальнейшему обустройству своей жизни и быта. Многие переселенцы выражали *«глубокую благодарность российской стороне за открытость, готовность оказать оперативную помощь и всестороннюю поддержку».* *«В переезде в Россию, - отмечали они, - многие видят единственную возможность спасти свою жизнь и жизнь своих детей от ужасов войны».*

Вместе с тем, наблюдения за жизнью в ПВР осветили и «другую сторону медали», которая активно муссировалась в региональных СМИ, а именно – то, что не все из вынужденных переселенцев спешили найти работу и жилье.

Например, сообщалось, что в ПВР «Сосновый бор» молодая мать с ребенком, которого устроили в детский сад, отказалась от работы воспитателя в этом же учреждении. Казалось бы, очень удобно: и ребенок в садике, и она на работе. Однако молодая мама потребовала зарплату в 60 тысяч рублей. В интернет-СМИ в начале осени появлялись и сообщения крайне негативного характера: *«Давеча, выпив всю водку в окрестностях, они (украинцы) устроили потасовку с русскими в одном из местных баров, персонал вызвал наряд полиции и скорую помощь.. Беженцы оказывали сопротивление полиции, мотивируя это тем, что им и без них тяжело... Говорят, им не нужны ваши копейки - 23 000 в месяц, и таксистам справки суют - мол везите нас бесплатно... мы же беженцы...».*

Уполномоченный оперативно проверял поступающую из СМИ и от граждан информацию такого рода. В случае подозрения на злоупотребление правом проводились проверки, по результатам которых Уполномоченный несколько раз проводил беседы с переселенцами, находящимися в ПВР.

Ситуация на Украине в разрезе соблюдения прав человека и содействия их восстановлению была включена в повестку дня одного из заседаний Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. Единогласно было принято ре-

шение осуществлять мониторинг ситуации с правами человека в ходе приема вынужденных переселенцев с Украины на территории Ярославской области и принять участие в мерах по оказанию помощи лицам, перемещенным в Ярославскую область с территории Украины.

Помощи жителям Украины в сложившихся экстремальных условиях был посвящен первый выпуск авторской радиопрограммы Уполномоченного «Имеем право!», который вышел в прямой эфир 23 июня 2014 года. Гостями Уполномоченного выступили Анатолий Лисицын, член Совета Федерации Федерального Собрания РФ и основатель благотворительного «Фонда Анатолия Лисицына», Мария Лешонкова, заместитель начальника УФМС России по Ярославской области, Светлана Трифонова, заместитель директора департамента труда и социальной поддержки населения Ярославской области, а также участник акции помощи переселенцам с территории Украины «Мирное небо».

Важным механизмом координации действий различных органов и инстанций в оказании помощи гражданам Украины, оказавшимся в трудной ситуации и приезжающим в наш регион, стали заседания межведомственной рабочей группы по организации приема беженцев из Украины под общим руководством председателя Правительства Ярославской области Александра Князькова, в которых на постоянной основе участвовал и Уполномоченный по правам человека.

На заседаниях рабочей группы в оперативном режиме поднимались, обсуждались и по большей части решались наиболее важные и острые вопросы, возникавшие в связи с приемом переселенцев с территории Украины, как-то:

- проблемы трудоустройства;
- вопросы обязательного медицинского освидетельствования;
- закрепление детей переселенцев за образовательными учреждениями;
- проблема перевода и нотариального заверения документов для поступления детей в образовательные учреждения;
- вопросы социального обеспечения, в том числе выплаты адресной материальной помощи.

Особо остро на заседаниях межведомственной рабочей группы стояли вопросы,

связанные с транспортировкой переселенцев в другие регионы, с приобретением теплой одежды и обуви на зимний период, с участвовавшими случаями нарушения общественного порядка и происшествиями с участием граждан Украины, а также вопросы межбюджетных трансфертов на финансовое обеспечение социально-бытового обслуживания растущего числа обитателей ПВР в сложных зимних условиях. Отдельно рассматривался вопрос взаимодействия со СМИ – в частности, важность объективного и деликатного освещения проблемы переселенцев с Украины в региональных СМИ, недопущение любых спекуляций на этой болезненной для многих теме.

На одном из заседаний рабочей группы по инициативе Уполномоченного был поднят вопрос о необходимости организации в Ярославле ПВР для краткосрочного пребывания (сроком до двух дней) на экстренные случаи.

Поводом к этому послужило обращение семьи переселенцев из Украины, которая находилась в ПВР в Кемеровской области, затем изъявила желание переехать в Ярославскую область, и, как выяснилось позднее, Кемеровское УФМС приобрело для этих людей железнодорожные билеты, «забыв» уведомить об этом УФМС по Ярославской области. В результате муж, жена и трое детей оказались на вокзале, не будучи учтенными, а значит – не имеющими права быть размещенными в ПВР. Хорошо, что по сигналу Уполномоченного удалось в экстренном порядке организовать транспортировку этих людей в ПВР в Гаврилов-Ямском районе – практически собственными силами сотрудников департамента региональной безопасности. Обратим внимание, что эти люди были поставлены на учет в Кемеровской области, и никакие правила ими нарушены не были.

Этот инцидент подтвердил необходимость согласованных действий между российскими регионами, участвующими в приеме беженцев, важность оперативной коммуника-

ции по каждому отдельному случаю.

Вопрос адаптации и интеграции пребывающих в Российской Федерации мигрантов является комплексным и затрагивает многие сферы жизни: трудоустройство, жилье, медицинское и социальное обеспечение, взаимодействие с органами государственной власти и местным населением принимающего региона. Однако согласимся с УФМС России по Ярославской области, в аналитической справке за 2014 год указавшим на то, что «до настоящего времени не определен, например, вопрос закрепления полномочий федеральных органов исполнительной власти в области адаптации и интеграции мигрантов».

Можно констатировать, что Ярославская область, как и другие регионы России, сталкивается со значительным притоком мигрантов, которые приезжают для постоянного проживания или временного пребывания. Вместе с тем, в целом миграционная ситуация на территории региона представляется стабильной. Это означает и слаженную работу различных инстанций, и отсутствие в 2014 году вопиющих фактов и конфликтных ситуаций, обладающих признаками проявлений расовой, национальной, религиозной и социальной розни.

С учетом того, что российское государство декларировало курс на защиту своих соотечественников и приняло ряд важных решений в этом направлении, Ярославская область также предпринимает в этом отношении все необходимые меры. Положение лиц, столкнувшихся с проблемами в сфере гражданства и миграции, необходимость неукоснительного соблюдения их прав и свобод на территории Ярославской области и в процессе организации процедуры выдворения неоднократно обсуждались Уполномоченным с представителями различных структур. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, государственные и муниципальные органы, несомненно, стараются консолидировать усилия по оказанию помощи мигрантам и вынужденным переселенцам, не допуская и предотвращая нарушения законодательства РФ.

8. Право на социальное обеспечение

Социальное обеспечение — форма государственной защиты и поддержки той части граждан, способность которых в полной мере обеспечить себя всеми необходимыми средствами жизнеобеспечения не может быть реализована в полной мере. Это и пенсионеры, и инвалиды, и ветераны, и сироты, и многодетные семьи, и одинокие родители — все те, кого государство поддерживает различными способами. Правом на достойную жизнь и развитие обладают все граждане. Поэтому обязанностью государства является реализация права на социальное обеспечение как гарантированного каждому комплекса прав и свобод в установленных федеральным законодательством случаях. Право на социальное обеспечение явно выражено и в статье 25 Всеобщей декларации прав человека:

«Каждый человек имеет права на такой жизненный уровень, включая пищу, одежду, жилище, медицинский уход и необходимое социальное обслуживание, который необходим для поддержания здоровья, и благосостояния его самого и его семьи, и право на обеспечение на случай безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или иного случая утраты средств к существованию по независящим от него обстоятельствам. Материнство и младенчество дают право на особое обеспечение и помощь. Все дети, родившиеся в браке или вне брака, должны пользоваться одинаковой социальной защитой».

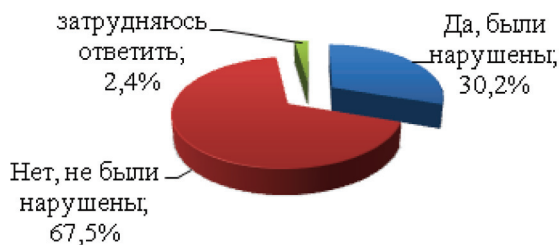
В Российской Федерации в рамках государственных гарантий социального обеспечения применяются следующие основные принципы помощи гражданам: принципы всеобщности и гарантированности, финансирования социального обеспечения за счет средств бюджетов всех уровней, принципы социального страхования как обязательного, так и добровольного, благотворительности и дополнительных форм социального обеспечения. Социальное обеспечение осуществляется из бюджетов различных уровней, что следует учитывать при оценке тех или иных аспектов деятельности государственных органов по выполнению функции социального обеспечения граждан.

По информации регионального департамента труда и социальной поддержки населения в 2014 году предоставлены меры социальной поддержки по 63 выплатам 740 169 жителям Ярославской области, в том числе: 37 выплат по федеральному законодательству — 230215 получателям; 26 выплат по региональному законодательству — 509954 получателям.

В 2014 году в Ярославской области проводилась работа по оказанию социальной поддержки малообеспеченным и незащищенным слоям населения. Более 4 000 семей получили адресную социальную помощь. Кроме того, 11297 учащихся общеобразовательных организаций из малоимущих семей получили единовременную выплату к началу учебного года. Адресную социальную помощь получили почти 9000 человек в рамках реализации целевых программ: по программе «Социальная поддержка населения Ярославской области» на 2014-2016 гг. адресная социальная помощь оказана 7297 человекам, в том числе 7134 гражданам, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, 163 инвалидам I группы на санаторно-курортное лечение и отдых; по программе «Социальная поддержка пожилых граждан в Ярославской области» адресная социальная помощь оказана 1623 гражданам. Это средства на газификацию жилых помещений, на дорогостоящее лечение, на зубопротезирование.

К Уполномоченному в 2014 году поступило 92 обращения (12,6% от общего числа обращений) с жалобами на неудовлетворительное исполнение государством обязанности по социальному обеспечению граждан.

По результатам проведенного социологического исследования 28,5% респондентов считают, что в Ярославской области не соблюдается право на социальное обеспечение. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 30,2% указали, что нарушалось их право на социальное обеспечение. Это заметный уровень — почти треть респондентов говорят об имеющихся нарушениях в этой сфере.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на социальное обеспечение, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

В нормативно-правовой сфере социального обеспечения граждан сложилась достаточно сложная ситуация. На протяжении более чем двух десятков лет законодательство претерпело огромное количество изменений, корректировок, пересмотров стратегических линий в системе государственных гарантий материальной и иной социальной помощи.

Например, в сфере пенсионного обеспечения сегодня мы видим большое количество законов и подзаконных актов, очень разные «схемы» (подходы, формулы и пр.) исчисления назначаемой пенсии. Не только граждане, но иногда и работники организаций испытывают трудности с пониманием расчетов и специфики начисления пенсии в каждом конкретном случае. Это порождает риски не только неполного учета всех условий и обстоятельств трудовой деятельности граждан, но и риски ошибок при осуществлении расчетов. Наличие этих разноплановых подходов, схем расчетов, порожденных бесконечным «совершенствованием» пенсионной системы, привело к тому, что среди населения растет непонимание, все больше проявляется недовольство и даже негодование: граждане не согласны с размером начисленной пенсии, не согласны с отказом в перерасчете и т.п. Люди не понимают, возмущаются и обращаются в различные инстанции.

Поступают к Уполномоченному обращения и от тех, кто на момент распада СССР проживал не на территории Российской Федерации, а сейчас, вернувшись на историческую родину, сталкивается с проблемой исчисления пенсионных выплат и не согласен с их размером.

Так, к Уполномоченному обратилась пенсионерка Я., 1945 года рождения,

уроженка РСФСР, с 1973 года проживавшая в Украине, а с 2011 года проживающая в Ярославской области. В своем обращении гражданка пожаловалась на то, что она не получает пенсионное обеспечение в должном размере и с учетом ее труда на благо Родины во времена Советского Союза. Как говорит заявительница в своем обращении, «вернувшись на Родину, я влачу жалкое существование на 7000 рублей пенсии, 3500 из которых я плачу за квартиру. Неужели за 40-летний стаж работы я не заслужила достойную пенсию? Хотя бы последние годы жизни прожить спокойно и достойно».

По результатам проверки факт нарушения установленных правил начисления пенсии не подтвердился, гражданке Я. были даны подробные разъяснения принципов учета ее трудового стажа и начисления ей пенсии в соответствии с действующим законодательством РФ, однако это вряд ли удовлетворило заявительницу.

К Уполномоченному обратилась пенсионерка Ш., которая пожаловалась на то, что уже 4 года она ведет переписку в защиту своих прав с Пенсионным Фондом РФ и со своим бывшим работодателем по вопросу неправомерно не учтенного коэффициента при расчете ее пенсии (работала в районах Крайнего Севера со спецконтингентом). Каждая из этих инстанций отсылает ее к другой, и так по бесконечному кругу. В итоге заявительница получает ответ, в котором сказано, что если ей учтут коэффициент увеличения и ее трудовой стаж будет признан в размере 41 год, вместо 32 лет, то пенсия от этого станет только меньше, так как будет рассчитываться по другому принципу: (из ответа ПФ РФ) «Вы являетесь получателем пенсии по старости в соответствии с пп.2 п.1 ст.28 Федерального закона от 17.12.2001г. №173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» ... Таким образом, размер пенсии, определенный по Закону от 17.12.2001 больше, чем по закону от 20.11.1990».

Конечно такие выводы и заключения по итогам расчета ставят граждан в тупик и вызывают по меньшей мере недоумение: они не понимают, зачем они трудились на благо От-

ечества в непростых условиях если их пенсия при учете льгот становится меньше. «Такая парадоксальная «математика» Но остается констатировать тот факт, что современные нормы исчисления размера пенсии очень запутаны, непонятны для людей и не всеми оцениваются как справедливые.

Пенсионный Фонд РФ отказал гражданке К. в начислении досрочной трудовой пенсии по старости (не зачел в полном объеме годы педагогического стажа в специальной школе), ссылаясь на нормы законодательства. Эту же позицию поддержал суд. В то же время, профильное министерство в своем официальном письме дало разъяснения на основе той же самой нормативной базы, что гражданке должна быть начислена трудовая пенсия по старости досрочно и спорные периоды могут и должны быть учтены при исчислении педагогического стажа. Но в судебном разбирательстве позицию министерства назвали «частным мнением» и суд ее не учел. Судебное решение было вынесено не в пользу заявительницы.

Этот случай свидетельствует, что при попытке защитить свои права граждане сталкиваются с тем, что представители различных ветвей государственной власти, в том числе узкоспециализированные ведомства, совершенно по-разному трактуют и применяют нормы, содержащиеся в законах и подзаконных актах. Отсюда – непонимание официальной позиции, уверенность в нарушении их прав, ощущение несправедливости со стороны государства.

Во избежание спорных ситуаций и не в полной мере «прозрачных» решений государственных органов должны принимать нормативные документы в этой сфере исключительно с расчетом на длительную перспективу. Непродуманная, разноплановая и разрозненная политика пенсионного обеспечения, продемонстрированная за последние годы, говорит только об одном: стратегические политические решения в этой сфере не всегда носят взвешенный характер, принимаются «по мере необходимости», подходы кардинально меняются за непродолжительные периоды времени. Но ведь речь идет о пенсиях граждан – здесь периоды планирования должны быть большими, сегодняшний работник должен отчетливо понимать свои

перспективы в плане пенсионного обеспечения в будущем. Бесконечное реформирование, череда изменений пенсионной системы могут привести только к разочарованию, неуверенности в возможности реализовать свое право в будущем, а в самых критических случаях – к ориентированности граждан на получение «серых» и «черных» заработков. А это уже – серьезная проблема для государства.

Много звонков и обращений поступает к Уполномоченному по вопросу реализации прав граждан на льготы от государства. Часть льгот и мер социальной поддержки предоставляются гражданам безусловно (чаще всего, это так называемое «федеральное» социальное обеспечение), но есть еще и льготы, которые предоставляются на региональном и местном уровнях. И здесь возникают сложности. В федеральном законодательстве прописан достаточно широкий круг льгот и иных мер социальной поддержки, которые могут оказываться гражданам на уровне региона или на местном уровне. Это длинный и подробный перечень, из которого в соответствии с переданными в регионы и на уровень местного самоуправления полномочиями каждый субъект РФ реализует определенное количество мер по социальному обеспечению граждан – в зависимости от объемов запланированного на соответствующие нужды финансирования. И складывается ситуация, что регионы с дефицитным бюджетом по мерам социального обеспечения своих жителей оказываются в гораздо более невыгодном положении по сравнению с регионами, где бюджет позволяет достаточно серьезно поддерживать материально необеспеченных граждан: и в виде льгот, и в виде денежных выплат, компенсаций, и в виде направления на лечение и отдых. Граждане эту разницу в положении видят, оценивают и выражают свое несогласие с таким «неравноправием». Они задают Уполномоченному конкретный вопрос: каким же образом обеспечено гарантированное Конституцией равенство граждан? Как государство допустило такую разницу в социальном обеспечении граждан в разных регионах при прочих равных обстоятельствах? А ведь вопросы для каждого из таких граждан далеко не мелочные: это коммунальные платежи, проезд в транспорте, выплаты и компенсации многодетным семьям. Так, например, в г. Ярославле в течение

длительного времени оказывались меры социальной поддержки семьям, в которых родились тройни, в виде ежемесячных денежных выплат вплоть до достижения детьми возраста 18 лет. Конечно, помощь таким семьям была большим подспорьем: по мере взросления детей даже одежду нужно каждый раз покупать в тройном объеме (а если это зимняя одежда и обувь, то затраты становятся действительно неподъемными), тогда как в других семьях при отсутствии больших материальных возможностей младшие дети могут носить одежду, которая осталась от старших. Но осенью 2014 года было принято решение о том, что денежные выплаты семьям, в которых воспитываются тройни, будут производиться только до достижения детьми трехлетнего возраста. А дальше, по мнению депутатов муниципалитета, семьи должны справляться своими силами. И это при том, что на весь город Ярославль таких семей всего 11. Конечно, данное решение вызвало всплеск негодования в обществе, массовые возмущения, которые выразились и в обращениях граждан в различные органы, и в публикациях в СМИ, и в сборе подписей жителей области за отмену такого скоропалительного решения. После чего законодатели приняли новое решение: подняли «возрастной ценз» для выплаты пособий до семилетнего возраста детей, несмотря на то, что именно в этом возрасте родители сталкиваются с достаточно сложной в материальном плане задачей – нужно собрать и полностью обеспечить необходимыми вещами в школу троих детей. Возникает резонный вопрос: если власти областного центра понимают отсутствие прежних возможностей в бюджете для социального обеспечения данных семей, то почему принимается решение о введении возрастных ограничений на оказание материальной помощи семьям с тройнями, а не ставится оказание данной помощи в зависимости от материального положения семьи, от среднедушевого дохода на каждого члена семьи. Таким образом, произошло ущемление прав тех семей, кто действительно имеет материальные трудности и не может справиться с имеющейся нагрузкой на семейный бюджет.

В ярославской области имеют место факты нарушения прав граждан в части своевременной выплаты работодателями пособий женщинам в связи с материнством и родами, а также пособий на ребенка. Как стало из-

вестно из информации, предоставленной Прокуратурой Ярославской области, меры прокурорского реагирования по указанным вопросам в 2014 году принимались Угличской межрайонной прокуратурой, Ростовским межрайонным прокурором, прокурором Дзержинского района г. Ярославля. При этом защита прав граждан указанными прокурорами осуществлялась в судебном порядке.

Так, прокуратурой Дзержинского района г. Ярославля при проведении проверки в мае 2014 по обращению гражданки С. установлено, что работодателем в отношении заявительницы не исполнялись требования ст.ст. 13, 14 Федерального закона от 19.05.1995 № 81-ФЗ «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», закрепляющие право граждан, находящихся в отпуске по уходу за ребенком, на получение ежемесячного пособия.

С октября 2013 года С., находящейся в оплачиваемом отпуске по уходу за ребенком до достижения им полутора лет, пособие по уходу за ребенком не выплачивалось. Исковое заявление прокурора района в интересах С. рассмотрено и удовлетворено.

Угличской межрайонной прокуратурой в интересах граждан было предъявлено в суд 42 заявления о взыскании ежемесячных пособий на детей, не посещающих дошкольные образовательные учреждения ввиду отсутствия в них свободных мест, по медицинским показаниям, либо в связи с отсутствием в населенных пунктах дошкольных образовательных учреждений. Заявления рассмотрены и удовлетворены, окончательное погашение задолженности находится на контроле межрайонной прокуратуры.

Еще одним проблемным вопросом при реализации прав граждан на социальную поддержку со стороны государства является обеспечение больных льготными лекарственными средствами и техническими средствами реабилитации (ТСР). Зачастую граждане не могут в течение длительного времени получить необходимые им при лечении заболевания или «поддерживающей» терапии бесплатные лекарственные средства, а также средства реабилитации. К Уполномоченному неоднократно поступали жалобы, указывающие на подобные факты.

Эту же проблему обозначает и территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области: в его адрес поступило 34 письменных обращения по вопросам лекарственного обеспечения льготных категорий граждан (отказ в выписке либо отсутствие лекарственных средств). Кроме того, о наличии проблем с реализацией программ льготного лекарственного обеспечения свидетельствуют также многочисленные телефонные звонки в ТО Росздравнадзора. Граждане, имеющие право на льготное лекарственное обеспечение, жалуются на отказ в выдаче назначенных им препаратов. Из информации, поступающей от граждан, следует, что часто льготные рецепты выписываются больным только при наличии необходимых препаратов в аптеках. Эта порочная практика имеет цель избежать появления «отсроченных» и необеспеченных рецептов в аптеках. При этом не только нарушается право граждан на получение нужного лечения, но создается видимость благополучия в сфере обеспечения их лекарственными препаратами. Об этом также свидетельствует большое количество граждан, отказывающихся от получения социальной услуги по обеспечению необходимыми лекарственными препаратами в пользу денежной компенсации.

Возникают сложности и при замене необходимых лекарственных средств на аналоги, которые часто не отвечают в полной мере потребностям пациента, а в ряде случаев ухудшают состояние здоровья граждан, порой создавая угрозу для их жизни. В соответствии с Федеральным законом от 12 апреля 2010 г. № 61-ФЗ «Об обращении лекарственных средств», все лекарственные препараты, имеющие одинаковое международное непатентованное название, форму выпуска и дозировку, являются аналогами и обладают одинаковым терапевтическим эффектом, а также показаниями к медицинскому применению. Однако некоторые случаи требуют индивидуального подхода и внимания.

Например, в адрес территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области поступило обращение гражданки С. об отказе в обеспечении данной пациентки оригинальными препаратами. В ходе проведения проверки было установлено наличие у пациентки индивидуальной непереносимости препаратов других производителей. лечеб-

ному учреждению было выдано предписание, департаменту здравоохранения рекомендовано организовать своевременное обеспечение пациентов лекарственными препаратами. Пациентка С. получила необходимые медикаменты.

В качестве основной причины невозможности предоставить лекарственные средства и ТСР называется чаще всего одна и та же: государственные структуры не могут вовремя закупать необходимые лекарственные средства и ТСР в соответствии с действующим законодательством о закупках. Процедура приобретения лекарств и средств реабилитации сопряжена с определенными техническими сложностями и большими временными затратами. С одной стороны, это объективная ситуация и закупки действительно требуют много времени, но с другой стороны, возникает вопрос: должны ли граждане испытывать риски ухудшения состояния здоровья и не иметь возможности реализовать свое законное право на социальное обеспечение?

В качестве нарушения своих прав граждане называют не только тот факт, что бесплатные лекарства и ТСР не предоставляются. Их волнует и другой вопрос: чаще всего заболевание, имеющееся у гражданина, требует незамедлительной медикаментозной терапии, либо нужна постоянная (поддерживающая) лекарственная терапия при наличии хронического заболевания, либо нужны те или иные технические средства реабилитации. Но когда гражданину говорят о том, что нет возможности предоставить бесплатные лекарства или средства реабилитации по причине их отсутствия (не проведены торги), то в подавляющем большинстве случаев граждане фактически вынуждены приобретать необходимые лекарства и средства реабилитации за свой счет, затрачивая при этом зачастую немалые средства, по несколько тысяч рублей. Не помогает в этом случае и закрепленная в Приказе Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 29 декабря 2004 г. № 328 «Об утверждении порядка предоставления набора социальных услуг отдельным категориям граждан» норма: «В случае временного отсутствия лекарственных препаратов, изделий медицинского назначения и специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов, не-

обходимых гражданину, аптечное учреждение организует в течение 10 рабочих дней с даты обращения его отсроченное обслуживание или осуществляет отпуск аналогичного лекарственного препарата, предусмотренного Перечнем лекарственных препаратов, взамен выписанного или иного лекарственного препарата по вновь выписанному рецепту». Чаще всего за 10 дней не удается решить проблему отсутствия лекарственных средств на складе фармацевтической организации по причине все тех же задержек, связанных с проведением торгов.

Таким образом, бесплатные лекарства и средства реабилитации становятся для граждан платными. Право на социальное обеспечение, гарантированное Конституцией, нарушено, гражданин-льготник не получил помощи от государства, наоборот – он вынужден тратить свои деньги на собственное лечение. И подобная ситуация повторяется из месяца в месяц. То есть, в течение длительного периода граждане сами покупают себе средства реабилитации и лекарства.

При этом существует механизм для последующей компенсации понесенных расходов на покупку лекарственных средств или ТСР, которыми государство должно было обеспечить гражданина. В случае со средствами реабилитации инвалидам и ветеранам это можно сделать через Фонд социального страхования, подав заявление с приложением документов, подтверждающих факт оплаты лекарств. Правила выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации, оказанную услугу, которые должны быть предоставлены инвалиду в соответствии с индивидуальной программой реабилитации инвалида, установлены Приказом Министерства здравоохранения и социального развития РФ от 31 января 2011 г. N 57н «Об утверждении Порядка выплаты компенсации за самостоятельно приобретенное инвалидом техническое средство реабилитации и (или) оказанную услугу, включая порядок определения ее размера и порядок информирования граждан о размере указанной компенсации».

В случае с лекарствами ситуация сложнее: возмещение государством гражданину-льготнику понесенных расходов на приобретение лекарств может быть произведено исключительно по решению суда. Судебные

инстанции приняли на сегодняшний день позицию, согласно которой обеспечение лекарствами граждан, у которых есть право на получение социальной помощи, должно идти на основе госконтрактов, которые заключают уполномоченные органы госвласти субъектов РФ с фармацевтическими организациями. На закупку бесплатных для больных лекарств выделяются специальные субвенции. Поскольку обеспечение лекарствами льготников должно идти на основе госконтрактов, которые заключает государственная власть с фармацевтическими организациями, то, по мнению Верховного Суда, надлежащим ответчиком по делам о компенсации расходов граждан в таких случаях должен быть не Фонд социального страхования, а коммерческие организации. То есть компенсировать расходы на покупку бесплатных лекарств, которых не оказалось в аптеке, должны уполномоченные фармацевтические организации, которые выиграли конкурс на заключение контрактов в каждом конкретном субъекте РФ. Выиграть такой суд вполне реально. Но неприятно то, что гражданин, который болеет, является инвалидом, либо воспитывает ребенка-инвалида, вынужден ввязываться в судебное разбирательство, требующее от него моральных, финансовых и организационных затрат, чтобы просто получить компенсацию за положенные ему при его заболевании лекарства.

В любом случае, даже наличие практики возмещения затрат на лекарства и технические средства реабилитации не свидетельствует о том, что право граждан на социальное обеспечение реализуется безупречно. Проблемы носят распространенный характер, случаи эти не единичны. Государственным органам необходимо предпринимать максимум усилий, разрабатывать либо совершенствовать механизмы, позволяющие выстроить систему бесперебойного обеспечения социально незащищенных групп населения лекарствами и техническими средствами реабилитации.

Отдельного внимания требует предоставление гражданам путевок на санаторно-курортное лечение. В своих обращениях к Уполномоченному по правам человека гражданине неоднократно заявляли о том, что не могут реализовать это право. Прокуратура Ярославской области также усматривает наличие фактов нарушения прав граждан в

этой сфере. Сложившаяся ситуация обусловлена недостаточным выделением Ярославскому региональному отделению Фонда социального страхования РФ (далее – ЯРО ФСС) денежных средств на указанные цели из федерального бюджета.

В целях обеспечения граждан, имеющих соответствующие показания, путевками на санаторно-курортное лечение, прокуратурой Ленинского района г. Ярославля, на поднадзорной территории которой находится ЯРО ФСС РФ, налажена соответствующая исковая работа. Аналогичные исковые заявления были предъявлены прокурорами Дзержинского и Краснопереконского районов г. Ярославля, Тутаевским и Переславским межрайонными прокурорами, Рыбинским городским прокурором. Исковые заявления удовлетворены.

Еще одна, достаточно непростая сфера, в которой граждане зачастую усматривают нарушение своих прав на социальное обеспечение, это назначение, изменение или снятие группы инвалидности. Ежегодно к Уполномоченному поступают жалобы на несправедливые, с точки зрения заявителей, заключения бюро медико-социальной экспертизы. О наличии жалоб по вопросам работы комиссий МСЭ сообщает и Росздравнадзор. Практически все жалобы граждан связаны с отказом в установлении группы инвалидности. Каждый из таких случаев достаточно сложен и индивидуален. Чаще всего имеются различия в понимании оснований и принципов установления группы инвалидности. Если государственные органы исходят из того, что, согласно законодательству, условиями признания лица инвалидом является нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, ведущее к ограничению жизнедеятельности и необходимости в мерах социальной защиты, то граждане чаще всего рассчитывают на простую и быструю процедуру получения инвалидности по причине наличия того или иного заболевания. То есть фактически в большинстве случаев у граждан, не считающихся в медицинские стандарты, идет подмена понятий: наличие заболевания ими трактуется как прямое указание на функциональную ограниченность организма. Но наличие заболевания не является основанием для признания лица инвалидом, если функ-

циональные нарушения выражены незначительно и не ведут к ограничению категорий жизнедеятельности. А наличие только нуждаемости в социальной защите не является основанием, достаточным для признания гражданина инвалидом. По результатам проведенных Росздравнадзором проверок установлено, что жалобы граждан носят субъективный и необоснованный характер, поскольку граждане не обладают достаточной информацией об изменении критериев признания лица инвалидом и порядке обжалования решений бюро МСЭ. Проверки, проведенные Уполномоченным, также не выявили фактов нарушения прав при рассмотрении вопросов установления группы инвалидности. В то же время, заявителям всегда оказывалась всесторонняя консультационная помощь, давались разъяснения по возможностям судебной защиты их прав на установление группы инвалидности или сохранение без изменений группы инвалидности.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области ноябре 2014 года принял участие в прошедшей в городе Калуга межрегиональной научно-практической конференции на тему: «Соблюдение прав инвалидов в регионах Российской Федерации: опыт, проблемы и пути их решения». Участники конференции сошлись во мнении, что в Российской Федерации государственные структуры предпринимают немало усилий для соблюдения и защиты прав инвалидов, и усилия эти по большей части достаточно эффективны. Но есть над чем работать и в законодательном, и в организационном плане. В качестве предложений по оптимизации процесса социальной поддержки инвалидов по итогам конференции были названы, в частности: принятие нормативно-правовых актов, устанавливающих новые классификации и критерии установления инвалидности, где объективизированы степени выраженности нарушений функций организма; внесение в законодательные акты ряда изменений, оптимизирующих процедуру получения группы инвалидности и формирования индивидуальной программы реабилитации инвалида; упрощение порядка выписки рецептов на лекарственные средства и медицинские изделия; внедрение в практику максимально удобного для инвалидов механизма организации лекарственного обеспечения,

особенно в случае обеспечения инвалидов, проживающих в сельской местности. Остается надеяться, что реализация этих и других предложений Уполномоченных будет содействовать защите прав и улучшению положения инвалидов в нашем обществе.

Отдельной тщательной проработки требует организация в регионе доступной для инвалидов общественной среды. Что-то уже сделано в этом направлении в рамках реализации государственных программ, но остается еще много над чем работать. Органы прокуратуры уже неоднократно указывали органам местного самоуправления на недостаточность мер по формированию доступной среды в муниципальных районах и городах области. Так, Переславским межрайонным прокурором, прокурорами Большесельского, Любимского, Даниловского, Первомайского районов было установлено, что ряд зданий, занимаемых органом местного самоуправления, образовательными и медицинскими учреждениями, отделением почтовой связи в нарушение требований ст. 15 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» не имели специальных приспособлений для беспрепятственного доступа к ним инвалидов.

Так, например, в Большесельской средней образовательной школе, в которой проходят обучение 6 детей-инвалидов, не был обеспечен доступ инвалидов в здание в виду отсутствия пандуса. При этом администрацией Большесельского района ненадлежащим образом осуществлялось исполнение муниципальной программы «Доступная среда», в реестр объектов, доступных для инвалидов, включены лишь два муниципальных учреждения.

По фактам выявленных нарушений прав инвалидов на беспрепятственный доступ к объектам социальной инфраструктуры прокурорами внесены представления и предъявлены заявления в суд, по результатам рассмотрения которых приняты меры по оборудованию входов в здания пандусами, поручнями, кнопками-вызовами.

Прокуратурой Гаврилов-Ямского района установлено, что администрациями района и сельских поселений не обеспечено соблюдение требований законодательства о доступности Интернет-ресурсов для инвалидов по зрению, в частности на официальных сайтах указанных администраций не установлена версия для лиц, ограниченных по зрению.

По результатам проведения проверки прокуратурой Гаврилов-Ямского района направлено в суд 5 исковых заявлений о возложении на органы местного самоуправления обязанности установить на официальных сайтах администраций версии для слабовидящих, которые удовлетворены, в том числе в связи добровольным исполнением требований прокурора.

Таким образом, вопросы соблюдения прав граждан в социальной сфере находятся на постоянном контроле прокуратуры области и Уполномоченного по правам человека. Хочется верить, что органы местного самоуправления и органы государственной власти мобилизуют все необходимые финансовые и организационные ресурсы для реализации программ по формированию доступной среды для инвалидов.

Особо остро воспринимаются злоупотребления в распоряжении бюджетными средствами, выделенными на социальные нужды.

Так, в Ярославской области был вскрыт факт вопиющего нарушения со стороны сотрудников органов социальной защиты населения. Ярославцы даже дали особое название этому инциденту: «Мертвые души» на ярославский манер. Было возбуждено уголовное дело по факту мошенничества со стороны сотрудников, начислявших социальные выплаты на имя умерших граждан. По материалам уголовного дела, в апреле 2014 года должностные лица управления социальной защиты населения и труда администрации Брейтовского муниципального района незаконно, из корыстных побуждений начислили социальные выплаты на имя двух граждан, умерших в 2009 и 2011 годах, а также на имя женщины, с 2011 года проживающей за пределами района. Начисленные денежные средства в сумме около 25 тысяч рублей были получены сотрудниками управления социальной защиты.

В настоящее время еще ведется следствие, виновные не названы, но самого факта выявленных финансовых нарушений хватает для того, чтобы оценить всю аморальность подобных действий со стороны муниципальных чиновников. В то время, как кто-то не может получить положенные ему по закону

выплаты, люди, распределяющие ресурсы для незащищенных слоев населения, позволяют себе присваивать деньги, хотя о сложностях, возникающих при выплатах, о наличии бюджетного дефицита они не могут не знать. Такие дерзкие случаи попрания прав человека должны тщательно расследоваться и наказываться по всей строгости закона, чтобы ни у кого больше не возникало желания мошенничать с бюджетными средствами.

В любом случае, органы государственной власти, государственные и муниципальные учреждения и организации, осуществляющие социальное обеспечение граждан, должны в своей деятельности ориентироваться на исключительный примат прав и свобод человека в Российской Федерации. Но, к сожалению, не всегда граждане из социально незащищенных категорий находят чуткий и

отзывчивый подход в случае обращения в государственные органы для выяснения тех или иных обстоятельств. Очень часто от них просто отмахиваются. Порой от них просто отмахиваются. Это, естественно, вызывает резко негативную реакцию пенсионеров, инвалидов, людей с тяжелыми заболеваниями. Они крайне эмоционально реагируют на нарушение своих прав, не имея таких же возможностей для отстаивания своих интересов в различных инстанциях, какими располагают остальные граждане. Поэтому необходимо внимательно и серьезно относиться к их сигналам о нарушении прав человека и после изучения каждого конкретного случая приложить все усилия для принятия необходимых мер по восстановлению прав, если действительно имело место их нарушение.

9. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь

Отдельного внимания заслуживает состояние прав и свобод человека и гражданина в сфере медицинского обеспечения, охраны здоровья и оказания медицинской помощи. Для жителей Ярославской области, как и для многих других, эта сфера по-прежнему остается одной из самых жизненно важных. Вопросы получения в полном объеме качественной, своевременной и адекватной медицинской помощи – это вопросы, которые волнуют всех без исключения. Не найдется такого человека, кто не сталкивался бы в своей жизни с медициной во время болезни или во время болезни своих близких. Так как именно от медицины зачастую зависит не только сохранение здоровья человека, но и его жизнь, эта сфера прав человека очень волнует граждан и вызывает пристальное внимание как с их стороны, так и со стороны Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.

Законодательство РФ закрепляет право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь. Причем медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в течение 2014 года по-

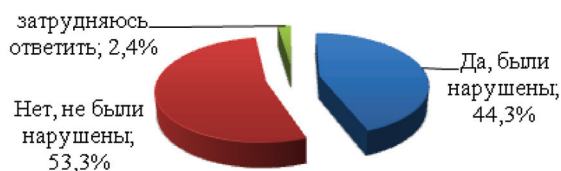
сетил ряд медицинских учреждений: в Ярославле, в Переславле-Залесском, в Некоузском, Любимском и Мышкинском муниципальных районах.

К сожалению, при получении гарантированной государством медицинской помощи граждане сталкиваются с целым рядом проблем и даже с нарушением их прав.

Жители Ярославской области, так же как и сами работники медицинских учреждений, неоднократно заявляли, в том числе и публично, что ситуация с соблюдением прав человека в сфере здравоохранения оставляет желать лучшего. Далеко не всегда соблюдается право граждан на оказание им медицинской помощи в полном объеме, своевременно и с соблюдением всех требований стандартов. И это тревожный сигнал. Проблемы, возникающие при получении гражданами медицинской помощи, не должны быть столь многочисленны, чтобы вызывать общественный резонанс, их вообще не должно возникать – гарантированная государством помощь в сфере охраны здоровья граждан должна осуществляться качественно и вовремя.

В 2014 году система здравоохранения Ярославской области не раз становилась объектом критики в СМИ: медицинского персонала не хватает, зарплата работников учреждений системы здравоохранения отли-

чается в разы от декларируемой в «Дорожной карте», «скорая помощь» приезжает спустя пару часов после вызова, в медицинской помощи отказывают и т.д. В результате социологического исследования, проведенного по инициативе Уполномоченного, было выявлено, что 38,4% опрошенных считают, что в Ярославской области не соблюдается право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 44,3% указали, что нарушалось их право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Причем по сравнению с другими категориями респондентов наиболее часто в обоих случаях о наличии нарушений заявляли жители г. Ярославля. Данные показатели, как и в исследовании, проведенном полтора года назад, вывели право на охрану здоровья и медицинскую помощь в доминирующие позиции по количеству негативных суждений.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на охрану здоровья и медицинскую помощь, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

В соответствии с информацией, поступившей от Территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области, который осуществляет государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, лицензирование отдельных видов деятельности в сфере здравоохранения, в 2014 году территориальным органом проведено 360 проверок, из них 105 проверок проведено в связи с поступлением обращений (жалоб) граждан о нарушении, по мнению заявителей, их прав при оказании медицинской помощи. Из 105 проверок – 97 проверок проведено по жалобам, содержащим информацию о ненадлежащем оказании либо отказе в оказании медицинской помощи, что повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан. Всего в 2014 году в адрес территориального органа Росздравнадзора по Ярослав-

ской области поступило 281 жалоба граждан. 94 из них были направлены для рассмотрения органами прокуратуры, 88 по подведомственности - в департамент здравоохранения и фармации Ярославской области и Территориальный фонд обязательного медицинского страхования.

По жалобам граждан на качество медицинской помощи проводятся экспертизы и, в случае выявления по их результатам дефектов, в соответствии с нормативными документами к медицинским организациям применяются финансовые и штрафные санкции.

Например, в результате проведения территориальным органом Росздравнадзора внеплановой проверки по жалобе гражданина В. на качество оказания медицинской помощи в ООО «КВиНТ» были выявлены многочисленные нарушения обязательных требований, которые организация должна соблюдать при осуществлении медицинской деятельности. Организация была привлечена к административной ответственности в виде административного штрафа на сумму 30 тысяч рублей. Гражданину были возвращены денежные средства за некачественно оказанную медицинскую помощь.

Обращает внимание на себя тот факт, что по сравнению с предыдущим годом произошел рост числа выявленных нарушений: из 97 проверок в 36 случаях были выявлены нарушения обязательных требований к оказанию медицинской помощи, установленных законодательством. Были выданы предписания об устранении выявленных нарушений и составлены протоколы о привлечении к административной ответственности. Вызывают беспокойство такие нарушения, как невыполнение или ненадлежащее выполнение необходимых пациенту диагностических и лечебных мероприятий, необоснованный отказ в приеме пациента в медицинской организации, отказ в назначении необходимых лекарственных препаратов, а также использование медицинской организацией недоброкачественных лекарственных средств и медицинских изделий.

Основными причинами обращений граждан в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области (204 жалобы) стали нарушения права на охрану здоровья в части получения доступной,

качественной и безопасной медицинской помощи (в т. ч. нарушение принципов медицинской этики), права на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство и отказ от медицинского вмешательства, права на получение информации о состоянии здоровья.

Гражданами в 2014 году стал широко использоваться электронный портал «Сердитый гражданин». Через данный Интернет-ресурс в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области поступило 14 заявлений граждан, в основном касающихся несоблюдения медицинскими работниками принципов этики и деонтологии, а также несоблюдения условий при оказании медицинской помощи в медицинских организациях.

По сведениям областного департамента здравоохранения и фармации, в 2014 году департаментом в рамках осуществления ведомственного контроля качества и безопасности медицинской деятельности организаций здравоохранения было проведено 37 плановых и внеплановых проверок, выдано 14 предписаний об устранении выявленных нарушений. Количество жалоб и обращений граждан в департамент по вопросам здравоохранения и оказания медицинской помощи составило более 1,5 тысяч. По большей части из них были даны разъяснения, в 90 случаях жалобы были удовлетворены.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2014 году поступило 36 обращений о нарушении прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь (это 4,9% от общего числа обращений). Большая часть из них касалась вопросов оказания некачественной медицинской помощи, несвоевременного оказания медицинской помощи, бездействия медиков и т.д. В части обращений поднимались проблемы несвоевременного и неадекватного лечения, приведшего к ухудшению здоровья пациента или к его смерти.

В эту же группу обращений входят жалобы на отказ в оказании скорой медицинской помощи и отказ в госпитализации. Если подобные действия приводят к потере времени, а в организме больного развиваются необратимые изменения, заканчивающиеся трагедией, то потом практически невозможно доказать вину врачей или персонала медицинских учреждений, не предприняв-

ших вовремя необходимых действий. И прокуратура, и департамент здравоохранения в результате проведенных проверок делают выводы об отсутствии причинно-следственной связи между фактами отказа в госпитализации или несвоевременной госпитализации и смертью пациента. Подобные ситуации очень сложно поддаются оценке и анализу, так как сфера здоровья и оказания медицинской помощи – это очень непростая, узкоспециализированная сфера, в которой даже экспертам бывает трудно разобраться.

Так, к Уполномоченному обратился гражданин, который сообщил о том, что год назад у него умерла жена. По мнению заявителя, причиной смерти стало неоказание своевременной медицинской помощи. При первичном вызове скорой помощи гражданке было отказано в госпитализации. После повторного вызова скорой помощи пациентку привезли в больницу, стали оперировать, но, по мнению врачей, было уже поздно, начался перитонит. Супруг пострадавшей направлял жалобу в прокуратуру, органы прокуратуры перенаправили ее в департамент здравоохранения. В ответе официальных структур указано, что вины врачей в смерти женщины. Но гражданин не согласен с таким ответом и просил оказать ему консультационную поддержку и разъяснить, как он может защитить свои права в сложившейся ситуации. Гражданину были даны соответствующие рекомендации.

Кроме того, в своих обращениях граждане привлекали внимание и к такой проблеме, как организация в медицинских учреждениях мест для курения. После вступления в силу Федерального закона от 23 февраля 2013 г. N 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» запрещено курить на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг. Но в то же время, закон не предусматривает организацию возможности курящим гражданам, находящимся на лечении в указанных учреждениях, курить в специально выделенных местах на открытом воздухе или в изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции. Между

тем, такая потребность имеется, и курящие граждане прямо говорят о том, что необходимо учесть и их права и интересы. Если существует прямой запрет на табакокурение в местах общего пользования в больнице или на ее территории, то должны быть предусмотрены специализированные помещения и территории, где курящие могли бы удовлетворять свою потребность в табакокурении, не нанося при этом вред здоровью окружающих. Учреждениям здравоохранения и иным организациям, оказывающим медицинские, реабилитационные и санаторно-курортные услуги, необходимо разработать варианты выхода из сложившейся ситуации.

Стоит обратить внимание также на то, что остро стоит в регионе проблема нехватки кадров в поликлиниках, больницах, на станциях скорой медицинской помощи. Часть работников из районов, территориально близких к Московской области, увольняется и переходит на работу в Москву, так как оплата труда там выше. Оставшиеся работники вынуждены работать сверхурочно, принимать на себя возрастающую нагрузку. В феврале 2014 года Уполномоченный выезжал в Переславль-Залесский, где встретился с медицинскими работниками Переславского района. Работники медицинских учреждений рассказали о том, что работать им приходится постоянно «в авральном режиме». Например, город Переславль обслуживается одной бригадой «скорой медицинской помощи» уже два года, хотя по всем нормативам бригад должно быть 4 или даже 5. В среднем у «скорой» здесь 50 вызовов в сутки, бригада, состоящая только из водителя и одного фельдшера, работает по 12 часов. В правилах прописано, что «скорая» должна приезжать за 20 минут, но в Переславле медицинскую помощь люди ждут по часу, а порой и по два. На медиков ложится настолько непосильная ноша, что, во-первых, они сами начинают задумываться об увольнении, а во-вторых, подобная ситуация не может не сказываться на качестве оказываемых медицинских услуг. После завершения программы модернизации здравоохранения работникам медицинской сферы разъяснили, что заработная плата останется на том же уровне и будет возрастать за счет стимулирующих выплат в виде премий. Но эти денежные средства выплачиваются крайне нерегулярно. Кроме того, в области сложилась опасная ситуация социаль-

ного напряжения, когда региональным департаментом здравоохранения и фармации было принято решение о премировании по итогам деятельности только врачей, а средний и младший персонал больниц остался без материального поощрения, что не могло не вызвать волну возмущения. Неоднократно работники медицинской сферы региона готовились к массовым акциям протеста против низкой оплаты их труда, которая ставит их семьи на грань выживания: «У меня ставка – 5300 рублей, – говорит медсестра одной из больниц. – Как можно работать за такие деньги? И все медсестры в больницах Рыбинска – в такой же ситуации. Постовая медсестра получает 7 тысяч рублей. Это нормально? Почему к нашему труду такое неуважение? Нас буквально втоптали в грязь. Учителя по 20-30 тысяч рублей получают, а мы-то чем хуже? У нас много мам-одиночек, у всех дети. На что их кормить?». Что примечательно, после таких заявлений персонала больниц в лечебных учреждениях Рыбинска с медсестрами были проведены «профилактические беседы» о недопустимости подобных выступлений в СМИ, что очень похоже на попытку утаить критичность сложившейся ситуации, «не выносить сор из избы». Подобный подход вряд ли является конструктивным: ситуация требует решения, а не замалчивания.

Показательно, что по итогам этой встречи с Уполномоченным переславские медики выразили благодарность «хотя бы за то, что впервые за долгое время представитель государства позволил говорить о наблевшем без купюр».

Уполномоченный провел встречи с работниками сферы здравоохранения и в других муниципальных образованиях, выслушал аргументы медиков и поддержал их в вопросе защиты их прав на достойную оплату труда.

В 2014 году в Ярославской области в сфере здравоохранения сложилось несколько резонансных и острых ситуаций. Так, критические формы приняла ситуация, сложившаяся в детской городской больнице г. Рыбинска. Внимание к больнице было привлечено многочисленными публикациями в СМИ о недопустимых условиях содержания детей, изъятых из семей. Поводом для этого стал размещенный в сети Интернет ролик, снятый в больнице. Ключевой проблемой стало оказание помощи детям, изъятым органами опе-

ки из семей и помещенным в больницу не для лечения, а для временного пребывания до определения их дальнейшей судьбы. Дополнением к этому стали рассказы очевидцев о состоянии помещений больницы и о ненадлежащем отношении персонала к пациентам. Стоит заметить, что данная ситуация не просто проявилась в одночасье, ее обострение стало логическим завершением длительного процесса развития неблагоприятных факторов. Отсутствие ремонта в педиатрическом отделении, устаревшая мебель, нехватка персонала на протяжении многих лет не вызывали должной реакции органов управления здравоохранением. Не были выделены достаточные средства на ремонт и в период проведения мероприятий по модернизации системы здравоохранения. Причем предпринятая органами исполнительной власти попытка решить проблему увольнением главного врача и поиском нового человека на данное место результатов не дала и, скорее всего, не даст. Дополнительных денежных средств на ремонты и переоснащение медицинских организаций в бюджете области не предусмотрено, не решена проблема с взаимодействия социальных служб и медицинских учреждений в вопросе организации присмотра и ухода за такими детьми в период их нахождения в медицинском учреждении.

В ноябре 2014 года область пережила еще один всплеск недовольства граждан: врачи одной из клинических больниц стали отказывать людям, нуждающимся в лечении. Причиной отказа в оказании медицинской помощи стало отсутствие финансирования. В период планирования бюджета и выдачи государственного задания учреждениям здравоохранения закладываются определенные средства на финансирование организации. Соответственно, после выполнения учреждением государственного задания на 2014 год граждане, обратившиеся за медицинской помощью, стали получать отказы следующего содержания: «Вынуждены сообщить Вам о невозможности в настоящее время плановой госпитализации и планового оперативного лечения в связи с досрочным выполнением больницей объемов государственного задания за 2014 год, отказом Департамента здравоохранения и фармации и Территориального фонда обязательного медицинского страхования ЯО в дополнительном государственном задании больнице...». Причем,

большинство таких плановых операций – во все не блажь и не прихоть граждан, они связаны с необходимостью, пусть даже не острой, проведения оперативного лечения, а кому-то необходимо именно в эти сроки удалить металлические спицы, установленные после травмы. Впоследствии, во многом благодаря широкому общественному резонансу, ситуация разрешилась положительно, Департаментом было выдано дополнительное государственное задание учреждению, но фактически в течение нескольких дней граждане оставались без возможности получения медицинской помощи. И это напрямую ограничило их конституционное право на охрану здоровья и получение медицинской помощи. Государственным органам необходимо пересмотреть политику планирования объема оказания подведомственными учреждениями медицинских услуг, предпринимать своевременные шаги по корректировке этого задания и принятию всех необходимых мер для того, чтобы избежать повторения подобных ситуаций впредь.

Не могут не вызывать возмущения факты отказа в назначении необходимых по состоянию здоровья препаратов, особенно когда речь идет о детях.

Областной департамент здравоохранения предоставил больному ребенку Л. жизненно важный препарат только после вмешательства Минздрава. Девочка два года страдает тяжелым гематологическим заболеванием. Родители делают все возможное, чтобы помочь дочери бороться за жизнь. Первоначально были получены квоты на бесплатное обследование.

Лечение в настоящее время заключается в приеме этого дорогостоящего препарата курсами – от обследования до обследования. Врачи по результатам анализов корректируют прием. До определенного времени лекарство предоставлялось через благотворительный фонд, но теперь девочка должна получать его по месту регистрации – в Ярославле. «Одной упаковки, стоимость которой 45 тысяч рублей, нам хватает на 37 дней, при этом просто пойти в аптеку и купить его невозможно. Да и наш семейный бюджет этих расходов просто не потянет» - говорит мама девочки. При этом пре-

парат назначен по жизненно важным показаниям, отмене или замене не подлежит. Однако Департамент здравоохранения и фармации Ярославской области трижды отказывал в предоставлении лекарства.

Ситуация сдвинулась с мертвой точки только после вмешательства депутата Государственной Думы РФ от Ярославской области. Она обратилась в Министерство здравоохранения, после чего министерство дало поручение областному департаменту обеспечить ребенка необходимыми медицинскими документами, решить вопрос об оплате проезда девочки и ее сопровождающего, обеспечить лекарствами. Но даже после соответствующего поручения из министерства еще две недели мама девочки не могла добиться приема у директора департамента здравоохранения. Прием был организован только после личного вмешательства все того же депутата. После этого была назначена медкомиссия, которая на этот раз вынесла положительное решение: документы и направление на лечение будут подготовлены, Л. получит необходимое лекарство. Пока решение было принято в отношении шестимесячного периода, что будет дальше – неизвестно. Фактически данную ситуацию можно назвать тяжелой борьбой семьи Л. не только за право на необходимую медицинскую помощь их несовершеннолетней дочери, но и за ее право на жизнь...

Все вышеназванные тенденции приводят к глубоким и во многом необратимым изменениям в системе здравоохранения, которые напрямую ведут к снижению качества оказания медицинской помощи гражданам и к росту числа фактов нарушения прав человека в этой сфере.

Среди обращений в сфере здравоохранения в 2014 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 4 обращения граждан, находящихся по решению судебных органов на принудительном лечении в психиатрических учреждениях. В территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области поступило три таких обращения. По итогам проведенных проверок нарушений прав граждан не выявлено, также установлено, что документы, являющиеся основанием для помещения граждан в данные учреждения, соответствуют требованиям, установленным законодательством.

По одному из обращений, поступивших к Уполномоченному, были проведены проверки как прокуратурой, так и Росздравнадзором. Гражданин К. жаловался на необоснованное, по его мнению, продление через каждые полгода принудительного лечения в областной психиатрической больнице. По результатам указанных проверок не было выявлено нарушений со стороны учреждения здравоохранения: работа врачебной комиссии и принятие судом решений о продлении осуществлялись в соответствии с законодательством РФ. Но интересен тот факт, что именно в процессе инициированных Уполномоченным проверок ситуация изменилась: по решению суда в феврале 2014 года принудительная мера медицинского характера в виде принудительного лечения в медицинской организации, оказывающей психиатрическую помощь в стационарных условиях общего типа, в отношении К. прекращена, дальнейшее наблюдение и лечение будет осуществляться гражданином на общих основаниях и в добровольном порядке.

Одно из обращений, поступивших по вопросам пребывания пациента в психиатрической клинике касалось отнюдь не проблемы законности или незаконности принудительного лечения, его объема и качества.

К Уполномоченному обратилась гражданка К., которая была обеспокоена условиями содержания и ухода за больными в одном из отделений Ярославской областной психиатрической больницы.. По ее словам, ситуация в сфере здравоохранения – снижение финансирования, нехватка кадров – приводят к тому, что больные находятся в ущемленном положении. Качество ухода и присмотра за больными упало до минимума – на несколько десятков психобольных приходится один санитар. Больных, инвалидов некому кормить и осуществлять дополнительный уход. Эта ситуация вполне резонно вызывает тревогу и возмущение родственников тех больных, которым предписано длительное лечение в условиях стационара.

Кроме того, граждане в своих обращениях и в личных беседах с Уполномоченным го-

ворят о низком качестве оказываемой медицинской помощи, ее недоступности, в том числе для людей, проживающих в отдаленных от областного центра населенных пунктах, в лечебных учреждениях, в которых остро стоит проблема нехватки кадров (врачей, среднего медицинского персонала) и современного медицинского оборудования. Медицинское обслуживание в сельской местности – одна из наиболее острых проблем. Во многих населенных пунктах нет узкопрофильных врачей, которые должны регулярно отслеживать состояние здоровья граждан: кардиологов, маммологов, онкологов, педиатров, детских стоматологов. С одной стороны, медицинская помощь должна быть оказана в максимально быстрые сроки. С другой стороны, перед властями встает вопрос обоснованности, в том числе материально-финансовой, существования каждого медицинского пункта: численность населения в сельской местности сокращается, и открывать в отдаленном поселке, где живет двадцать человек, медицинский пункт невыгодно в плане затрат. Для максимально полного охвата медицинскими услугами населения Ярославской области организована выездная медицинская помощь (так называемые «экспедиции») в отдаленные населенные пункты. Эта помощь оказывается общественными организациями. То есть фактически мы видим ситуацию, когда принятая во всем мире практика передачи государством части своих функций общественным организациям в виде своего рода социального заказа. Экспедиции проводятся с 2008 года. Уже проведено несколько сотен таких экспедиций, несколько тысяч человек воспользовались услугами специалистов-медиков, график визитов распisan достаточно плотно по районам области.

Кроме того, учреждениями здравоохранения также принимаются меры по решению проблемы доступности медицинской помощи. Например, в Тутаевском районе Ярославской области в ситуации острой нехватки врачей приняли решение содействовать реализации прав граждан на медицинскую помощь путем открытия в больнице кабинета доврачебной медицинской помощи, который снял нагрузку с участковых врачей, путем расширения полномочий фельдшера, открытия дневных стационаров. Кроме того, была организована система периодических посе-

щений лиц с хроническими заболеваниями: участковые медсестры один раз в квартал осуществляют патронаж таких больных. Все эти мероприятия позволили существенно снизить количество вызовов врачей на дом. Этот позитивный опыт необходимо учесть и в других районах и городах Ярославской области.

Органы государственной власти Ярославской области принимают меры и по повышению укомплектованности учреждений здравоохранения медицинским персоналом. Как отметил в своем выступлении заместитель Губернатора области, курирующий сферу здравоохранения, «одна из главных [проблем] – это возраст медицинского персонала: 35% ярославских врачей – люди старше 50 лет, а 25% – пенсионеры. Молодежь, за редким исключением, в медицину идет неохотно, хотя сегодня и квартиры дают, и деньги на приобретение жилья выделяют». В регионе действуют ряд программ, которыми предусмотрено, в том числе, привлечение кадров в систему здравоохранения. Работникам медицинских учреждений предоставляются как единовременные выплаты, рассчитанные в основном на молодых специалистов, так и ежемесячные стимулирующие доплаты к заработной плате. Так, в 2014 году 25 врачей в возрасте до 35 лет, прибывших в 2013 году после окончания образовательного учреждения высшего профессионального образования на работу в сельский населенный пункт и заключившие договор сроком на 5 лет с департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области, получили единовременные компенсационные выплаты в размере 500 тыс. рублей.

Но в целом можно констатировать, что в сфере охраны здоровья и оказания медицинской помощи гражданам говорить о безупречном соблюдении прав человека и гражданина пока не приходится. Удовлетворенность жителей Ярославской области качеством и доступностью медицинского обслуживания невысока, часть граждан считают квалифицированную медицинскую помощь недоступной. В то же время, лечение и спасение жизни «по остаточному принципу» - когда остались деньги в бюджете, силы и желание работать у медперсонала – в корне не устраивают население области. При этом жители региона не видят какой-либо положительной перспективы в развитии сложив-

шейся ситуации. Озабоченность вызывает также тот факт, что далеко не все из считающих свои права в сфере медицинской помощи нарушенными, готовы открыто защищать их, бороться за свои права и подавать обращения в государственные структуры.

Хотелось бы еще раз напомнить всем государственным, муниципальным и негосударственным структурам и организациям, на которых возложена сложная, но очень важная работа по охране здоровья граждан и оказанию им медицинской помощи: в каче-

стве одного из основополагающих принципов соблюдения прав человека и гражданина в этой сфере законодательство закрепляет принцип ответственности. При оказании медицинской помощи все медицинские организации должны понимать, что в их руках жизнь и здоровье человека, и именно это должно ставиться в приоритет при выборе способа действия, а не бюрократические или формалистские принципы исполнения своих обязанностей.

10. Право на труд

Право граждан на труд - одно из важнейших, основополагающих гарантированных государством прав человека и гражданина в современном мире. Каждый человек в России имеет право на труд в условиях, отвечающих требованиям безопасности и гигиены, на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации и не ниже установленного федеральным законом минимального размера оплаты труда, а также право на защиту от безработицы. Каждый гражданин РФ имеет право на отдых. Человеку, работающему по трудовому договору, гарантируются установленные законом продолжительность рабочего времени, выходные и праздничные дни, оплачиваемый ежегодный отпуск.

По оценке территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Ярославской области, на конец года в области сложилась достаточно благополучная ситуация в сфере трудовой занятости: официально уровень безработицы составил 1,4 процента экономически активного населения и по сравнению с аналогичным периодом 2013 года он уменьшился на 0,17 процентного пункта. На сто вакансий в регионе претендуют 101,2 человека. И это неплохие показатели: на 20 января 2015 года Ярославская область занимала 5 место в ЦФО и 9 – в РФ. Всего в экономике Ярославской области занято 333,4 тысячи человек (население региона – около 1 млн. 200 тыс. человек). Еще 15,3 тысячи человек работают на условиях совместительства и по гражданско-правовым договорам.

В регионе налажена работа по поддержке граждан в трудоустройстве. В течение 2014 года в областной департамент государственной службы занятости Ярославской области

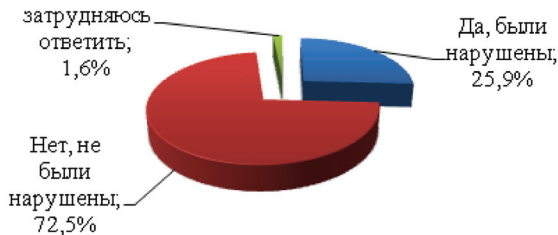
обратились за содействием в поиске подходящей работы более 46 тыс. граждан. Более половины из них получили услуги по профориентации;

почти 2,5 тыс. человек - психологические консультации и поддержку; на профессиональное обучение направлено почти 2 тыс. безработных граждан, кроме того, 159 женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет, состоящих в трудовых отношениях и планирующих возвращение к трудовой деятельности, приступили к профессиональному обучению с целью повышения своей квалификации. Иногда проблему трудоустройства удается решить подбором временной работы. Так, в течение 2014 года в Ярославской области было временно трудоустроено 370 безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы, и более 4 тыс. несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет. Часть граждан смогли реализовать свое право на труд путем самозанятости, в том числе, открытия с помощью государства собственного дела.

В то же время, государственным органам необходимо внимательно наблюдать за изменениями этого показателя в связи с тем, что есть угроза повышения уровня безработицы в регионе в связи с изменившейся экономической ситуацией в стране, в связи со сложностями, связанными с работой иностранных компаний на территории российских регионов (некоторые компании уходят с российского рынка, закрывают свои представительства, некоторые – сокращают штат работников). Неизбежно на ситуации на рынке труда скажется снижение общего товарооборота компаний, снижение производства, ко-

торое возможно в некоторых отраслях. Так, уже в декабре 2014 года наметилась тенденция увеличения количества безработных граждан: официально статус безработного получил 2451 человек, что на 6,6 процента больше, чем в тот же период годом ранее.

К сожалению, в современных российских социально-экономических реалиях придется констатировать тот факт, что во взаимоотношениях работников и работодателей по-прежнему возникают некоторые сложности. В рамках проведения социологического исследования из общего числа опрошенных 17,3% граждан ответили, что в Ярославской области не соблюдается право на труд. Из тех респондентов, кто заявил о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 25,4% указали, что нарушалось их право на труд.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на труд, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

Провозглашенное равенство сторон трудового договора на практике не всегда и не везде реализуется в полной мере. Отношения между сторонами часто строятся на основе подчинения работника работодателю. В сложившейся экономической ситуации работники не рискуют открыто защищать свои права и вступать в конфликт с работодателем, поскольку обращение с жалобой на руководство грозит потерей работы.

По вопросам защиты и восстановления прав человека и гражданина в сфере труда к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают обращения граждан. Их объем не так велик – 6,4% от общего числа обращений. Но стоит отметить, что эти обращения носят особый характер: здесь чаще, чем где бы то ни было, встречаются коллективные обращения, сообщающие о нарушении работодателем права на труд или законодательства о труде большого количе-

ства работников. Так, под одним из обращений к Уполномоченному стояло 129 подписей членов трудового коллектива. Именно в этой сфере встречаются, как известно, так называемые круговые подписи.

Основные проблемы, которые граждане обозначают в своих обращениях:

- невыплата заработной платы;
- несоблюдение законодательства о трудовых спорах, изменение или несоблюдение условий трудового договора, предъявление незаконных требований к работнику;
- незаконное увольнение;
- отказ в приеме на работу.

В регионе сохраняется сложная ситуация с реализацией права человека на достойную оплату труда. В течение первых 8 месяцев 2014 года задолженность работодателей перед работниками неуклонно росла. По состоянию на 1 сентября в Ярославской области общая сумма просроченной задолженности по заработной плате работникам организаций составила более 56 миллионов рублей. Численность работников, перед которыми имелась задолженность по заработной плате, достигла к концу августа почти 2 000 человек. К 1 октября их число сократилось до 1,5 тысяч человек, а задолженность перед работниками – до 38 миллионов рублей. По состоянию на 1 января 2015 года суммарная задолженность по заработной плате перед 1929 работниками составила уже 58 миллионов 401 тысячу рублей. Причина невыплат зарплаты – отсутствие собственных средств у предприятий. Очевидно, право на труд всех этих граждан, право на его достойную оплату находятся в ущемленном положении.

Причем происходит это не только в частном секторе экономики, но и на государственных предприятиях. Так, к Уполномоченному поступила жалоба на невыплату заработной платы работникам ФГУП «Дезинфекционная станция г.Ярославля» более чем за 18 месяцев.

Парадоксальность ситуации состоит в том, что причиной задолженности перед работниками стало отсутствие финансирования из государственного бюджета. Средства на финансирование предприятия были заложены в бюджет, но по какой-то причине не поступали на счет организации в соответствующие периоды. На сегодняшний день бюджет должен ФГУПу более 8 миллионов

рублей. Таким образом, образовалось недофинансирование, которое до сих пор не компенсировано: средства из бюджета 2014 года идут на погашение долгов за 2013 год, признанных, в том числе, и в судебном порядке; соответственно, выплата заработной платы за 2014 год не производится. Получается тупиковая ситуация – «вечно догоняющий бюджет» не позволяет полностью рассчитаться с работниками в установленные законодательством сроки. Но, согласитесь, на государственном предприятии люди никак не ожидали, что нарушение прав будет носить такой масштабный характер с отсутствием перспектив выхода из сложившейся ситуации. А страдают не только работники, но и их семьи.

По этой ситуации Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился к Председателю регионального Правительства, по указанию которого заместителем Губернатора области было проведено совещание, на котором были намечены меры по решению проблемы, по восстановлению прав работников, по возобновлению работы предприятия.

Подобные ситуации периодически складываются и на коммерческих предприятиях, даже с многолетней историей благополучного развития:

Так, ростовским межрайонным следственным отделом СУ СКР по Ярославской области было возбуждено уголовное дело по факту невыплаты заработной платы работникам НПО «ФИНГО». Это научно-производственное объединение, расположенное в поселке Семибратово Ростовского района производит индустриальные газоочистительные фильтры. Как следует из материалов дела, руководство общества с июля 2013 года не выплачивает заработную плату своим работникам. Размер задолженности превысил 13 миллионов рублей.

Кроме того, возникает уже целая тенденция с формированием задолженности по заработной плате со стороны организаций-банкротов. Таких обращений к Уполномоченному также поступает немало. Все развивается по классической схеме: формируется задолженность, затем происходит

ликвидация организации-работодателя, а потом люди годами добиваются выплаты положенных им за работу денежных средств. И зачастую перспектив никаких. Работники проходят множество инстанций, выигрывают судебные процессы, но потом могут и не дожидаться выплаты заработной платы, если нет средств для погашения долгов банкрота.

Такая ситуация сложилась, например, на ОАО «Угличмаши». Начиная с января 2014 года, работники не получали заработную плату. Позднее, в апреле, руководством предприятия было принято решение о сокращении кадров. После начала процедуры банкротства задолженность перед трудовым коллективом – перед 215 на тот момент уже бывшими сотрудниками – по выплате заработной платы за несколько месяцев составила более 12 миллионов рублей. Уполномоченный по правам человека подключился к той работе, которую уже активно вела прокуратура по данному делу. В итоге все же удалось добиться полного погашения задолженности перед сотрудниками предприятия.

В этом случае все закончилось благополучно. Но такие ситуации не единичны. Следовательно, государственным органам стоит обратить внимание на совершенствование механизмов контроля над выплатой заработной платы и долгов по заработной плате.

Всего, по данным Прокуратуры Ярославской области, в 2014 году выявлено свыше 3,5 тыс. нарушений в области оплаты труда, внесено 178 представлений, к дисциплинарной ответственности привлечены 103 лица, к административной – 87 лиц. Судами рассмотрено и удовлетворено 1 040 заявлений на сумму 38,7 миллионов рублей.

К руководителям предприятий, допустивших невыплату заработной платы за период, превышающий двухмесячный срок, применялись и меры уголовно-правового характера. Были возбуждены уголовные дела в отношении руководителей ООО «Строитель плюс», АНО «Редакция газеты «Золотое кольцо» и ФГУП «Дезинфекционная станция г. Ярославля».

В регионе не всегда соблюдаются и иные права работников: привлекают к сверхурочной работе, к работе в выходные дни без письменного согласия, требуют выполнять обязанности, не

записанные в трудовом договоре, не обеспечивают материалами для работы, что ведет к вынужденному приобретению материалов за счет работников. В обращениях к Уполномоченному граждане указывают на эти проблемы.

Так, по итогам прокурорской проверки Первомайского ГУП «Автодор» были выявлены нарушения прав сотрудников: их заставляли работать в выходные дни без получения на это их письменного согласия, принуждали выполнять обязанности, не записанные в трудовом договоре. При этом на предприятии задерживали выплату заработной платы. Также при проверке было установлено, что на предприятии неправильно ведется учет рабочего времени сотрудников, занятых на работах с вредными и или опасными условиями труда.

Помимо указанных нарушений прав работников в Ярославской области нужно обратить внимание и на иные факты несоблюдения трудового законодательства со стороны работодателей: до сих пор имеет место проявление дискриминации со стороны работодателей по признаку возраста. В объявлениях о приеме на работу можно увидеть возрастные ограничения. Молодежь часто не берет на работу из-за отсутствия опыта работы, создавая замкнутый круг: на работу не берут потому, что нет опыта работы, а нет опыта работы потому, что на работу не берут. Людям старшего возраста ставят «в вину» устаревшие знания и навыки, неспособность к переобучению, меньшую производительность.

Так, в 2014 году показательным в этом плане был случай, когда жительница Ярославля не смогла получить работу по причине «неподходящего» возраста. При этом пришла она по направлению Центра занятости населения. В трудоустройстве ей отказали – работодателя не устроил возраст соискательницы. Прокуратура сочла, что в отношении женщины была допущена дискриминация по возрастному признаку. Вместе с тем, Трудовой кодекс РФ запрещает отказывать в заключении трудового договора на основаниях, не связанных с деловыми качествами потенциального работника, а также по обстоятельствам, носящим дискри-

минационный характер. В связи с этим в отношении индивидуального предпринимателя, допустившего данные нарушения при подборе работника, возбуждено дело об административном правонарушении.

Данное решение должно послужить предостережением для работодателей, таких явлений не должно быть. А инспекции труда, и департаменту государственной службы занятости населения необходимо проводить превентивную, в том числе информационно-просветительскую работу по недопущению дискриминационных проявлений при приеме граждан на работу.

С дискриминационными проявлениями в отношении инвалидов государство на сегодняшний день борется путем целого комплекса мер, разработанных и внедренных в рамках как федеральной, так и региональной политики образования и занятости (квотирование рабочих мест для инвалидов, компенсации работодателям затрат на оборудование рабочих мест для инвалидов, специальных региональных программ). Но, к сожалению, уровень занятости инвалидов остается чрезвычайно низким.

Как сообщает Прокуратура Ярославской области, в 2014 году неоднократно выявлялись факты, когда работодателями в службу занятости не предоставлялась информация о выполнении квоты для трудоустройства инвалидов, не создавались рабочие места для инвалидов, определялась квота для приема инвалидов в размере менее установленного постановлением Губернатора Ярославской области минимума. Такие нарушения были выявлены прокуратурой Некоузского района, Кировского, Ленинского и Заволжского районов г. Ярославля и другими.

Так, прокуратурой Кировского района г. Ярославля в деятельности 12 организаций, расположенных на территории района, было установлено нарушение требований законодательства о предоставлении в органы службы занятости населения информации о выполнении квоты для трудоустройства инвалидов. По фактам выявленных нарушений в 2014 году руководителям организаций внесены представления об устранении нарушений законодательства, возбуждены дела об административном правонарушении, предусмотренном ст. 19.7 КоАП РФ: непредставление сведений (информации). По результа-

там рассмотрения актов прокурорского реагирования приняты меры к устранению допущенных нарушений, виновные лица привлечены к ответственности.

Работодателями допускались нарушения законодательства и при создании необходимых условий труда для инвалидов. Так, при трудоустройстве инвалидов на одно из предприятий в Даниловском районе Ярославской области работодателем не были затребованы карты их индивидуальной реабилитации, что привело к несоблюдению требований ст. 23 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации». По результатам проверки прокурором Даниловского района в адрес генерального директора предприятия внесено представление, по результатам рассмотрения которого работодателем приняты меры к устранению нарушений.

По-прежнему сохраняется пусть не такое явное, но существующее неравенство в реализации права на труд между мужчинами и женщинами. Многие работодатели воспринимают как рискованный и неперспективный шаг прием на работу молодых женщин (по причине возможного ухода в декрет), женщин с маленькими детьми (по причине вероятных больничных) и т.д. При приеме на работу работодатель задает множество вопросов относительно семейного положения претендентки, наличия детей, их возраста, намерения в ближайшем будущем иметь еще детей и т.д. Часто получается так, что женщин при прочих равных условиях принимают на работу последними. Конечно, это касается не всех сфер экономики, но такие явления присутствуют. Также бывают нарушения прав, связанные с уходом женщин в отпуск по беременности и родам, по уходу за детьми: иногда требуют, чтобы беременная женщина написала заявление об увольнении по собственному желанию, или могут уволить женщину сразу после выхода из отпуска по уходу за ребенком (таким образом работодатель избегает наказания за увольнение беременной или находящейся в декрете женщины), настоятельно рекомендуют понизиться в должности после декрета (такое обращение поступило к Уполномоченному в 2014 году).

Нарушение права равного доступа к труду в Ярославской области хоть и не носит массового характера, все же заслуживает внимания уполномоченных представителей

государственной власти. По каждому из подобных случаев должны приниматься незамедлительные меры реагирования, в том числе и наказания, если факт дискриминационного подхода при приеме на работу или при сокращении штата работников подтвердится.

Сложно складывается ситуация с правом на труд в Ярославской области в сфере здравоохранения: в прошедшем году неоднократно высказывали недовольство работники учреждений здравоохранения. Они указывают на целый комплекс нерешенных проблем: низкая оплата труда в некоторых районах области, оптимизация кадров и учреждений, не приводящая к положительным изменениям, неэффективное управление.

Проблемная ситуация с оплатой труда медиков в 2014 году сложилась, например, в больнице №1 города Рыбинска: Фонд социального страхования отказал в оплате медицинских услуг, которые больница оказывала роженицам. Произошло это из-за не переоформленной вовремя лицензии. Но женщинам было некуда обратиться, кроме как в больницу №1, поэтому, невзирая на бюрократические проволочки, врачи оказывали необходимую медицинскую помощь женщинам в родах. Но так как фонд страхования не переводил деньги больнице за эти услуги, то врачи не получали зарплату за свою работу. Задолженность составила около 1 миллиона рублей. Право на оплату труда медиков восстановил суд после вмешательства прокуратуры. Руководство больницы направило иск о взыскании средств с ФСС. Решением суда требования учреждения здравоохранения удовлетворены. Эту позицию поддержал и Арбитражный суд Ярославской области, и суд высшей инстанции. Сейчас деньги перечислены, зарплата врачам выплачена. Но остается вопрос о позиции работодателя, который позволил ситуации зайти так далеко и не предпринимал мер по ее исправлению. Действия или бездействие работодателя не должны приводить к подобным критическим ситуациям, когда дело касается соблюдения прав человека и гражданина, соблюдения законности.

В связи с тем, что в обществе тема соблюдения, защиты и восстановления прав граждан в трудовой сфере стоит достаточно остро, многие вопросы требуют, как минимум, конструктивного диалога, встречи и обсуждения, чтобы выработать пути их решения. На сегодняшний день выстроено и во многом помогает в работе установленное взаимодействие регионального Уполномоченного по правам человека и Объединением организаций профсоюзов Ярославской области абсолютно необходимо для эффективного контроля за соблюдением и защитой трудовых прав. Как отметил один из профсоюзных лидеров, обращаясь к Уполномоченному, «Вы – наш омбудсмен, народный. Права работодателей и предпринимателей-работодателей в нашем регионе защищены надежно, но именно защита прав тружеников необходима для снятия напряженности среди такой многочисленной группы населения, как работающие граждане».

Уполномоченным совместно с Объединением организаций профсоюзов Ярославской области был подготовлен и проведен круглый стол, на котором представители органов государственной власти, надзорных органов, профсоюзных организаций региона обсудили все актуальные вопросы в сфере реализации права на труд. Участники круглого стола отметили, что, к сожалению, в последнее время отношение работодателя к работнику изменилось в худшую сторону. Атмосфера на предприятиях оставляет желать лучшего: при завышенных зарплатах административного персонала вознаграждение рабочих в разы меньше, уровень оплаты не поднимается годами, собственники предприятий несоизмерно большую часть прибыли не направляют на развитие предприятия и стимулирование работников, а используют по своему усмотрению. Поднимались вопросы заключения коллективных договоров, особенностей труда мигрантов, совершенствования механизмов защиты прав работников. Недовольство вызывает и тот факт, что по-прежнему сохраняется неутешительная статистика по выявлению нарушений, допущенных работодателем. Количество нарушений всегда значительно превышает количество проведенных проверок: например, по данным органов, осуществляющих ведомственный контроль, в процессе проведенных за 9 месяцев 2014 года проверок в 181 государственной и муниципальной организации

было выявлено 1865 (!) нарушений трудового законодательства. И это – в бюджетной сфере. Что же говорить о соблюдении законодательства в сфере частного бизнеса, где контроль государства не так силен.

Было затронуто большое количество актуальных вопросов: МРОТ на сегодняшний день в России по-прежнему ниже уровня прожиточного минимума, минимальный потребительский бюджет превышает МРОТ практически в 4 раза и др. Так, в декабре 2014 года было подписано Региональное соглашение о минимальной заработной плате в Ярославской области на 2015-2017 годы, которое было разработано с учётом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения Ярославской области. Соглашение установило на территории Ярославской области минимальную заработную плату: для работников организаций внебюджетной сферы в размере прожиточного минимума трудоспособного населения за III квартал предыдущего года: с 01 января 2015 года - 8021 рубль; для работников организаций бюджетной сферы – в размере 6000 рублей, что ниже величины прожиточного минимума.

Обсуждение проявило еще одну проблемную сферу в трудовых отношениях: работа создаваемых для решения спорных вопросов трехсторонних комиссий не всегда приносит результат. Необходимо усиливать работу трехсторонних комиссий всех уровней в сфере трудовых отношений, скрупулезнее подходить к вопросу реализации достигнутых соглашений, продолжить процесс совершенствования законодательства в трудовой сфере, усилить меры ответственности работодателей за несоблюдение условий трудового договора. Необходимо разработать ряд мер по повышению социальной ответственности бизнеса.

Создание действенного механизма индексации заработной платы в бюджетной сфере – еще один из наиболее острых запросов общества. На сегодняшний день обязанность такой индексации в законодательстве установлена, но механизм ее детально не прописан. В Ярославской области, с 2012 года в сфере образования не проводилась индексация зарплат учебно-вспомогательного, обслуживающего персонала

Кроме того, обращает на себя внимание необходимость совершенствования трудово-

го законодательства. Но совершенствование это должно идти не только в русле выработки новых НПА, но и в проверке действующих норм. Так, Трудовой кодекс РФ требует анализа, выявления норм, которые уже не отвечают современным экономическим реалиям, и требуют соответствующей переработки. Отдельное внимание было уделено вопросам соблюдения прав человека на безопасный труд. Гарантии государства каждому гражданину на труд в безопасных условиях не всегда соблюдаются работодателем. Реально это право не обеспечивается, и проверки это подтверждают. Статистика несчастных случаев на производстве не уменьшается. Все это позволяет говорить о том, что необходимо усиливать требования в этой сфере, в том числе, требования к обучению руководителей и специалистов по охране труда.

Основным аспектом деятельности Уполномоченного является защита нарушенных прав граждан вне зависимости от их правового статуса. Но иногда именно особый правовой статус отдельных граждан становится поводом для нарушения их прав. В частности, требует внимания вопрос обоснованности увольнения отдельных категорий работников. По мнению Уполномоченного, повод для увольнения работников, в отношении которых законодательством предусмотрены дополнительные требования, предусматривал именно такие действия от работодателя, а «вина» работника была не столь велика, чтобы работодателем применялась крайняя мера воздействия.

В частности, здесь можно упомянуть об увольнении государственных служащих. Например, на гражданских служащих, должности которых включены в соответствующие перечни, законом возложена обязанность предоставлять сведения о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера. Непредставление данных сведений, на что прямо указывает ст. 20 Федерального закона № 79-ФЗ, является правонарушением, влекущим увольнение служащего с гражданской службы. Руководствуясь данной нормой, имеющей прямое действие, и суды, и представители нанимателя нередко принимают решения об увольнении со службы лиц, допустивших очень незначительные нарушения при представлении сведений. И такой подход в целом поддерживается и органами прокуратуры, и судебной

практикой. При этом не учитываются положения статьи 59.3 вышеназванного закона, согласно которой при применении взысканий за совершение коррупционных правонарушений учитываются характер совершенного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнение им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка К., уволенная с федеральной государственной службы. Поводом для ее увольнения стало нарушение, по мнению работодателя, норм законодательства, направленных на противодействие коррупции, а именно: К. представила неполные сведения о принадлежащем ей имуществе, включая денежные средства. По сути, поводом к возбуждению служебной проверки в отношении К. и её дальнейшему увольнению послужили её действия, направленные на выполнение норм законодательства о государственной гражданской службе. После подачи декларации в установленный законом срок заявительница подала работодателю уточненные сведения об имеющихся у нее средствах в банке.

По мнению Уполномоченного, в указанных обстоятельствах заявительница поступила правомерно. В соответствии с Положением о представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, утвержденным Указом Президента РФ от 18.05.2009 № 559, в случае если государственный служащий обнаружил, что в представленных им в кадровую службу федерального государственного органа сведениях о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера не отражены или не полностью отражены какие-либо сведения либо имеются ошибки, он вправе представить

уточненные сведения. Для получения достоверной и полной информации о хранящихся на счетах денежных средствах К. направила запрос в банк, о чем подала соответствующее заявление работодателю. Получив сведения из коммерческого банка обо всех имеющихся у нее счетах, К. подала уточненные сведения работодателю. Ею были дополнительно заявлены денежные средства на счете в банке. Но, если принять во внимание размер средств, дополнительно заявленных К., – менее 3000 рублей – в сравнении с денежными средствами, задекларированными в первоначальной справке – свыше 1,5 млн. рублей, становится очевидным, что иных мотивов кроме выполнения предписаний законодательства о гражданской службе К. не имела.

Однако, К. была уволена «в связи с утратой доверия» на основании статьи 59.2 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Представитель прокуратуры поддержал работодателя, когда К. обратилась в районный суд с требованием о восстановлении на работе. В удовлетворении иска судом первой инстанции К. было отказано.

По мнению Уполномоченного, полученное гражданским служащим взыскание иногда бывает явно несоразмерно вреду, причиненному правонарушением. В данной ситуации существенное значение имеет то обстоятельство, что статья 59.3 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» – «Порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения» – содержит норму, согласно которой при применении взыскания «Увольнение в связи с утратой доверия» должен учитываться характер совершенного гражданским служащим коррупционного правонарушения, его тяжесть, обстоятельства, при которых оно совершено, соблюдение гражданским служащим других ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и исполнении им обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, а также предшествующие результаты исполнения гражданским служащим своих должностных обязанностей. Применяя норму статьи 20 Федерального закона № 79-ФЗ без учета положений статьи 59.3 вышеназванного закона,

представитель нанимателя грубо нарушает права увольняемого гражданского служащего.

Отрадно видеть, что федеральный законодатель отметил эту несоразмерность и в недавних изменениях в законодательство предусмотрел возможность применения менее строгого наказания (замечания) в случае совершения малозначительного деяния. Но, применительно к делу К., складывается впечатление, что приведенная норма Федерального закона не была учтена ни судом, ни, тем более, работодателем при принятии решения об увольнении К. и при отказе в ее восстановлении на работе. Суд вышестоящей инстанции, куда она обратилась за защитой своих прав, также, к сожалению, принял решение не в пользу заявительницы.

Кроме государственных служащих с проблемой соразмерности принятых работодателем мер сталкиваются сегодня и работники педагогической сферы. Это связано с принятием в 2010 году поправок в трудовое законодательство, которые предусмотрели в качестве основания увольнения педагогов с работы наличие у них судимости за совершение преступлений в определенных сферах. В результате ряд педагогов были уволены с работы и лишены возможности зарабатывать на жизнь, получив безусловный и бессрочный запрет на занятие педагогической деятельностью. На первый взгляд, эта мера вполне оправдана заботой о чистоте педагогических кадров. Однако, автоматическое применение на практике привело к нарушению прав работника.

Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Ч., которая попала в указанную категорию педагогических работников и была уволена с работы, имея при этом 30-летний педагогический стаж, награду Министерства образования РФ, почетное звание «Ветерана труда». Увольнение произошло по решению суда, куда обратилась прокуратура с иском в защиту неопределенного круга лиц и требованием уволить Ч. с работы. Ч. с увольнением не согласилась, прошла все инстанции, в том числе, и судебные, но попытки добиться восстановления на работе не привели к результату. Не помогла в отстаивании права на труд Ч. и отсылка к принятому в 2013 году в связи с многочис-

ленными жалобами граждан Постановлению Конституционного суда РФ (от 18.07.2013 г. №19-П), в котором было указано, что безусловное применение данных трудовых норм влечет за собой нарушение конституционных прав граждан.

Конституционный суд РФ признал указанные нормы трудового законодательства несоответствующими Конституции в той мере, в какой данные законоположения вводят безусловный и бессрочный запрет на занятие педагогической деятельностью, а также иной профессиональной деятельностью в сфере образования, воспитания, развития несовершеннолетних, организации их отдыха и оздоровления, медицинского обеспечения, социальной защиты и социального обслуживания, в сфере детско-юношеского спорта, культуры и искусства с участием несовершеннолетних. Суд расценил предполагаемое применением данных норм безусловное увольнение граждан, при котором не учитывается вид, степень и тяжесть совершенного преступления, срок, прошедший с момента его совершения, форму вины, обстоятельства, характеризующие личность, в том числе, поведение лица после совершения преступления, отношение лица к исполнению трудовых обязанностей, а также иных факторов, позволяющих определить, представляет ли конкретное лицо опасность для жизни, здоровья и нравственности несовершеннолетних, неправомерным. Такой подход и массовые увольнения без учета указанных условий Конституционным судом были расценены как несоразмерно ограничивающие право таких лиц на свободное распоряжение своими способностями к труду и нарушающими баланс конституционно значимых ценностей.

Но даже при наличии данного Постановления Конституционного суда РФ, заявительница не смогла восстановить через суд свои права. Так, суд при пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам не стал учитывать Постановление КС РФ по той причине, что вынесено оно было не в отношении лично гражданки Ч., а сама она не лишена возможности обратиться с заявлением о приеме на работу в учреждения образования. Но фактически ситуация сложилась так, что человека лишили ее должности, уволили, не восстановили на работе, а теперь предлагают

вновь заняться поисками работы и заверяют, что препятствий для ее работы в качестве педагога или администратора в сфере образования нет. Сегодня органы управления образованием встали на позицию недопуска к работе с детьми лиц, имеющих судимости по тяжким и особо тяжким преступлениям УК РФ, а также за преступления против половой неприкосновенности несовершеннолетних. В отношении иных граждан, ранее подвергавшихся уголовному преследованию, вопрос о допуске их к работе с детьми должен решаться, по мнению органов исполнительной власти, в индивидуальном порядке. Но что же делать тем гражданам из второй категории, в отношении которых уже было принято решение об увольнении?

Налицо факт непродуманной и скоропалительной политики государственных органов в сфере трудоустройства педагогов как в принятии законодательных норм, так и в их применении. А на чаше весов – судьба человека, судьба педагога и конституционные права. И описанный случай не является единственным. В Ярославской области подобные ситуации складывалась не раз. Об этом говорят и органы управления образованием, и лидеры профсоюза работников образования, которые в своей позиции солидарны с работниками и настаивают на учете в кадровой политике положений Постановления Конституционного Суда РФ и на скорейшем внесении изменений в Трудовой кодекс РФ, позволяющих четко отделить преступления, совершение которых влечет за собой запрет на работу с детьми, от иных правонарушений, а также применять процедуру временного отстранения от подобной работы лица, подозреваемого или обвиняемого в совершении преступления.

С учетом того, что периодически имеют место нарушения прав и свобод человека в сфере труда, государство должно приложить усилия и ввести действенные механизмы юридических гарантий, обеспечивающих защиту прав работников от неправомерных действий работодателей. Органы власти, отвечающие за регулирование сферы труда, а также за контроль и надзор в данной сфере правоотношений, должны проводить целенаправленную работу по устранению нарушений и совершенствованию механизмов взаимодействия сторон трудовых отношений. Граждане должны иметь возможность реали-

зации права на труд безусловно. Реализация права на труд и на вознаграждение за труд не должна ставиться в зависимость факторов, лежащих вне правового поля. Равенство возможностей, гарантированное российским законодательством, не может и не должно подвергаться искажению. Гарантии государства должны напрямую применяться работодателями, в том числе, при установлении трудовых отношений с отдельными категориями работников, особо нуждающимися в социальной защите, для которых предусмотрен ряд дополнительных льгот и гарантий, как то: женщины, несовершеннолетние, инвалиды, работники с семейными обязанностями либо работники, выполняющие трудовые обязанности во вредных или опасных условиях и т.п.

Кроме того, на взгляд Уполномоченного по правам человека, государству необходимо предусмотреть и разработать механизмы восстановления прав граждан на оплату труда, даже если потребуется создать некий «страховой фонд» для организации выплат. Уже введены в действие и работают система

страхования банковских вкладов, система страхования при покупке туристических продуктов. В этих сферах государство предусмотрело возможность восстановления финансовых прав граждан в критической ситуации. По тому же пути необходимо продумать и выработать схему в отношении погашения предприятиями-банкротами денежных обязательств перед работниками. Выплата заработной платы работникам не должна ставиться в зависимость от материально-технических ресурсов банкрота, от количества и очередности кредиторов, а тем более от наличия дебиторских задолженностей перед организацией-работодателем, в том числе в случае, когда должником выступает федеральное министерство, как это имело место в Ярославской области. Оплата труда должна быть в нашем государстве безусловной. Даже при банкротстве работодателя люди должны иметь возможность получить свою заработную плату за отработанное и неоплаченное время труда, невзирая ни на какие обстоятельства.

11. Право на благоприятную окружающую среду

Экологические права, или права на благоприятную окружающую среду, являются одними из основополагающих гражданских прав современного человека. От того, в каких экологических условиях проживают граждане, зависит, в том числе, их здоровье, качество их жизни. Снижение этих параметров из-за пренебрежения нормами законодательства по сохранению окружающей среды и несоблюдения экологических требований недопустимо.

В статье 42 Конституции РФ сказано: «Каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением». Кроме того, как следует из статьи 41 Конституции, «в Российской Федерации поощряется деятельность, способствующая... экологическому и санитарно-экологическому благополучию. Сокрытие должностными лицами фактов и обстоятельств, создающих угрозу для жизни и здоровья людей, влечет за собой ответственность в соответствии с федераль-

ным законом». Экологические права граждан отражены, в частности, в следующих законах:

- Водный кодекс Российской Федерации;
- Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах»;
- Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»;
- Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления»;
- Федеральный закон от 4 мая 1999 года № 96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха»;
- Федеральный закон от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Российская Федерация на сегодняшний день предоставляет каждому гражданину возможность, во-первых, пользоваться окружающей природной средой как естественной средой обитания, пригодной для жизни; во-вторых, требовать от государства, юридических и физических лиц выполнения ими их обязанностей по охране природной среды, по недопущению такого ее состояния, которое отрицательно влияет на здоровье населения;

в-третьих, прибегать в необходимых случаях к государственной или общественной защите своего нарушенного субъективного права. Перечисленные возможности, которыми располагают граждане в соответствии с действующим законодательством, реализуются ими с помощью целого ряда мер обеспечения их права на охрану здоровья от неблагоприятного воздействия окружающей природной среды.

Экологические права – это, в том числе, и право на среду обитания, не оказывающую вредного воздействия на здоровье человека, и право пользоваться природными ресурсами, и право требовать возмещения вреда, причиненного здоровью или имуществу человека экологическими нарушениями, и право на полную и достоверную информацию о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране. Закрепление данных прав в нормативных документах и гарантии со стороны государства по их соблюдению – это уже достаточно серьезный шаг для формирования максимально комфортных и приемлемых с точки зрения экологии условий для проживания граждан.

За последнее время серьезные изменения внесены в Лесной кодекс РФ, Водный кодекс РФ, Градостроительный кодекс РФ и ряд иных федеральных законов. Это сделано с целью обеспечить нормативное регулирование сохранения благоприятной окружающей среды в городах и в сельской местности. А проблемы с этим возникают в разных населенных пунктах: от больших городов до малых, от крупных сел до небольших деревень.

Ярославская область – один из наиболее развитых в промышленном отношении регионов страны, что не может не накладывать отпечатка на сферу экологических прав. Жители Ярославской области зачастую сталкиваются с тем, что гарантированные государством экологические права не всегда в полной мере соблюдаются и защищаются.

Органом государственной власти, уполномоченным осуществлять реализацию в регионе выверенной экологической политики, является региональный департамент охраны окружающей среды и природопользования. Он осуществляет региональный государственный надзор за соблюдением законодательства об охране окружающей среды при осуществлении хозяйственной и иной деятельности на объектах, подлежащих государ-

ственному экологическому надзору, независимо от форм собственности, находящихся на территории Ярославской области, за исключением объектов хозяйственной и иной деятельности, подлежащих федеральному государственному экологическому надзору. Таким образом, департамент осуществляет государственный надзор путем проведения плановых и внеплановых проверок, при котором должны неукоснительно соблюдаться права и законные интересы юридических лиц и граждан.

В 2014 году департаментом были выявлены нарушения законодательства в области охраны окружающей среды: в области охраны атмосферного воздуха 93, в области обращения с отходами 321, нарушений водного законодательства 34, нарушений законодательства о недрах 16, в области охраны и использования ООПТ 15, в части платы за негативное воздействие на окружающую среду 45. За допущенные нарушения было привлечено к административной ответственности 414 юридических, должностных и физических лиц, наложено административных штрафов на общую сумму более трех миллионов рублей. Наибольшее число нарушений было выявлено по фактам отсутствия у природопользователей необходимых разрешений на выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, лимитов на размещение отходов, нарушения экологических требований при размещении, хранении, транспортировании отходов, несвоевременного внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Департамент ежегодно публикует доклад о состоянии и охране окружающей среды в Ярославской области, с ним полезно ознакомиться всем жителям региона и органам государственной и муниципальной власти. Отчетный документ за 2014 год опубликован департаментом в сети «Интернет» по адресу: <http://www.yarregion.ru/depts/doosp/tmpPages/activities1.aspx>

Отдельная тема в сфере соблюдения экологических прав – это проблема загрязнения окружающей среды бытовыми отходами. В ходе надзорных мероприятий, проведенных уполномоченными органами в рамках Дней защиты от экологической опасности, при рассмотрении поступавших к ним обращений, при проведении плановых и внеплановых проверок, в целом по области было вы-

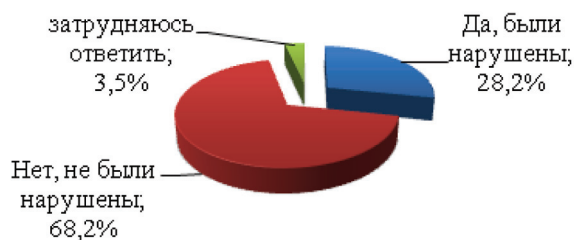
явлено 407 мест несанкционированного размещения твердых бытовых, строительных отходов и мусора общим объемом 14 990 куб. метров. Причем, меры административного воздействия за данные правонарушения зачастую приходилось применять не к организациям, не к гражданам, а к местной администрации – тому самому органу, который, как никто, должен быть заинтересован в чистоте территории населенного пункта. Юридическим и физическим лицам, администрациям городских и сельских поселений и городских округов, допустившим несанкционированное размещение отходов на своих территориях, выдавались предписания об устранении нарушений законодательства в области охраны окружающей среды и природоохранных требований с указанием конкретных сроков ликвидации мест несанкционированного размещения отходов. Работа проведена большая. По состоянию на 31.12.2014 в целом ликвидировано 386 несанкционированных свалок (или 95%), не ликвидированы 21 свалка отходов.

Основной причиной образования мест несанкционированного размещения отходов и мусора, нарушений экологических требований при обращении с отходами на территориях городов, городских и сельских поселений, к сожалению, признается неэффективная работа администраций муниципальных образований по организации деятельности по сбору и вывозу отходов на полигоны ТБО с территорий населенных пунктов, экологическому воспитанию населения. В этом направлении необходимо предпринимать действенные меры именно на уровне местного самоуправления. На неравнодушную позицию местных администраций в вопросах сохранения окружающей среды будут равняться и бизнес, и граждане.

Помимо государства важную роль в решении экологических проблем играют общественные природоохранные объединения и экологические организации, которых в Ярославской области насчитывается около десяти. Защита экологических прав декларируется и в программах ряда политических партий – таких, как «Зеленые» и «Яблоко».

В 2014 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 7 обращений о нарушении права на благоприятную окружающую среду. Это составляет 1% от общего количества обраще-

ний – небольшое количество. Вместе с тем, в проведенном по инициативе Уполномоченного социологическом опросе ярославцев 35,0% опрошенных отметили, что в Ярославской области не соблюдается право на благоприятную окружающую среду (этот показатель практически не изменился с прошлогоднего исследования мнения жителей области). То есть более трети респондентов в Ярославской области не удовлетворены ситуацией с соблюдением прав граждан на благоприятную окружающую среду, а это уже весомый процент от общего числа жителей региона. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 28,2% указали, что нарушалось их право на благоприятную окружающую среду.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на благоприятную окружающую среду, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы нарушались

Органам государственной власти и органам местного самоуправления стоит задуматься, как они выполняют гарантированную Конституцией роль защитников экологических прав граждан. Вполне очевидно, что далеко не все из такого большого процента жителей региона, считающих нарушенным право на благоприятную окружающую среду, идут со своими обращениями к Уполномоченному по правам человека. К нему, в основном, поступают жалобы в тех случаях, когда ситуация достигла критического уровня, когда терпение людей на исходе.

Одно из таких обращений стало выражением именно накопившегося и готового вылиться в виде выступлений возмущения граждан. Причем, как потом выяснилось, угрозой ухудшения экологической ситуации были озабочены не только жители Ярославской области, но и жители других регионов, расположенных вдоль реки Волги.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратились представители Ярославской экологической областной общественной организации «Зеленая ветвь». Они просили включиться в ситуацию грозящего ухудшения водного бассейна Ярославской области в связи со строительством на территории Вологодской области крупнейшего в России комбината по производству сульфатной беленой целлюлозы (ЦБК) на берегу Рыбинского водохранилища. Так как комбинат будет построен выше по течению реки Волги, то появляется реальная угроза загрязнения источников пресной воды в Ярославской области. «Выбросы и сбросы такого предприятия будут негативно влиять на состояние окружающей среды и здоровье населения как Ярославской области, так и других городов Поволжья, на качество питьевой воды, на развитие туризма и сельского хозяйства,» - пишут в своем обращении граждане. Жители Череповца также единым фронтом выступили против строительства Целлюлозно-бумажного комбината. Они боятся, что предприятие может катастрофически ухудшить и без того не самую благополучную экологическую обстановку в регионе.

Кроме того, заявители также пожаловались на то, что публичные слушания по данному вопросу проводятся с нарушением требований действующего законодательства. К слушаниям не допустили всех желающих, оцепив место их проведения охраной: на публичные слушания не попали ни местные жители, ни представители общественных организаций, ни СМИ, ни сотрудники Дарвинского заповедника, ни помощники депутатов федерального и муниципального уровней.

Граждане просили защитить их право на благоприятную среду обитания, гарантированное Конституцией РФ.

Выбор места под строительство ЦБК в непосредственной близости к Дарвинскому государственному заповеднику также вызвало широкое возмущение общественности, заинтересованных граждан, ведь территория заповедника и акватория Рыбинского водохранилища находятся под защитой Международной конвенции ООН «О водно-болотных угодьях». Кроме того, уничтожение части

лесного массива нарушит естественные условия существования различных экосистем, в том числе – систем рек. Развитие промышленности – это, безусловно, шаг в направлении прогрессивного экономического развития городов и страны в целом. Но государство всегда должно при принятии таких решений соотносить блага и выгоды от такого развития с рисками и опасностями, которые могут последовать для простых граждан, проживающих поблизости от места реализации нового технологического проекта. Выгода государства не может и не должна ставиться во главу угла, должны быть неукоснительно соблюдены права и интересы жителей.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области незамедлительно связался со своим коллегой в Вологодской области. В дальнейшем они вели работу по данному обращению в тесном взаимодействии. Была организована проверка, которая не выявила в организации слушаний тех нарушений, о которых сообщали жители. По всей видимости, интересы граждан по сохранению экологических систем нескольких регионов не будут удовлетворены. Хотя в Вологодской области противники строительства собрали тысячи подписей. Как заявил в начале 2015 года губернатор Вологодской области, решение о создании особой экономической зоны будет принято уже в апреле. И сразу же одновременно начнется проектирование и комбината, и инфраструктуры. «Я думаю, что в 2016 году начнется строительство инфраструктуры, в 2017 году начнется строительство комбината, и в 2020 году — пуск производства», — добавил руководитель региона. Таким образом, есть основания полагать, что проект «запущен». Жаль, что мнение такого количества заинтересованных жителей Ярославской и Вологодской областей не было услышано и учтено. Но если уж проекту суждено сбыться и в Вологодской области будет построен один из крупнейших в мире ЦБК (так, мощность крупнейшего ЦБК в Германии вдвое будет уступать новому комбинату), то необходимо принять все меры к тому, чтобы производство на нем велось с применением экологических технологий на высочайшем современном уровне и право граждан на благоприятную окружающую среду не было нарушено.

В регионе на протяжении 2014 года неоднократно выявлялись факты нарушения

прав граждан на благоприятную окружающую среду. Причем происходило это в самых разных районах области. Так, в Ярославском районе одно из сельхозпредприятий использовало для выращивания урожая пестициды, что повлекло за собой загрязнение почвы. Нарушение правил обращения с опасными для здоровья людей и окружающей среды веществами выявили сотрудники областного управления Россельхознадзора во время плановой проверки. Пробы почвы были направлены на исследование. Его результаты подтвердили факт загрязнения земель сельхозназначения: содержание токсичных веществ в почве было выше нормы. В отношении должностного лица предприятия были приняты меры административного воздействия.

Бывают и еще более грубые нарушения. Следственным комитетом было предъявлено обвинение жителям Ярославля, незаконно разместившим в районе деревни Чернеево Ярославской области свыше 65 тонн нефтесодержащих отходов. По данным следствия, в июне 2013 года обвиняемые узнали о том, что коммерческая организация ищет промышленную площадку для вывоза и временного размещения нефтесодержащих отходов. Мошенники сообщили представителю фирмы о том, что у них имеется техническая возможность для того, чтобы обезвредить отходы. В действительности свыше 65 тонн опасного вещества вывезли и разместили на землях сельскохозяйственного назначения. В результате незаконных действий произошло химическое загрязнение почвы, что привело к ее порче на участках площадью 320 м. кв. и сделало невозможным последующее использование земли по целевому назначению. Кроме того, создана реальная угроза причинения существенного вреда атмосферному воздуху и растительному миру.

В другом случае выявить нарушения позволило вмешательство природоохранной прокуратуры. В результате многочисленных обращений жителей поселка Семибратово Ростовского района о загрязнении реки Устье ярославская природоохранная прокуратура провела проверку, по результатам которой факты загрязнения окружающей среды подтвердились. Выяснилось, что загрязненные сточные воды безо всякой очистки сбрасывают в реку организация, которая эксплуатирует поселковые очистные сооружения. Экс-

перты обнаружили в воде многократные превышения максимально допустимых концентраций загрязняющих веществ по ряду химических и микробиологических показателей, что оказывает негативное влияние на окружающую среду. Кроме того, предприятием не соблюдаются требования по охране атмосферного воздуха. В адрес руководства организации прокуратура внесла представление о возбуждении дела об административном правонарушении. Кроме того, в Ростовский районный суд было направлено исковое заявление с требованием обязать организацию обеспечить очистку сточных вод, поступающих в Устье, и оформить разрешение на выбросы загрязняющих веществ в атмосферу.

В декабре 2014 года была поставлена точка еще в одной многолетней истории, связанной с загрязнением водоемов: природоохранная прокуратура вынесла постановление о возбуждении уголовного дела против неустановленных должностных лиц ФКУ ИК-12 г.Рыбинска УФСИН России по Ярославской области по признакам преступления по факту нарушения правил обращения с бактериологическими и химическими веществами. Внимание эта исправительная колония в связи с загрязнением окружающей среды привлекала к себе неоднократно. Так, в 2008 году с территории мазутохранилища исправительной колонии №12 произошла утечка нефтепродуктов. Через ливневую канализацию мазут попал в Волгу. О том, что велика вероятность разлива топлива, руководство исправительной колонии знало. Расстояние от цистерн до Волги всего 400 метров. Площадь с опасными емкостями не обнесена забором. В отличие от событий десятилетней давности, когда мазут так же с территории колонии попал в реку, на сей раз все нефтепродукты были собраны с акватории в самые короткие сроки. Позднее, в 2011 году из той же цистерны в реку Волгу чуть не вылилось 2,5 тонны мазута. Экологической катастрофы удалось избежать, но утечка топлива сказалась на животном мире: птицы погибали, застревая в мазуте, пока ликвидация аварии полностью не завершилась. По разным подсчетам в этот раз в Волгу попало 150-300 килограммов мазута. И вот, в 2014 году ситуация с причинением вреда окружающей среде в ИК-12 г.Рыбинска повторилась. Но теперь уже речь шла о сбросе в реку Волга химических и бактериологических отходов, что создало угрозу

причинения существенного вреда здоровью жителей близлежащих населенных пунктов при использовании воды из р. Волги. По данному факту возбуждено уголовное дело, ведется расследование.

Нередко в качестве нарушения выявляется отсутствие у производственного предприятия разрешения на выбросы в атмосферу. Это подтвердило и еще одно коллективное обращение по вопросу нарушения экологических прав, которое поступило к Уполномоченному летом 2014 года.

К Уполномоченному по правам человека обратились жители города Тутаева Ярославской области. Под письмом стояло 84 подписи. Граждане пожаловались на то, что на производстве, расположенном в непосредственной близости от их жилых домов, в вечернее, ночное и утреннее время производятся выбросы в атмосферу, которые наполняют весь микрорайон едким запахом. Критической остроты ситуация достигла весной 2013 года: жители стали чувствовать себя плохо, появились недомогания, головокружения, сильнейшие головные боли. Эти проблемы не обошли и детей! С автомобилем утром жители стирали белый налет. Подобная ситуация требовала незамедлительно-го принятия мер.

Все попытки граждан обратить внимание на проблему не приводили к положительным результатам. Замеры атмосферных проб, произведенные Роспотребнадзором, не показали наличие загрязняющих веществ. Но жители это связывали исключительно с тем, что забор проб велся в дневное время, когда едких запахов не ощущается. Если бы замеры проводились в ночное время, результаты отличались бы кардинально. В это же время был получен ответ из департамента охраны окружающей среды, в котором говорилось о том, что у предприятия вообще отсутствует разрешение на выбросы. Сложилась очень странная ситуация: разрешения нет, а в выбросах (которых и быть не может) Роспотребнадзор ничего плохого не нашел. И на протяжении нескольких месяцев положение не менялось: «Как травили нас, так и травят, - пишут жители Тутаева, -

Статистика показывает, что в Ярославской области увеличилось число онкологических больных, при данном производстве мы быстро увеличим эту статистику».

Это уже крик отчаяния граждан, оказавшихся запертыми в «атмосферной ловушке» промышленной зоны. Естественно, в первую очередь возникает вопрос, как могло оказаться такое вредное производство в подобной близости от жилых домов? Насколько четко были соблюдены размеры санитарной зоны предприятия? Ведь до того, как в этом месте появилось литейное производство, территорию занимала Автобаза №5, санитарная зона которой имеет гораздо меньшие размеры, так как уровень загрязнения у такого предприятия в разы ниже, чем у литейного производства. Таким образом, получается, что на земельном участке появилось вредное производство, санитарная зона при этом осталась прежней, а само предприятие с момента начала производственной деятельности в 2011 году и вплоть до осени 2014 года осуществляло выбросы в атмосферу рядом с жилой застройкой, вообще не имея разрешения на выбросы.

Только после начала проверки, инициированной Уполномоченным, Роспотребнадзор выявил целый ряд нарушений требований санитарного законодательства на предприятии, возбудил дело об административном правонарушении в отношении руководителя предприятия. Также дело об административном правонарушении в отношении заместителя директора предприятия возбудил департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области. И хотя уполномоченные органы по-прежнему заявляли о невозможности проведения исследования воздуха в микрорайоне в вечернее и ночное время, в выходные и праздничные дни, все же началась предметная работа по сложившейся проблемной ситуации.

Дело начинало принимать резонансный характер: все больше возмущенные граждане пытались привлечь внимание к проблеме, появились многочисленные публикации в СМИ. К проверке предприятия подключилась природоохранная прокуратура. Именно она осуществила, наконец, забор проб воздуха вокруг предприятия в ночное время. Химический анализ на этот раз показал, что в результате деятельности литейного произ-

водства указанного предприятия в воздух попадают такие опасные для жизни и здоровья граждан вещества, как фенол, формальдегид и аммиак. Данные вещества поступали в атмосферный воздух несанкционированно и бесконтрольно. Жаль только, что природоохранная прокуратура не вмешалась раньше. В феврале 2014 года жители обращались со своей проблемой в Тутаевскую межрайонную прокуратуру, но обращение граждан было лишь перенаправлено по подведомственности - в Управление Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Ярославской области.

Итогом многомесячных разбирательств и переписки граждан с государственными органами стало то, что Тутаевский городской суд вынес осенью решение о приостановке деятельности литейного цеха предприятия до оборудования его газоочистными установками, средствами контроля за выбросами в атмосферу и оформления разрешительной документации на выбросы вредных веществ в атмосферу.

С одной стороны, можно порадоваться: гражданам удалось привлечь внимание властей к грубому нарушению их права на благоприятную окружающую среду. С другой стороны, данный случай напрямую показал нерасторопность государственной «машин» при решении острейшей проблемы, угрожающей жизни и здоровью граждан. Напомним, что с момента резкого ухудшения экологической ситуации в данном жилом районе Тутаева и до принятия действенных мер по приостановлению деятельности предприятия прошло полтора (!) года. Этот срок не поддается рациональному объяснению. «Нас никто не слышит», - пишут граждане в своем обращении к депутату местного законодательного собрания, который и перенаправил обращение тутаевцев к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

На протяжении всего этого времени обращение столь многочисленной группы граждан успели рассмотреть:

- территориальный отдел Роспотребнадзора в Тутаевском муниципальном районе;
- департамент охраны окружающей среды и природопользования Ярославской области;
- депутат Ярославской областной Думы;
- Тутаевская межрайонная прокуратура;
- Управление Росприроднадзора по Ярославской области.

И пока данные государственные структуры разного уровня переадресовывали друг другу обращение граждан, неспешно проводили формальные проверки, граждан продолжало отравлять вредное производство. Это вопиющее нарушение всех разумных сроков работы по «сигналу» жителей. Так, например, служба Роспотребнадзора помимо отказа сделать забор в ночное время по причине отсутствия организационных ресурсов и возможности сделать это, должна была дать гражданам четкое разъяснение о том, какие структуры осуществляют подобные мероприятия. Межрайонная прокуратура вполне могла бы направить обращение граждан не в Росприроднадзор, а в природоохранную прокуратуру. Это позволило бы сэкономить массу времени, столь ценного в сложившихся обстоятельствах. Налицо отсутствие эффективного межведомственного взаимодействия как среди федеральных структур, так и среди региональных органов власти.

Итогом многочисленных нарушений в сфере экологической безопасности становится то, что природа и окружающая среда в Ярославской области становятся все хуже. В сточных водах крупнейших рек в регионе - Волги и Которосли - было выявлено значительное превышение предельно допустимых концентраций вредных веществ. В августе 2014 года при проведении проверки соблюдения законодательства об охране окружающей среды при осуществлении выбросов сточных вод Ярославская городская прокуратура выявила значительное превышение предельно-допустимой концентрации вредных веществ. В стоках, сбрасываемых в Волгу, концентрация нефтепродуктов превышает допустимую норму в 74 раза, железа - в 22 раза, биохимическое потребление кислорода - в 27,7 раз. Высокое содержание вредных веществ также обнаружено и в сточных водах, попадающих в Которосль. По результатам проверки в Кировский районный суд было направлено исковое заявление с требованием обязать департамент городского хозяйства провести очистку сточных вод в соответствии с требованиями законодательства. Решением суда требования прокурора удовлетворены. Но, к сожалению, подобные нарушения далеко не всегда выявляются, большинство фактов загрязнения окружающей среды остаются «в тени», не обнаруживаются или обнаруживаются дале-

ко не сразу. Итог – формирование довольно опасной ситуации: окружающая среда безвозвратно загрязняется, экологическая обстановка становится все хуже. Поправить через несколько лет этот «накопительный» эффект причинения вреда окружающей среде не удастся. Государственная политика должна быть направлена на то, чтобы был найден более оптимальный баланс между **защитой** промышленных предприятий и предпринимателей от чрезмерного вмешательства в их деятельность и необоснованного проведения проверок с целью оказания давления на собственников производства и **сохранением** прав граждан на благоприятную окружающую среду. Сохранение этих прав, как мы видим, явно требует более внимательного и скрупулезного надзора и контроля со стороны государства. Деятельность некоторых предприятий и предпринимателей не просто не вписывается в нормативные рамки экологической безопасности, но ввиду недобросовестности, желая максимально обогатиться и как можно меньше тратиться на современное технологическое очистное оборудование, носит характер преднамеренного и осознанного причинения вреда окружаю-

щей среде. И зачастую это, к сожалению, поддерживается ощущением вседозволенности и безнаказанности подобных деяний.

Безусловно, экологические права граждан – одна из наиболее важных сфер правозащиты. Их нарушение может оказать гораздо более серьезное негативное влияние, чем многие иные факторы общественной жизни. Технический прогресс, развитие промышленности привели к глобальным изменениям в окружающей среде. И сегодня задача государственного управления – минимизировать отрицательное влияние неблагоприятных факторов окружающей среды на каждого человека, на группы населения, на работников того или иного предприятия. Халатное отношение представителей государства или работодателей к своим обязанностям по соблюдению и охране прав граждан на благоприятную окружающую среду заслуживает пристального внимания со стороны правозащитников, уполномоченных органов на всех уровнях власти, самих граждан. Должны приниматься все необходимые меры по сохранению окружающей среды, по защите прав граждан в этой сфере.

12. Политические права

К политическим (общегражданским) правам и свободам, провозглашенным и гарантируемым Конституцией РФ, относятся право на свободу мысли и слова, право получать и распространять информацию, право на объединение, право на мирные собрания, на свободу ассоциаций, а также право на участие в ведении государственных дел - как непосредственно, так и через своих представителей, включающее право избирать и быть избранными, и право обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В 2014 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 16 обращений граждан по вопросам реализации и защиты политических (общегражданских) прав и свобод. Это чуть более 2% от общего числа обращений, поступивших в 2014 году. Проведенное социологическое исследование также показало, что политические, или общегражданские, права для населения области менее актуальны, нежели социально-экономические права.

Вместе с тем, Ярославская область является регионом с развитыми традициями демократических форм общественного участия в политической жизни. В судьбоносные для страны и региона моменты ярославцы, как правило, проявляют активную гражданскую позицию, и устоявшимся является мнение о «протестном потенциале» региона. Все это обуславливает важность постоянного мониторинга настроений граждан и состояния соблюдения прав в данной сфере.

Свобода слова и свобода массовой информации в Ярославской области в 2014 году: положение дел и мнения экспертов

Свобода слова – одно из базовых понятий, заложенных в Конституции Российской Федерации. Статья 29 Конституции гарантирует каждому гражданину свободу мысли и слова, а также право свободно искать, получать, передавать, производить и распростра-

нять информацию любым законным способом. Никто, согласно Основному закону, не может быть принужден к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Гарантируется свобода массовой информации. Цензура запрещается.

В современной России вопросы соблюдения прав граждан на свободу слова продолжают оставаться актуальными и порой болезненными – причем как с точки зрения защиты этого права, так и с точки зрения злоупотребления им. Апологеты свободы слова и массовой информации указывают на возвращение в коммуникативное пространство цензуры и ограничений свободы информации со стороны государства. Противоположная точка зрения сводится к тому, что в современном информационном пространстве, отчасти в силу практически неограниченных возможностей интернет-коммуникаций и социальных сетей, царит настоящий хаос, от которого следует защищать в первую очередь молодое поколение, а также эмоционально уязвимые, чувствительные категории граждан.

Ярославская область имеет долгую историю свободомыслия и в этом отношении не является «среднестатистическим» российским регионом. Со времени возникновения публичной печатной прессы ярославские газеты и журналы публиковали материалы, не всегда коррелировавшие с мнением властей. *«Буквально со средних веков, - отмечает в одной из публикаций краевед В.М. Марасанова, - мы видим на Ярославской земле своеобразную традицию оппонирования власти. То есть ярославцы, если можно говорить о типе, - это люди думающие, анализирующие, имеющие критический склад ума».* Именно поэтому сферу свободы слова и свободы массовых коммуникаций можно считать особо чувствительной для нашего региона.

Инстанциями, которые отвечают за контроль соблюдения права на свободу массовой информации и за соблюдение законодательства Российской Федерации в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, телевизионного вещания, радиовещания в Ярославской области, являются Управление Роскомнадзора по Ярославской области и Общественная палата Ярославской области. Последняя, согласно Закону об Общественной палате, «обеспечивает общественный контроль за соблюдением свободы слова», «вправе давать заключение об обеспе-

чении свободы слова», которые направляются соответствующим органам государственной власти Ярославской области и органам местного самоуправления, организациям и должностным лицам. Политику регионального правительства по информированию населения региона о деятельности органов власти в медиа-пространстве, а также взаимодействие органов власти со СМИ осуществляет и курирует Управление массовых коммуникаций Правительства области.

По данным, опубликованным Управлением массовых коммуникаций Правительства области, по состоянию на конец ноября 2014 года ⁵ в Ярославской области функционировало 106 СМИ, из них 49 печатных, 20 электронных (телевидение и радио), 37 информационных агентств и интернет-порталов. Согласно информации об итогах деятельности по регистрации СМИ, ежемесячно публикуемой Управлением Роскомнадзора по Ярославской области, за весь период 2014 г. в области было зарегистрировано 17 новых СМИ и исключено из реестра или прекратило существование (закрылись по суду либо по решению учредителей) 32 СМИ. Представленные данные говорят о сокращении количества СМИ по сравнению с предыдущим 2013 годом на 15 изданий.

В основном прекратили свое существование издания рекламно-развлекательного характера, однако среди закрытых СМИ, согласно представленным данным, оказались и ряд достаточно известных периодических изданий - «Бесплатно. Город.», еженедельник «Деловая среда. Businessreview», газета «Борисоглебские вести». По суду или решению учредителей закрылись несколько муниципальных радио- и телеканалов. Официально прекратили свое существование газеты «Юность» и «Ярославский регион». Ряд СМИ в 2014 году были перерегистрированы в связи со сменой учредителей.

Официально учрежденными исполнительной властью в Ярославской области считаются всего два издания – «Здоровье» (учредитель – департамент труда и социальной поддержки населения области) и «Ветераны и молодежь» (учредители – департамент образования и агентство по делам молодежи). Однако учредителем ряда СМИ является подведомственное

⁵ Последнее официальное обновление информации на портале ОГВ ЯО на момент написания настоящего раздела

Управлению массовых коммуникаций Правительства области учреждение – ГАУ «Верхняя Волга», которому принадлежат, в частности, областной телеканал «Первый Ярославский» (до 08.07.2014 г. – телеканал «НТМ – Независимое теле-медиа»), региональные газеты «Северный край», «Ярославский регион» (с 2014 года функционируют как единое интернет-издание), «Документ-регион», «Юность», а также литературно-художественный журнал «Мера». Число средств массовой информации, аффилированных с региональной властью, в 2014 году увеличилось.

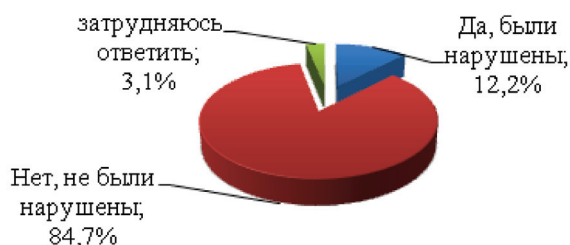
Серьезных инцидентов, которые позволяли бы говорить о грубых нарушениях конституционного права на свободу слова, мысли, свободу массовой информации, за 2014 год в регионе отмечено не было. По информации, полученной из Общественной палаты Ярославской области, в минувшем году палата, в рамках определенных законом полномочий, не выносила каких-либо заключений о нарушении свободы слова. К Уполномоченному по правам человека в 2014 году также не поступало письменных обращений граждан о нарушении свободы слова и свободы массовой информации, за исключением 5 обращений граждан пенсионного возраста об ограничении их права на доступ к информации, под чем понимались периодические отключения в квартирах проводного радиовещания. Как выяснилось впоследствии, проблема отключений проводного радио в глубинке характерна не только для Ярославской области, но и для других российских регионов, и связана она, в первую очередь, с оптимизацией государственной сети радиовещания.

Тем не менее, сообщения о нарушениях свободы слова в 2014 году периодически появлялись в региональных СМИ, высказывались журналистами на пресс-конференциях (в том числе, на пресс-конференции Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в марте 2014 года), а также на проводимых Уполномоченным мероприятиях – круглом столе с представителями муниципальных образований и заседании Общественного совета при Уполномоченном. Представители СМИ, в частности, выражали недовольство “огосударствлением” СМИ, под которым понималось увеличение количества «проправительственных» изданий, и, как следствие, опасностью ущемления права на свободу и независимость массовых коммуникаций.

В марте 2014 года журналистское сообщество региона обратилось к и.о. мэра города Ярославля с открытым письмом, содержащим критику кадровой политики мэрии в отношении муниципальной газеты «Городские новости». *«Иначе как кадровой «чехардой», - пишут журналисты, - мы происходящее назвать не можем. Достигнут своеобразный «рекорд»: за последние 1,5 года на посту главного редактора сменилось четыре (!) человека, сейчас в этой должности – уже пятый руководитель, и есть опасение, что в этом году – он не последний».* Выступая на заседании Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области 30 сентября 2014 года, член совета и председатель регионального союза журналистов Ирина Пухтий констатировала *«необходимость анализа ситуации с правами на свободу информации, сложившейся в региональных СМИ, и важности привлечения к этой проблеме общественного внимания».*

Проведенное ежегодное социологическое исследование показало, что лишь 17,5% респондентов выразили мнение о несоблюдении в Ярославской области права на свободу получения и распространения информации.

Из числа респондентов, заявивших о конкретных случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 12,2% указали, что нарушалось их право на свободу получения и распространения информации. Об этом говорили, главным образом, жители Большого Села и села Новый Некоуз; мужчины; лица с начальным и без начального образования; руководители высшего и среднего звена, предприниматели, безработные, респонденты, занятые домашним хозяйством; работники сферы услуг, торговли, финансов.



Распределение суждений респондентов о том, были ли за последний год случаи, когда нарушалось их право на свободу получения и распространения информации, в % к общему числу участников опроса, указавших, что за последний год их права и свободы

Очевидно, впрочем, что данных, полученных в ходе обработки телефонных опросов рядового населения, недостаточно для конструирования полной и всесторонней картины восприятий этой «тонкой» сферы в регионе – именно в силу субъективности и неоднозначности трактовки самих понятий «свобода слова», «свобода массовой информации» разными социальными и профессиональными стратами.

Поэтому еще одним инструментом изменения восприятий стал проведенный аппаратом Уполномоченного экспертный опрос наиболее чувствительной к реализации данного права категории граждан, а именно – представителей региональных СМИ.

В опросе на условиях анонимности и добровольности приняли участие 10 приглашенных экспертов – профессионалов, занимающих руководящие должности или являющихся ведущими журналистами в региональных СМИ, отработавшие в медийной сфере не менее 5 лет (самый большой стаж был указан одним из респондентов как «26 лет в профессии»). Возрастной диапазон участников опроса – от 30 до 60 лет, гендерный состав – 5 мужчин и 5 женщин, печатные СМИ представляли 3 участника опроса, интернет-издания – 3 участника, 2 – представители радио и 2 – телевидения. Четверо опрошенных представляли федеральные СМИ, имеющие в Ярославской области «региональную вкладку», четверо – областные издания и двое – муниципальные. Подобный отбор, по мнению организаторов, позволил представить широкий спектр восприятий региональным журналистским сообществом состояния и динамики такого фундаментального конституционного права, как право на свободу массовой информации.

Опрашиваемых попросили высказать развернутые ответы-мнения по 19 проблемным вопросам, причем в случае если какой-то вопрос казался опрашиваемому эксперту некорректно сформулированным или сложным для ответа, ему/ей было позволено не отвечать на него.

Первый блок вопросов был призван выявить понимание самих концептов свободы слова и свободы массовой информации. Большинство респондентов заявили о восприятии понятия свободы массовой информации именно в том виде, в каком она гарантирована Основным законом РФ, а именно – как свобо-

ды сбора, получения, распространения информации, возможности «публикации всего спектра мнений по различным темам», «отсутствия цензуры», «насыщенности информационного поля полярными точками зрения», «независимости СМИ от власти». Интересен ответ одной из опрошенных (женщина, 30 лет, федеральное СМИ) о том, что свобода слова для нее вовсе не тождественна наличию свободных СМИ: «Нет свободных СМИ. Существует много зависимых СМИ, но при этом все они зависят от разных людей. Это и есть свобода СМИ». При этом на вопрос «Согласны ли Вы с установлением государством социально значимых пределов свободы массовой информации (запрет пропаганды или агитации, возбуждающих социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства, распространение информации о насилии, жестокости, порнографии и т.п.)?» все без исключения респонденты ответили утвердительно «да». Для полноценной реализации конституционных гарантий свободы массовой информации в России, по мнению большинства респондентов, необходимо «создание полноценного гражданского общества» и наличие «экономически независимых от государства и власти СМИ».

Второй блок вопросов был связан с восприятием ситуации с соблюдением конституционных прав в сфере свободы слова в Российской Федерации. На вопрос, соблюдаются ли конституционные гарантии независимого функционирования СМИ в России, лишь один участник опроса ответил «да» и в качестве обоснования указал, что «в России много СМИ, финансируемых частным капиталом». Несколько респондентов сочли, что «у СМИ есть свобода в части запрашивания и получения информации, а вот в части распространения она условна», и четверо опрошенных ответили, что в современном российском медиа-пространстве, к сожалению, существует цензура, а свободы «декларируются, но не соблюдаются». На вопрос, каких СМИ сегодня больше: оппозиционных власти, лояльных к ней или нейтральных, большинство (7 респондентов) ответили «лояльных», двое – «нейтральных» и один человек – «конъюнктурных и рекламных».

Самый обширный блок вопросов касался, естественно, оценки ситуации в Ярослав-

ской области. Его можно условно разделить на две группы вопросов: первая была направлена на выявление оценок соблюдения прав и свобод в информационной сфере, вторая - на выявление личного опыта лидеров региональных СМИ в реализации своего права свободно получать и распространять информацию.

По вопросу о том, сложилась ли на сегодняшний день реальная свобода массовой информации в Ярославской области, мнения респондентов разделились на два противоположных лагеря. Представители первого настаивают, что СМИ в Ярославской области зависимы от власти и крупного бизнеса. Вторая половина опрошенных, склоняющихся к тому, что сфера СМИ в регионе относительно самостоятельна, указала на роль социальных сетей и наличие в регионе доступных жителям оппозиционных изданий (преимущественно интернет-порталов). Один опрошенный выразил сожаление, что *«не все этой свободой умеют правильно пользоваться»*, еще раз продемонстрировав уважение представителей «опинион-лидеров» СМИ к «границам дозволенности» в реализации свободы массовой информации. Опрошенные согласились, что в регионе сложился достаточно широкий спектр общественно-политических взглядов, однако, несмотря на то, что *«многообразие точек зрения существует, не все решаются их высказывать в полном объеме»*.

Динамика ситуации со свободой массовой информации в регионе за последние пять лет также не была оценена экспертами однозначно. Часть респондентов указали на изменения *«в худшую сторону, усиления контроля со стороны органов власти, выкуп властными структурами основных ньюсмейкеров, закрытие таких независимых изданий, как газеты «Северный край» и «Золотое кольцо»*. Другая часть, напротив, обратила внимание на большую, нежели пять лет назад, *«открытость тем, связанных с коррупцией и работой областного правительства»*. В то же время экспертами были обозначены темы, которые, на их взгляд, за последнее время оказались «закрытыми или труднодоступными для освещения», как-то: *«реальные доходы чиновников и уголовные дела против них»*, *«модернизация здравоохранения, госзакупки в сфере здравоохранения»*, *«чрезвычайные происшествия в образовательных и дошкольных учреждениях»*, *«тема растущей пропасти*

между богатыми и бедными и приватизации 1990-х годов, породившей эту пропасть». Среди общественно-значимых тем, которые могут оказаться закрытыми в ближайшее время, были названы: *«тема нового принципа организации системы местного самоуправления»*, *«деятельность областной власти»*, *«затраты на вынужденных переселенцев из Украины»*, *«сокращение бесплатной медицинской помощи»* и *«уровень жизни в регионе»*. Опрошенные признали, что как редакторы или ведущие журналисты СМИ они, безусловно, учитывают общественное мнение в своей работе и ориентируются на предполагаемую реакцию общества на публикуемые материалы. Однако в большинстве своем они отрицают сознательное «замалчивание» некоторых тем по причине опасения реакции общества, признавая, скорее имеющее место *«обхождение острых углов»* - например, в освещении болезненной для людей темы ЖКХ.

Говоря о личном опыте реализации конституционного права на свободу массовой информации, респонденты отмечают, что если искать и собирать информацию они могут в целом беспрепятственно (8 ответов), то при распространении информации могут возникнуть проблемы. *«Цензура исчезла как институт, но осталась в формулировке «защита интересов учредителя»*, - отвечает представитель муниципального интернет-издания. Журналист с опытом работы в профессии 26 лет указывает на *«невостребованность профессионалов с собственным мнением»*. Обращают внимание и на так называемое «косвенное вмешательство» в профессиональную деятельность журналистов со стороны учредителей СМИ, органов власти и даже правоохранительных органов. Под таким вмешательством понимается, например, требование согласовывать материалы на острые темы перед публикацией. К сожалению, опрошенные указали и на факты прямого вмешательства в профессиональную деятельность региональных СМИ. Это *«увольнения главных редакторов сразу после смены руководства муниципального образования»*, как в случае с газетой «Берега» города Тутаева, или с ярославским изданием «Городские новости», а также инцидент с исками, предъявленными летом 2014 года мэрией города Ярославля и бывшим заместителем губернатора области сотрудникам одной из региональных радиостанций. Последний

инцидент действительно вызвал широкий негативный резонанс в журналистском сообществе, вылившийся в обширную дискуссию в одной из социальных сетей. Представители СМИ высказывали уверенность, что их коллеги пострадали именно за освещение «неудобной» для власти темы, хотя официальным предметом судебных исков было несоответствие действительности передаваемой в эфир информации. Такие оценки были озвучены и в экспертном опросе. *«Это наглядный урок воспитания представителей СМИ, чтобы не совали свой нос в деятельность властных структур»*, - негодует представитель регионального печатного СМИ. Тем не менее, большинство опрошенных экспертов (8 ответов из 10) отрицают факты преследования журналистов в Ярославской области за высказывание своих убеждений, критику властей, освещение «неудобных» вопросов и тем.

Безусловно, информативность проведенного экспертного опроса ограничена. Помимо небольшого количества респондентов, некоторые журналисты отказались участвовать в опросе; некоторые, несмотря на анонимность, оставили «острые» вопросы без ответа. Однако даже такая ограниченная информация дает ключ к пониманию и осмыслению ключевых «болевых точек» в данной сфере. Можно заключить, что общий настрой ярославской журналистики перекликается с мнением, высказанным премьер-министром РФ Дмитрием Медведевым на встрече с представителями партии «Единая Россия»: *«Региональная пресса, - подчеркнул тогда премьер, - должна быть более свободна от влияния региональных властей, и поддерживать общероссийскую повестку дня, а не только региональную. Есть пресса, давайте признаемся, которая очень часто обслуживает интересы одного лица, местного какого-нибудь ... Вот если честно, мне на такую прессу жалко денег. Потому что эта пресса занимается только тем, что рассказывает, какой хороший руководитель района»*.

С другой стороны, участники опроса продемонстрировали уважение как к свободе слова, так и к необходимым ограничениям этой свободы в рамках Конституции. Отрадно, что профессионалы в сфере журналистики видят миссию СМИ в *«соблюдении должного баланса между гражданами и учредителями, между властью и коммерческими структурами»*.

Право избирать и быть избранным

Проблема реализации гражданами своего конституционного права избирать и быть избранным традиционно находится в зоне пристального внимания и анализа ярославского Уполномоченного, который на общественных началах является советником Председателя Центральной избирательной комиссии РФ Владимира Чурова. В 2014 году избирательные права граждан оказались в фокусе обсуждения на Президиуме Общественного научно-методического совета при ЦИК РФ и на организованной совместно с МИД России встрече с послами стран Латинской Америки и Карибского бассейна в России 29 апреля 2014 года, в которых ярославский Уполномоченный принимал активное участие. На встрече была отмечена важность поддержания международных связей в области контроля за соблюдением избирательных прав граждан, состоялся обмен мнениями и опытом взаимодействия с правоохранительными органами по обеспечению безопасности граждан при проведении выборов и референдумов, соблюдения избирательных стандартов в процессе автоматизации избирательного процесса. Кроме того, международные эксперты затронули вопросы повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума).

Еще одно значимое мероприятие по данной тематике состоялось 1 октября 2014 года в Центре правового мониторинга Университета имени О.Е.Кутафина (МГЮА). Там при участии членов ЦИК РФ и Уполномоченного по правам человека в Ярославской области состоялся круглый стол «Совершенствование избирательного законодательства и отдельных избирательных процедур в преддверии выборного цикла 201-2018 гг.» На повестку дня круглого стола были поставлены такие актуальные вопросы, как систематизация избирательного законодательства, уточнение правового статуса представителя СМИ, находящегося в день голосования на избирательном участке, регулирование процесса фото- и видеосъемки при наличии на избирательном участке прозрачных ящиков для голосования, совершенствования правового статуса наблюдателя. Участниками обсуждения стали представители Центральной избиратель-

ной комиссии Российской Федерации, Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Совета по правам человека и развитию гражданского общества при Президенте Российской Федерации, а также Российского фонда свободных выборов. Материалы круглого стола Уполномоченный передал в региональную избирательную комиссию для учета в организации предстоящих избирательных кампаний с целью создания условий для полноценной реализации ярославцами избирательных прав.

В 2014 году, в единый день голосования 14 сентября, в Ярославской области в 81 муниципальном образовании прошли выборы в органы местного самоуправления. Граждане избирали депутатов муниципальных советов городских и сельских поселений, а также глав городских и сельских поселений. Выборы прошли в городском округе городе Рыбинске, городском округе городе Переславле – Залеском, в Большесельском, Борисоглебском, Гаврилов-Ямском, Даниловском, Мышкинском, Некоузском, Некрасовском, Первомайском, Пошехонском, Тутаевском и Ярославском муниципальных районах. Всего по Ярославской области было избрано 33 главы муниципальных образований, а также 521 депутат представительных органов местного самоуправления.

По информации, предоставленной Избирательной комиссией Ярославской области, свое избирательное право реализовали 88 455 человек, или 25,29% от общего числа граждан, имевших право на участие в выборах. Самая низкая явка - 6,47% - была на дополнительных выборах депутата городской Думы города Переславля–Залеского, а самая высокая на выборах в Кременевском сельском поселении Пошехонского муниципального района – 59,83%.

Граждане с ограниченными физическими возможностями составили 12,3% от общего количества избирателей, имевших право на участие в голосовании. Их явка составила 28,1%. Лица в возрасте от 18 до 30 лет составили 16,2% от общего числа избирателей. Их явка составила 21,6%. Впервые 14 сентября 2014 года проголосовали 892 избирателя, что составило 23,3% от числа впервые голосующих.

В ходе избирательной кампании в Избирательную комиссию Ярославской области

поступило 11 жалоб (из них 4 жалобы в единый день голосования) по вопросам проверки подписных листов, действий (бездействия) избирательных комиссий, нарушений избирательного законодательства в части агитации. Поступившие жалобы были либо направлены для рассмотрения в территориальные избирательные комиссии, в прокуратуру Ярославской области, УМВД России по Ярославской области для принятия мер, либо отозваны заявителями после разъяснений. По двум обращениям комиссией была проведена проверка, по ее результатам заявителям был дан письменный ответ. Жалобы поступали в территориальные избирательные комиссии Даниловского района и городского округа город Рыбинск (32 жалобы), а также в УМВД по Ярославской области (21 жалоба). В основном авторы обращений указывали на нарушение правил предвыборной агитации. Наконец, в единый день голосования 14 сентября 2014 года в Избирательную комиссию Ярославской области из УМВД поступило 11 сообщений о нарушениях избирательного законодательства, из них по 6 сообщениям информация не подтвердилась.

В период подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области судами было рассмотрено 27 гражданских дел, вынесено 40 судебных актов с учетом обжалования решений в апелляционном порядке, из 27 заявлений 16 оставлены без удовлетворения, производство по 2 делам прекращено, по 6 делам заявленные требования удовлетворены. Предметом исков в основном были обжалования решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата, о нарушении кандидатом в депутаты избирательного законодательства в части проведения предвыборной агитации.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило 2 обращения по вопросам нарушения избирательных прав, в обоих случаях заявители были удовлетворены разъяснениями, данными им сотрудниками аппарата Уполномоченного.

Так, один из обратившихся имел постоянную регистрацию в г.Ярославле, но ежегодно с мая по октябрь проживал в Большесельском районе области в поселке Дунилово, имея там временную регистрацию. Заявитель был возмущен тем, что он «не может влиять на об-

ущественно-политическую ситуацию в Дунилово путем участия в выборах». Разумеется, ему было разъяснено действующее законодательство и даны пояснения, почему его желание участвовать в выборах в Дунилово не может быть удовлетворено.

В единый день голосования 14 сентября 2014 года Уполномоченный наблюдал за ходом голосования и соблюдением прав граждан на выборах. Он посетил избирательные участки в Ярославском, Тутаевском районах, городском округе город Рыбинск, обсудил ситуацию с соблюдением прав граждан на выборах с членами территориальных избирательных комиссий и представителями Избирательной комиссии Ярославской области. Наблюдение показало, что выборы прошли без серьезных нарушений общественного порядка на избирательных участках, что свидетельствует, в том числе, о профессиональной работе сотрудников органов внутренних дел. Вместе с тем, низкая явка - признак недостаточной мотивации граждан к реализации своего активного избирательного права, и это обстоятельство должно стать предметом отдельного анализа.

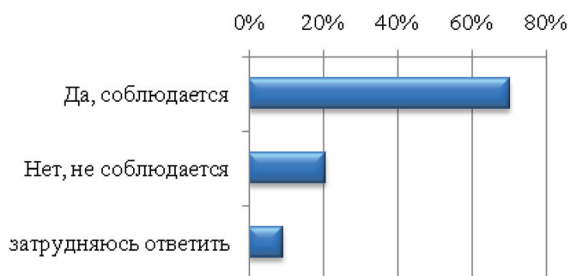
Впрочем, и в день голосования СМИ сообщили о ряде инцидентов, которые могли быть истолкованы как нарушение избирательных прав.

Так, непосредственно в день голосования территориальная избирательная комиссия Ярославского района приняла решение исключить из списка кандидатов представителя партии «Справедливая Россия». Формальным поводом для такого решения стал вердикт областного суда, заседание которого также состоялось 14 сентября. До этого кандидат от партии «Единая Россия» обратился в суд с требованием снять соперника с выборов, поскольку тот использовал в своих агитматериалах название известной книги Бориса Полевого «Повесть о настоящем человеке». Ярославский районный суд, несмотря на позицию прокуратуры и заключение эксперта-лингвиста, принял решение снять кандидата с выборов. Тот подал апелляцию в областной суд. Решение было вынесено в единый день голосования: апелляцию оставить без удовлетворения, регистрацию кандидата от-

менить. После этого территориальный избирком начал вычеркивать его фамилию из списков кандидатов и избирательных бюллетеней. Тот факт, что к этому моменту многие жители района уже успели проголосовать, остался без внимания.

Тема избирательных прав жителей региона в контексте избирательной кампании и выборов-2014 поднималась Уполномоченным на его авторской радиопрограмме «Имеем право!». Так, в преддверии выборов в прямом эфире обсудили предвыборную кампанию, подготовку к Единому дню голосования 14 сентября 2014 года, степень активности, с которой жители региона реализуют свои избирательные права, как построено правовое просвещение по вопросам реализации избирательных прав, как стимулируют к участию в выборах молодежь, какие возможности для реализации права избирать имеются у пожилых людей, инвалидов. По завершении Единого дня голосования 14 сентября состоялся специальный выпуск программы «Имеем право!», на котором Уполномоченный и его гости подвели итоги прошедших выборов. Особое внимание было уделено тем условиям, которые были созданы гражданам для реализации их избирательных прав. Участники программы постарались найти ответы на вопросы, насколько активно проявилась позиция граждан-избирателей и чем объясняется невысокая явка на выборах. Кроме того, были затронуты «плюсы и минусы» досрочного голосования, работа «горячей линии», избирательные права инвалидов, пенсионеров, лиц без регистрации.

В 2014 году в структуру проведенного социологического исследования был включен и вопрос об оценке жителями области состояния соблюдения в регионе права избирать и быть избранным. Результаты показали: каждый пятый участник опроса счел, что право избирать и быть избранным в органы власти в Ярославской области не соблюдается. Такую позицию преимущественно разделяют жители г. Ярославля; лица с начальным и без начального образования; руководители высшего и среднего звена, предприниматели, безработные; представители таких сфер занятости, как строительство, транспорт, связь, ЖКХ, промышленность, энергетика.



Распределение суждений респондентов о том, соблюдается ли в Ярославской области право избирать и быть избранным в органы власти, в % к общему числу опрошенных

Приходится констатировать, что, в сравнении с оценкой респондентами соблюдения иных конституционных прав, процент граждан, посчитавших, что данная группа прав в области не соблюдается, достаточно высок.

Учитывая, что телефонный опрос жителей проводился в декабре 2014 года, можно с большой долей вероятности заключить, что на такой процент недовольства реализацией данной категории права повлияло решение муниципалитета Ярославля и городского совета Рыбинска, а затем и Ярославской областной Думы, об отмене прямых выборов мэров двух крупнейших в области городов - Ярославля и Рыбинска.

В Ярославской области, так же как и в ряде других субъектов РФ, произошел отказ от прямых выборов глав муниципальных образований. Процесс этот шел неровно, поэтапно. В сентябре 2014 года Ярославская областная дума приняла закон об изменении порядка выборов в муниципальных районах, городских и сельских поселениях региона. Он предусматривал, что муниципальные образования переходят на так называемые двухступенчатые выборы: сформированный выборным путем представительный орган власти, который будет состоять из депутатов и глав сельских поселений, выбирает председателя, который и станет главой муниципального района. Также, согласно документу, появится должность главы районной администрации. Его будут назначать депутаты местного представительного органа по рекомендации комиссии, состоящей из депутатов и представителей правительства региона. Прямых выборов глав района по новому закону не предусматривалось во всех муниципальных образованиях Ярославской области, кроме городов Ярославля и Рыбинска (двух самых крупных населенных пунктов в регионе).

Тем не менее, уже в середине октября 2014 года большинство депутатов муниципалитета Ярославля, а затем и городского совета Рыбинска, пересмотрели свои позиции, и вскоре был внесен законопроект об отмене в Ярославле и Рыбинске прямых выборов мэров и введении должностей сити-менеджеров.

12 декабря 2014 г. депутаты областной Думы также проголосовали за отмену прямых выборов глав Ярославля и Рыбинска. В качестве обоснования приводились доводы о ресурсоемкости избирательной кампании, об организационно-управленческой рациональности, экономической целесообразности, а также о том, что «команда крепких хозяйственников», необходимых крупному городу, не может и не должна заниматься ведением избирательной кампании, презентацией себя на выборах и т.п.

Отдельного внимания заслуживает вопрос учета общественного мнения при принятии данного решения.

В сентябре 2014 года, когда принималось решение об отказе от выборов глав муниципальных образований, за исключением Ярославля и Рыбинска, его сторонники ссылались на учет общественного мнения: граждане крупнейших областных городов против того, чтобы они лишились возможности выбирать мэров. Когда было принято обратное решение, аргументы, как ни странно, были все те же: большинство жителей высказываются против выборов глав. Такая позиция не может не вызывать разумного сомнения: так ли тщательно народные избранники подошли к изучению и учету общественного мнения при принятии важных для граждан решений, могло ли за такой короткий срок общественное мнение измениться на противоположное, учитывая, что никаких значимых в политическом или административно-хозяйственном плане событий в этих городах за 2 месяца не произошло.

Неудивительно поэтому, что решение вызвало широкий негативный резонанс. Активное участие в противодействии принятию законопроекта принимали представители оппозиционных политических партий. *«Я поддерживаю жителей, которые хотят выбирать своего мэра прямым тайным голосованием. – заявил лидер регионального отделения партии «Яблоко». – Сегодня день защиты прав человека, а мы сегодня собираем сделать бес-*

правным население 600-тысячного города! Отнимая право выбирать мэра, мы нарушаем Конституцию и Европейскую хартию по правам человека». Против отмены прямых выборов мэров выступал и депутат областной Думы Борис Немцов, указывавший, в частности, на то, что изменение позиции муниципалитета по этому вопросу на прямо противоположную было вызвано давлением сверху. «Город вам этого не простит!» - отметил в своем выступлении Немцов.

Кроме того, была подготовлена петиция, в которой жители Ярославля просили сохранить возможность выбирать мэра прямым голосованием. 7 декабря в Ярославле прошел митинг против отмены прямых выборов мэра, который по разным оценкам собрал от 300 до 900 человек. На митинге продолжился сбор подписей под петицией. Будучи размещенной до этого в интернете, документ собрал более 15 тысяч подписей. На самом же митинге под петицией подписались еще 533 человека.

«Желающих оставить подпись оказалось так много, что нам пришлось в экстренном порядке печатать дополнительные листы. Подписи оставляли практически все участники митинга. Там есть все данные, включая имя, фамилию, сотовый телефон и адрес прописки, так что любую подпись можно легко проверить», - рассказал организатор митинга.

Таким образом, инцидент с принятием законопроекта об отмене прямых выборов мэров можно считать своеобразным «сигналом» для областной власти: каким образом изучалось общественное мнение при принятии решения и при его смене на противоположное?

Как отметил Уполномоченный на заседании Общественного совета, с формально-правовой точки зрения в произошедшем нарушений нет. Выборы – процесс достаточно многообразный, они могут быть разными по форме, по механизмам. Это вопрос развития государства, политической борьбы и исторических предпосылок. Вместе с тем, с точки зрения Уполномоченного по правам человека, отмену выборов глав муниципальных образований можно расценивать как сокращение электорального пространства в области. Прямые выборы - важное и существенное достижение современной российской политической системы. Право жителей Ярославской

области избирать и быть избранным, участвовать в управлении делами государства теперь не может быть реализовано в той мере, в какой оно реализовалось до принятых в 2014 году изменений.

В последние годы политическими партиями все чаще используется и так называемое предварительное партийное голосование по отбору кандидатов на предстоящие выборы, или «праймериз». Избирательные действия в таком голосовании проходят вне рамок избирательной кампании, но при этом в нем принимает участие значительное число избирателей. Очевидно, что в связи с растущей популярностью этой процедуры возникает необходимость ее законодательной регламентации во избежание возможного ущемления как активного, так и пассивного избирательного права.

Право на свободу собраний, объединение

В области часто проходят организуемые политическими партиями и общественными движениями акции и митинги, на которых граждане реализуют свое конституционное право на свободу собраний. 2014 год в этом отношении не стал исключением. В связи с тем, что заявки на проведение массовых публичных акций подаются исключительно в органы местного самоуправления, статистический подсчет поданных заявок на проведение акций, количества отказов в согласовании времени и места проведения акций, количества предложений от органов власти по изменению места и времени проведения акций, количества принятых предложений данного характера организаторами акций затруднен. Тем не менее, по данным, предоставленным Уполномоченному департаментом общественных связей Правительства области, за период с 01.01.2014 по 31.12.2014 в Ярославской области состоялось не менее 157 массовых публичных акций с общим числом участников свыше 27 100 человек. Из них 108 акций относятся к категории протестных с общим числом участников более 3 700 человек.

В 2014 году произошли изменения в тематике митингов. В их повестке чаще отражались вопросы внешней политики. В пример можно привести митинги в связи с вхождением в состав РФ Республики Крым и

города Севастополя, выступления ярославских езидов против геноцида их народа в Северном Ираке.

Согласно утвержденному Перечню единых специально отведённых или приспособленных мест для коллективного обсуждения общественно значимых вопросов и выражения общественных настроений, а также для массового присутствия граждан для публичного выражения общественного мнения по поводу актуальных проблем преимущественно общественно-политического характера на территории Ярославской области, в регионе отведено 28 мест для проведения санкционированных акций в 17 муниципальных образованиях, из них в областном центре – 11 мест, 2 места в г. Переславле-Залесском, и по 1 месту – в г. Рыбинске, Большесельском, Борисоглебском, Брейтовском, Гаврилов-Ямском, Даниловском, Любимском, Мышкинском, Некоузском, Некрасовском, Первомайском, Пошехонском, Ростовском, Тутаевском, Угличском районах области.

Между тем, в ходе социологического исследования 13,9% опрошенных заявили, что в регионе нарушается право на свободу собраний. Из числа респондентов, заявивших о случаях нарушения их прав и свобод в течение последнего года, 8,6% указали, что нарушалось именно их право на свободу собраний. Интересно, что об этом говорили, главным образом, жители города Рыбинска.

Уполномоченный, в задачи которого входит, в том числе, мониторинг соблюдения прав граждан на публичных мероприятиях, в течение 2014 года посещал наиболее крупные акции, общался с организаторами и участниками, представителями правоохранительных органов.

Так, 30 июля 2014 года Уполномоченный наблюдал за ходом санкционированного митинга в Ярославле у часовни Александра Невского, организованного региональным отделением КППРФ. Поводом для массовой акции стало решение руководства областного центра о повышении с 1 августа 2014 года стоимости проезда в муниципальных автобусах, трамваях и троллейбусах до 18 рублей, то есть до уровня цен в маршрутных такси. На мероприятии, помимо участников, присутствовали представители региональных СМИ, имевшие, по наблюдениям Уполномоченного, возможность беспрепятственно освещать ход митинга.

7 декабря 2014 года в г. Ярославле на площади Мира прошел санкционированный митинг против отмены прямых выборов мэров Ярославля и Рыбинска. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области также присутствовал на мероприятии в качестве наблюдателя. По данным организаторов, в акции приняли участие около 1 тыс. человек, полиция заявила о 300 протестовавших. Уполномоченный отметил, что, по его наблюдениям, на мероприятии присутствовало около 500 человек. Как участники митинга, так и правоохранительные органы вели себя корректно, мероприятие прошло в рамках закона. Собравшиеся граждане имели возможность беспрепятственно выражать свое мнение, в том числе, с помощью транспарантов и плакатов, в полной мере реализовать свое право на свободу собраний и свободу слова. На мероприятии также присутствовали представители региональных СМИ.

Следует отметить, что некоторые акции, прошедшие в 2014 году и освещавшиеся в региональных средствах массовой информации, не носили санкционированного характера. Они проходили в форме одиночных пикетов. Так, 2 октября 2014 года перед зданием ЯрГУ ярославское отделение КППРФ организовало пикеты в связи с визитом в Ярославль вновь назначенного посла США в России Джона Теффта. В пикетах приняли участие депутаты Ярославской областной Думы и рядовые граждане. Коммунисты вышли на пикеты под лозунгами «Янки, руки прочь от Украины» и «США – мировой террорист». Однако, в тот момент, когда посол вышел из автомобиля и направился к университету, охрана оттеснила пикетирующих коммунистов.

14 ноября лидер ярославских коммунистов провел перед зданием мэрии Ярославля встречу с избирателями. Около 40 сторонников КППРФ пришли выразить свое недовольство намерением городских депутатов увеличить себе размер ежемесячной компенсации до 60 тысяч рублей на фоне сокращения социальных трат. Поначалу коммунисты планировали провести в этот день митинг и подали соответствующую заявку в администрацию, но получили отказ в согласовании, вследствие чего решили оформить мероприятие как встречу с избирателями. *«Такой вид протеста не редкость для Ярославля и используется оппозицией уже не один*

год», - отмечает одно из региональных интернет-изданий. Однако районный суд возбудил против первого секретаря областного комитета КПРФ дело об административном правонарушении – организации незаконного митинга – и приговорил его к штрафу в размере 10 тысяч рублей. Решение это было впоследствии обжаловано, и, как стало известно во время подготовки настоящего доклада, в феврале 2015 года Ярославский областной суд прекратил данное административное дело за отсутствием состава правонарушения, признав таким образом, что 14 ноября имела место именно встреча с избирателями, а не несанкционированный митинг.

Следует также упомянуть одиночные пикеты граждан перед зданиями Ярославской областной Думы и Правительства области, прошедшие в декабре 2014 года против отмены прямых выборов мэра в Ярославле.

Заслуживает упоминания еще один аспект. По наблюдениям Уполномоченного, на многих митингах присутствовали и такие граждане, которые не были согласны с его ос-

новной линией, и у этих людей также имелась возможность заявить свою позицию и выразить альтернативное мнение. Отдельные конфликтные ситуации оперативно разрешались при участии сотрудников полиции, эффективно обеспечивавших правопорядок и безопасность участников акций.

В целом следует признать, что культура проведения подобного рода публичных мероприятий – акций, митингов, шествий - в Ярославле и Ярославской области сегодня находится на достойном уровне. Как участники митингов, так и правоохранительные органы, как правило, ведут себя вежливо и корректно, большинство мероприятий проходят строго в рамках закона. У собирающихся на подобные акции граждан, таким образом, имеются все возможности в полной мере реализовать свое право, прописанное в статье 31 Конституции: «Граждане Российской Федерации имеют право собираться мирно без оружия, проводить собрания, митинги и демонстрации, шествия и пикетирование».

13. Соблюдение прав и интересов граждан в иных сферах

Среди обращений граждан, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2014 году, есть жалобы на нарушение прав и свобод граждан в иных сферах. Эти нарушения, пусть немногочисленные, также заслуживают пристального внимания со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Хотелось бы обратиться к рассмотрению некоторых из них.

Не теряет своей актуальности и всегда требует контроля такой вопрос, как *соблюдение и защита прав военнослужащих*. В эту категорию входят как кадровые офицеры, так и солдаты, проходящие срочную службу в рядах вооруженных сил. Последние наиболее уязвимы с точки зрения соблюдения их прав.

В 2014 году Уполномоченный побывал с инспекционным визитом в одной из войсковых частей, расположенной в г. Ярославле. Учитывая тревожные сообщения, поступающие из ряда субъектов РФ, об участившихся случаях обморожения и пневмонии у солдат, проходящих срочную военную службу, предметом интереса Уполномоченного стали условия проживания личного состава на терри-

тории части в условиях аномального понижения температуры воздуха, а также ситуация с соблюдением прав военнослужащих. Уполномоченный встретился с командиром части, с которым обсудил условия службы солдат-срочников. По информации командира части, неконтролируемой вспышки заболеваемости нет, из 1000 человек больны на тот момент были 50 человек, из них пневмонией были больны четверо. У всех четверых заболевание было выявлено на ранней стадии, они получили всю необходимую медицинскую помощь в госпитале.

В рамках посещения воинской части Уполномоченный побеседовал и с солдатами. По его наблюдениям, все военнослужащие экипированы теплой одеждой, они подтвердили, что условия проживания в казармах отвечают всем нормам - в помещениях войсковой части тепло. Жалоб Уполномоченному на условия прохождения срочной службы от военнослужащих не поступало.

С руководством части достигнута договоренность о проведении встречи с личным составом, на которой Уполномоченный расскажет о правах и обязанностях граждан РФ,

о возможных способах и механизмах защиты конституционных прав, а также ответит на вопросы в сфере соблюдения и защиты прав и свобод, волнующие солдат-срочников. Уполномоченным в целом дана положительная оценка проявленному со стороны командования войсковой части пониманию и желанию содействовать и сотрудничать по вопросам защиты прав и свобод военнослужащих, проходящих службу.

Часть случаев нарушения прав человека лежит в такой сфере, как **личная неприкосновенность, достоинство личности и право на личную жизнь**. Это очень тонкая сфера правоотношений. Здесь часто попытки или факты нарушения прав приводят к чувствительной и острой реакции. Гражданам, а тем более - представителям государственных и муниципальных структур, нужно быть предельно внимательными в сфере персонального общения с другими людьми, проявлять должную степень уважения к личности и достоинству другого человека.

Так, в Ярославской области произошел неприятный случай: сотрудник МЧС оскорбил пенсионера, сделавшего замечание его жене. Причиной тому стало, казалось бы, совершенно обычное дело – выгул домашней собаки. Супруга одного из сотрудников противопожарной службы вывела на прогулку собаку. При этом животное гуляло без намордника и в неустановленном для выгула собак месте.

Пенсионер, оказавшийся рядом, сделал женщине замечание и попросил убрать собаку. На это хозяйка животного отреагировала агрессивно – она стала кричать, что вызовет мужа, который «разберется» с недовольным гражданином. Вскоре на место приехал супруг женщины - владелец собаки, - который был одет в служебную форму и начал оскорблять пенсионера. После общения с супругами пожилой мужчина вынужден был обратиться в прокуратуру.

По результатам проверки было установлено, что «сотрудник МЧС в рабочее время, находясь при исполнении служебных обязанностей и будучи в форменном обмундировании, с целью решения семейно-бытовых проблем совершил оскорбление, унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в

неприличной форме». Тем самым он нарушил Кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Но также он нарушил и положения Конституции РФ, гарантирующей право человека на личное достоинство. Приказом руководителя учреждения виновник происшествия был привлечен к дисциплинарной ответственности в виде строгого выговора за оскорбление другого лица. Кроме того, строгий выговор был объявлен и его непосредственному руководителю – за отсутствие контроля за работой и поведением подчиненных.

Поступило к Уполномоченному и еще одно интересное обращение: **о защите прав ребенка**. С первого взгляда кому-то может показаться, что и проблемы-то нет, и права не нарушены. Но в действительности, в данном обращении заложена не одна тема для размышлений.

К Уполномоченному обратилась гражданка М., которая попросила проконсультировать ее по вопросу защиты прав ее ребенка. Как пояснила заявительница, в школе было проведено фотографирование детей. При этом родители не были заранее предупреждены. В итоге ребенок принес домой фотографию, на которой он был изображен в военном камуфляже США, проще говоря, в американской военной форме. Этот факт вызвал недоумение и возмущение заявительницы, так как, по ее мнению, такие действия в отношении ее ребенка, как со стороны руководства школы, так и со стороны фотографа нарушили права ее ребенка. Она посчитала также оскорбленными свои патриотические чувства и усомнилась в допустимости подобных «внедрений» иностранных символов в процессе школьного обучения детей.

Гражданке были даны разъяснения по вопросу защиты прав ее ребенка. Действительно, подобные действия явились прямым нарушением не только прав несовершеннолетнего, но и сразу нескольких норм действующего законодательства. Напрямую законом РФ «Об образовании» процесс фотографирования детей в школе не урегулирован. В законе содержатся лишь требования получения

согласия родителей на обработку персональных данных образовательным учреждением, на проведение психологического и психолого-педагогического обследования ребенка и т.п. Но в своей деятельности образовательное учреждение обязано руководствоваться и другими законами, действующими в РФ.

Во-первых, образовательное учреждение со своей стороны не приняло всех мер для соблюдения ст. 152.2 Гражданского кодекса РФ, которая устанавливает, что не допускаются без согласия гражданина сбор, хранение, распространение и использование любой информации о его частной жизни. Фактически фотография, как изображение ребенка, является информацией о нем. При этом отсутствие информированного согласия родителей, как законных представителей несовершеннолетнего, на его фотографирование посторонним лицом уже является нарушением. При этом в тех случаях, когда информация о частной жизни гражданина, полученная с нарушением закона, содержится в документах, видеозаписях или на иных материальных носителях (что, скорее всего, имеет место при массовом фотографировании детей в школах), гражданин вправе обратиться в суд с требованием об удалении соответствующей информации, а также о пресечении или запрещении дальнейшего ее распространения путем изъятия и уничтожения без какой бы то ни было компенсации изготовленных в целях введения в гражданский оборот экземпляров материальных носителей, содержащих соответствующую информацию, если без уничтожения таких экземпляров материальных носителей удаление соответствующей информации невозможно. Родители вправе знать, что происходит в школе с их детьми и какие лица, не имеющие прямого отношения к такому учреждению, его посещают, вступая с детьми в общение.

Позиция образовательного учреждения все же не до конца понятна. С одной стороны, школы в связи с изменениями в законодательстве активно получают согласие родителей в письменной форме на использование фотографий их ребенка на официальном школьном сайте или на информационных стендах, а с другой стороны, допускают в школу постороннее лицо, не имеющее отношение к образовательному и воспитательному процессу в учреждении, позволяют ему общаться с детьми без получения на то согласия со стороны родителей. Школа не может и

не должна быть открыта для свободного посещения посторонними лицами. Если же это посещение согласовано с руководителем образовательного учреждения, то должны быть предприняты все меры по защите прав несовершеннолетних в процессе организации фотографирования.

Во-вторых, фотографирование ребенка - это услуга. Для того, чтобы эта услуга была оказана соответствующее лицо должно ее заказать или согласиться на ее оказание. И, следовательно, должен быть заключен на выполнение такой услуги договор. Поскольку законными представителями детей являются их родители, то такая услуга может оказываться только по согласию родителей. В соответствии со ст.421 ГК РФ, граждане и юридические лица свободны в заключении договора, понуждение к заключению договора не допускается. Пункт 3 статьи 154 ГК РФ устанавливает, что для заключения договора необходимо выражение *согласованной воли* двух сторон. Кроме того, в связи с тем, что фотографирование, как услуга, предоставляемая для личных и семейных нужд, полностью подпадает под действие закона «О защите прав потребителей», к фотографу применимы положения статьи 10 указанного закона: исполнитель обязан своевременно предоставлять потребителю необходимую и достоверную информацию об услугах, обеспечивающую возможность их правильного выбора. Исходя из этого до фотографирования детей фотограф обязан предоставить информацию о своей услуге. И только после получения соответствующего согласия от конкретных родителей производить фотосъемку их детей. Конечно, в идеале такое согласие должно быть выражено письменно.

И, в-третьих, моральный аспект такого, казалось бы, простого процесса – фотосъемки – тоже очень важен. При оказании услуги фотограф оскорбил патриотические чувства семьи. Он использовал военную униформу другого государства. О такой специфической фотосъемке тем более необходимо предупредить родителей и получить их согласие. Со стороны образовательного учреждения допущены грубые нарушения норм действующего законодательства и требований к организации процесса обучения и воспитания детей. Оно не предприняло необходимых мер по защите прав несовершеннолетнего в данной ситуации, а также по охране его мораль-

ных и патриотических чувств. Подобная попустительская позиция со стороны учреждений образовательной системы недопустима.

Поступают к Уполномоченному и другие сигналы о нарушении, если так можно выразиться, права граждан «на патриотизм».

В телефонном обращении к Уполномоченному гражданка К. выразила мнение многих жильцов своего дома. Граждане возмущены тем, что во время вещания проводного радио вместо привычной трансляции гимна Российской Федерации в 6:00 утра в эфире стала звучать его укороченная версия, которая становилась постепенно все короче и короче, а потом и вовсе была упразднена. Эфир радиоканала ежедневно стал начинаться в 5:50 с передачи, в которой выступает протестантский пастор. Граждане недоумевают: кто и почему лишил их права на прослушивание гимна родной страны?

В данной ситуации, безусловно, нельзя говорить о том, что есть нарушение тех или иных норм действующего законодательства. Сетка вещания радиоканала составляется им самим, он же самостоятельно определяет свою информационную политику. Никаких формаль-

ных требований к наличию в эфире гимна РФ нет.

И все же при формировании информационной политики государственные СМИ должны исходить из общегосударственных нужд и запросов самого населения. Сложившаяся десятилетиями традиция трансляции государственного гимна Российской Федерации в 6 утра по радио важна для многих граждан, и ее сохранение было бы моральной поддержкой лиц старшего поколения, для которых радио является одним из важнейших источников информации. Хотелось бы обратить внимание органов государственной власти, ответственных за формирование государственной информационной политики на территории региона, на указанный факт и рекомендовать учесть мнение граждан, сохранить сложившуюся традицию трансляции государственного гимна РФ в эфире радиоканалов с целью формирования уважения к государственным символам России. Тем более, как показал опрос ВЦИОМ, граждане России в подавляющем своем большинстве выступают за более широкое использование государственной символики, в том числе, и гимна, предложенное Президентом РФ В.В.Путиным (<http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114622>).

14. Предложения органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию механизмов защиты прав и свобод граждан в Ярославской области

Анализ обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в 2014 году, позволяет сформулировать ряд рекомендаций и предложений по практическим мерам и совершенствованию законодательства, которые способствовали бы более полной реализации и обеспечению соблюдения прав граждан в Ярославской области.

В связи с тем, что в ряде случаев усмотрены факты грубого нарушения норм российского законодательства органами государственной власти Ярославской области и органами местного самоуправления на территории Ярославской области в рамках осуществления ими своих полномочий, что привело к нарушению прав граждан, необходимо

провести профилактическую работу по недопущению впредь указанных нарушений.

В ходе работы с обращениями граждан выявлены многочисленные факты неисполнения судебных решений органами местного самоуправления на территории Ярославской области, в то время как частью 1 статьи 6 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» установлено, что вступившие в законную силу постановления федеральных судов являются обязательными для всех без исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. В связи с этим необходимо при-

нять меры по неукоснительному исполнению постановлений судов органами местного самоуправления на территории Ярославской области.

В рамках проведения проверок по обращениям граждан были обнаружены недостатки в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления на территории Ярославской области. Во избежание необоснованных отказов гражданам в реализации их конституционных прав необходимо усилить контроль за своевременным внесением изменений в муниципальные правовые акты, за своевременным принятием новых нормативных правовых актов в соответствии с изменениями в федеральном и региональном законодательстве.

Работа с гражданами по вопросам нарушения их прав обозначила еще одну актуальную проблему: качество исполнения муниципальными служащими своих обязанностей. Необходимо провести системный анализ их профессиональной деятельности, принять меры по ее совершенствованию, повышению квалификации работников органов местного самоуправления, усилить контроль за исполнением конкретными служащими норм российского законодательства в сфере соблюдения, защиты и восстановления прав и свобод граждан. Необходимо неукоснительно соблюдать нормы Конституции РФ и Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которые устанавливают в качестве основной задачи муниципального самоуправления «самостоятельное и под свою ответственность решение непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения».

В связи с высокой социальной значимостью деятельности ФГУП «Дезинфекционная станция г.Ярославля» по проведению дезинфекции, дезинсекции и дератизации, противоэпидемических мероприятий, оказанию первичной медико-санитарной помощи лицам, находящимся на территории города Ярославля (в т.ч. лицам без определенного места жительства), выработать план мероприятий по исполнению положений пункта 9 части 1 статьи 16 Федерального закона от 21.11.2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», предусмотреть в областном бюджете на текущий и плановый

периоды денежные средства на проведения мероприятий по дезинфекции, принять меры по возобновлению деятельности предприятия, погашению задолженности по заработной плате перед работниками. Так как в указанной ситуации, приведшей к нарушению прав и интересов широкого круга лиц на территории Ярославской области, усматриваются негативные последствия проведения мероприятий по оптимизации системы здравоохранения - ФГУП «Дезинфекционная станция г.Ярославля» потеряла государственный и муниципальный заказ на проведение мероприятий по дезинфекции у специализированных организаций –органам государственной власти Ярославской области и органам местного самоуправления на территории Ярославской области принять меры по тщательному анализу и прогнозированию возможных рисков и последствий от принятия организационно-управленческих решений в социально значимых сферах, напрямую затрагивающих права и интересы граждан.

В свете обращений граждан и анализа законодательства стало очевидно, что меры социальной поддержки, оказываемые жителям Ярославской области в соответствии с нормами регионального законодательства, уступают соответствующим мерам в иных субъектах РФ, и граждане, проживающие в Ярославской области, объективно ставятся в неравные условия при оказании социального обеспечения, предусмотренного Конституцией РФ. В связи с этим граждане в многочисленных обращениях к Уполномоченному выражают неудовлетворенность сложившейся в регионе практикой оказания социальной помощи незащищенным категориям граждан. Необходимо рассмотреть возможность расширения перечня мер социальной поддержки жителям Ярославской области, оказываемой в соответствии с региональным законодательством.

В связи с тем, что выявлены недостатки в порядке начисления платы за электрическую энергию, потребляемую на общедомовые нужды (ОДН) в многоквартирных жилых домах, принять меры по изменению установленного действующим законодательством порядка расчетов, несмотря на то, что это изменение может привести к увеличению коммерческих потерь в сетях электросетевых организаций.

По результатам анализа проекта закона Ярославской области «Об общественном кон-

троле в Ярославской области», рекомендуется внести в указанный проект изменения в части определения конкретных сроков принятия организатором решения о проведении общественного контроля. Выявлено, что Федеральным законом от 21 июля 2014 г. N 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» установлены общие принципы, формы и сроки проведения общественного контроля, проектом регионального закона конкретизируется порядок проведения конкретных проверок (общественная экспертиза, общественный мониторинг, общественная проверка), однако ни одним из перечисленных нормативных актов не установлено срока принятия решения организатором о проведении общественного контроля в той или иной форме. Это обстоятельство препятствует качественной реализации положений указанного федерального закона в Ярославской области.

Ввиду выявленного несовершенства законодательства при реализации прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, необходимо внести изменения в федеральное законодательство, предусматривающие возможность получения мер государственной социальной поддержки указанными лицами (обеспечение вне очереди жилым помещением) в том случае, когда им до подготовки Верховным судом РФ 20.11.2013 года обзора практики рассмотрения судами дел, связанных с обеспечением жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, было в судебном порядке отказано в предоставлении жилого помещения по причине отсутствия их в списках нуждающихся в предоставлении жилья и достижения возраста 23 лет (в соответствии с изменениями, внесенными в Федеральный закон от 21.12.1996 г. № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» и вступившими в силу 01.01.2013 года).

По причине наличия многочисленных фактов нарушения прав граждан в виде невыплаты заработной платы, необходимо усовершенствовать систему контроля за неукоснительным соблюдением организациями-работодателями требований трудового законодательства в части оплаты труда работников, ужесточить меры воздействия к работодателям, нарушающим сроки и порядок выплаты заработной платы, разрабо-

тать на федеральном уровне систему страхования рисков работников от невыплаты заработной платы работодателем-банкротом, которая предусматривала бы выплату задолженностей перед работниками из средств страхового фонда, вне зависимости от материально-технических ресурсов банкрота, от количества и очередности кредиторов, от наличия дебиторских задолженностей перед работодателем-банкротом.

Важно укреплять правовую основу деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации: необходимо установление на федеральном уровне базовых принципов и подходов к работе региональных уполномоченных. Слишком разный подход к установлению и к основам деятельности этого института в различных регионах РФ не только не способствует укреплению позиций региональных уполномоченных, усилению их федеральной поддержки, но и ведет к определенному дисбалансу в уровне правовой защищенности граждан, проживающих в разных регионах России.

Анализ действующего законодательства и правоприменительной практики показывает недостаточность имеющихся у регионального уполномоченного правовых возможностей по защите прав граждан. Он наделен лишь консультативными (рекомендательными) полномочиями:

- направлять органам государственной власти субъекта РФ, иным государственным органам, органам местного самоуправления, организациям или должностным лицам предложения по совершенствованию законодательства в сфере прав человека и их защиты;

- направлять государственному органу, органу местного самоуправления или должностному лицу, в решениях или действиях которых уполномоченный усматривает нарушение прав и свобод граждан, свое заключение, содержащее рекомендации относительно возможных и необходимых мер восстановления указанных прав и свобод;

- информировать правоохранительные органы о фактах нарушения прав и свобод граждан;

- предлагать компетентным органам обратиться в суд с заявлением о защите и восстановлении нарушенных прав и свобод человека и гражданина.

Отрадно, что в соответствии с Федеральным законом от 08.03.2015 N 21-ФЗ «Кодекс

административного судопроизводства Российской Федерации» с 15 сентября 2015 года полномочия региональных уполномоченных по правам человека существенно расширяются: теперь уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации может обратиться в суд в защиту прав, свобод и законных интересов неопределенного круга лиц, публичных интересов.

Но для повышения эффективности защиты прав граждан региональными уполномоченными по правам человека целесообразны изменения законодательства и практики его применения, касающиеся расширения полномочий данных должностных лиц:

1. Следует принять Федеральный закон «Об уполномоченном по правам человека в субъекте Российской Федерации».

2. Наделить уполномоченного по правам человека в субъекте РФ правом законодательной инициативы по вопросам, связанным с обеспечением реализации и защиты прав и свобод человека и гражданина.

3. Внести изменения в федеральный закон от 21.07.1997 № 122-ФЗ «О государственной регистрации прав на недвижимость и сделок с ним»: закрепить право Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на бесплатное предоставление органом, осуществляющим государственную регистрацию прав, информации о зарегистрированных правах на недвижимое имущество и сделок с ним.

Реформирование законодательства в этой части позволит обеспечить достижение цели, ради которой была учреждена должность Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, а именно обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения и уважения государственными органами, органами местного самоуправления и должностными лицами.

Заключение

Поводя итог прошедшему 2014 году, можно сказать, что он стал еще одним этапом в развитии правозащитной сферы в Ярославской области. Шло становление и укрепление института Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, развитие сети его общественных помощников. Главное, решались конкретные проблемы людей.

Быть Уполномоченным по правам человека в регионе – это непростая, но важная миссия. Самое большое удовлетворение от этой работы возникает тогда, когда удастся помочь человеку, содействовать реализации или восстановлению его прав. Этот аспект отметил в своем выступлении на встрече с правозащитниками в декабре 2014 года и Президент РФ В.В. Путин: «Люди приходят к вам, когда их не услышали, когда власть их не услышала, проигнорировала или осталась равнодушной к их законным требованиям или когда люди сталкиваются с неуважением их законных прав. И, что приятно отметить, очень часто, конечно – не всегда, но очень часто все-таки вы добиваетесь положительного результата».

В Ярославской области делается немало для того, чтобы права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией

РФ, признавались и соблюдались. Проведенное социологическое исследование показало, что в регионе действует в целом эффективная система обеспечения и защиты прав человека. Это подтверждается тем, что 73,3% участников исследования охарактеризовали положение дел с правами человека в Ярославской области как «вполне удовлетворительное» или «скорее удовлетворительное».

Вместе с тем, обращения граждан, информация органов государственной власти и местного самоуправления, сообщения в СМИ и личные наблюдения Уполномоченного по правам человека свидетельствуют о том, что все-таки имеют место факты нарушения, игнорирования и неуважительного отношения к правам человека.

Кроме того, как показывают результаты социологического опроса, 58,2% из опрошенных жителей Ярославской области «скорее не уверены» или «совершенно не уверены» в том, что при необходимости они смогут защитить свои права.

С разной степенью остроты и частоты проблемы в процессе соблюдения прав и свобод человека и гражданина в регионе проявляются в различных сферах. Особого внимания

заслуживают вопросы обеспечения права на жилище, права на охрану здоровья и медицинскую помощь. Внимания требует реализация и защита прав ветеранов, инвалидов, мигрантов, лиц, находящихся в местах принудительного содержания, бездомных людей. Предпосылки и причины нарушений многообразны: несовершенство законодательства, несоответствие материальных и финансовых ресурсов объему провозглашенных и гарантированных прав, низкий уровень правовой культуры, традиции недооценки правозащитной проблематики, формально-бюрократический подход должностных лиц к реализации и защите прав человека и многое другое.

Совершенствование правозащитной деятельности всех структур должно быть одной из основных задач развития региона. Принципиально важно претворять в жизнь принцип приоритета прав человека в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в работе должностных лиц в Ярославской области и развивать их взаимодействие с общественными организациями и гражданами в области реализации и защиты прав человека.

В рамках общих усилий Уполномоченный по правам человека в Ярославской области полагает необходимым в 2015 году сосредоточить свое внимание на следующих направлениях:

- держать под особым контролем вопросы соблюдения прав на труд и социальной обеспечение, на жилище, на охрану здоровья и медицинскую помощь, избирательных прав граждан, осуществлять постоянный мониторинг ситуации с правами человека в закрытых учреждениях, в том числе, в психиатрических больницах;

- развивать взаимодействие в деле правозащиты с органами государственной власти и органами местного самоуправления, расши-

рять партнерские отношения с общественными правозащитными организациями, подкрепляя их соглашениями о сотрудничестве;

- укреплять правозащитную систему Ярославской области, опираясь на силы и возможности государственных институтов и гражданского общества. В частности, обеспечить расширение деятельности Общественного Совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области и работы Общественно-правового центра при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области;

- продолжить и усилить работу в муниципальных образованиях Ярославской области посредством организации выездных личных приемов граждан, взаимодействия с органами местного самоуправления, муниципальными средствами массовой информации и повышения роли общественных помощников регионального Уполномоченного в муниципальных районах;

- развивать правовое просвещение в области прав и свобод человека и гражданина, опираясь на взаимодействие с академическим сообществом и средствами массовой информации, уделяя особое внимание молодежной аудитории, студентам и школьникам;

- укреплять рабочие связи и профессиональное сотрудничество с уполномоченными по правам человека в регионах России и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации в целях повышения эффективности отечественной системы государственной правозащиты.

Наконец, необходимо укреплять институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, поставить его на солидную основу, обеспечив правовыми, финансовыми и кадровыми ресурсами, соразмерными объему и значению задач, стоящих перед региональным Уполномоченным по правам человека.

**В центре всех наших совместных усилий стоит ЧЕЛОВЕК
с его правами, свободами, нуждами.**

За каждой проблемой – чья-то жизнь и судьба. Мы не должны оставаться равнодушными. Наша задача – приложить максимальные усилия для соблюдения прав всех жителей Ярославской области.

*Уполномоченный по правам человека
в Ярославской области
С.А. Бабуркин
Ярославль, 18 марта 2014 года*