

**ЕЖЕГОДНЫЙ ДОКЛАД**  
**Уполномоченного по правам человека**  
**в Ярославской области**  
**за 2015 год**

УДК 34С4  
ББК 67.404

Д63

*Ответственный за выпуск— Жучкова Наталья Игоревна*

Д 63 Доклад Уполномоченного по правам человека в Ярославской области. Д632015 год/  
Уполномоченный по правам человека в Ярославской области ; ответ. за вып. —Н. И.  
Жучкова. — Ярославль, 2016. — 120 с.

УДК 34С4  
ББК 67.404

© Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, 2016

---

Компьютерная верстка Д.А. Резанова  
Формат :195х300  
Подписано в печать: 28.03.2016  
Уч.-изд.л. - 6,98. Тираж: 120

Отпечатано:  
Полиграфия ЦМИК  
150014, г. Ярославль, ул. Победы, д. 51, кор. 2  
тел.: (4852) 200-121 (многоканальный)  
[www.yarcmuk.ru](http://www.yarcmuk.ru)  
Заказ №25/16

---

## Содержание

Введение .....	4
1. Мониторинг состояния прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области .....	5
2. Основы деятельности регионального уполномоченного по правам человека .....	13
3. Основные направления деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области.....	16
4. Работа с муниципальными образованиями.....	28
5. Право на жилище, на благоприятные условия проживания.....	30
6. Право на социальное обеспечение.....	45
7. Право на доступ к правосудию .....	55
8. Права человека в местах принудительного содержания.....	61
9. Право на гражданство, свободу передвижения, выбор места жительства и пребывания .....	69
10. Право на труд .....	74
11. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь.....	82
12. Право на образование.....	89
13. Политические права .....	96
14. Право на доступ к культурным ценностям .....	100
15. Предложения Уполномоченного по правам человека в Ярославской области органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию механизмов защиты прав и свобод граждан в Ярославской области.....	104

## 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 2015 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 и 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 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 исследова-

ния по вопросам прав и свобод граждан в Ярославской области;

- 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, в докладе 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 благодарит все органы государственной власти и государственные структуры, предоставившие информацию об итогах своей деятельности в 2015 году в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина. Эти сведения очень полезны и были использованы при подготовке доклада.

Уполномоченный выражает признательность органам государственной власти и местного самоуправления, их должностным лицам, средствам массовой информации, общественным организациям и гражданам, которые содействовали становлению и развитию этого института в Ярославской области и осуществлению его функций по защите прав человека. Также Уполномоченный благодарит за содействие в деле защиты прав граждан членов Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области и общественных помощников Уполномоченного в муниципальных образованиях региона.

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. Мониторинг состояния прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области

В своей деятельности Уполномоченный по правам человека при реализации задач, возложенных на него, всегда должен иметь представление о состоянии прав и свобод человека в регионе, оценивать это состояние и вовремя сигнализировать об имеющихся проблемах в тех или иных сферах. Кроме того, Уполномоченный информирует население своего региона о состоянии соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина на территории региона.

Для того, чтобы понять, какова же ситуация с соблюдением прав и свобод человека и гражданина, можно использовать различные источники. Это, в первую очередь, обращения граждан, поступающие как в письменной форме, так и на личном приеме. Это беседы на личных встречах Уполномоченного с гражданами: на приеме или при посещении муниципальных образований, отдаленных населенных пунктов и закрытых учреждений.

Кроме того, в Ярославской области определенное представление об имеющихся проблемных сферах с точки зрения соблюдения прав и свобод человека дает обратная связь, поступающая от слушателей радиопрограммы «Имеем право!», которая дважды в месяц выходит в прямом эфире «Радио России – Ярославль». Каждый звонок – это сигнал, это сообщение о нарушении прав или просьба о помощи.

Отдельным аспектом изучения сферы прав и свобод граждан для омбудсмана является анализ информации, поступающей из различных источников. Это и открытые источники информации: средства массовой информации, обсуждение гражданами тех или иных проблем в формате форумов в социальных сетях. Это и сведения, полученные от органов государственной власти и органов местного самоуправления по запросам уполномоченного по правам человека. К источникам получения информации можно отнести и собственные наблюдения Уполномоченного по правам человека за состоянием этой сферы в рамках присутствия на тех или иных мероприятиях, публичных акциях, круглых столах и семинарах.

Но у всех этих источников есть свои особенности. Так, обращения граждан дают информативную, но не всестороннюю картину положения дел. К Уполномоченному приходят только те, кто считает, что его права были нарушены. Как говорится, «с хорошими новостями к нам не идут». То есть получается «негативный» срез общественного мнения, видение только проблемного поля, без учета мнения тех, кто при обращении в государственные органы и органы местного самоуправления не сталкивается с нарушением прав и свобод и остается удовлетворенным тем, как реализовано то или иное его право. Кроме того, далеко не все, кто столкнулся с проблемой защиты своих прав, идут в этом деле до конца, проходят все инстанции и подают обращение к Уполномоченному по правам человека.

Если говорить о СМИ, то там, как нам известно, отражены наиболее резонансные случаи или ситуации, в том числе касающиеся прав человека и гражданина, имевшие место в регионе. В отчетах же органов государственной власти и органов местного самоуправления мы видим в основном обобщенные сухие цифры, которые по принятой практике отражают скорее успехи и достижения, чем наличие проблем с реализацией прав граждан.

В такой ситуации одним из наиболее взвешенных и всесторонних механизмов оценки состояния сферы соблюдения прав и свобод граждан становится обращение к широкому кругу лиц с вопросом: «А как соблюдаются Ваши права, чувствуете ли Вы себя защищенным?». И в этом смысле неопределимую роль играет такой инструмент, как социологическое исследование. Социологическое исследование служит как бы связующим звеном между знаниями о сфере прав человека и региональной действительностью. Оно становится необходимым тогда, когда есть основания говорить об имеющихся проблемах в обществе, требующих решения, о наличии или отсутствии нарушений в сфере прав и свобод человека и гражданина. Именно с помощью социологического исследования можно сделать всестороннюю оценку мнения граждан о том, как соблюдаются, защищаются и восстанавливаются их права. Причем это будет мнение выборочной совокупности людей, отобранной по всем правилам научного подхода: с распределением по полу, возрасту, месту проживания. Все эти параметры, которые четко продумываются при подготовке к проведению социологического исследования, позволяют достичь главной цели его проведения - получить достоверные объективные данные о состоянии прав и свобод человека и гражданина в регионе. Из результатов исследования видны общественные настроения, ощущение защищенности населением региона, видны проблемные сферы общественной жизни.

Важным аспектом здесь может быть то, что Уполномоченный по правам человека фактически имеет возможность сфокусироваться на тех или иных аспектах, уточнить интересующие его, как правозащитника, вопросы. Так, при проведении социологических исследований на тему прав человека в Ярославской области особое внимание было уделено следующим вопросам: «Что лично для вас значит понятие «права человека»?», «Насколько Вы уверены, что в случае необходимости сможете защитить свои права?», «Были ли за последний год случаи, когда нарушались Ваши права и свободы?», «Какие органы власти, структуры и ведомства допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области?», «Куда Вы в первую очередь обратитесь за помощью в случае нарушения Ваших прав?» и др. На сегодняшний день проведено уже третье социологическое исследование по вопросам прав человека в Ярославской области. До появления в регионе уполномоченного по правам человека в 2013 году такие

исследования не проводились много лет, не было ни одного специализированного социологического исследования в данном проблемном поле.

Социологическое исследование имеет большое значение и для анализа Уполномоченным по правам человека своей деятельности: с помощью этого инструмента можно изучить мнение населения о работе самого Уполномоченного по правам человека, изучить понимание гражданами особенности обеспечения гарантий государственной защиты прав и свобод граждан, их соблюдения, оценить уровень информированности граждан о наличии такого института государственной правозащиты, как Уполномоченный по правам человека.

Социологическое исследование для нужд Уполномоченного по правам человека проводится чаще всего методом стандартизированного опроса (интервью), путем общения исследователя с совокупностью людей (респондентов) в форме диалога с вопросами и ответами, реже – путем анкетирования. Особенность этой методики состоит в том, что она, с одной стороны, должна отвечать строгим требованиям научной процедуры, а с другой – исходить из того, что источником информации выступают простые граждане, чаще всего далекие от науки, осознающие и оценивающие изучаемые процессы и явления в рамках повседневного опыта жизни.

В работе Уполномоченного по правам человека наиболее применимо аналитическое социологическое исследование. Оно характеризуется как более сложное и глубокое. Аналитическое исследование носит не только описательный характер, оно подразумевает анализ полученных данных, охватывает большое количество респондентов. Кроме того, этот вид исследования важен и потому, что он рассматривает явление в динамике, с оценкой изменений, их причинно-следственных связей. Такое социологическое исследование направлено на распознавание существующих проблем и ситуаций, на определение их истоков, свойств, содержания и закономерностей проявления, а также на определение путей их решения.

Результаты социологического исследования могут быть полезны уполномоченному по правам человека не только с точки зрения получения информации о состоянии сферы прав и свобод человека в регионе. Один из ключевых моментов в работе Уполномоченного по правам человека – это выработка практических рекомендаций по итогам социологического исследования – с целью совершенствования работы государственной и муниципальной власти с точки зрения соблюдения прав и свобод человека и гражданина в субъекте федерации, а также с целью снятия социальной напряженности. По результатам исследования становится понятно, какие сферы в регионе требуют особого внимания, в каком направлении нужно работать органам власти и органам местного самоуправления. Видно и то, на какие органы власти, структуры люди жалуются, кто чаще всего нарушает права граждан. Таким образом, есть

возможность установить и изучить признаки, характеризующие состояние общества, в том числе признаки социальной напряженности, социально-го недовольства, потенциальных конфликтов.

Еще одна важная функция исследования, проводимого Уполномоченным по правам человека, – информационная. Собранная и обработанная информация может быть использована не только в его работе. Она позволяет ознакомить общественность с теми результатами изучения сферы прав и свобод человека, которые могут быть интересны им. Эта функция позволяет социологическому исследованию по вопросам прав человека стать важным фактором распространения информации о правах человека, правового просвещения граждан, формирования объективной информационной картины о состоянии этой сферы.

Таким образом, в работе Уполномоченного по правам человека социологическое исследование может сыграть свою незаменимую роль. У него есть своя «ниша». Зачастую в проведении социологических исследований уполномоченным помогает налаженное сотрудничество с учреждениями высшей школы – с гуманитарными факультетами, кафедрами социологии и политологии. Эта помощь всегда приветствуется и дает положительный импульс процессу исследования общественного мнения.

Конечно, уполномоченные по правам человека в своей деятельности могут использовать результаты различных социологических исследований, проводимых в регионе другими структурами. Но, как мы понимаем, ориентированность этих социологических исследований всегда несколько иная, каждое из них имеет целью не изучение сферы прав и свобод человека и гражданина, а скорее захватывает эту сферу исключительно как вспомогательную для изучения совсем другого предмета. Изучение социальной несправедливости, политической стабильности или нестабильности, коррупционных явлений и т.п. могут дать уполномоченному определенную, полезную для его деятельности, информацию. Но эти сведения не могут заменить проведение целевого, специализированного социологического исследования, посвященного правам человека.

Таким образом, можно констатировать, что социологическое исследование – это очень эффективный инструмент в работе уполномоченного по правам человека. Именно с помощью социологического исследования можно получить большой массив достоверных и объективных данных о состоянии сферы прав и свобод человека и гражданина в регионе, о степени защищенности этих прав (по мнению жителей), о проблемных сферах, в которых права человека не всегда безупречно соблюдаются, об ощущениях граждан и их оценке ситуации с соблюдением и защитой конституционных прав государством и органами местного самоуправления, об информированности населения о своих конституционных правах и свободах, механизмах и способах их защиты. Именно люди выступают в роли уникального источника инфор-



мации, который не может быть заменен никаким другим. Это возможность наиболее широко взглянуть на проблемное поле и получить наиболее репрезентативный отклик со стороны граждан. Есть основания полагать, что применение этого инструмента в деятельности уполномоченных по правам человека может усовершенствовать работу не только самого уполномоченного, но и всех государственных структур и органов местного самоуправления.

### Социологическое исследование «Правовая защищенность и институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области» в 2015 г.

В 2015 году в Ярославской области было принято очередное социологическое исследование по правозащитной проблематике. На этот раз его проводило аналитическое агентство «ИМИДЖ-ФАКТОР». Целью исследования было выявление общественного мнения населения региона по оценке эффективности деятельности органов государственной власти по вопросам обеспечения и

области такого правозащитного института, как Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, и его роли в правозащитной сфере; динамика восприятия сферы защиты прав и свобод человека и гражданина жителями Ярославской области; перспективы состояния сферы прав и свобод граждан в Ярославской области.

Объект исследования – общественное мнение жителей Ярославской области от 18 лет и старше, постоянно проживающих в 11 муниципальных образованиях региона. Предмет исследования – субъективные оценки населения Ярославской области в отношении защищенности их конституционных прав и свобод.

Общий объем выборочной совокупности составил 1502 человека, пропорционально распределенных по 11 муниципальным образованиям Ярославской области. Ошибка выборки в целом по Ярославской области не превысила 5% при уровне значимости  $P = 0,95$ .

Метод сбора социологической информации – телефонное интервью по формализованной анкете. По итогам опроса формировался общий массив

Социально-демографические характеристики респондентов		Доля опрошенных	
<b>Половозрастной состав респондентов</b>			
		Мужчины	Женщины
18-29 лет		10,9	10,7
30-44 года		12,6	13,4
45-59 лет		11,7	15,3
60 лет и старше		8,4	17,0
<b>Итого</b>		<b>43,5</b>	<b>56,5</b>
<b>Социально-профессиональный состав респондентов</b>			
Рабочие сфер промышленности, строительства, транспорта, связи		20,2	
Инженерно-технические специалисты		3,5	
Работники сферы торговли, обслуживания, общественного питания		11,9	
Работники бюджетной сферы (здравоохранение, образование, культура)		7,5	
Военнослужащие, сотрудники правоохранительных органов или охраны		1,9	
Предприниматели, руководители предприятия		4,1	
Государственные или муниципальные служащие		3,5	
Студенты, учащиеся		4,1	
Пенсионеры, инвалиды		33,6	
Безработные, домохозяйки		9,7	
<b>Итого</b>		<b>100,0</b>	

Табл. 1. Социально-демографическая структура выборочной совокупности, %

защиты прав и свобод человека и гражданина.

В ходе исследования решались следующие задачи: оценка осведомленности жителей Ярославской области об имеющихся у них конституционных правах и свободах; оценка жителями Ярославской области уровня субъективного восприятия защищенности/незащищенности конституционных прав и свобод; изучение доверия к различным государственным и муниципальным органам и институтам, ответственным за соблюдение, защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина; определение общественной оценки эффективности деятельности государственных органов, органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления; оценка уровня осведомленности и специфики восприятия жителями Ярославской

данных в формате специализированной статистической программы SPSS. Также осуществлялась проверка и корректировка введенного массива данных.

### Правовая защищенность в оценках населения Ярославской области

Часть вопросов, предусмотренных в рамках социологического исследования, позволили выяснить уровень осведомленности населения об имеющихся у них конституционных правах и свободах.

Первый вопрос, который был задан жителям Ярославской области, звучал следующим образом: «Что для Вас лично значит понятие «права человека»?». Как следует из ответов респондентов на данный вопрос, права человека – это, прежде всего, инструмент для защиты своих интересов

(отметили свыше 68% опрошенных). Для каждого четвертого жителя региона права человека – всего лишь некая абстрактная идея, «пустые слова». Причем, в этом мнении более уверены жители областного центра, чем остальных муниципальных образований Ярославской области.

Сравнение с результатами прошлого года показывает неизменность общественного мнения о том, что права человека – это инструмент для защиты своих интересов. Вместе с тем, растет доля пессимистичных оценок: если об абстрактности прав человека годом ранее думали 15,3% опрошенных, то сейчас склонны так полагать уже 25,6% респондентов. Вероятно, не последнюю роль в этом играет возросшее недоверие населения к институтам, призванным защищать права человека, а также число случаев нарушения прав человека (см. напр. рис. 2).

Каждый второй житель Ярославской области оценивает знание своих прав как среднее. При этом, те, кто оценил знание своих прав как в целом хорошее, по сумме в 1,5 раза превышают долю тех, кто, по своим словам, плохо разбирается в правах человека.

в понимании граждан не является достаточным условием их успешной реализации на практике. Необходимо, чтобы сами власти создавали для этого все необходимые условия.

Также это может быть и свидетельством роста патерналистских настроений в обществе, когда сами граждане не стремятся активно отстаивать свои права посредством созданных для этого государственных институтов (через суд, правоохранительные органы). При этом отсутствие желания бороться за права человека выдается ими за выстроенные барьеры со стороны действующей власти. То есть мы имеем перед собой несовершенный механизм саморегуляции гражданского общества, его недостаточную зрелость или недостаточную сформированность. И пока граждане сами не захотят активно отстаивать свои нарушенные права в рамках разнообразия предусмотренных для этого инструментов, которые им предоставляются государством, проблему низкого уровня правовой грамотности населения нельзя будет решить лишь только методами массового просвещения и призыва к саморазвитию. За обладанием определенными знаниями должно всегда следовать стремление

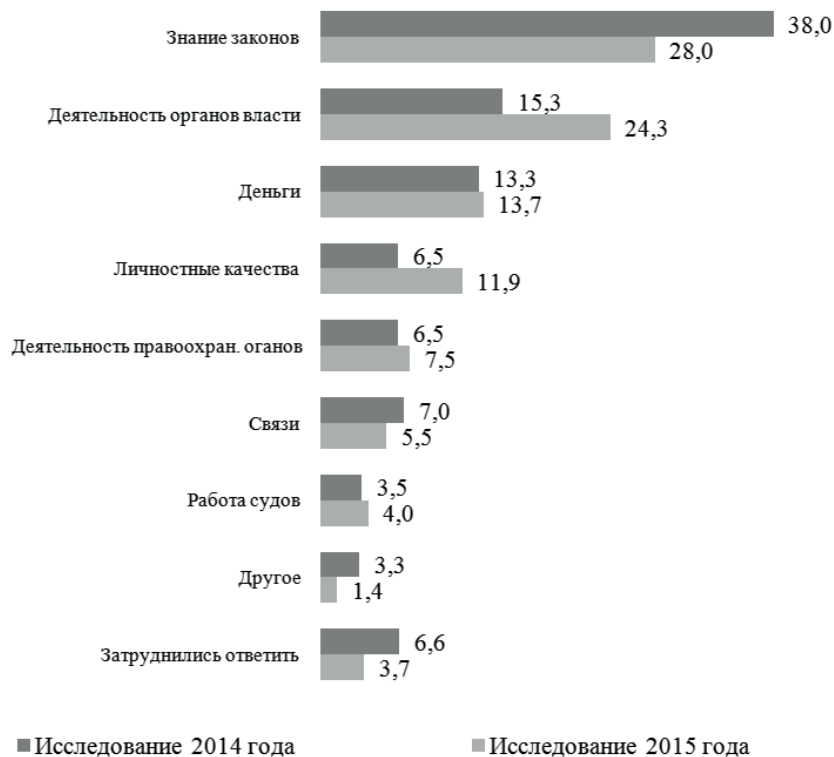


Рис. 1. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, от чего в наибольшей степени зависит защищенность прав человека?», % от числа опрошенных

Уверенность респондентов в том, что защищенность прав человека зависит в наибольшей степени от знания законов, к сожалению, имеет тенденцию к существенному снижению: если в 2014 году так считало 38% опрошиваемых, то в 2015 году – 28%. Вместе с тем, крепнет убежденность в том, что защищенность прав рядовых граждан сильно зависит от деятельности органов власти (рис. 1). Иными словами, за последний год произошла постепенная трансформация общественного сознания, которая выражается в поиске гражданами субъекта, который сможет гарантированно защитить их права. Хорошее знание своих прав уже

реализовать их определенным образом: знание о правах и свободах, не подкрепленное действием, всегда теряет свой первоначальный смысл.

Из вышеприведенного тезиса логично вытекает следующее распределение ответов респондентов – доля тех, кто не уверен, что в случае необходимости сможет защитить свои права, по-прежнему доминирует в общественном сознании жителей Ярославской области: скорее не уверены или совершенно не уверены в этом 58,7% (в 2014 году – 58,2%). То есть отсутствие опыта по защите своих прав сказывается на самоощущениях респондентов.



Выходом из этой ситуации видится дальнейшее правовое просвещение населения не только по предмету знания основополагающих норм и законов, но и возможностей и способов восстановления нарушенных прав, с разъяснением важности активной социальной позиции самого индивида, важности умения уверенно заявлять о своих правах и настаивать на их восстановлении. Свои права нужно не только знать, но и уметь их защитить. В рамках развития процесса правового просвещения могут использоваться различные механизмы и каналы распространения информации: это могут быть различные тематические передачи на телевидении, выпуски прессы, выступления известных юристов, правозащитников, представителей властей, которые не только в доходчивой форме будут разъяснять гражданам нормы закона и нововведения, касающиеся прав и свобод граждан, но и показывать (описывать) примеры решения проблем, затрагивающих законные права и интересы рядовых граждан.

Также необходимо подумать о расширении возможностей программы бесплатной юридической помощи населению: о создании дополнительных кабинетов приема граждан, увеличения числа дней и времени работы таких кабинетов, увеличения частоты приема граждан в рамках данной программы.

### **Уровень защищенности конституционных прав и свобод в субъективных оценках граждан**

Только немногим более половины опрошенных жителей Ярославской области (57%) оказались в той или иной степени удовлетворены положением дел с правами человека в регионе. Тогда как годом ранее доля таких лиц достигала 73,3%. Иными словами наблюдается регресс в общественном мнении по поводу состояния сферы реализации прав и свобод человека в области. Причем территориальных различий в оценках населением положения дел с правами человека нет: процентное соотношение примерно одинаково в различных муниципальных образованиях области. Как правило, в целом не удовлетворены положением дел с правами человека в регионе жители в возрасте от 30 до 45 лет, военнослужащие, респонденты, причисляющие себя к ИТР или специалистам, либо не имеющие постоянного места работы.

Далее респондентам из числа жителей Ярославской области было предложено высказаться по поводу степени соблюдения тех или иных прав и свобод человека на территории региона. Отметим, что вопрос носил субъективный характер и учитывал как реальные практики населения, так и их мнение, сформировавшееся под влиянием СМИ и социального окружения. Всего для оценивания было предложено 20 прав и свобод человека, закрепленных в Конституции и законах РФ.

Лучше всего в Ярославской области, по мнению опрошенных, соблюдаются следующие права и свободы человека: право на выбор языка общения (96,1%), право на свободу совести и вероисповедания (91,2%), право на свободу передвижения и

гражданства (86,8%), право частной собственности и свобода распоряжаться ею (86,1%), право на жизнь (81,6%), право на образование (81,2%), право заниматься предпринимательской деятельностью (79,9%). Перечисленные права и свободы также находились в числе соблюдаемых наилучшим образом по данным исследования 2014 года.

Хуже всего, как следует из результатов исследования этого года, соблюдаются такие права и свободы человека, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь (44,9% респондентов назвали это право, как наиболее часто нарушаемое), право на благоприятную окружающую среду (51,7%), право на защиту чести и доброго имени (55,5%), право на личную неприкосновенность (57,5%). Данные права и свободы второй год подряд остаются в списке наименее соблюдаемых прав и свобод человека. Таким образом, региональным органам власти, стоит уделить внимание тому, что является причиной несоблюдения прав человека в таких сферах, как медицинское обслуживание населения и экология окружающей среды.

Помимо вопроса об оценке положения дел с правами человека в регионе, у респондентов уточнялось их видение динамики ситуации с защитой прав человека в Ярославской области за последний год. Судя по результатам опроса, 2/3 ярославцев отметили неизменность такой ситуации. Те, кто считают, что ситуация с защитой прав человека в Ярославской области либо ухудшилась, либо улучшилась, оказались практически сопоставимы по отношению друг к другу (9,3% против 10,4%). Данная картина распределений в целом наблюдалась и в 2014 году.

Наиболее достоверной информацией, характеризующей состояние сферы реализации и защиты прав и свобод человека в Ярославской области, является изучение непосредственного опыта респондентов. В частности, опрашиваемым был задан вопрос следующего содержания: «Скажите, пожалуйста, за последний год были ли случаи, когда нарушались Ваши права и свободы?». Каждый пятый житель области, принявший участие в опросе, сообщил о том, что он столкнулся за последний год с нарушением его прав и свобод. При этом несколько чаще такие нарушения отмечались жителями города Ярославль, чем других муниципальных образований региона (рис. 2).

К сожалению, динамика такого показателя демонстрирует, что имеется тенденция роста числа случаев нарушения прав человека в Ярославской области (21,8% случаев в 2015 году против 17% случаев в 2014 году).

Наиболее часто, по свидетельству респондентов, нарушаются следующие права и свободы человека: право на охрану здоровья и медицинскую помощь (отметили 38,9% от числа тех, кто сообщил о нарушении его прав), право на труд (31,6%), право на жилище (23,4%), право на социальное обеспечение (18,2%), право на благоприятную окружающую среду (17,6%), право на защиту чести и доброго имени (16,7%), право на доступ к правосудию (14%), право на личную неприкосновенность (12,8%).

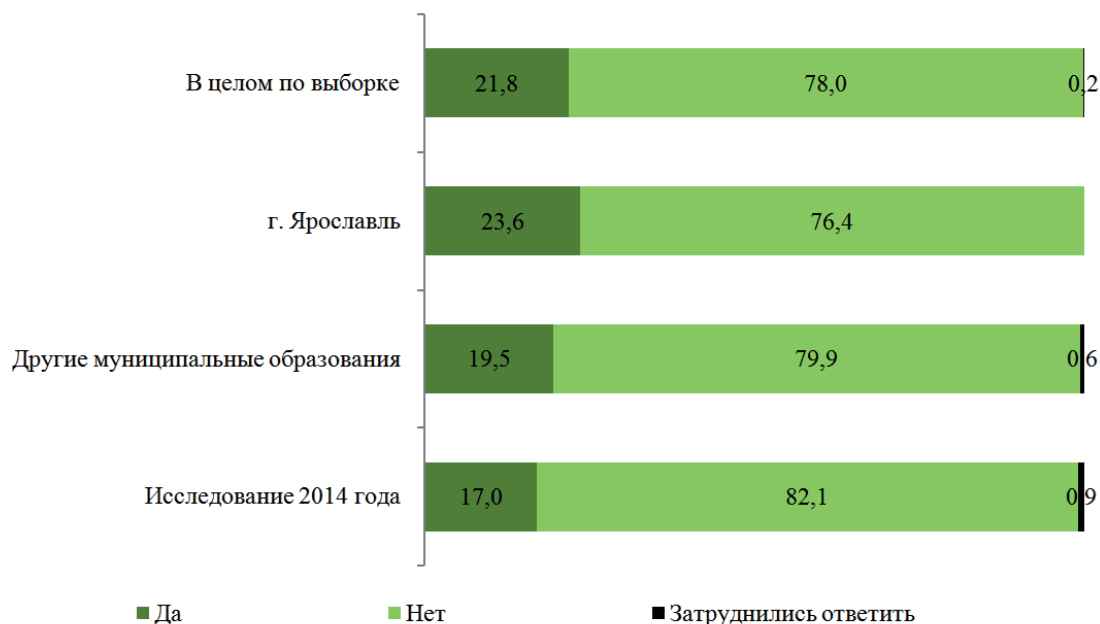


Рис. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос: «Скажите, пожалуйста, за последний год были ли случаи, когда нарушались Ваши права и свободы?», % от числа опрошенных

Судя по данным опроса, по таким правам, как право на труд и право на жилище наблюдается рост числа нарушений в сравнении с 2014 годом. В связи с этим, региональным властям стоит уделить первоочередное внимание анализу обращений граждан, затрагивающих их права и интересы в сфере трудовых отношений и обеспечения жильем. При этом стоит подчеркнуть, что, по данным социологического опроса, право граждан на охрану здоровья и медицинскую помощь по-прежнему остается самым нарушаемым среди различных прав и свобод человека в Ярославской области.

Практически отсутствуют нарушения по таким правам и свободам человека в регионе, как право на свободу собраний, право на свободу совести и вероисповедания, право выбора языка общения.

О нарушениях своих прав и свобод сообщали в равной степени как мужчины, так и женщины, преимущественно респонденты в возрасте от 30 до 45 лет, ИТР, работники бюджетной сферы, предприниматели, государственные и муниципальные служащие, безработные.

### Степень доверия населения к различным государственным и муниципальным органам и институтам

Доверие населения к различным государственным и муниципальным органам и институтам, ответственным за соблюдение, защиту и восстановление прав и свобод человека и гражданина, зачастую зависит от оценки результатов их работы. Поэтому важным является выяснение мнения граждан о том, какие органы власти, структуры и ведомства допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области.

Как показывают результаты исследования, чаще всего, по словам опрошиваемых, нарушение прав и свобод человека допускают руководители предприятий и организаций (табл. 2). На втором

месте по частоте нарушения прав и свобод граждан находятся органы местного самоуправления муниципальных образований региона. Ими чаще всего нарушаются право на жилище, право на благоприятную окружающую среду, право на охрану здоровья и медицинскую помощь.<sup>1</sup> Тройку «нарушителей» замыкают сотрудники правоохранительных органов (полиция). Реже всего, по мнению жителей региона, нарушают их права и свободы, УФСБ, УФМС, УФСКОН.

Каждый третий житель Ярославской области, принявший участие в опросе, когда-либо обращался в компетентные органы для защиты своих прав. Из числа таких обращений только в половине случаев проблема была решена или до сих пор находится на рассмотрении.

На вопрос о том, куда, в первую очередь, респонденты обратятся в случае нарушения своих прав, ответы распределились следующим образом. В 25,7% случаев это будут сотрудники полиции, в 22,7% случаев – прокуратура, еще в 16,3% случаев – суды (табл. 3). Таким образом, на данные правоохранительные органы приходится до 2/3 всех ответов жителей региона.

Таким образом, несмотря на то, что сотрудники правоохранительных органов (полиция) входят в число тех, кто, по мнению граждан, больше всего нарушает права человека в Ярославской области, структуры МВД являются в большинстве случаев первой инстанцией для тех, кто ищет защиту своих прав и свобод. Следовательно, актуальным становится совершенствование работы полиции по работе со всеми обращениями граждан, усиление доверия к ней со стороны населения, усиление мер профилактики нарушений со стороны должностных лиц.

<sup>1</sup> Отнесение права на здоровье и медицинскую помощь к органам местного самоуправления является оправданным, поскольку местные медицинские учреждения (поликлиники и больницы) по-прежнему в массовом сознании ассоциируются с результатами деятельности местных властей (несмотря на то, что учреждения подчиняются региональным органам власти и органам местного самоуправления не подотчетны).

Органы власти, структуры и ведомства	Исследование 2014 года	Исследование 2015 года
Руководители предприятий и организаций	21,0	37,5
Органы местного самоуправления муниципальных образований региона	28,6	35,2
Сотрудники правоохранительных органов (полиция)	24,6	30,0
Депутаты Ярославской областной Думы	26,3	20,8
Правительство и должностные лица Ярославской области	23,0	20,6
Суды	17,1	17,6
Прокуратура	15,1	13,1
Управление Федеральной службы судебных приставов	10,9	12,7
Управление Федеральной службы исполнения наказаний региона (УФСИН)	9,2	10,0
Следственный комитет	11,3	9,0
Управление Федеральной службы по контролю за оборотом наркотиков	9,5	6,6
Управление Федеральной миграционной службы (УФМС)	8,2	5,5
Управление Федеральной службы безопасности региона (УФСБ)	7,9	5,0
Другие структуры и ведомства	7,5	1,7
Затруднились ответить	28,6	26,5

Табл. 2. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы полагаете, какие органы власти, структуры и ведомства допускают нарушение прав и свобод человека в Ярославской области?», % от числа опрошенных

### Оценка населением эффективности деятельности государственных органов, органов государственной власти Ярославской области и органов местного самоуправления в сфере защиты прав и свобод граждан

Необходимым условием соблюдения прав и свобод человека и гражданина является положение, при котором все органы власти выполняют конституционные обязанности в пределах своей компетенции. Больше половины опрошенных (54,3%), как в городе Ярославле, так и в других муниципальных образованиях находят в целом эффективной деятельность федеральных властей в сфере защиты прав и свобод граждан.

прав и свобод человека в регионе респонденты высказались примерно так же, как и в прошлом году: почти половина респондентов считают, что ситуация в сфере защиты прав и свобод граждан останется на прежнем уровне. Доля положительных оценок респондентов относительно перспектив защищенности их прав и свобод также остается достаточно стабильной (на уровне 29-32%).

### Уровень осведомленности населения об Уполномоченном по правам человека в Ярославской области

Больше половины опрошенных жителей Ярославской области знают о существовании регионального института Уполномоченного по правам человека. Анализ динамики такой доли респон-

Органы власти, структуры и ведомства	Исследование 2014 года	Исследование 2015 года
Сотрудники правоохранительных органов (полиция)	25,3	25,7
Прокуратура	17,9	22,7
Суды	14,1	16,3
Органы местного самоуправления муниципальных образований региона	9,2	9,5
Депутаты Ярославской областной Думы	5,0	3,1
Правительство и должностные лица Ярославской области	0,9	2,1
Следственный комитет	0,9	0,9
Руководители предприятий и организаций	0,7	0,8
Управление Федеральной службы безопасности региона (УФСБ)	0,7	0,5
Управление Федеральной миграционной службы (УФМС)	0,0	0,1
Управление Федеральной службы исполнения наказаний региона (УФСИН)	0,1	0,1
Управление Федеральной службы судебных приставов	0,1	0,1
Другие структуры и ведомства	5,5	5,7
Затруднились ответить	10,9	12,6

Табл. 3. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы думаете, куда, в первую очередь, Вы обратитесь в случае нарушения Ваших прав?», % от числа опрошенных

Рассматривая мнения участников опроса об эффективности работы властей в сфере защиты прав и свобод граждан на областном уровне, можно наблюдать тенденцию снижения числа положительных оценок. Если в прошлом году каждый второй опрошенный житель региона в целом положительно оценивал правозащитную деятельность Правительства Ярославской области, то в этом году – только 40,6% респондентов.

Распределение мнений респондентов по вопросу о деятельности органов местного самоуправления в сфере защиты прав и свобод граждан сложилось следующим образом – не более 37,6% опрошенных оценивают эту работу как эффективную.

В отношении перспектив ситуации с защитой

респондентов показывает, что показатель информированности в этом году сохраняется на уровне прошлого года (57-58%). Что касается территориальных различий, то уровень осведомленности населения о работе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области выше среди жителей областного центра.

Как правило, о работе регионального Уполномоченного по правам человека жители Ярославской области узнают из телевидения - в 58% случаев, а также на страницах печатных изданий (газет, журналов) - 21,7% и от своего социального окружения (знакомых, друзей, коллег) - 20,2%. При этом данная тройка информационных ресурсов остается стабильной второй год как по перечню, так и по соотношению друг с другом.



Источники информированности	Исследование 2014 года	Исследование 2015 года
Телевидение	52,9	57,9
Печатные издания (газеты, журналы)	20,3	21,7
Знакомые, близкие, коллеги по работе/учебе	16,9	20,2
Различные ресурсы сети Интернет	13,8	12,2
Радио	11,3	11,3
Официальный интернет-сайт Уполномоченного по правам человека в РФ	1,6	4,8
Сайты органов местного самоуправления	2,9	3,5
Официальная Интернет-страница Уполномоченного по правам человека	0,0	0,8
Другие источники информации	7,8	2,2
Затруднились ответить	5,5	3,0

Табл. 4. Распределение ответов респондентов на вопрос «Откуда Вы узнали о деятельности Уполномоченного по правам человека в Ярославской области?», % от числа ответивших

Очевидно, необходимо усилить распространение информации о возможностях Уполномоченного по правам человека в регионе, делая особый акцент на телевидении.

### Оценка населением роли Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в правозащитной сфере

По итогам проведенного социологического исследования, сохраняется преобладание позитивных оценок граждан работы Уполномоченного (41% позитивных оценок против 11% отрицательных оценок). Отмечается тенденция снижения доли негативных отзывов населения о работе института регионального Уполномоченного по правам человека.

Уполномоченного по правам человека очень часто рассматривают как своего рода институт медиации, позволяющий наладить взаимодействие граждан и государства. Однако не все жители региона понимают его назначение, компетенцию и спектр полномочий. В целом граждане положительно воспринимают учреждение новой, независимой должности, не связанной отношениями подчиненности с органами государственной власти или органами местного самоуправления.

	Исследование 2014 года	Исследование 2015 года
Гражданских прав граждан	65,1	62,0
Прав граждан в области трудовых отношений	23,5	44,6
Прав граждан в области жилищного законодательства	28,6	35,0
Прав лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты	30,1	26,5
Экономических прав граждан	19,5	22,4
Прав граждан в области административных процедур	4,9	11,3
Политических прав граждан	14,8	10,0
Прав человека в местах принудительного содержания	0,0	2,1
Прав военнослужащих	2,4	1,6
Прав мигрантов	2,9	1,1
Международных прав граждан	0,8	0,8
Другое	3,5	3,6
Затруднились ответить	7,7	4,5

Табл. 5. Распределение ответов респондентов на вопрос «Как Вы считаете, на чем, в первую очередь, должен сосредоточить свое внимание Уполномоченный по правам человека? На соблюдении...», % от числа опрошенных

В частности, по-прежнему сохраняется доминантное мнение жителей региона о том, что институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «скорее нужен» или «обязательно нужен» (отмечают 89,1% опрошенных). 1,6% опрошенных считают, что данный институт не нужен в современной системе правозащиты, 5,3%

опрошенных затруднились с выбором ответа.

Самой главной задачей регионального Уполномоченного по правам человека, по мнению ярославцев, по-прежнему является содействие соблюдению гражданских прав. Вырос процент граждан, видящих необходимость в усилении внимания Уполномоченного к соблюдению прав граждан в области трудовых отношений, жилищного законодательства и административных процедур (табл. 5).

### Основные выводы по результатам исследования

Результаты проведенного социологического исследования позволяют сделать следующие основные выводы:

1. Сравнение с результатами прошлого года показывает неизменность общественного мнения о том, что права человека – это, прежде всего, инструмент для защиты своих интересов.
2. Каждый второй житель Ярославской области оценивает знание своих прав, закрепленных Конституцией РФ и законами РФ как среднее.
3. Среди жителей региона крепнет убежденность в том, что защищенность прав рядовых граждан сильно зависит от деятельности орга-

нов власти. Не уверены в возможности защитить свои права, как правило, женщины и респонденты старшего возраста.

4. Только немногим более половины опрошенных жителей Ярославской области оказались в той или иной степени удовлетворены положением

дел с правами человека в регионе. Хуже всего, как следует из результатов исследования, соблюдаются такие права и свободы человека, как право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на благоприятную окружающую среду, право на защиту чести и доброго имени, право на личную неприкосновенность. Данные права и свободы второй год подряд остаются в списке наименее соблюдаемых прав и свобод человека.

5. Каждый пятый житель области, принявший участие в опросе, сообщил о том, что по отношению к нему за последний год были допущены нарушения различных прав и свобод. Динамика такого показателя показывает, что имеется тенденция роста числа случаев нарушения прав человека в Ярославской области. Наиболее часто нарушаются следующие права и свободы человека: право на охрану здоровья и медицинскую помощь, право на труд, право на жилище. Практически отсутствуют нарушения по таким правам и свободам человека в регионе как право на свободу собраний, право на свободу совести и вероисповедания, право выбора языка общения.

6. Как показывают результаты исследования, чаще всего, по словам опрошиваемых, нарушение прав и свобод человека допускают руководители предприятий и организаций. На втором месте по частоте нарушения прав и свобод граждан находятся органы местного самоуправления муниципальных образований региона. Тройку «нарушителей» замыкают сотрудники правоохранительных органов (полиция).

7. Каждый третий житель Ярославской обла-

сти, принявший участие в опросе, когда-либо обращался в компетентные органы для защиты своих прав. Из числа таких обращений только в половине случаев проблема была решена или до сих пор находится на рассмотрении.

8. Только каждый третий опрошенный житель региона оценивает работу властей в сфере защиты прав и свобод граждан на областном и муниципальном уровне как в целом эффективную.

9. Больше половины опрошенных жителей Ярославской области знают о существовании регионального института Уполномоченного по правам человека. Как правило, о работе регионального Уполномоченного по правам человека жители Ярославской области узнают из телевидения, а также на страницах печатных изданий (газет, журналов) и от своего социального окружения (знакомых, друзей, коллег).

10. По-прежнему сохраняется доминантное мнение жителей региона о том, что институт Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «скорее нужен» или «обязательно нужен» (отмечают 89,1% опрошенных). Самой главной задачей регионального Уполномоченного по правам человека, по мнению ярославцев, является содействие соблюдению гражданских прав. Вырос процент граждан, видящих необходимость в усилении внимания Уполномоченного к соблюдению прав граждан в области трудовых отношений, жилищного законодательства и административных процедур.

## 2. Основы деятельности регионального уполномоченного по правам человека

Региональный институт государственной правозащиты в Ярославской области существует не так давно – с 2013 года, когда впервые в нашем регионе была учреждена должность Уполномоченного по правам человека. Уже накоплен определенный опыт работы, есть результаты деятельности, сложилось понимание места и роли данного института в общественно-политическом пространстве региона. Можно говорить о том, что первый этап его становления пройден, ведется постоянный диалог с гражданами и общественными структурами, налажена работа по различным направлениям деятельности уполномоченного, ведется постоянный диалог по вопросам соблюдения прав и свобод граждан с государственными, муниципальными и общественными структурами.

Мы уже привыкли к тому, что права и свободы человека и гражданина стали одной из конституционных основ современного российского общества. Приоритет прав человека, закрепленный в международном праве, является той базой, на которой сформировано действующее законодательство Российской Федерации. Государство объявляет защиту прав и свобод человека и гражданина одной из ключевых своих функций. Все органы власти и должностные лица должны безусловно и неукоснительно соблюдать права и свободы че-

ловека и гражданина, содействовать их защите и восстановлению. Причем государство в лице своих органов дает гарантии соблюдения и защиты конституционных прав граждан. Основой этой гарантии, в частности, является установление свободы реализации прав человека и гражданина в качестве первоочередной задачи государства как в Конституции РФ, так и в федеральном, региональном законодательстве, в нормативных актах на уровне местного самоуправления. Государство не только декларирует приоритетность прав и свобод, но и 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, к сожалению, как и в любом сложном механизме, в государстве могут происходить те или



иные сбои, нарушения в работе. Так и с соблюдением прав человека – то там, то тут граждане сталкиваются с проблемами при реализации своих прав. Нельзя сказать, что это явление носит повсеместный характер или очень распространено. Это, скорее, спорадические проявления, но они есть и, следовательно, в этой части функционирование государственного механизма нуждается в корректировке.

Отчасти подобная ситуация продиктована тем, что, как мы понимаем, функции государственной власти осуществляют конкретные люди, которые могут иногда допускать ошибки, что влечет за собой нарушение прав человека. Есть определенные недочеты в правоприменении на местах. В таких ситуациях возникает необходимость защиты нарушенных прав, содействия в их восстановлении. Но гражданину не всегда удается самостоятельно добиться восстановления нарушенных прав. Граждане, пытаясь защитить свои права, обращаются в различные государственные и местные инстанции. Если им удастся оперативно решить вопрос и добиться восстановления нарушенных прав, это хорошо. Но если гражданин ходит от двери к двери, 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», то самое бездействие, которое приводит к усугублению ситуации. Эти ошибки необходимо исправлять.

В подобной ситуации, когда гражданином исчерпаны все предусмотренные законодательством способы самостоятельной защиты своих прав, государство предоставляет ему механизм профессионального содействия восстановлению нарушенных прав в лице Уполномоченного по правам человека. Причем в последние десятилетия данный институт получил свое развитие не только на федеральном, но и на региональном уровне: наряду с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации практически в каждом регионе учреждены должности уполномоченных по правам человека, основной задачей которых является обеспечение гарантий государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, их соблюдения и уважения органами государственной власти.

Наличие данного института на различных уровнях власти позволяет усовершенствовать процедуру защиты прав граждан, способствовать тому, чтобы восприятие гражданами механизма государственной защиты стало позитивным и конструктивным. Институт уполномоченных по правам человека стал более узнаваемым и более востребованным, количество обращений к уполномоченным с каждым годом растет. Особенно важна и актуальна данная возможность защиты своих прав для самых незащищенных и малообеспеченных групп населения. Зачастую именно при обращении к омбудсмену люди находят помощь и, зачастую, решение тех проблем, с которыми они многократно, но безуспешно обращались в различные инстанции. Граждане, 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, установленные законодательством, 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 уравнивает 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 государ-

ственной 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, проверок, 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 в своих выступлениях неоднократно обращал внимание и Президент Российской Федерации Владимир Путин. Он акцентировал внимание на том, что «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».

В 2015 году произошли изменения в федеральном законодательстве, регулирующем деятельность института уполномоченного по правам человека. Был принят Федеральный закон от 06.04.2015 N 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», который расширил возможности уполномоченных в процессе защиты прав граждан. В частности, законом установлено, что уполномоченные по правам человека при осуществлении своих полномочий вправе беседовать с осужденными и лицами, заключенными под стражу, наедине в условиях, позволяющих представителю администрации учреждения, исполняющего наказания, или следственного изолятора видеть беседующих, но не слышать их. Получила нормативное оформление и деятельность уполномоченных по правам чело-

века по защите прав иностранных граждан, в том числе беженцев.

Кроме того, указанный закон внес изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», фактически закрепив на федеральном уровне основы статуса региональных уполномоченных, требования к лицу, замещающему данную должность, механизм назначения на должность и освобождения от должности регионального уполномоченного, организацию деятельности государственных органов, обеспечивающих деятельность уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

Появление унифицированных, рамочных норм в федеральном законодательстве позитивно сказалось на развитии института региональных уполномоченных по правам человека. 28 декабря 2015 года был принят Закон Ярославской области № 111-з «О внесении изменений в законодательные акты Ярославской области в связи с совершенствованием статуса лиц, замещающих отдельные государственные должности Ярославской области», который обеспечил закрепление в региональном законодательстве принятых на федеральном уровне норм.

Кроме того, 2015 год ознаменовался еще одним изменением нормативной базы, регулирующей деятельность регионального омбудсмена. 5 мая 2015 года был принят региональный закон № 31-з «О возложении на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области» Таким образом было реализовано положение Федерального закона от 06.04.2015 г. № 76-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека», которое предусматривает возможность возложения на уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации могут быть возложены функции уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации, уполномоченного по правам коренных малочисленных народов в субъекте Российской Федерации, других должностных лиц, уполномоченных осуществлять защиту прав иных категорий граждан в субъекте Российской Федерации. В результате с мая 2015 года региональный омбудсмен фактически исполнял обязанности по двум государственным должностям, что определило специфику его работы на весь оставшийся период 2015 года и на начало 2016 года. В феврале 2016 года был принят закон о снятии указанных функций с Уполномоченного по правам человека с 20 марта 2016 года. В настоящее время Ярославской областной Думой инициирована процедура назначения Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области.

Исполнение функционала двух государственных должностей, безусловно, сказалось на интенсивности работы Уполномоченного. Увеличилось количество личных приемов, возросло число рас-

смотренных обращений, а также инспекционных выездов, связанных с проверкой соблюдения прав и законных интересов граждан.

### 3. 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. К этому направлению деятельности относятся рассмотрение обращений и жалоб граждан о нарушениях прав и свобод человека и гражданина, их учет и систематизация, подготовка ответов по обращениям, выездные приемы в муниципальных образованиях, в закрытых учреждениях, принятие мер по восстановлению нарушенных прав и свобод.

Кроме того, Уполномоченный по правам человека в соответствии с возложенными на него задачами проводит постоянный мониторинг 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, Специальное учреждение временного содержания иностранных граждан УФМС России по Ярославской области), наблюдение за общественно-политическими процессами и событиями в регионе с точки зрения соблюдения прав человека, обработка и анализ информации.

В течение 2015 года Уполномоченный побывал с рабочими визитами во всех городских округах и муниципальных районах Ярославской области. В ходе поездок Уполномоченный посещал различные организации и учреждения, в том числе и закрытые, встречался с гражданами, рассматривал проблемные ситуации, обсуждал с руководством муниципальных образований состояние и проблемы реализации и защиты прав человека в Ярославской области.

#### Правовое просвещение граждан

Отдельное направление деятельности Уполномоченного, которому по-прежнему придается немаловажное значение, это организация правового просвещения граждан: содействие распространению знаний и информации по правам и свободам человека и гражданина, публикации по вопросам прав и свобод граждан, интервью в СМИ, наполнение страницы в сети Интернет, публикация листовок, брошюр правозащитной направленности, выступления в различных аудиториях и СМИ, проведение конкурсов по правам человека в молодежных аудиториях. Понимание прав человека, их значения, особенностей и принципов действия и реализации, способов защиты – это тот необходимый минимум правозащитных знаний, которым должен обладать любой гражданин. Важно повышать общий уровень заинтересованности современного человека в знании прав и свобод человека, общий уровень правовой культуры.

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, ВУЗами, общеобразовательными учреждениями и др.

В целях привлечения внимания общественности к вопросам защиты прав и свобод человека, к тем или иным проблемам, существующим в этой сфере, Уполномоченный тесно взаимодействует со средствами массовой информации, причем не только региональными, но и федеральными.

Так, 10 сентября 2015 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области стал одним из первых участников программы «Права человека» на федеральном телеканале «ОТР». Данный правозащитный проект стартовал на телеканале в 2015 году. По словам создателей проекта, это непредвзятый и откровенный разговор о том, как простому гражданину защитить свои права в трудных жизненных ситуациях и какую помощь ему в этом может оказать уполномоченный по правам человека. В режиме прямого эфира обсуждается широкий спектр вопросов, касающихся соблюдения прав человека в России. Еженедельно в студии ОТР уполномоченный по правам человека одного из регионов России отвечает на самые острые вопросы телезрителей и помогает разобраться в самых сложных правовых ситуациях. Программа с участием ярославского уполномоченного была посвящена проблемам детей-сирот. Сергей Бабуркин рассказал о том, как проходит в регионе реформа учреждений для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, о первых результатах этих изменений, а также поделился соображениями о перспективах оптимизации данной сферы. Омбудсмен обратил особое внимание на то, что в основе любых реформ и изменений, инициируемых государством, должно лежать неукоснительное соблюдение прав человека и забота о детях-сиротах, которые, к сожалению, являются сегодня одной из самых уязвимых социальных категорий.

Уже стали хорошей традицией пресс-конференции Уполномоченного по правам человека в Ярославской области в пресс-центре информационного агентства «Интерфакс». На встрече с журналистами обычно подводятся итоги прошедшего года, Уполномоченный рассказывает о деятельности в сфере защиты прав и свобод граждан, о состоянии этой сферы в регионе. Также он отвечает на вопросы журналистов, которые чаще всего касаются соблюдения прав и свобод граждан в самых «горячих» социальных сферах: труд, обеспечение жильем, создание благоприятных условий проживания в населенных пунктах.



Отдельным направлением просветительской деятельности Уполномоченного является формирование знаний об институте уполномоченного по правам человека. В связи с тем, что в Ярославской области деятельность Уполномоченного ведется сравнительно недавно, не все граждане понимают его назначение, компетенцию и спектр полномочий, важно проводить предметную работу по информированию населения региона о возможностях и задачах Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, о месте и роли института Уполномоченного по правам человека, о возможностях Уполномоченного по защите прав граждан. Такое информирование Уполномоченным проводится на регулярной основе: 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 зарекомендовал себя положительно: он оказался востребованным и, самое главное, он позволяет донести информацию достаточно широкому кругу жителей региона.

Продолжается плодотворное сотрудничество и взаимодействие Уполномоченного с «Радио России – Ярославль»: в 2015 году по-прежнему каждые две недели на радио выходила авторская программа Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «ИМЕЕМ ПРАВО!». Каждая передача посвящена одной из сфер общественной жизни, в которой граждане сталкиваются с вопросами соблюдения и защиты их конституционных прав и свобод. Вышли выпуски, посвященные праву на труд, праву на гражданство и свободу передвижения, правам детей, правам молодежи, праву на охрану здоровья и медицинскую помощь, банкротству физических лиц и другим актуальным вопросам.

В программе с приглашенными гостями (представителями органов государственной власти и органов местного самоуправления, правоохранительных органов, общественных организаций и объединений, других структур гражданского общества) Уполномоченный обсуждает актуальные вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области, разъясняет способы и механизмы их защиты. От населения на данные радиопередачи Уполномоченный получает живой отклик: поступает много звонков, как в прямой эфир передачи, так и в аппарат Уполномоченного после выхода программы на радио.

Такой способ общения с гражданами и публичное обсуждение острых и важных проблем позволяет не только повысить осведомленность граждан об имеющихся у них возможностях по защите и восстановлению своих прав, но и привлечь общественное внимание к тем или иным проблемным вопросам, вызвать интерес к знанию и пониманию прав и свобод человека, популяризации

идеи правовой грамотности среди населения. 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 2016 году.

В целях повышения правовой культуры молодежи Уполномоченный регулярно проводит встречи со студенческой аудиторией Ярославской области. На встречах со студентами поднимаются те вопросы, которые очень часто волнуют молодое поколение: как реализовать свое право на труд, на образование, каким образом молодежь может участвовать в жизни страны и своего региона – как реализуются гражданские и общественно-политические права молодежи, права на участие в управлении образовательной организацией, где и каким образом молодые люди могут получить поддержку в защите своих прав. 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 «болеющих точках» в сфере соблюдения прав человека в нашем регионе. Более того, в 2015 году установлены рабочие отношения со студенческим омбудсменом в Ярославской области, достигнута договоренность о взаимодействии по вопросам защиты прав молодых людей, обучающихся в высших учебных заведениях региона.

В рамках организации правового просвещения граждан Уполномоченным распространяются информационные листовки, где в доступной форме разъясняются вопросы защиты конституционных прав и свобод, даются рекомендации по оформлению обращения к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, указываются возможные способы подачи обращения и жалобы.

В 2015 году подготовлен и выпущен информационный справочник по вопросам защиты прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями. Называется справочник «Все мы разные, но права у нас одни». В нем представлена информация о правах инвалидов, о нормативно-правовых основах реализации прав инвалидов, о возможностях защиты их прав, об организациях (государственных, муниципальных, общественных), которые занимаются защитой прав инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья, оказанием им помощи. Кроме того, в издании представлены те рекомендации Координационного совета уполномоченных по правам человека в субъектах ЦФО, которые были приняты с целью совершенствования федерального законодательства и принятия иных мер в сфере соблюдения и защиты прав инвалидов, с целью информирования населения о тех инициативах, которые на сегодняшний день направляются в органы государственной власти. Справочник был направлен в муниципальные районы области, где он распространялся среди граждан и организаций.

## Развитие межрегионального сотрудничества

В рамках развития межрегионального сотрудничества Уполномоченный по правам человека в Ярославской области осуществляет коммуникации и обмен опытом с Уполномоченными по правам человека в других субъектах РФ. 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.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области в составе миссии международных наблюдателей от СНГ принял участие в наблюдении за реализацией избирательных прав на выборах в Парламент Республики Таджикистан, состоявшихся 1 марта 2015 года, на досрочных выборах Президента Казахстана в апреле 2015 года и в составе Миссии ОБСЕ на выборах Президента Белоруссии в октябре 2015 года.

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 неоценима помощь коллег: они активно подключаются к восстановлению нарушенных прав. Наиболее активно сотрудничество выстроено с коллегами в Владимирской, Вологодской, Воронежской, Ивановской, Калужской, Костромской, Тверской областях, в Республике Южная Осетия, Республике Молдова, Республике Азербайджан. Уполномоченный выражает благодарность коллегам за оперативную помощь.

Также региональный омбудсмен принимал участие в обсуждении социально значимых вопросов на различных дискуссионных площадках. В рамках конференций, семинаров и совещаний, где обсуждались проблемы, имеющие непосредственное влияние на защиту прав граждан, как в Ярославской области, так и других регионах страны.

В Ярославле на базе Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова состоялась научно-практический семинар «Гражданское просвещение в области прав человека: опыт регионов и успешные практики». Представители государственной правозащиты, образовательных учреждений региона и общественных организаций обсудили актуальные вопросы и условия организации системы гражданского просвещения в Ярославской области. Уполномоченный по правам человека особое внимание обратил на то, что сегодня важно укреплять работу в этом направлении, расширять гражданское просвещение на различных уровнях. Необходимо объединять усилия, методики, активность всех лиц и организаций, способных нести знания о правах человека

в общество, так как только совместные скоординированные усилия позволят поднять уровень гражданской и правовой культуры жителей Ярославской области. Среди участников семинара были представители организаций, которые уже активно внедряют в своей деятельности методики гражданского образования. Они рассказали о реализации в регионе проектов по правовому просвещению школьников, по повышению правовых знаний среди руководителей НКО.

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 и региональных уполномоченных по правам человека с Федеральной службой исполнения наказаний Российской Федерации и ее территориальными подразделениями, приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством в части совершенствования деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации, взаимодействие региональных уполномоченных по правам человека с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации по обращениям в интересах граждан и системным проблемам в реализации прав человека. Уполномоченные сошлись во мнениях, что 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.

В марте 2015 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие в организованной в Москве в Федеральном бюро медико-социальной экспертизы рабочей встрече уполномоченных по правам человека в российских регионах с участием представителей Министерства труда и социальной защиты РФ. На встрече обсуждались вопросы возможного нарушения прав граждан при проведении медико-социальной экспертизы, а также формирование предложений по совершенствованию этой системы.

Кроме того, в ноябре 2015 года Уполномоченный принял участие в Московской международной конференции Уполномоченных по правам человека «Реализация Конвенции ООН о правах инвалидов: опыт, проблемы, взаимодействие». Основными целями конференции стали: усиление роли института Уполномоченного по правам человека в решении проблем людей с ограничениями жизнедеятельности, обмен опытом по формированию и реализации инновационных механизмов обеспечения прав инвалидов, а также выработка предложений по совершенствованию системы общественного мониторинга за соблюдением их законных интересов.

### Работа с молодежью

В октябре 2015 года в Калужской области состоялась Международная научно-практическая



конференция «Правовая культура и правосознание молодежи: практика формирования и тенденции развития», в которой принял участие Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и рассказал о региональном опыте реализации в высшей школе программ обучения молодежи правам человека. В Ярославской области проводится работа по правовому просвещению молодежи в так называемом «специализированном» формате, на базе высших учебных заведений. Уже второй год на базе Ярославского государственного педагогического университета им. К.Д. Ушинского при подготовке бакалавров по направлению «Социология» Уполномоченный по правам человека в Ярославской области ведет занятия по курсу «Социология прав человека».

В 2015 году был проведен I конкурс на знание конституционных прав среди молодежи «Я знаю свои права», организованный Уполномоченным по правам человека в Ярославской области. Конкурс проводился с целью повышения правовой грамотности среди молодежи, выявления знаний в сфере конституционных прав и свобод человека и гражданина, выявления творчески мыслящей и социально активной молодежи, развития способностей учащихся к продуктивной творческой деятельности, вовлечения молодежи в процесс гражданского воспитания. В конкурсе приняли участие студенты средних специальных образовательных учреждений Ярославской области. Ребята подготовили макеты информационных правозащитных материалов на тему «Что делать, если ...?». Например: «Что делать, если должностное лицо не хочет принимать ваше обращение?», «Что делать, если вам отказывают в скорой медицинской помощи?», «Что делать, если в дом наведальась полиция?» и др. Каждый участник постарался максимально доступно разъяснить, как поступить в той или иной сложной ситуации, когда нарушаются права человека. Многие работы были отмечены жюри конкурса как достойные. Отдельную благодарность Уполномоченный выразил тем преподавателям, которые оказали содействие и консультировали участников конкурса в процессе подготовки работ. Именно благодаря помощи педагогов зачастую удается привлечь внимание учащихся к изучению вопросов защиты, соблюдения и восстановления прав человека, пробудить в молодых людях социальную активность и стремление к познанию вопросов прав человека.

Уже стали регулярными встречи Уполномоченного со студентами - членами «Клуба молодых политиков» Ярославской области. Омбудсмен рассказал будущим юристам о тонкостях своей практической работы в должности омбудсмана, о характере обращений граждан, о порядке их рассмотрения, о проблемах и достижениях на пути реализации и защиты прав и свобод граждан. Цель клуба - подготовка молодых кадров, которые будут способны в будущем принимать самостоятельные решения и нести за них ответственность перед гражданами. Членами нового клуба стали студенты-политологи, юристы и другие представители ярославской активной молодежи. Тематами заседа-

ний клуба стали такие злободневные проблемы, как «Коррупция — угроза государственной безопасности России», «Есть ли у России друзья в системе международных отношений», «Социально-трудовые конфликты. Пути решения», и др.

В ноябре 2015 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области принял участие в научно-практической конференции «Эффективность деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», которая состоялась в Великом Новгороде. На конференции региональные омбудсмены обсудили множество актуальных для государственной правозащиты вопросов: особенности законодательного регулирования деятельности уполномоченных, их статуса и полномочий, вопросы взаимодействия с коллегами и органами государственной власти, иными государственными структурами, вопросы правового просвещения, проведения социологических исследований в сфере прав и свобод человека и гражданина.

### **Взаимодействие с государственными и общественными структурами**

В течение 2015 года продолжалось конструктивное взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Ярославской области с органами государственной власти Ярославской области. В работе Уполномоченного 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.

Уполномоченным регулярно направляются предложения по совершенствованию механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в Ярославской области, предложения по совершенствованию деятельности по осуществлению защиты прав и свобод граждан Ярославской областной Думе, Правительству Ярославской области, органам местного самоуправления. Отрадно отметить, что в ряде случаев органы государственной власти прислушались к предложениям Уполномоченного. В 2015 году такие изменения, по предложению Уполномоченного, были внесены в проект Закона Ярославской области «Об общественном контроле». Действующим федеральным законом «Об общественном контроле» отрегулированы общие вопросы, касающиеся форм, в которых может осуществляться общественный контроль, сроков его проведения. Региональным законом 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. В федеральном законодательстве установлен только срок проведения экспертизы — 120 дней с момента принятия решения организатором о проведении общественного контроля в форме общественной экспертизы. Данное не-

совершенство препятствует качественной реализации положений указанного закона, т.к. организатор может бесконечно «оттягивать» решение о проведении экспертизы либо об отказе в ее проведении. Уполномоченный предложил дополнить статьи проекта Закона Ярославской области «Об общественном контроле» конкретными сроками принятия организатором решения о проведении общественной проверки, общественной экспертизы. Данное предложение было принято, соответствующие поправки внесены.

Продолжается работа по развитию и укреплению рабочих связей с различными структурами. Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2015 году были заключены соглашения о взаимном сотрудничестве: с Избирательной комиссией Ярославской области (июнь 2015 г.); с Северо-Западным следственным управлением на транспорте Следственного комитета Российской Федерации (октябрь 2015 г.). Стороны договорились о взаимном сотрудничестве в сфере соблюдения, защиты и восстановления прав и законных интересов граждан посредством информационно-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 ранее: с региональным отделением Ассоциации юристов России, с УФСИН России по ЯО, с Объединением организаций профсоюзов ЯО, с региональным отделением «Ассамблеи народов России», с Управлением Федеральной миграционной службы России по ЯО, с Адвокатской палатой Ярославской области, с Общественной организацией социально-правовой поддержки населения ЯО «Социум», с Управлением Федеральной службы судебных приставов по ЯО и с Управлением Министерства юстиции РФ по ЯО. Также выстроен конструктивный диалог с органами власти Ярославской области, с органами местного самоуправления, со структурами гражданского общества, в том числе 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 о состоянии дел с соблюдением прав человека в учреждениях принудительного содержания граждан, проводятся совместные инспекционные поездки, ведется активное и плодотворное 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 феврале 2015 года в Ярославле прошел круглый стол, посвященный вопросам информационной и методической поддержки организаций и ведомств, оказывающих помощь лицам без определенного места жительства и лицам, освобожденным из мест лишения свободы. Со-организаторами мероприятия выступили Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и Свердловская региональная социально-ориентированная общественная организация «Право на защиту и помощь» (при поддержке Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Татьяны Мерзляковой). На круглом столе обсудили распространение в Ярославской области лучших практик других регионов реализации проектов, направленных на ресоциализацию лиц без определенного места жительства и лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы.

### **Общественно-правовой центр при Уполномоченном**

В 2015 году продолжил свою работу созданный осенью 2014 года Общественно-правовой центр при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области (ОПЦ). В задачи Центра входит оказание бесплатной консультационной юридической помощи гражданам по вопросам защиты их прав и законных интересов, прием письменных обращений граждан на имя Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, информирование Уполномоченного о результатах приема граждан. В отдельных случаях (по согласованию с Уполномоченным) специалисты Центра оказывают содействие гражданам в подготовке документов для дальнейшего обращения в различные инстанции за защитой либо восстановлением прав и свобод, вносят предложения по совершенствованию правозащитной деятельности в регионе, а также участвуют в выездных приемах в муниципальных образованиях области.

Ресурсы этого вспомогательного правозащитного института весьма ограничены, в Центре работают 5 человек, из них один адвокат и два общественных помощника Уполномоченного в городе Ярославле. Тем не менее, в 2015 году в ОПЦ поступило 115 обращений граждан. Большая часть обращений (63 обращения, или 55%) поступило по вопросам соблюдения и защиты права на доступ к правосудию. На втором месте по количеству обращений в ОПЦ находится право на жилище и сфера ЖКХ (30 человек, или 26%). Иными проблемами, с которыми жители региона обращались в ОПЦ, стали вопросы социального обеспечения, образования, здравоохранения (13%), экономические права (4,3%).

В 2015 году было проведено два совместных выездных приема Уполномоченного со специалистами Центра – в городах Переславле-Залесском и Ростове. На этих приемах было принято и рассмотрено в общей сложности 51 обращение жителей данных муниципальных образований.

### **Общественный Совет при Уполномоченном**

Продолжил свою работу Общественный Со-

вет при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. В течение года состоялось 4 заседания Совета, на которых помимо общих и организационных вопросов обсуждалась актуальная правозащитная проблематика: перспективы развития системы государственной правозащиты в Ярославской области, соблюдение прав лиц с ограниченными возможностями, включая вопросы получения и продления инвалидности, вопросы доступа к культурным ценностям и охраны памятников культурного наследия, вопросы медицинского обслуживания, оптимизации учреждений здравоохранения, вопросы обеспечения библиотек, предоставления жилья отдельным категориям населения.

В прошедшем году в связи с тем, что на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области были возложены функции Уполномоченного по правам ребенка Ярославской области, заседания Общественного совета при Уполномоченном проводились в новом, расширенном формате: собирались вместе члены Общественного совета при Уполномоченном по правам человека и Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка. Данный формат оказался очень полезным и результативным. Обсуждение вопросов, которые возникают в сфере защиты прав человека и в сфере защиты прав ребенка, показало, что многие из них являются общими или взаимозависимыми, и что их решение возможно только в рамках взаимодействия.

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 для неукоснительного соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

### **Работа с обращениями граждан**

В деле защиты своих нарушенных прав граждане, пройдя все инстанции и исчерпав все способы самостоятельной защиты, в итоге обращаются к региональному Уполномоченному по правам человека. Количество заявителей год от года растет. Личные приемы проводятся еженедельно, но, несмотря на это, очередь на прием не иссякает. Часть обращений граждан принимаются в рамках «Дней бесплатной юридической помощи», организуемых Правительством области, а также в День общероссийского приема граждан – 14 декабря 2015 года. Проводятся также выездные личные приемы в муниципальных образованиях области.

Если говорить об общих показателях второго полного года работы Уполномоченного, характеризующих количество, географию и тематику обращений, а также итоги работы с обращениями, то по состоянию на 31 декабря 2015 года они выглядели следующим образом.

Количество жалоб и обращений, поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области за 2015 год, составило 949, из них 884 – индивидуальных, 65 – коллективных.

Число обращений растет: в 2013 году к Уполномоченному по правам человека поступило 274 обращения, в 2014 году – 730 обращений. Всего в 2015 году за помощью к Уполномоченному обратились 1709 человек.

Коллективные обращения поступили по вопросам:

- нарушения права на жилище, на благоприятные условия проживания;
- сохранения объектов культурного наследия;
- точечной застройки;
- расчета и начисления коммунальных платежей, льгот;
- нарушения права на труд, невыплаты заработной платы;
- транспортного обслуживания населения;
- пребывания на территории региона вынужденных переселенцев из Украины;
- содержания граждан в закрытых учреждениях (СУВСИГ в г.Тутаеве, учреждения ФСИН).

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.

В среднем в 2015 году на 1000 человек в Ярославской области пришлось 0,79 обращений к Уполномоченному.

Вместе с тем, в связи с возложением с мая 2015 года на Уполномоченного по правам человека в Ярославской области функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области отдельную группу составили обращения, поступившие Уполномоченному в рамках исполнения возложенных полномочий. Общее количество таких обращений – 365. Таким образом, всего за 2015 году к Уполномоченному поступило 1314 обращений.

Реестр обращений граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области по вопросам защиты прав детей в рамках исполнения им функций Уполномоченного по правам ребенка велся отдельно. В данном Докладе с целью объективного отражения показателей деятельности регионального омбудсмана представлены статистические и аналитические данные исключительно в рамках исполнения им своих функций. Характеристика обращений, показатели деятельности по обеспечению и защите прав и законных интересов ребенка Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области, а также деятельности Уполномоченного по правам человека в рамках исполнения им функций Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области, информация о состоянии сферы соблюдения прав детей в Ярославской области представлены в соответствующем Ежегодном докладе.

Если анализировать способы подачи гражданами жалоб и обращений, то большинство из них,



а именно 444 обращения (46,8%), было принято Уполномоченным на личном приеме. Письменно поступило 322 обращения (34%), по телефону было принято 236 (25%) обращений. Некоторые обращения подавались сразу по нескольким каналам – например, человек приходил на личный прием, куда приносил и свое письменное обращение к Уполномоченному. Из письменных обращений 29 было получено по электронной почте.

В наглядном виде представленные выше данные можно обобщить в таблице:

Способ подачи обращения	Количество обращений
На личном приеме	444
Письменно	322
По телефону	236
По электронной почте	29

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 социальное обеспечение (пенсионное обеспечение, вопросы инвалидности, содержания в государственных и муниципальных учреждениях и пр.);

- 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 защиты права на труд, права частной собственности, права на медицинскую помощь. Заявители жаловались также на нарушение прав на личную неприкосновенность, на обращение в государственные органы, на образование, на землю, на получение юридической помощи и др.

Исходя из данных реестра обращений за январь-декабрь 2015 года, статистика выглядит следующим образом:

- 24,7 % обращений поступили по вопросам обеспечения права на жилище (в том числе на благоприятные условия проживания в этом жилище);

- 16,7 % - доля жалоб и обращений по правам на различные виды социального обеспечения, по правам инвалидов;

- 16,7 % составили обращения и жалобы в сфере права на доступ к правосудию;

- 8,4 % пришлось на 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 % от общего числа составили жалобы в сфере права на труд;

- 4,9 % от общего числа составили жалобы на нарушение права частной собственности, куда относятся и вопросы взаимоотношений с кредитными организациями;

- 4,4 % жалоб поступили по вопросам обеспечения права на оказание медицинской помощи;

- 4,2 % обращений касались вопросов соблюдения права на достоинство личности, личную неприкосновенность неприкосновенность частной жизни;

- 3,1 % обращений содержали информацию о нарушении права на обращение в государственные и муниципальные органы;

- 2,2 % обращений составили заявления о защите прав детей<sup>2</sup>;

- 2,2 % обращений поступили по вопросам защиты права на образование;

- 2,1 % обращений содержали информацию о нарушении права на землю;

- 1,2 % обращений касались реализации права на получение гражданами юридической помощи;

- 1 % от общего числа составили обращения по вопросам участия граждан в управлении делами государства, включая вопросы избирательных прав;

- 1% обращений составили жалобы на нарушение экологических прав;

- 0,5 % обращений поступили по вопросам обеспечения права на доступ к информации;

- 0,4% обращений затрагивали вопросы, связанные с правом граждан на благоприятную окружающую среду;

- 0,4% обращений касались вопросов соблюдения прав граждан на доступ к культурным ценностям;

- 0,3% обращений поступило по вопросам защиты права на жизнь;

- 0,3% от общего числа обращений касались защиты прав предпринимателей;

- 0,1% составила доля обращений по соблюдению гарантий государственной защиты прав и свобод человека;

- по 0,1% обращений касались вопросов свободы совести и вероисповедания.

Примерно такое же распределение обращений по сферам наблюдается и при обращении граждан в органы государственной власти региона. По данным, представленным Приемной Правительства области, в 2015 году среди обращений, поступивших от жителей Ярославской области, также преобладали жалобы по вопросам соблюдения права на жилище (включая сферу ЖКХ), защиты прав в социальной сфере, в том числе права на социальное обеспечение и права на труд (23% от общего числа обращений). Вопросы доступа к правосудию в обращениях в Приемную правительства занимают третье место по количеству принятых жалоб (19%).

Соотношение обращений к Уполномоченному по правам человека в 2015 году по категориям нарушенных прав представлено на диаграмме:

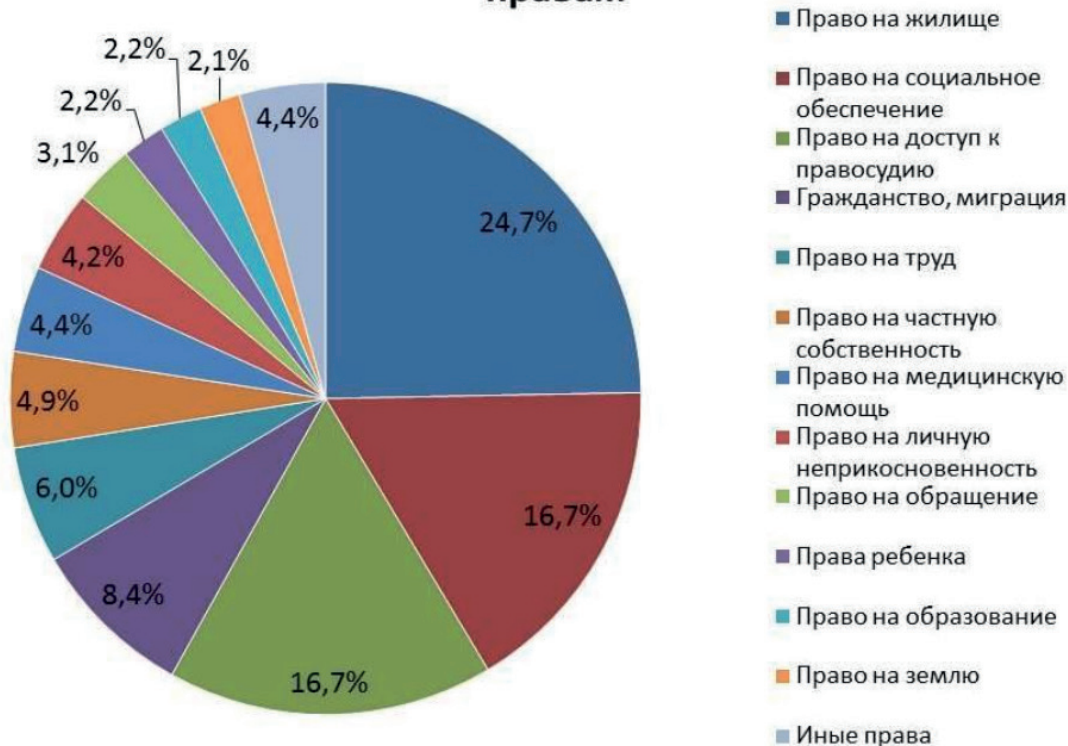
Подавляющее большинство обращений, поступивших к Уполномоченному, можно назвать именно жалобами. 83,2% обращений содержали несогласие граждан с действиями или бездействием тех или иных структур и организаций, сообщали об их несвоевременной и неадекватной реакции. Это несколько больше, чем аналогичный показатель в 2014 году - 79,4%.

<sup>2</sup>Здесь учитываются обращения, содержащие сведения о нарушении прав ребенка, поступившие к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в рамках исполнения собственных полномочий. Статистика обращений граждан по вопросам защиты прав детей в рамках исполнения Уполномоченным функций Уполномоченного по правам ребенка отражена в соответствующем Ежегодном докладе.

В качестве объектов жалоб граждан на первом месте оказались органы местного самоуправления – на них поступило 132 жалобы, или 13,9% от общего числа. 129 жалоб (13,6%) касались на-

региональной миграционной службы (УФМС). 26 жалоб (2,7%) – поступили на УФССП по Ярославской области по фактам неисполнения судебных решений. Достаточно небольшое, но в любом

### Распределение обращений по конституционным правам



рушения прав граждан различными коммерческими организациями: управляющими компаниями, ресурсоснабжающими организациями, банками, коллекторами, работодателями, недобросовестными застройщиками и т.п. Далее следуют суды различных инстанций: несогласие с принятыми ими решениями является предметом 98 жалоб, что составляет 10,3% от общего количества жалоб. 92 жалобы касались нарушения прав сотрудниками и администрацией учреждений ФСИН по Ярославской области (9,7%). Объектом жалоб становились и правоохранительные органы (полиция – управления и отделы УМВД, прокуратура, следственный комитет) – всего на эти ведомства поступило 60 жалоб, или 6,3% от общего числа. 55 обращений содержали жалобы на соседей, родственников – это 5,8%. Примерно равно распределились жалобы на органы государственной власти: федеральные и региональные. На федеральные органы власти (Минобороны, Пенсионный фонд РФ, Росреестр, Федеральная налоговая служба, Фонд социального страхования), а также на коммерческие предприятия с участием государственного капитала (Почта России, ОАО «РЖД» и др.), поступило 43 жалобы (4,5%). На нарушение прав граждан органами государственной власти и государственными органами Ярославской области пожаловались 42 раза (4,4%). Отдельно стоит отметить классическую группу жалоб на действия медицинских учреждений и бюро медико-социальной экспертизы – 43 обращения (4,5%). Авторы 39 обращений (4,1%) жаловались на действия

случае требующее внимания количество жалоб в адрес Уполномоченного поступило на нарушение прав граждан со стороны общественных организаций, адвокатов, СМИ.

При этом более 150 обращений (17,8%) 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 совершенствованию работы государственных и муниципальных органов.

К сожалению, уже не первый год органы местного самоуправления возглавляют список тех, на кого жалуются граждане. Эта ситуация не меняется, так как большинство проблем, в рамках которых граждане сталкиваются с нарушением своих прав, действительно возникают именно на муниципальном уровне. Местная власть в рамках своих полномочий отвечает за достаточно широкий круг вопросов, связанных с соблюдением прав граждан, не всегда имеет достаточный объем ресурсов для реализации этих прав граждан, что и порождает в итоге такую печальную статистику.

Как видно из обращений граждан к Уполномоченному, на втором месте по количеству жалоб находятся коммерческие структуры, организации и предприятия. Хотя их количество практически равно количеству жалоб на органы местного самоуправления. Для государства такой показатель – повод задуматься: как 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, самая многочисленная в этой группе жалоб часть – это жалобы на управляющие многоквартирными домами компании и ресурсоснабжающие организации: 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 со стороны государственных органов или органов местного самоуправления, среди населения растет возмущение их работой. Все это требует усиления государственного влияния в этой сфере, ужесточения ответственности управляющих компаний за нарушение прав граждан при оказании им услуг.

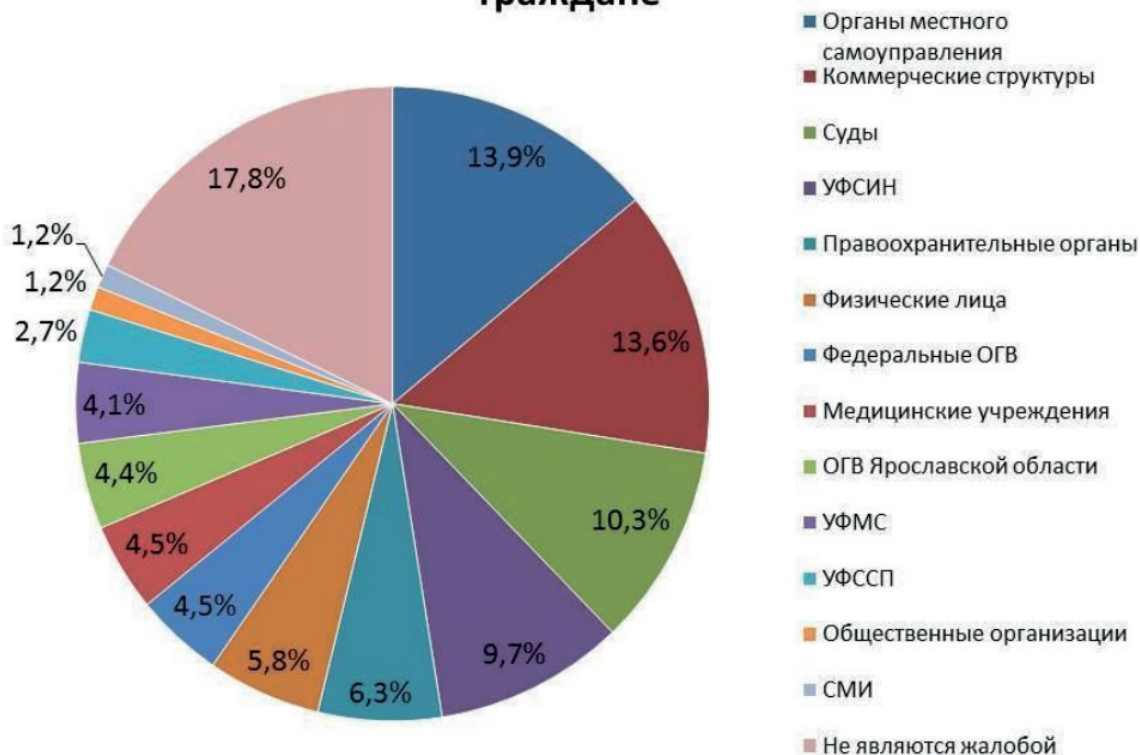
Статистика распределения жалоб и обращений по муниципальным образованиям Ярославской области сравнима с данными предыдущих лет: большинство жалоб и обращений поступили из областного центра – 65% от общего числа обращений, остальные – из других городов и муниципальных районов области:

- 7,7% - из города Рыбинска,
- 6,1% - из Тутаевского муниципального района,
- 3,3% - из города Переславля-Залесского,

- 3% - из Ярославского муниципального района,
- 2,4% - из Ростовского муниципального района,
- 2,1% - из Угличского муниципального района,
- 1,4% - из Борисоглебского муниципального района
- 1,3% - из Пошехонского муниципального района,
- 1,1% - из Переславского муниципального района
- 0,7% - из Некрасовского муниципального района,
- 0,7% - из Гаврилов-Ямского муниципального района,
- 0,7% - из Брейтовского муниципального района,
- 0,6% - из Даниловского муниципального района,
- 0,6% - из Первомайского муниципального района,
- 0,4% - из Любимского муниципального района,
- 0,4% - из Большесельского муниципального района
- 0,3% - из Рыбинского муниципального района,
- 0,3% - из Некоузского муниципального района
- 0,2% - из Мышкинского муниципального района,
- 1,7% - из других субъектов Российской Федерации.

По количеству обращений, поступивших к Уполномоченному, лидирует город Ярославль. Доля обращений от жителей Ярославля составляет практически 2/3. Однако меньшее число обращений из других муниципальных районов и городских округов связано не с тем, что там отсутствуют нарушения 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. Традиционно немалое количество обращений из Тутаевского муниципального района вызвано, в первую очередь, тем, что именно там расположено единственное в регионе Специализированное учреждение временного со-

### Органы и ведомства, на которые жаловались граждане



держания иностранных граждан, куда Уполномоченный регулярно выезжает и проводит личный прием.

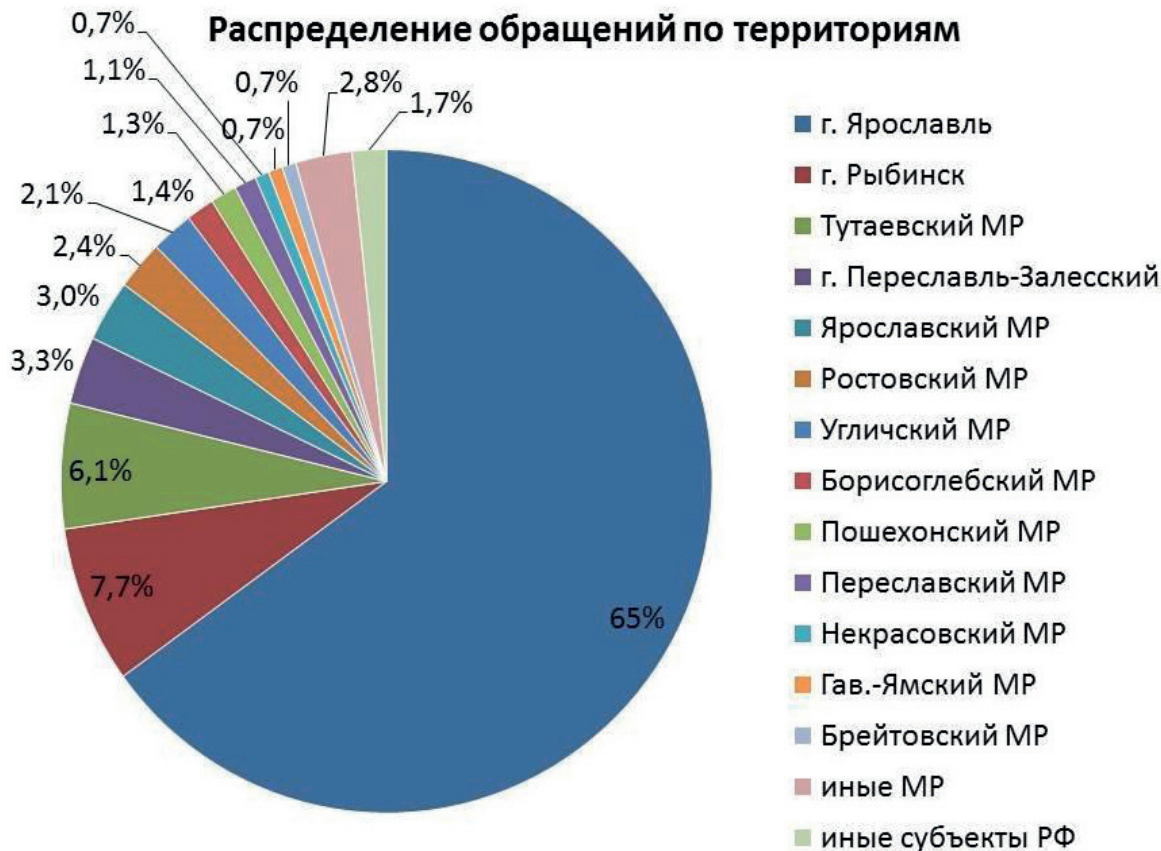
2015 год, с точки зрения охвата муниципальных образований Ярославской области, стал первым годом в работе регионального Уполномоченного по правам человека, когда к нему поступили обращения из всех без исключения муниципальных районов и городских округов. Более того, примечательно то, что определенный процент среди общего числа обращений занимают обращения от граждан, проживающих или временно находящихся за пределами 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 дальней-

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. Далее будут подробно рассмотрены некоторые 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. Но будут отражены и те сферы, о нарушении прав в которых граждане заявляли не так часто, однако есть необходимость привлечения внимания государства и общественности к этим проблемам в связи с их высокой социальной зна-



шего 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, либо в связи с необходимостью совершенствования законодательного регулирования этих направлений.

### Защита прав детей

Деятельность Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, при осуществлении возложенных на него функций по защите прав

детей в 2015 году была направлена на обеспечение основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка, восстановление нарушенных прав детей. На сегодняшний день в результате принимаемых мер на федеральном и региональном уровне в сфере поддержки семьи, материнства и детства в Ярославской области наметились позитивные тенденции: увеличилась рождаемость, улучшилось социально-экономическое положение семей с детьми, сократилось число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, снизилось число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, содержащихся в стационарных учреждениях.

С целью оказания помощи гражданам в защите прав и законных интересов детей, а также в восстановлении нарушенных прав детей продолжалось конструктивное взаимодействие с Уполномоченным при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, с органами государственной власти Ярославской области, государственными органами области, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

Уполномоченный в рамках исполнения функций по защите прав ребенка участвовал в съездах Уполномоченных по защите прав ребенка в субъектах РФ, в заседаниях координационного Совета Уполномоченных по правам ребенка в ЦФО, обсуждал с коллегами основные проблемы, с которыми приходится сталкиваться в работе, и пути их решения. В 2015 году было проведено три заседания Детского общественного Совета при Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области. Заседания Общественного совета при Уполномоченном по правам ребенка в Ярославской области с мая 2015 года проводились в новом режиме – как совместные заседания с Общественным советом при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области. Также в совместном режиме проводились и совещания с общественными помощниками омбудсмена, работающими по линии защиты прав человека и действующими в сфере прав ребенка.

В рамках взаимодействия с государственными и общественными структурами Уполномоченный участвовал в круглых столах и совещаниях в прокуратуре Ярославской области, УФССП, Роскомнадзоре, заседаниях комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав, в заседаниях советов приемных родителей по проблемам сиротства и приемных родителей и др. На Общероссийском родительском собрании, которое проводилось в режиме видеоконференции, Уполномоченный по правам человека выступил и представил предложения от Ярославской области о совершенствовании механизмов защиты прав детей. Уполномоченный также принял участие в проводившемся в Москве в 2015 году Всероссийском форуме по противодействию насилию над детьми.

Были организованы рабочие поездки Уполно-

моченного в детские дома и дома ребенка Ярославской области, в детские летние лагеря, в следственный изолятор №1 города Ярославля, где содержатся арестованные несовершеннолетние. Уполномоченный в рамках визитов беседовал с детьми и с руководством учреждений.

Для привлечения внимания общественности к проблемам защиты прав и законных интересов детей были организованы различные акции и мероприятия, в которых также принял участие и Уполномоченный по правам человека: акция «Жизнь без жестокости к детям», акция общественной организации «ЯрСпас», посвященная Дню пропавших детей, форум «Матери Даниловского края» и др.

Уполномоченным по правам человека в Ярославской области в 2015 году велась работа по информированию общественности по вопросам защиты прав детей в средствах массовой информации. Часть проблемных аспектов защиты прав детей удалось обсудить в эфире авторской радиопрограммы Уполномоченного по правам человека в Ярославской области «ИМЕЕМ ПРАВО!»: обеспечение безопасности детей, оказание правовой помощи детям, реализация права на образование и т.д. Кроме того, проблемы правового просвещения детей и роль библиотек в этом процессе обсудили на круглом столе в библиотеке им. Лермонтова в городе Ярославле.

Большое внимание в работе Уполномоченного, связанной с защитой прав детей, уделялось личному приему граждан. Были также организованы совместно с детской общественной приемной выезды, связанные с Днем правовой помощи детям, выездные приемы граждан в муниципальных районах Ярославской области.

Одним из важнейших механизмов защиты и восстановления законных прав и интересов ребенка является рассмотрение Уполномоченным письменных и устных обращений граждан, ведение личного приема граждан. В Ежегодном докладе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области о соблюдении прав ребенка в Ярославской области представлены полные статистические данные, информация о массовых и единичных фактах нарушений прав ребенка. Если же кратко остановиться на тех основных проблемных сферах, которые проявились в сфере защиты прав и законных интересов детей, то можно сказать следующее.

Большая часть обращений и жалоб по вопросам защиты прав детей была связана с вопросами, касающимися жилищных прав несовершеннолетних. Прежде всего, это предоставление жилья детям-сиротам, детям-инвалидам, оказание помощи в улучшении жилищных условий многодетным семьям, вопросы, связанные с расселением ветхого и аварийного жилья, сохранение жилья за несовершеннолетними при разделе имущества между бывшими супругами - законными представителя-



ми этих детей (выделение доли в собственности), вопросы признания жилья непригодным для проживания.

Значительная часть обращений касались семейных правоотношений. Это вопросы определения места жительства несовершеннолетних, порядка общения ребенка с его законными представителями, лишения родительских прав, возможности общения с детьми при ограничении прав законных представителей, вопросы розыска детей, в том числе за пределами Российской Федерации, сохранения семьи.

Поступали обращения и по вопросам обеспечения прав детей на образование. В них затрагивались такие темы, как некорректность со стороны педагогов в отношении несовершеннолетних, конфликты между школой, родителями и детьми, конфликты между родителями и школой, присмотр и уход за детьми в дошкольных образовательных учреждениях, законность и обоснованность предоставления мест в образовательных учреждениях, реорганизация образовательных организаций, ограничение права на образование при отсутствии профилактических прививок.

Часть обращений содержали жалобы по вопросам оказания медицинской помощи детям - на некачественное оказание медицинской помощи, обеспечение бесплатными лекарствами, жалобы на некорректное отношение врачей к пациентам, отказ в установлении (продлении) детской инвалидности и пр. Были и обращения по вопросам соблюдения прав детей в сфере социального обеспечения - в обращениях поднимались вопросы, связанные с невыплатой пособий, обеспечением детей-инвалидов, вопросы пребывания детей в социально-реабилитационных центрах.

Анализ обращений граждан по вопросам защиты прав детей показал, что до сих пор имеют место недостаточная информированность граждан о том, в какой орган следует обращаться в случае возникновения проблем, отсутствие квалифицированной юридической помощи несовершеннолетним и их семьям или несвоевременное ее оказание, несовершенство законодательства как на региональном, так и на федеральном уровнях.

Основными причинами нарушений прав и законных интересов несовершеннолетних являются как несовершенство регионального и федерального законодательства, недостаточная эффективность имеющихся механизмов обеспечения защиты прав и интересов детей и отсутствие достаточного финансирования, так и иные причины: распространенность семейного неблагополучия, низкий уровень правовой грамотности населения, невысокая эффективность профилактической работы с неблагополучными семьями и детьми (особенно с семьями, в которых родители страдают алкогольной и наркотической зависимостью), несоблюдение в отдельных случаях органами государственной исполнительной власти и органами местного самоуправления области должным образом полномочий, касающихся защиты прав

и законных интересов несовершеннолетних. По результатам анализа положения детей в Ярославской области были подготовлены предложения по совершенствованию нормативно-правовой базы об обеспечении основных гарантий государственной защиты прав и законных интересов ребенка.

### **«Полюбить несимпатичного», или казус кверулянтов**

При работе с обращениями граждан в 2015 году подтвердила свою актуальность проблема, о которой мы не писали в предшествующих докладах. Это вопрос о так называемых кверулянтах (лат. querulus — жалующийся) – гражданах, испытывающих потребность в постоянной борьбе за свои права и ущемленные интересы, зачастую - мнимые или преувеличенные. Кверулянт осуществляет подачу жалоб во всевозможные инстанции. Любые принятые решения по этим обращениям (или искам в суд) оспариваются.

Проблема должного взаимоотношения с этой категорией заявителей характерна для работы большинства уполномоченных – и не только в России. Еще в 1997 году в ставшей хрестоматийной книге «Как начиналась работа уполномоченного по гражданским правам» польский омбудсмен Ева Лентовска писала о том, как «полюбить несимпатичного» (именно так назывался соответствующий раздел книги). В качестве примера она приводила историю с «мистером Джонсом», которому английские суды на протяжении многих лет отказывали по причине того, что человек был «крайне назойлив и неприятен в общении». «Еще хуже, - писала Лентовска, - когда отечественный Джонс попросту не прав, но назойливо требует нечто, чего закон не допускает, или то, что не является разумным».

В общей массе обращающихся к Уполномоченному людей данная категория граждан занимает небольшую, но постоянную нишу. Данные реестров обращений за 2013 – 2015 гг. свидетельствуют, что ряд заявителей обращаются к омбудсмену «на постоянной основе», в течение нескольких лет, как правило, с одной и той же проблемой (иногда меняя формулировки, чтобы обращение выглядело «по-новому» и не попадало под положения ч. 5 ст. 11 Федерального закона 59-ФЗ «О порядке рассмотрения жалоб и обращений граждан»). Они продолжают «борьбу за свои права», невзирая на результаты проведенных проверок, предоставленные разъяснения, не говоря уже о регулярных личных беседах по телефону или на приеме, зачастую даже вне графика. Вот лишь несколько подобных примеров:

*Гражданка обращается к Уполномоченному, начиная с 2013 года. В общей сложности она обратилась более 10 раз, не считая не зафиксированных множественных телефонных звонков. Проблема может вызвать сочувствие: десять лет назад ее квартиру обокрали, но следствие не смогло установить виновных лиц. Женщина усмотрела в этом бездействие и халатность правоохранительных органов. Ее обращения в различные инстанции, включая Верховный Суд и Генеральную прокуратуру, не дали нужного ей результата, то есть: возобновления след-*



ствия, возмещения ей понесенного ущерба, в том числе морального, наказания виновных. В итоге она попала «в замкнутый круг» постоянных обжалований полученных ею ответов, начала выходить на одиночные пикеты, требовать привлечь к ответственности высших должностных лиц, а когда проверка Уполномоченного также показала, что нарушений прав в действиях правоохранителей нет, решила, что Уполномоченный также «не защищает ее права».

Гражданин из г. Ростова в течение многих лет обивает пороги кабинетов должностных лиц с жалобами на то, что «его не лечат». Связывает он это исключительно с тем, что когда-то судился с медицинскими учреждениями. По просьбе Уполномоченного заявителю были организованы приемы у руководителя профильного департамента правительства, у главных врачей медицинских учреждений. Мужчину выслушивали, заверяли, что медицинская помощь будет оказана в полном объеме. Однако на дальнейшие приемы заявитель не являлся, но после этого продолжал писать жалобы того же содержания.

У гражданки многолетняя тяжба с инстанциями продолжается по причине того, что по границе предоставленного ей земельного участка была проложена дорога, в результате чего край участка, по ее мнению, оказался «обрезанным» на 12 см. Несмотря на то, что межевые планы свидетельствовали об обратном и, более того, садоводческое товарищество неоднократно предлагало ей расширить участок с другой стороны, гражданка продолжает настаивать на грубом нарушении ее прав, отказывается от компенсаций, требует привлечь к ответственности руководство области и правоохранительных органов.

Как правило, в подобных случаях взаимоотношения с заявителем чаще всего протекают в атмосфере напряженности. Приходя на прием, такой человек изначально настроен подозрительно и враждебно, он убежден в том, что к нему относятся неблагоприятно (что, впрочем, часто обусловлено негативным опытом хождения по инстанциям). Вместе с тем, проверка зачастую довольно быстро обнаруживает отсутствие оснований для заявленных притязаний. Поэтому встает вопрос четкого определения позиции Уполномо-

ченного по вопросу механизма взаимоотношений с этой категорией людей. Это непросто. Заявитель уверен, что в его деле «не хотят разбираться». Более того, если окончательное заключение омбудсмена основано на отсутствии оснований для вмешательства, оно является «неблагоприятным» для человека, настроенного любой ценой добиться удовлетворения своих притязаний. Поэтому кверулянт переключает свои негативные эмоции на личность Уполномоченного, обвиняя его в некомпетентности. Опыт работы показывает, что в этой группе случаев наиболее оптимальной моделью поведения будет, словами Евы Лентовски, «не поддаваться этим требованиям и не вызывать у клиента надежды лишь с целью снять у него состояние напряженности. Следует дать клиентам ясную и однозначную информацию о том, что их жалобы необоснованы».

Отдельный вопрос – прекращение переписки (общения) с кверулянтом. Содержание пятой части статьи 11 Федерального закона 59-ФЗ допускает оставление без ответа многократного обращения гражданина при совпадении ряда условий (неоднократная подача обращения, идентичные вопросы, ставящиеся в нем, принятое решение о безосновательности очередного обращения и прекращении переписки с гражданином по данному вопросу, уведомление гражданина о признании его обращения безосновательным). Возникает еще один вопрос – допускают или нет такие лица так называемое «злоупотребление правом». Статья 10 Гражданского кодекса РФ среди действий, считающихся злоупотреблением правом, перечисляет: намерение причинить вред другому лицу, действия в обход закона, заведомо недобросовестное осуществление гражданских прав. Большинство тех, кого можно причислить к кверулянтам, под этот перечень не подходят. Поэтому решение проблемы, скорее, лежит именно в осознании и принятии Уполномоченным «бремени» работы с этими людьми, психологически выверенное и грамотное общение с ними и сочетание человеколюбия с безусловным и неукоснительным следованием нормам законодательства.

## 4. Работа с муниципальными образованиями

Работа с муниципальными образованиями – отдельный и довольно сложный пласт деятельности по обеспечению гарантий соблюдения и защиты прав и свобод человека в регионе. Расхожее выражение «Москва – не Россия», метафорически применимо и к большинству российских регионов: ситуация в областном центре кардинально отличается от положения в отдаленных уголках области. Порой в глубинке люди понятия не имеют о том, что происходит в Ярославле и тем более – в других муниципальных районах области.

С самого начала своей деятельности Уполномоченный старался изменить эту ситуацию, повысить осведомленность жителей муниципальных образований о своих правах и способах их защиты. Практика работы показала, что этот процесс – небыстрый, однако обнадеживает статистика: соотношение обращений к Уполномоченному из

областного центра и районов планомерно меняется в сторону уменьшения доли Ярославля (с 68% в 2013 году до 65% в 2015 году) и увеличения, соответственно, доли обращений из муниципальных образований.

Тем не менее, эти данные также не могут дать нам объективной картины, т.к. уже с 2013 года у людей из отдаленных районов и населенных пунктов появилась возможность не только приехать в Ярославль на прием к региональному Уполномоченному или направить ему письменное обращение, но и обратиться за защитой своих прав к общественному помощнику омбудсмена в своем районе, что более удобно и гораздо менее затратно (с точки зрения, например, оплаты проезда до областного центра и обратно). К концу 2014 года в муниципальных образованиях региона удалось полностью сформировать сеть общественных по-

мощников Уполномоченного по правам человека в Ярославской области, выстроить работу общественных приемных. 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.

То, что эта система оказалась крайне востребованной, показывают и другие цифры. Если в 2014 году к общественным помощникам в совокупности поступило 206 обращений от граждан, то в 2015 году – уже 479 обращений, то есть их количество выросло более чем вдвое. То есть мы видим значительный рост числа обращений жителей муниципальных районов к «своим» общественным помощникам, которых порой называют «нашими представителями омбудсмена». Многие из общественных помощников имеют значительный опыт юридической работы, работы в социальной или управленческой 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. 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». Радует то, что среди помощников в большинстве своем люди неравнодушные, с активной гражданской позицией, готовые взять на себя обязательство стоять на защите прав человека в своем муниципальном образовании, работать в тесной взаимосвязи с Уполномоченным, содействовать правовому просвещению на местах.

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.

Информация, предоставленная общественными помощниками, дает широкое поле для анализа. Можно сравнить количество обращений, поступивших из разных районов, проблематику жалоб, уровень взаимодействия правозащитников на местах с органами местного самоуправления. Вполне объяснимо, например, что наибольшее число обращений в 2015 году поступило к общественным помощникам в Переславском и Рыбинском муниципальных районах – территориях многонаселенных, близких к областному центру, с традиционно высоким уровнем гражданской активности. Из этих муниципальных образований

поступило много обращений и непосредственно к Уполномоченному. Однако удивило большое число обращений к общественному помощнику в отдаленном от центра и «спокойном» Некоузском районе – при том, что к областному Уполномоченному по правам человека из этого района жалоб поступило очень мало. Данный факт показывает, скорее, хорошую работу общественного помощника, ее авторитет среди населения, позволяющий решать большую часть проблем, не поднимаясь на областной уровень, находить варианты решения совместно с администрацией района, что существенно повышает оперативность оказания помощи гражданам.

Проблематика обращений в муниципальных образованиях в 2015 году также различалась, что дает представление как об общих наболевших проблемах, характерных для всех районов, так и о специфике в каждом из них с точки зрения защиты прав и свобод граждан.

Так, в Рыбинске вскрылась актуальность вопросов соблюдения прав инвалидов, оперативного межведомственного взаимодействия при восстановлении нарушенных прав, проблем медицинского обслуживания и обеспечения лекарствами, реализации права на труд и предоставления льгот, реализации программы капитального ремонта жилых домов. Кроме того, граждане жаловались на некачественные продукты в магазинах, произвол коллекторских агентств при взимании долгов, нарушения при призыве в армию. В Ростовском муниципальном районе на первом месте оказались вопросы предоставления населению медицинской помощи и платежей за услуги ЖКХ. В Любимском районе люди жаловались на «произвол страховых компаний» и земельные вопросы. В Переславском районе актуальными были проблемы обеспечения жилых домов горячей водой, качества медицинского обслуживания, вопросы миграции и регистрации. В Тутаевском районе было много обращений о защите прав многодетных и молодых семей, прав ребенка. В отдаленном Первомайском районе недоумение граждан, обращавшихся к общественному помощнику, вызывало низкое качество новостроек. В Ярославском муниципальном районе граждане обращались по вопросам предоставления мест в детских садах, работы медицинских учреждений, реализации права на доступ к информации. В Гаврилов-Ямском районе наиболее остро стояли вопросы обеспечения жильем льготных категорий, жалобы на деятельность правоохранительных органов, вопросы владения и пользования землей. В Некоузском районе общественные помощники указали на проблемы в получении населением бесплатной юридической помощи, обеспечение лекарствами, право на землю, проблемы приемных семей, включая случаи жестокого обращения с детьми в семье.

Общими «болевыми точками» в муниципальных образованиях области можно считать вопросы ЖКХ, реализации права на медицинскую помощь (в том числе предоставление лекарств, средств реабилитации, обеспеченность районных больниц специалистами), вопросы предоставле-

ния жилья льготным категориям населения.

Вторая, не менее важная, часть работы с муниципальными образованиями – не только назначить общественных помощников, оказать им организационную помощь, но и скоординировать их действия между собой. Как указывалось выше, общественные помощники зачастую не знают, какова ситуация по схожим проблемам в сфере защиты прав граждан в соседних районах области. Поэтому важно обеспечить слаженное взаимодействие представителей в районах друг с другом, с местными жителями, с органами местного самоуправления, а также с аппаратом регионального омбудсмана.

Это взаимодействие в 2015 году обеспечивалось, в том числе, посредством регулярных совместных заседаний. В связи с возложением функций детского омбудсмана, в прошедшем году было проведено два совместных заседания общественных помощников Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и Уполномоченного по правам ребенка в Ярославской области. На них общественные помощники рассказывали друг другу, а также приглашенным представителям органов исполнительной власти региона и Уполномоченному о ситуации в своих муниципальных районах, о самых проблемных сферах реализации прав граждан, требующих незамедлительного разрешения на региональном уровне, а также делились положительным опытом, когда силами местного самоуправления права граждан все же удавалось восстановить.

В 2015 году была также продолжена практика

## 5. Право на жилище, на благоприятные условия проживания

Так сложилось, что право на жилище – одно из самых важных прав граждан, но, в то же время, и одно из наиболее часто нарушаемых. Это право включает в себя достаточно широкий спектр смежных прав и не ограничивается исключительно необходимостью каждого иметь крышу над головой: это и право на благоприятные условия проживания в своем жилище, и право на владение, пользование и распоряжение землей. С вопросами соблюдения данной группы прав сталкиваются многие люди.

Из общего числа поступивших к Уполномоченному обращений четверть (24,7%) касались вопросов нарушения прав именно в жилищной сфере. И хотя этот показатель несколько снизился по сравнению с прошлым годом (30,4%), все же он, превзошел остальные. В рамках проведенного социологического исследования 31,2% 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, 23,4% указали, что нарушалось именно их право на жилище. Такие показатели вызывают тревогу: право на жилище является одним из основных, гарантированных человеку прав, и проявление такого массового неудовлетворения со стороны граждан не может оставаться незамеченным. Органы государствен-

награждения благодарственными письмами Уполномоченного тех общественных помощников, которые проявили наиболее активную гражданскую позицию или отличились в деле защиты прав и свобод граждан, прав и законных интересов ребенка. В 2015 году благодарственные письма получили общественные помощники в Ярославском, Гаврилов-Ямском, Даниловском муниципальных районах, а также помощники Уполномоченного по правам ребенка в Мышкинском и Некоузском муниципальных районах.

Третье направление работы с муниципальными образованиями – это выездные приемы. В течение 2015 года Уполномоченный побывал с рабочими визитами во всех городских округах и муниципальных районах Ярославской области. В ходе поездок были организованы встречи с администрацией, с гражданами, на которых рассматривались проблемные ситуации, обсуждались с руководством муниципальных образований состояние и проблемы реализации и защиты прав человека. Показательно, что во время выездных приемов граждане высказывали удовлетворение от того, что в районе работает общественный помощник – «свой человек, который донесет наши беды до местных властей».

Уполномоченный выражает отдельную благодарность активным общественным помощникам за деятельность в сфере защиты и восстановления прав жителей Ярославской области, за организационную, просветительскую и консультационную работу.

ной 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.

Действующее законодательство предусматривает, что органы государственной власти и органы местного самоуправления способствуют развитию жилищного строительства и создают условия для реализации 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.



В Ярославской области ситуация с обеспеченностью граждан жильем близка к средней по России. В регионе действует Региональная программа «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011 - 2020 годы, принята и 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; государственная поддержка граждан, проживающих на территории 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 жильем помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В 2015 году в Ярославской области введено в эксплуатацию почти 717,302 тыс. квадратных метров нового жилья. Доля индивидуальных жилых домов составила 263,609 тыс. кв. м., и достигла 37% от общего ввода жилья, увеличившись по сравнению с прошлым годом на 6%. Доля многоквартирных жилых домов - 453,693 тыс. кв. м., что составляет 63% от общего ввода жилья. Ввод жилой площади на одного жителя в среднем по области составил около 0,6 кв.м.

Показатель ввода жилья в 2015 году, установленный Министерством Регионального развития РФ для Ярославской области, выполнен на 103%. По сравнению с уровнем ввода жилья 2014 года рост объемов составил 102%. Положительная динамика сохраняется в регионе уже не первый год: рынок жилья развивается, активно ведется строительство, что в немалой степени способствует повышению доступности жилья в регионе, сдерживанию цен за квадратный метр жилья. За последнее время на территории области идет увеличение доли малоэтажного жилья, а также жилья эконом-класса. Общая площадь введенного жилья экономкласса - 380,273 тыс.кв.м. (53% от общего объема ввода). 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 у населения. Это в целом способствует реализации права на жилище в региональном масштабе.

Произошли изменения в сфере обеспечения благоприятного проживания граждан в многоквартирных домах. В 2015 году Федеральным законодательством было введено обязательное

лицензирование деятельности по управлению многоквартирными домами. В Ярославской области была проведена лицензионная компания. Ее итогом стало то, что по состоянию на начало 2016 года уполномоченным государственным органом было выдано 146 лицензий на право осуществления деятельности по управлению многоквартирными домами на территории региона. С учетом вышеуказанных изменений в системе управления многоквартирными домами уже наметились положительные тенденции: на данный момент департаментом государственного жилищного надзора Ярославской области установлен факт увеличения добровольного исполнения нарушений жилищного законодательства со стороны управляющих компаний, а также процент выполнения выданных предписаний на устранение выявленных нарушений, который по итогам 2015 года составил 94%.

Остается под пристальным вниманием государственных органов и Уполномоченного ситуация с долевым строительством. Непосредственно к Уполномоченному в 2015 году обращений о нарушении прав граждан в этой сфере не поступало, но это не говорит о том, что контроль государственных органов здесь не нужен. Долевое строительство – это всегда риски, это всегда острая ситуация в случае непредвиденных изменений в финансовом состоянии застройщиков и невозможности граждан реализовать свои законные интересы по получению предназначенных для них квартир.

На конец 2015 на территории Ярославской области из 323 объектов незавершенного строительства 95% составляли многоквартирные жилые дома, строящиеся с привлечением денежных средств граждан по договорам участия в долевом строительстве. Всего в долевом строительстве указанных объектов принимают участие более 10 тыс. граждан. Общая сумма инвестиций по договорам составляет 25, 390 млрд. руб. Проблемные объекты составляют менее 5%. За год введены в эксплуатацию 3 объекта долевого строительства, находившихся на особом контроле региональных властей. Таким образом, из реестра объектов особого контроля указанные дома будут исключены в связи с фактическим удовлетворением требований о передаче жилых помещений дольщикам (всего около 600 человек). В первом квартале 2016 года планируются ввести еще 2 долгостроя. Кроме того, найдены механизмы завершения строительства всех объектов одного из проблемных застройщиков в городе Ярославле, что позволит решить также проблемы более 1000 участников долевого строительства. Таким образом, благодаря предпринятым государственными органами усилиям в сфере долевого участия в строительстве в ближайшее время число «проблемных» объектов в Ярославской области снизится и составит 3% от общего числа строительных объектов.

Продолжается в регионе работа по улучшению жилищных условий ветеранов Великой Отечественной войны. В 2015 году денежные средства федерального бюджета, поступившие в бюджет Ярославской области на эти цели освоены в полном



объеме (93,1 млн. рублей). За счет поступивших средств улучшили жилищные условия 69 ветеранов из 168 человек, состоящих на жилищном учете.

Но данные позитивные тенденции в сфере строительства жилья, конечно, не говорят о том, что все вопросы на территории Ярославской области с обеспечением граждан жильем решены.

### Расселение ветхого и аварийного жилья

К Уполномоченному поступают обращения граждан, жалующихся и на непредоставление жилья лицам, проживающим в аварийном жилье, и на длительное неисполнение вступивших в силу судебных решений по вопросу предоставления жилья по программе расселения ветхого и аварийного фонда жилья, на то, что дома не признают ветхими и аварийными, хотя независимая оценка подтверждает критические показатели изношенности того или иного жилого дома. Людям не предоставляют жилье во внеочередном порядке, несмотря на то, что право такое у них есть. Более того, граждане вынуждены были защищать свое право в суде. Но, к сожалению, как показывает практика, после принятия судом решения органы местного самоуправления далеко не всегда исполняют его в установленные законодательством сроки. И это касается не только судебных решений по расселению ветхого и аварийного жилья. Та же ситуация с судебными решениями о внеочередном предоставлении жилья другим категориям льготников. Из граждан, которым положено внеочередное предоставление жилья, уже сформировалась, если так можно ее назвать, своя очередь - «очередь внеочередников». Число таких граждан, ожидающих исполнения судебного решения органами местного самоуправления, год от года только растет.

Одной из распространенных проблем в реализации права граждан на жилище является то, что органы местного самоуправления под различными предлогами отказываются признавать дома непригодными для проживания по причине аварийного состояния. Такие обращения неоднократно поступали к Уполномоченному.

*В своем обращении гражданин А. пожаловался на то, что дом, в котором он проживает, был построен в 1947 году, в настоящее время основные несущие конструкции дома при или в негодность, дом находится в аварийном состоянии, проживать в нем невозможно. Выводы заявителя подтверждались Заключением о техническом состоянии жилого дома, которое было выдано независимой организацией. По состоянию на февраль 2013 года техническое состояние дома оценивалось как ветхое, при котором состояние несущих конструктивных элементов аварийное, а несущих – весьма ветхое. Проведение капитального ремонта считалось нецелесообразным. В Заключении строение классифицировалось как непригодное и опасное для проживания. Кроме того, состояние жилого дома после октября 2013 года ухудшилось в связи с произошедшим в нем пожаром. Но на многочисленные обращения граждан в муниципальную межведомственную комиссию с заявлением о признании дома аварийным они получали отказы.*

В рамках проверки Уполномоченным данных фактов выяснилось, что, в частности, последний отказ комиссии признать дом аварийным был мотивирован тем, что указанный дом не относится к муниципальному жилищному фонду, находится в федеральной собственности, а собственники жилого помещения за признанием его аварийным не обращались. Вместе с тем, выяснилось, что указанная информация не соответствует действительности. В данном жилом доме только две квартиры находятся в федеральной собственности, иные жилые помещения принадлежат на праве собственности физическим лицам. Кроме того, в 2015 году Территориальным управлением Росимущества по Ярославской области в адрес городской администрации было направлено предложение о передаче в муниципальную собственность нескольких объектов жилого фонда в городе, в том числе тех двух квартир, расположенных в указанном жилом доме, которые на тот момент находились в федеральной собственности.

Кроме того, нормы «Положения о признании помещения жилым помещением, жилого помещения непригодным для проживания и многоквартирного дома аварийным и подлежащим сносу или реконструкции» (утв. Постановлением Правительства РФ от 28.01.2006 № 47) применяются ко всем жилым помещениям, находящимся на территории РФ, независимо от формы собственности, а оценка и обследование помещения в целях признания его жилым помещением, жилого помещения пригодным (непригодным) для проживания граждан, а также многоквартирного дома в целях признания его аварийным и подлежащим сносу или реконструкции осуществляются межведомственной комиссией, создаваемой в этих целях. Данная муниципальная услуга гражданам не была предоставлена вопреки требованиям законодательства. И одной из причин ее непредоставления стало то, что в нормативных правовых актах данного муниципального образования установленный федеральным законодательством круг лиц, которые могут претендовать на оказание данной муниципальной услуги, был заужен: «правом на получение муниципальной услуги обладают в заявительном порядке - юридические и физические лица – собственники (наниматели) помещений, их представители, уполномоченные в установленном порядке на представление интересов при предоставлении муниципальной услуги, занимающие жилое помещение в муниципальном жилищном фонде». Указанное положение нормативного правового акта приводит к ограничению прав граждан, являющихся собственниками жилых помещений на получение муниципальной услуги. Уполномоченный указал на недопустимость установления в НПА на муниципальном уровне положений, ущемляющих права граждан по сравнению с установленными на федеральном уровне, и потребовал внести соответствующие изменения в муниципальный акт.

Уполномоченный обратился к органам местного самоуправления и рекомендовал учесть установленные в законодательстве требования, про-

вести комиссионную оценку состояния жилого дома и признать данный жилой дом непригодным для проживания при наличии на то оснований. Отрадно отметить, что в конечном итоге комиссия оценила состояние дома, и постановлением администрации городского поселения указанный многоквартирный дом был признан аварийным и подлежащим сносу.

В такой же ситуации оказались жители одного из домов в городе Ярославле. Две семьи с детьми-инвалидами (многодетная семья с ребенком-инвалидом и пенсионерка, воспитывающая дочь-инвалида) проживают в разваливающемся на глазах бараке, который местные власти никак не признают аварийным. В здании 15 лет не было ремонта. Фундамент просел, нет воды, электричества, отопления, обваливаются потолки. Неоднократно в течение нескольких лет жители обращались в органы местного самоуправления с просьбами переселить их в жилье, пригодное для проживания. Но, как им объясняли, сначала комиссия должна признать дом аварийным, однако этого не происходило. В итоге только органы прокуратуры смогли добиться того, чтобы мэрия города Ярославля провела экспертизу на предмет признания дома аварийным. Итогом вмешательства органов прокуратуры стало то, что бездействием городских чиновников заинтересовался Следственный комитет, который установил виновных в данной ситуации и дал правовую оценку действиям должностных лиц, ответственных за исполнение федерального законодательства и других нормативных правовых актов в указанной сфере.

Неоднократно в регионе выявлялись случаи несвоевременного переселения граждан из аварийного жилого фонда. Так, в 2015 году органы прокуратуры выявили нарушение прав граждан, проживающих в жилом доме, который был признан аварийным еще в 2004 году, но жители по-прежнему не получили от мэрии квартир, в которые они могли бы переехать. Такое отношение органов местного самоуправления к исполнению своих обязанностей по реализации прав граждан недопустимо.

Кроме того, встречаются и иные нарушения прав граждан в рамках реализации права на жилище при расселении из аварийного жилого фонда: предоставление жилья, меньшего по сравнению с ранее занимаемым, предоставление жилья, купленного на вторичном рынке, тогда как по требованию норм законодательства жилье должно быть новым, и т.п.

*Так, к Уполномоченному обратилась семья С. Они в своем обращении пожаловались на то, что органы местного самоуправления своевременно не предоставили им жилье в городе Ярославле взамен признанного ветхим и аварийным. Семья С. защитила свое право на жилище в судебном порядке, но и решение суда не было исполнено органами местного самоуправления в срок. После продолжительной «борьбы» за жилье С. смогли добиться своего. Квартира была предоставлена в новостройке, но без соблюдения требований к ее размеру (вместо трехкомнатной квартиры им предложили двухкомнатную). Семья С. с этим не согласилась. Органы местного самоуправления предложили им другой вариант: трехкомнатную квартиру, приобретенную на «вторичном рынке». В этом*

*граждане вновь усмотрели нарушение своих прав и обратились к омбудсмену*

В результате проверки, проведенной Уполномоченным, выяснилось, что указанной семье действительно были предложены жилые помещения с нарушением установленных в законодательстве норм. Согласно правовой позиции Верховного Суда РФ, поскольку жилищные условия граждан, переселяемых из жилых домов, подлежащих сносу, не могут быть ухудшены, потребительские свойства помещения определяются, в том числе, количеством комнат. Предоставление гражданам в порядке ст.89 ЖК РФ равнозначного по общей площади жилого помещения не предполагает предоставления квартиры, по количеству комнат меньше ранее занимаемой.

Не имели права органы местного самоуправления и предоставлять семье С. жилье в неудовлетворительном состоянии, приобретенное на «вторичном рынке». Жилье должно быть новым и благоустроенным, согласно условиям Региональной адресной программы по переселению граждан из аварийного жилищного фонда Ярославской области на 2013-2017 годы, в которую данная семья была включена. Жилое помещение, в котором проживала семья С., было признано непригодным для проживания еще в 2008 году и подлежало расселению в срок до 2010 года. В Программе закреплено, что ее мероприятия реализуются органами местного самоуправления путем приобретения у застройщиков, т.е. на «первичном рынке», жилых помещений для участников программы или путем строительства многоквартирных домов органами местного самоуправления.

Таким образом, мэрией города Ярославля не было принято надлежащих мер по реализации конституционных прав семьи С. на жилище помещением. Жилое помещение, соответствующее требованиям жилищного законодательства, заявителям не было предоставлено. К сожалению, обращение в органы прокуратуры также не принесло результата – прокурор не усмотрел в действиях органов местного самоуправления нарушения норм действующего законодательства при предоставлении семье С. жилья на «вторичном рынке». Заключение Уполномоченного о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем, направленное в мэрию города Ярославля не было учтено органом местного самоуправления при принятии решения о предоставлении жилья семье С. Вопрос остается открытым.

В городе Ярославле органам прокуратуры удалось также в судебном порядке защитить права на жилище ветерана.

*Районная администрация обратилась в суд с иском о выселении ветерана ВОВ и членов ее семьи из жилого помещения, признанного непригодным для проживания. Взамен семье ветерана предложена другая квартира, от которой семья отказалась, так как расположена эта квартира была на пятом этаже дома, не оборудованного лифтом. При этом дома ветеран страдает рядом заболеваний, наличие которых*

делает для нее подъем по лестнице на пятый этаж затруднительным.

Прокуратура настаивала на том, что предоставление такого жилья взамен квартиры, расположенной на 2 этаже, нарушает права и законные интересы ветерана ВОВ и влечет ухудшение ее жилищных условий. Суд учел позицию прокуратуры при принятии решения и оставил исковые требования администрации без удовлетворения, с чем согласилась и апелляционная инстанция. По мнению суда, решение о предоставлении нового жилья было принято органом местного самоуправления без учета состояния здоровья и возраста ветерана.

Таким образом, можно констатировать, что в ходе реализации прав граждан на жилище в рамках программ переселения граждан из ветхого и аварийного жилья все же сохраняются определенные проблемы, что требует от органов государственной власти и местного самоуправления принятия решений, которые всегда должны учитывать установленные в законодательстве права и законные интересы граждан в жилищной сфере.

### Обеспечение жильем детей-сирот

Особую группу обращений к Уполномоченному составляют жалобы о нарушении права на жилище детей-сирот и лиц из их числа. В Ярославской области осуществляется государственная поддержка выросшим детям-сиротам. В частности, предоставляется жилье, выделяются денежные средства в виде единовременной выплаты на ремонт жилых помещений, находящихся в собственности детей-сирот, компенсируются расходы на детей-сирот по договорам найма (поднайма) жилых помещений до фактического предоставления им жилого помещения.

До 1 января 2013 года в Ярославской области дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, обеспечивались жилыми помещениями согласно Федеральному закону от 21.12.1996 № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в полном объеме. Задолженность по обеспечению жилыми помещениями по состоянию на 1 января 2013 года отсутствовала.

С 1 января 2013 года в связи с вступлением в действие Федерального закона от 29.02.2012 № 15-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части

обеспечения жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» изменился механизм предоставления жилья детям-сиротам и значительно расширился контингент детей-сирот, подлежащих обеспечению жилыми помещениями за счет средств бюджета субъекта РФ. Жилые помещения предоставляются из регионального специализированного жилищного фонда, в том числе лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (по достижении ими 18 лет), которые не являются нанимателями жилых помещений или членами семей нанимателей, собственниками жилья, либо в случае если проживание их в ранее занимаемых жилых помещениях признается невозможным. Потребность в средствах областного бюджета на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа увеличилась в несколько раз. При этом объем средств субсидии из федерального бюджета на реализацию данного полномочия практически не изменился.

За 2015 год в регионе лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, было предоставлено 410 благоустроенных жилых помещений по договорам найма жилых помещений специализированного жилищного фонда Ярославской области. Государственную поддержку в виде единовременной выплаты на ремонт в 2015 году получили 210 детей-сирот, в виде компенсации расходов за найм жилья – 153 человека из данной категории.

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 сожалению, до сих пор встречаются факты нарушения прав этой категории граждан. Речь здесь идет не о плановом предоставлении жилья детям-сиротам, а о нарушении прав детей-сирот в 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. Следовательно, не будучи поставленными на учет, такие граждане в дальнейшем не учитывались при включении в список детей-сирот и лиц из их числа, который является главным основанием для принятия ор-

Сведения об обеспечении детей-сирот жильем в регионе		2013 г.	2014 г.	2015 г.	
1.	Общее число детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, состоящих на учете по предоставлению жилья, всего:	1076	1564	1589	
2.	в т.ч. в возрасте	14 - 17 лет (вкл.)	454	776	795
3.		18 - 22 лет (вкл.)	426	614	575
4.		с 23 лет	109	174	219
5.	Количество детей указанной категории, чье право на получение жилья реализовано, всего:	211	186	410	
6.	в том числе	по вынесенным судебным решениям	110	2	27
7.	Количество вынесенных по этому основанию судебных решений	111	8	31	



ганами государственной власти решений о предоставлении жилых помещений. 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. С одной стороны, человек являлся сиротой, с другой стороны, он не может воспользоваться своими правами, поскольку не поставлен на учет как нуждающийся в жилье в положенные сроки. Здесь органам государственной власти необходимо постоянно работать над совершенствованием как всей системы постановки на учет нуждающихся в жилье детей-сирот, так и над исполнением конкретными государственными служащими своих полномочий исключительно с точки зрения защиты прав граждан. Уже в 2016 году, при подготовке Доклада, стало известно, что СУ СК России по Ярославской области возбудило уголовное дело по факту халатности со стороны должностных лиц регионального департамента образования. По данным следствия, в период с 2013 по 2015 годы чиновники неоднократно отказывали детям-сиротам и детям, оставшихся без попечения родителей в обеспечении жилыми помещениями. Уже выявлено 12 подобных случаев. Как сообщается, конкретные лица, причастные к совершению преступления, будут установлены в ходе следствия.

Важно обеспечить неукоснительное соблюдение прав детей-сирот органами опеки в части своевременной постановки указанных лиц на учет для предоставления жилья в будущем. Необходимо проводить грамотную информационную работу с детьми-сиротами, разъясняя им весь механизм получения по достижению совершеннолетия жилья, оказывая правовую поддержку и т.п. 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. Кроме того, детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, должны разъясняться возможности защиты своих конституционных прав. Все эти обязательства органами опеки должны исполняться с целью защиты прав детей сирот.

Непростой остается и общая ситуация с возможностями регионального бюджета по обеспечению детей-сирот жильем. Выделяемых средств явно недостаточно. Прокуратура Ярославской области предложила существенно увеличить расходы регионального бюджета на эти цели. Уполномоченный согласен с тем, что в регионе не в полной мере исполняются требования федераль-

ного законодательства: число детей-сирот, нуждающихся в жилье, с каждым годом растет, а объем бюджетных средств на эти цели падает.

До сих пор остается нерешенным вопрос с предоставлением возможности реализовать свое право на жилище лицам, вышедшим из числа детей-сирот, которые оказались в своеобразном правовом вакууме: они обратились за предоставлением жилья в органы государственной власти в период с января по ноябрь 2013 года. Как известно, с 01.01.2013г. вступил в силу закон №15-ФЗ, ограничивающий возраст лиц, вышедших из числа детей-сирот, претендующих на получение жилья от государства, 23 годами. Однако в конце ноября 2013 года Верховный Суд РФ 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, жилыми помещениями» от 20.11.2013 года указал, что отсутствие данных 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. Уполномоченный обращался в органы власти с просьбой выступить с законодательной инициативой на федеральном уровне с целью урегулирования правового положения указанных лиц, но на сегодняшний день изменений в законодательство не внесено.

Уполномоченным неоднократно поднимался вопрос о проблемах, с которыми сталкиваются дети-сироты при попытках получения положенного им жилья от государства. Это и длинная очередь ожидания жилья, и сроки его предоставления, и нарушение прав детей-сирот при включении их в списки нуждающихся в предоставлении жилья. От реализации права детей-сирот на получение жилья (по достижении совершеннолетия) напрямую зависит возможность получения ими возможности реализовать иные права: права на медицинскую помощь, права избирать и быть избранным, права на труд. Многие из них вынуждены работать неофициально в связи с отсутствием жилья и регистрации по месту жительства, но при этом не идут выплаты в страховые фонды, не предоставляются стандартные гарантии для работников и т.п. Эти проблемы требуют решения, они не потеряли своей актуальности и сегодня.

В 2015 году выявилась еще одна проблема, с которой сталкиваются дети-сироты при реализации своего права на жилище. Это – качество предоставляемого жилья. Неоднократно встречаются случаи, когда детям-сиротам предоставляют, мягко говоря, жилье по остаточному принципу. Это не просто не новое жилье. Это жилье, подчас не отвечающее элементарным требованиям современного представления о жилом помещении.

*К Уполномоченному обратилась гражданка С. Она, как лицо из числа детей-сирот, смогла получить от государства положенное ей жилье в одном из муниципальных образований Ярославской области. Однако органы власти при реали-*



*защиты ее права на жилище предоставили ей жилье ненадлежащего качества. Все попытки С. добиться получения жилья, отвечающего требованиям установленных законодательством норм, привели лишь к тому, что с ней расторгли договор специализированного найма, исключили ее из списка детей-сирот, нуждающихся в жилье, тем самым лишив ее права на жилище.*

В результате проверки Уполномоченный установил, что в 2014 году с С. был заключен договор найма жилого помещения специализированного жилищного фонда. Но, как выяснилось, до заключения договора заявительнице не была предоставлена возможность осмотреть жилое помещение: ключи от квартиры были выданы ей только после подписания договора социального найма. О состоянии жилого помещения, о его действительных технических характеристиках С. на момент подписания акта приема-передачи жилого помещения не имела представления. Судя по акту, квартира, предоставленная ей государством, была пригодна для постоянного проживания: жилые помещения были обеспечены инженерными системами, санитарно-техническим оборудованием и другим необходимым оборудованием (газовая плита, газовый котел, мойка, ванна, унитаз, раковина), соответствовали требованиям санитарно-эпидемиологической и пожарной безопасности. Вместе с тем, когда заявительница после подписания договора пришла осмотреть предоставленное жилье, она увидела, что в квартире отсутствует ванная комната, а душевая кабина самовольно установлена прежними пользователями в коридоре без получения необходимых разрешений, кроме того, в квартире отсутствует система центрального водоотведения (ее заменяет выгребная яма). Слив мойки в кухне осуществляется в ведро. То есть, говорить о «благоустроенном жилье» не приходится.

Заявительница обратилась в органы государственной власти Ярославской области и сообщила, что в таких жилищных условиях проживать невозможно, что ее ввели в заблуждение при подписании договора о предоставлении жилого помещения. В ответ на обращение ей было предложено подписать соглашение о расторжении договора найма, что и было сделано. Вместе с тем, власти не предупредили С. о том, что при подписании данного соглашения она будет лишена возможности получения другого жилого помещения, как лицо из числа детей-сирот. То есть, своего права на получение благоустроенного жилья от государства она фактически лишится. В 2015г. департамент образования Ярославской области сообщил С. о том, что она исключена из списка детей сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, лиц из их числа, подлежащих обеспечению жилыми помещениями из государственного жилищного фонда Ярославской области.

Возникает резонный вопрос: каким образом государство реализовало право С. на жилье? Путем введения в заблуждение и предоставления жилого помещения, не отвечающего современным требованиям благоустроенности? И что самое неприятное, после того, когда С. попыталась самостоятельно в органах государственной власти защитить свои права, права ребенка-сироты на

жилье, ей было полностью отказано в реализации права на жилище.

Уполномоченный оказал содействие С. в защите ее прав в судебном порядке: направил в прокуратуру информацию о нарушении прав С. с просьбой выступить с иском в суд в защиту ее прав. Прокуратура вышла в суд в защиту прав С. В итоге удалось добиться восстановления права С. на жилище: суд принял решение о восстановлении С. в списке детей-сирот, нуждающихся в жилье. Причем областной департамент обязали восстановить С. в списках с момента первоначального включения в этот реестр. Суд подтвердил ее право на предоставление жилья. Однако областные органы власти не признали свою ошибку и обжаловали данное судебное решение в вышестоящем суде, но решение суда первой инстанции было оставлено без изменения, права сироты удалось отстоять.

Еще один похожий случай произошел в Пошехонском районе. Детей-сирот поселили в аварийную новостройку: здание было построено в 2010 году, но уже в 2015 году признано опасным для проживания. Оказалось, что получившие в данном доме квартиры дети-сироты фактически вынуждены жить в опасных условиях. В перекрытиях образовались дыры, сквозные трещины, в помещениях появилась плесень. Причем органы местного самоуправления не торопились признавать дом аварийным. Жителям пришлось за свой счет заказывать независимую экспертизу, которая и установила, что здание находится в аварийном состоянии и опасно для жизни и здоровья людей. Кроме того, экспертиза показала, что построено здание было с нарушениями всех строительных норм. Возникла проблема и с обслуживанием дома. У здания нет управляющей компании. Это просто частный дом, принадлежащий застройщику. Как поясняют в местной администрации, здания меньше трех этажей и 2,5 тысяч квадратных метров официально сдавать в эксплуатацию не обязательно. Но в связи с технологическими нарушениями при строительстве дома, а также его нынешним состоянием органы местного самоуправления не видят перспектив по передаче данного жилого дома в муниципальный жилой фонд. Следственный отдел СУ СКР по Ярославской области возбудил уголовное дело по факту мошенничества со стороны руководства и сотрудников проектно-строительной компании. Сейчас следователи устанавливают, кто конкретно из руководителей и сотрудников строительной организации причастен к совершению преступления. Также в рамках расследования уголовного дела будет дана правовая оценка действиям (бездействию) должностных лиц районной и городской администрации, которые предоставили квартиры ненадлежащего качества лицам из числа детей-сирот.

В этой связи стоит напомнить органам государственной и муниципальной власти о том, что их первоначальной задачей является непосредственная реализация государственной функции по соблюдению и защите прав граждан. При этом в государственной политике в отношении предоставления жилья детям-сиротам заложена благая

идея обеспечения жильем тех, кто не может рассчитывать на помощь своих родителей в этом вопросе. Государство, декларируя право детей-сирот на жилище, обязуется создавать максимально комфортные условия для его реализации. И органы государственной власти при принятии решений о предоставлении жилья указанной категории граждан должны руководствоваться буквой и духом закона, а не стремиться всеми средствами минимизировать свои расходы, предоставляя детям-сиротам неблагоустроенные жилые помещения. В письме Минобрнауки России от 8 апреля 2014 г. N ВК-615/07 «О направлении методических рекомендаций по внедрению эффективного механизма обеспечения жилыми помещениями детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендуется устанавливать *дополнительные гарантии* жилищного обеспечения детей-сирот и лиц из их числа, например:

- предоставление новых жилых помещений для детей-сирот и лиц из их числа (вновь построенные жилые помещения в населенных пунктах с развитой инфраструктурой);

- предоставление гражданам льготной категории права выбора вариантов предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда для детей-сирот и лиц из их числа на территории субъекта Российской Федерации (не менее трех вариантов);

- предоставление жилых помещений по норме предоставления на гражданина, относящегося к льготной категории, а также его несовершеннолетних членов семьи;

- оснащение предоставляемых по договору найма жилых помещений из специализированного жилищного фонда для детей-сирот, лиц из их числа, предметами мебели, санитарно-технического оборудования, иными предметами бытового использования первой необходимости для удовлетворения личных, семейных, бытовых нужд, связанных с проживанием в жилом помещении;

- освобождение от платы за жилое помещение и/или коммунальные услуги или установление льгот (субсидий);

- обеспечение проведения текущего (капитального) ремонта, реконструкции, перепланировки (переустройства) в ранее занимаемых детьми-сиротами, детьми, оставшимися без попечения родителей, лицами из их числа, жилых помещениях с целью обеспечения возвращения указанных лиц в жилые помещения и возможности использования их по назначению;

- предоставление денежной компенсации (субсидии) расходов на переезд, вселение в предоставляемое (или возвращаемое) жилое помещение, приобретение предметов первой необходимости для удовлетворения бытовых нужд, связанных с проживанием (мебель, санитарно-техническое оборудование, бытовая техника и т.п.).

Только отдельная квартира или отдельный жилой дом могут быть отнесены к жилым помеще-

ниям специализированного жилищного фонда для указанной категории граждан.

Проблема правоприменения в данном вопросе основана на том, что чаще всего органы государственной власти при предоставлении жилых помещений детям-сиротам уравнивают два неравноценных понятия: предоставление благоустроенного жилья и предоставление жилья, пригодного для проживания. В основном для указанной категории граждан приобретается жилье, пригодное для проживания. Но необходимо понимать, что общие требования благоустроенности, закрепленные на федеральном уровне, не могут быть снижены в субъектах РФ и муниципальных образованиях. В то же время, как установлено в законодательстве, критерий благоустроенности жилого помещения имеет локальный характер и привязан к условиям соответствующего населенного пункта, так как качественные характеристики жилищного фонда в субъектах РФ и в муниципальных образованиях отличаются. Поэтому необходимо учитывать, что, несмотря на закрепление в Постановлении Правительства РФ N 47 общих требований пригодности жилого помещения для постоянного проживания, условия благоустроенности жилых помещений отличаются от условий пригодности. И в этой части субъекты РФ и муниципальные образования, осуществляющие обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и лиц из их числа, должны учитывать данное отличие при включении жилых помещений в специализированный жилищный фонд для лиц указанной категории.

Так, например, в п. 12 раздела II Положения о признании помещения жилым, утвержденного Постановлением Правительства РФ № 47, установлено, что жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, а в газифицированных районах также и газоснабжение). В поселениях без централизованных инженерных сетей в одно- и двухэтажных зданиях допускается отсутствие водопровода и канализированных уборных. Соответственно, допускаемые в Постановлении Правительства РФ N 47 исключения в части некоторых требований, предъявляемых к жилым помещениям, как раз отличают жилые помещения просто пригодные для постоянного проживания и благоустроенные жилые помещения, качественные характеристики которых выше.

Таким образом, в специализированный жилищный фонд для детей-сирот и лиц из их числа должны включаться жилые помещения, находящиеся в населенных пунктах с развитой инфраструктурой, и желательно новые жилые помещения, которые в полной мере будут отвечать требованиям благоустроенности, закрепленным в Постановлении Правительства РФ № 47, т.е. жилое помещение должно быть обеспечено инженерными системами (электроосвещение, хозяйственно-питьевое и горячее водоснабжение, водоотведение, отопление и вентиляция, газоснабжение).

По убеждению Уполномоченного, обеспечение жилым помещением детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, и лиц из их числа по договору найма специализированного жилого помещения, не отвечающего установленным требованиям, не может считаться реализацией конституционного гарантированного права на жилище для детей-сирот и лиц из их числа.

Еще один аспект, на который важно обратить внимание, это предоставление детям-сиротам тех или иных льгот, связанных с реализацией права на жилище. Так, в 2015 году в Ярославской области был внесен на рассмотрение законопроект, который предусматривал приостановление действия норм об освобождении указанной категории детей от платы за жилое помещение и коммунальные услуги на время пребывания под надзором в соответствующих организациях, нахождения на воспитании в семье, обучения по очной форме в образовательных организациях профобразования и прохождения военной службы по призыву. Данные изменения в законодательстве существенно сократили бы объем предоставляемых детям-сиротам прав на территории региона. Но, благодаря вмешательству прокуратуры Ярославской области, удалось отстоять льготы для детей-сирот и не допустить принятия указанного закона.

Каждый раз, когда права граждан удается восстановить, наступает удовлетворение от проделанной работы и результата. Но, в то же время, в каждом из таких случаев закономерно встает вопрос: почему обязательства государства не были исполнены в соответствии с требованиями законодательства своевременно и в полном объеме? почему понятие предоставления жилья в «разумные сроки», указанное в законодательных актах, на деле превращается в несколько долгих лет? почему попытки лиц, вышедших из числа детей-сирот, собственными силами добиться соблюдения государством обязательств перед ними очень часто не приводят к должному результату? Все эти недоработки говорят о том, что органами государственной власти региона предпринимаются недостаточные усилия для неукоснительного соблюдения права граждан на обеспечение жильем в соответствии с действующей государственной политикой.

### **Исполнение судебных решений в жилищной сфере**

В Ярославской области по-прежнему остро стоит вопрос исполнения судебных решений в сфере предоставления жилья, выполнения капитального ремонта жилья и т.п. 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 свою очередь, расходы на приобретение жилья для обеспечения нуждающихся граждан урезаны настолько, что очередь на предоставление жилья по вступившим в силу судебным решениям растет. По информации регионального Управления службы судебных приставов, сложность в

исполнении судебных решений о предоставлении жилых помещений связана, как правило, с отсутствием свободного жилого фонда, а также с неурегулированностью вопросов финансирования. На сегодняшний день количество исполнительных производств по вопросам предоставления жилья, находящихся на исполнении в службе судебных приставов, исчисляется сотнями. И значительная часть этих судебных решений не исполняется не один год. Ввиду принятия к должникам мер принудительного исполнения в отчетном периоде окончено только 184 исполнительных производства о предоставлении жилых помещений.

Кроме того, уже сформировалась большая очередь из судебных решений, обязывающих органы местного самоуправления выполнить капитальный ремонт в существующем жилом фонде. С учетом значительного количества жилых домов, требующих капитального ремонта, органы местного самоуправления заняли «выжидательную» позицию: несмотря на большое количество судебных решений, обязывающих их провести капитальный ремонт, местные власти предпочитают не исполнять ни одного из них, выплачивая штрафы, наложенные службой судебных приставов, рассчитывая на то, что капитальный ремонт будет позднее осуществлен в соответствии с новыми нормами законодательства, уже за счет самих собственников жилья.

С одной стороны, причины длительного неисполнения судебных решений лежат на поверхности – у органов местного самоуправления нет достаточных средств. Но, с другой стороны, каким образом гражданам объяснить то, что их право, защищенное в суде, не может быть столь долго реализовано. Уполномоченный уже неоднократно привлекал внимание к этой проблеме. Необходимо кардинально менять подход к сложившейся ситуации. Пересмотр межбюджетных отношений, перераспределение полномочий или финансирования, которые позволили бы органам местного самоуправления справляться с возложенными на них обязательствами в жилищной сфере, назрели уже давно. Дальнейшее «молчаливое согласие» и промедление может только усугубить ситуацию с защитой прав граждан на жилище и довести органы местного самоуправления до банкротства. В этом вопросе органы государственной власти и органы местного самоуправления обязаны выработать совместное конструктивное решение имеющейся проблемы. 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.

### **Предоставление жилья многодетным семьям**

Вопрос предоставления жилых помещений многодетным семьям – один из актуальных вопросов в сфере соблюдения прав граждан на жилище. Известно, что государство берет на себя обязательства по предоставлению поддержки



многодетным семьям в решении жилищного вопроса. В Ярославской области в соответствии с задачей «Улучшение жилищных условий многодетных семей» региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» на 2011-2020 годы на улучшение жилищных условий многодетных семей на 2015 год в областном бюджете были предусмотрены денежные средства в размере 60 млн. рублей. В прошедшем году оформлены меры социальной поддержки 26 многодетным семьям в виде субсидий на приобретение жилья, 28 семей улучшили жилищные условия (в том числе 7 семей за счет средств 2014 года, так как срок действия свидетельства 9 мес.), приобретено в собственность 2344,5 кв. м. жилья с привлечением собственных средств граждан на сумму 7,5 млн. рублей. Но при том, что действующие программы достаточно активно способствуют реализации права на жилище многодетных семей, в этой сфере также встречаются случаи нарушения со стороны органов власти, не позволяющие гражданам рассчитывать на положенную государственную поддержку.

*К Уполномоченному поступило обращение от многодетной семьи Б. В своем обращении заявители попросили оказать содействие во включении их семьи в областной сводный список многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий на 2015 год. В 2012 году многодетная семья Б. была включена в областной сводный список многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий на 2013 год. В 2015 году семья уже была включена в список получателей субсидии на улучшение жилищных условий и рассчитывала на приобретение недвижимости с помощью поддержки по государственной программе. Однако, администрация города посчитала постановку данной семьи на учет в качестве нуждающихся неправомерной и сняла ее с учета, что автоматически привело к лишению права на участие в подпрограмме «Улучшение жилищных условий многодетных семей» региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области на 2011 -2020 гг». Не согласившись с решением администрации и считая его незаконным, супруги Б. были вынуждены обратиться в судебные органы за защитой своих жилищных прав. Решением районного суда снятие многодетной семьи Б. с учета нуждающихся в предоставлении жилых помещений признано незаконным. Казалось бы, права граждан восстановлены. Но семья Б. столкнулась с тем, что восстановление ее в очереди граждан, нуждающихся в улучшении жилищных условий, не гарантировало получение государственной поддержки в текущем году.*

В рамках проверки выяснилось, что свой отказ включить многодетную семью Б. в областной сводный список многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2015 год органы государственной власти обосновывают тем, что региональной программой предусмотрено, что областной сводный список многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, формируется ежегодно по состоянию на 1 декабря года, предшествующего планируемому, на основании сведений, представляемых органа-

ми местного самоуправления. Но ситуация с семьей Б. усложнялась тем, что судебное решение о восстановлении семьи в списках нуждающихся в улучшении жилищных условий было принято в ноябре 2014 года, а городская администрация восстановила ее в данном списке только спустя 2 месяца, что привело к тому, что по состоянию на 1 декабря 2014 года семья в списке отсутствовала. И несмотря на то, что исключение из списков было признано неправомерным, а суд постановил восстановить права семьи Б. в том виде, в котором эти права существовали до их нарушения, администрация своим бездействием лишила указанную многодетную семью оснований претендовать на включение в региональную программу на 2015 год, чем ограничила возможности реализации права на жилище. Несмотря на то, что Уполномоченный указал властям на данное нарушение, они сослались на то, что постановлением Правительства области не предусмотрено внесение изменений в областной сводный список многодетных семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, после его утверждения по состоянию на 1 декабря предшествующего года. Этот аргумент, как минимум, вызывает удивление: исключение граждан из указанного списка (то есть, его изменение в сторону уменьшения количества получателей субсидии в текущем году) возможно, и препятствий к этому органы власти не видят, а восстановление в указанном списке граждан, незаконно из него исключенных, (то есть, изменение списка в сторону увеличения количества получателей субсидии в текущем году) органами власти представляется как не предусмотренное законодательством «изменение списка».

Такой ответ структурного подразделения органа исполнительной власти может быть расценен как формальный подход к разрешению сложившейся ситуации. Ответ дан без учета тех обстоятельств, что право многодетной семьи на жилище было грубо нарушено органами власти, в списках семья отсутствовала не по своей вине, кроме того в процессе трудной и долгой борьбы за восстановление своих прав семья понесла еще одну потерю - во время судебных разбирательств мать потеряла еще не родившегося ребенка в связи с перенесенным стрессом.

К сожалению, семья Б. так и не смогла добиться предоставления субсидии в 2015 году. Не удастся им получить государственную поддержку и в 2016 году: в связи с уменьшением финансирования по данной программе количество семей, которые получают поддержку от государства на улучшение жилищных условий, было значительно сокращено. Кроме того, приоритетным правом на получение субсидии пользуются семьи, в которых воспитываются 7 детей и более. Соответственно, все выделенные средства в 2016 году будут направлены на государственную поддержку именно этой категории многодетных семей. Семья Б., будучи на 1 января 2016 года второй по счету в очереди на субсидию, на сегодняшний день не имеет шансов на получение государственной поддержки в 2016 году.



## Предоставление жилья реабилитированным

В рамках рассмотрения одного из поступивших к Уполномоченному обращений о нарушении права на жилище вскрылся целый клубок проблем, связанных с реализацией права на жилище незащищенных категорий граждан (категории граждан, нуждающихся в социальной защите, установленной Постановлением Правительства области № 9-П).

В ходе проверки, проведенной по обращению гражданки К., было установлено, что органами местного самоуправления в ряде муниципальных образований Ярославской области, в том числе и в городе Ярославле, не реализуются задачи по улучшению условий проживания отдельных категорий граждан, нуждающихся в специальной социальной защите, закрепленные в постановлении Правительства области от 26.01.2011 № 9-п.

Проанализировав нормативные правовые акты, регулирующие отношения по предоставлению специализированного муниципального жилищного фонда в городском округе город Ярославль, можно заключить, что нормотворческая деятельность органов местного самоуправления по рассматриваемому вопросу не соответствует региональному законодательству. Отсутствие контроля за своевременным внесением изменений в муниципальные нормативные правовые акты привело, в частности, к необоснованному отказу К. в предоставлении помещения в муниципальном специализированном жилищном фонде, а равно делает невозможным реализацию прав иных граждан, включенных в перечень нуждающихся в специальной социальной защите, на предоставление жилых помещений.

По результатам проверки Уполномоченным было направлено Заключение в адрес мэрии города Ярославля и муниципалитета города Ярославля о недопустимости нарушения прав граждан и необходимости принятия мер для их восстановления. В Заключении Уполномоченный обратил внимание органов местного самоуправления на необходимость разработки муниципальных нормативных правовых актов, которые должны регулировать вопросы предоставления муниципального специализированного жилищного фонда категориям граждан, нуждающихся в специальной социальной защите. Дело в том, что пока такой порядок не разработан и не утвержден в муниципальном образовании, его жители фактически не знают о существовании у них соответствующего права, не имеют возможности его реализовать, а органы местного самоуправления зачастую не осведомлены о своих обязанностях.

Уполномоченный обратился к Правительству Ярославской области с просьбой взять указанную проблему на контроль и при доработке проекта бюджета Ярославской области на 2016 год и плановые периоды 2017, 2018 годов предусмотреть расходы по обеспечению реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, жилыми помещениями государ-

ственного жилищного фонда Ярославской области, предоставляемыми по договору социального найма. В ответе Правительства было указано, что в настоящее время Правительством области прорабатывается вопрос реализации права реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, а также членов их семей на жилое помещение путем дополнения региональной программы «Стимулирование развития жилищного строительства на территории Ярославской области» задачей «Улучшение жилищных условий реабилитированных граждан», предусматривающей обеспечение жилыми помещениями по договору социального найма.

### «Нежилое» жилье

В работе Уполномоченного по правам человека в Ярославской области находится коллективное обращение граждан, которые оказались практически в безвыходной ситуации. В Ярославле в административном здании бывшего оборонного завода уже в течение 27 лет проживает несколько семей.

*К Уполномоченному по правам человека обратились граждане, проживающие на территории бывшего оборонного завода в административном здании. Люди проживают в доме, принадлежащем ОАО «132 ЦАРЗ», которое в настоящее время уже прекратило хозяйственную деятельность. После акционирования предприятия и ухудшения его экономического положения (в настоящее время идет процедура банкротства) жильцы, занимающие предоставленные им когда-то кабинеты, лишились каких-либо вразумительных перспектив. При этом речь идет не о лицах без определенного места жительства, самозахватом обосновавшихся на территории разорившегося завода, а о пенсионерах, ветеранах данного завода, преимущественно женщины, проживающих там на основании договоров социального найма. Граждане были заселены в это здание в 1987 году временно, на период до предоставления жилья. С 2009 года люди проживают без отопления. Температура воздуха в отдельных помещениях опускается зимой до 3 градусов. В условиях низких температур, которые бывают в регионе, рассматриваемая ситуация вполне может считаться чрезвычайной. Дело осложняется тем, что владельцем данного «жилья», расположенного в заводских помещениях, хозяйственное ведение которыми осуществляется ОАО «132 ЦАРЗ», является Министерство обороны Российской Федерации.*

Обращения лиц, проживающих на заводе, в различные инстанции, включая соответствующие подразделения Министерства обороны, призванные обеспечить соблюдение не только законных прав граждан, подтвержденных неоднократными судебными решениями, но и интересов Министерства обороны как собственника (без отопления здания стремительно ветшают), не дали никаких результатов: люди седьмой год используют для обогрева в жилых помещениях различные приспособления, которые совершенно бесполезны в «офисах» с оконными рамами советских времен при панорамном остеклении – все тепло уходит на улицу, помещения быстро охлаждаются. Холодную воду в неотапливаемом санузле выключать запрещено во избежание ее замерзания в трубах. При сложившейся нагрузке на старую электро-

проводку (по несколько обогревателей в каждом помещении плюс бытовые приборы), подмоченную многочисленными протечками с неремонтируемой крыши, говорить о какой-либо пожарной безопасности не приходится.

Поскольку ключевым участником рассматриваемых правоотношений является Министерство обороны Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Ярославской области было направлено письмо Министру обороны с просьбой о содействии в разрешении данной ситуации. Однако ответ из Министерства обороны, по своей сути, воспроизводит факты, на которые указывается в первичном обращении. Не принесло результатов и обсуждение с руководством Управления Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области вопроса об обязанности ОАО «132 ЦАРЗ» исполнить решение судов о предоставлении услуги по отоплению. Кроме обращения к Министру обороны от имени Уполномоченного по правам человека было направлено ходатайство в Главное управление МЧС России по Ярославской области. В данном ходатайстве содержалась просьба обязать собственника (ОАО «132 ЦАРЗ») обеспечить поддержание соответствующих сетей инженерно-технического обеспечения в надлежащем состоянии во избежание возникновения пожара.

К сожалению, после завершения в марте 2016 года процедуры банкротства ОАО «132 ЦАРЗ» ситуация только ухудшится, поскольку лица, обязанного в соответствии с решением суда предоставить гражданам в указанных помещениях услугу по отоплению, не будет. При этом Министерство обороны, как собственник помещений, не может игнорировать нормы статьи 65 Жилищного кодекса РФ, согласно которой наймодатель жилого помещения по договору социального найма, которым и является Министерство обороны, обязан обеспечивать предоставление нанимателю необходимых коммунальных услуг надлежащего качества, а также нести иные обязанности, предусмотренные жилищным законодательством и договором социального найма жилого помещения.

Рассматриваемая проблема находится не только в плоскости споров об обязательствах и их исполнении сторонами сложившихся правоотношений. Проблема стоит остро и конкретно: люди, на законных основаниях проживающие в жилых помещениях, предоставленных Министерством обороны, седьмой год в условиях российской зимы не имеют тепла.

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области обратился за содействием в восстановлении прав граждан к федеральному Уполномоченному по правам человека. В настоящее время Уполномоченным по правам человека в РФ предпринимаются меры по поиску решений сложившейся ситуации, с целью устранения нарушений жилищных прав граждан направлено обращение в Министерство обороны РФ с просьбой принять безотлагательные меры по разрешению создавшейся ситуации.

Известно, что такие «нежилые» жилые объекты Министерства обороны, которые в настоящее время имеют административно-хозяйственные проблемы, которые «забыты», либо сняты с баланса Минобороны, но не переданы на баланс иным субъектам, существуют практически во всех регионах страны, и далеко не всегда права граждан, проживающих в них, неукоснительно соблюдаются. Очень часто за финансово-хозяйственными передвижками федеральные ведомства забывают, не замечают или не хотят замечать, что на территории их объектов проживают вполне конкретные граждане, часть из которых – дети, пенсионеры и инвалиды, и эти граждане нуждаются не только в юридическом оформлении своего проживания в бывших военных городках или зданиях, принадлежащих(-вших) Министерству обороны, но и соблюдения элементарных прав на достойные условия проживания в своем жилище (наличие электроэнергии, отопления, текущего и капитального ремонта, регистрация граждан по месту жительства в установленном законом порядке – от этого часто зависит реализация других прав граждан, и т.д.). Эта системная проблема требует решения на уровне федеральной власти.

### «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 в своем жилище других граждан.

В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области поступают жалобы на нарушение прав граждан при осуществлении уплотнительной застройки. К данной проблеме Уполномоченный уже привлекал внимание общественности и властей, объясняя необходимость государственной защиты не только права на жилище, но и права на благоприятные условия проживания и на безопасное проживание в своем жилище. Наиболее остро ситуация с точечной застройкой в Ярославской области сложилась областном центре. Производится активная точечная застройка в очень привлекательных для инвесторов – с точки зрения коммерческой выгоды – кварталах в самом центре Ярославля.

Часть проектов точечной застройки непосредственно затрагивает право на благоприятное проживание жителей близлежащих домов. В одном из обращений граждан о проведении точечной застройки в центре города Ярославля содержалась информация, которая еще раз подтверждает необдуманность и даже неправомерность проводимых строительных работ в существующей жилой застройке квартала в городе Ярославле.

*Так, к Уполномоченному поступило обращение гражданина Б., который представлял интересы 80 жителей соседних домов. Граждане жаловались, что строительство нового дома в непосредственной близости от их домов ведется с нарушениями. При этом прокуратура, УФАС и суд встали на защиту жителей, а мэрия города, по мнению людей, в нарушение закона неприкрыто лоббирует интересы застройщика. В 2012 году мэрия города Ярославля предоставила этот земельный участок в аренду коммерческой фирме. Вскоре на площадке появился и строительный забор. Людей беспокоило, что стройка наметилась в небольшом внутреннем дворе, который используется как рекреационная зона жителями сразу четырех домов, у которых другой придомовой территории нет. Здесь же расположена и детская площадка. По площадке проходят сети инженерно-технического обеспечения. Строительная площадка при межевании участка была явно сформирована за счет придомовых территорий. При этом к участию в публичных слушаниях по поводу этого строительства жители не привлекались.*

Граждане обратились за защитой своих прав в надзорные органы, которые поддержали их позицию. В 2013 г. прокуратура г. Ярославля констатировала ничтожность договора аренды земельного участка для строительства. В 2014 г. антимонопольная служба высказала аналогичную позицию, признав при этом мэрию города нарушившей закон «О защите конкуренции». Мэрии было предписано расторгнуть договор аренды земельного участка. Уже после этого мэрия выдала разрешение на строительство, несмотря на то, что суды апелляционной инстанции поддержали позицию УФАС и признали договор аренды незаконным. Но при этом мэрия города неоднократно продляла недействующий договор аренды, что опять же неоднократно признавалось прокуратурой незаконным. Хотя в такой ситуации мэрия обязана была предпринять все меры по прекращению арендатором использования земельного участка. Застройщик продолжает оспаривать решение суда первой инстанции. На сегодняшний день известно, что уже даже Верховный суд подтвердил ничтожность договора, заключенного между мэрией и застройщиком. Однако последний до сих пор не освободил строительную площадку, активно продолжает вести строительство, при этом мэрия никакого действенного влияния на него так и не оказала, участок не был освобожден.

В целом, в Ярославской области застройщики чувствуют себя защищенными. Очень часто их интересы удовлетворяются, несмотря ни на какие условия с точки зрения возможного ограничения или нарушения прав граждан, проживающих в существующей застройке. В регионе 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 не прекращается (иногда даже при наложении судом обеспечительных мер в виде приостановления строительства). Гражда-

нам, 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.

В то же время, как известно, в других регионах имеется опыт сноса незаконно возведенных капитальных строений. Такие меры не только восстанавливают нарушенные права граждан, но и предотвращают подобные нарушения в будущем и, таким образом, способствуют формированию условий для уважения и 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 осуществляться в рамках нормативных документов в градостроительной сфере. 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.

Отдельного внимания со стороны властей заслуживает процедура проведения общественных слушаний по застройке существующих жилых кварталов. Привлечение заинтересованных граждан к обсуждению предлагаемого решения о застройке в существующем квартале должно проводиться своевременно и с соблюдением всех установленных в законодательстве норм. К сожалению, сегодня далеко не всегда при проведении публичных слушаний мы видим предоставление реальных возможностей для местных жителей выразить свое мнение, предоставить в уполномоченные органы предложения или замечания для включения их в протокол публичных слушаний по проектам планировки и межевания территории. Хотя в 2015 году в городе Ярославле состоялся ряд публичных слушаний по вопросам планировки городской территории, на сегодняшний день публичные слушания не стали действенным инструментом взаимодействия органов местного самоуправления и граждан при решении вопросов точечной застройки. Причины могут быть разные - от недобросовестного отношения к работе до возможной заинтересованности в минимальном публичном освещении нового строительства. 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 необходимо включить в градостроительные нормативные акты во избежание рисков формального соблюдения процедуры без привлечения общественности к реальному обсуждению строительства в рамках существующей застройки.



## Проблема бездомности

Не остается без внимания Уполномоченного соблюдение прав тех граждан, которые по тем или иным обстоятельствам лишены в настоящее время жилища и фактически являются бездомными. Вопросы помощи таким гражданам очень актуальны, они требуют всесторонней оценки и всеобщей включенности. Динамика ситуации в этой сфере в ближайшее время приведет к увеличению числа бездомных граждан как из числа коренных жителей региона, так и из числа мигрантов, которым далеко не всегда удается социализироваться в новой для себя среде. На фоне происходящих изменений в социально-экономической сфере, усиления 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 к таким изменениям, 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.

Как показывает практика, чаще всего люди, лишившиеся жилья, не до конца понимают, куда и как они могут обратиться за помощью, не приходят за помощью в государственные и муниципальные структуры. Кто-то просто смирился со своим положением, кто-то потерял социальные связи. Но такие граждане все же обращаются к Уполномоченному за помощью.

Уполномоченный неоднократно привлекал внимание властей к этому вопросу, поддерживал инициативу создания на региональном уровне специализированного учреждения для временного проживания и санитарной обработки лиц без определенного места жительства. На базе такого учреждения указанные лица могли бы получать помимо социальных услуг (проживание, питание, предоставление одежды и предметов первой необходимости) еще и помощь в восстановлении утраченных документов или социальных связей, помощь в трудоустройстве, при необходимости - в определении в учреждения медицинской или социальной помощи и т.п.

На сегодняшний день на территории Ярославской области действует только одно учреждение - «Дом ночного пребывания для лиц без определенного места жительства и занятий города Ярославля», - осуществляющее деятельность по предоставлению ночлега лицам только 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 регистрацию в г.Ярославле. Имеющихся мест не хватает даже для города Ярославля.

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).

В настоящее время идет подготовка к открытию реабилитационного центра для бездомных в Рыбинском муниципальном районе Ярославской области. Активисты благотворительной группы «Дари Добро» добились выделения участка земли на территории Глебовского сельского поселения для строительства центра. По планам общественников, будущие обитатели дома сами будут принимать участие в строительных работах, а по их окончании, займутся выращиванием овощей и содержанием домашних животных. В идеале авторы видят центр как симбиоз фермерского хозяйства и санатория.

Проблему бездомности и права бездомных в 2015 году обсуждали в эфире программы «ИМЕЕМ ПРАВО!». Гостями программы выступили директор Дома ночного пребывания г. Ярославля, представители общественных организаций, осуществляющих всестороннюю поддержку лицам без определенного места жительства в Ярославской области, в течение многих лет помогающих бездомным людям сохранить самое главное свое конституционное право – право на жизнь. Участники программы в прямом эфире обсудили общую ситуацию с бездомностью в Ярославской области, роль власти и общества в ресоциализации людей, попавших в критическую жизненную ситуацию. Вопросов от радиослушателей во время прямого эфира программы поступило очень много, что еще раз подтверждает остроту этой темы и большую заинтересованность общества в ее разрешении.

Органам государственной власти, органам местного самоуправления и общественным организациям необходимо, помимо прочего, уделить достаточное внимание поддержке лиц с так называемым высоким риском бездомности. Это люди, проживающие в ненадежной жилищной ситуации, иногда пожилые или одинокие. При неблагоприятном развитии ситуации такие граждане становятся бездомными, оказавшись жертвами мошенников, нечестных соседей или даже родственников. В подобных 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, не обладают достаточными навыками социальной адаптации, правовыми знаниями и зачастую рискуют оказаться на улице.

2 февраля 2015 года в Ярославской области был организован и проведен круглый стол, посвященный вопросам информационной и методической поддержки организаций и ведомств,



оказывающих помощь лицам без определенного места жительства и лицам, освобожденным из мест лишения свободы. Со-организаторами мероприятия выступили Свердловская региональная социально-ориентированная общественная организация «Право на защиту и помощь» (при поддержке Уполномоченного по правам человека в Свердловской области Татьяны Мерзляковой) и Уполномоченный по правам человека в Ярославской области Сергей Бабуркин. На круглом столе обсудили распространение в Ярославской области лучших практик реализации проектов, направленных на ресоциализацию лиц без определенного места жительства и лиц, отбывших наказание в местах лишения свободы. Такая практика была представлена многолетней деятельностью некоммерческого партнерства «Бюро по трудоустройству лиц попавших в экстремальную жизненную ситуацию», работающего в городе Екатеринбурге и Свердловской области. Участники круглого стола сошлись во мнении о необходимости разработки на региональном уровне пошаговых мер по изменению нормативно-правовой базы в части оказания помощи бездомным, а также алгоритмов установления действующих рабочих связей между органами государственной власти, НКО и получателей социальной помощи – особенно с учетом того, что 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации».

### **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 по-прежнему вызывает много вопросов методика расчета размера платы за коммунальные услуги (в частности, за «будущий» капитальный ремонт, за электроэнергию на общедомовые нужды – ОДН), механизм предоставления и расчета льгот по оплате услуг ЖКХ. 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. По сведениям Прокуратуры Ярославской области, при осуществлении надзорной деятельности в течение 2015 года прокурорами неоднократно пресекались незаконные действия ресурсоснабжающих организаций по прекращению (ограничению) подачи энергоресурсов, приняты меры к устранению нарушений при начислении платы за электроэнергию.

Часто граждане заявляли о том, что обязанность перечисления средств на выполнение капитального ремонта в отдаленном будущем не учитывает всех обстоятельств и интересов граждан. В частности, неоднократно против взносов на капитальный ремонт выступали пожилые жители

Ярославской области. Они говорили о несправедливости при установлении одинакового размера платежа для тех, кто сможет в будущем воспользоваться услугой проведения капитального ремонта, и тех, кто в силу очень преклонного возраста, скорее всего, так и не сможет воспользоваться этой услугой. В регионе велись продолжительные споры по этому вопросу, проводились консультации и совещания, в рамках которых рассматривались варианты учета интересов отдельных категорий граждан при установлении размера взносов за капремонт. Отрадно, что уже в начале 2016 года в Социальный кодекс Ярославской области были внесены изменения, позволяющие пожилым людям рассчитывать на снижение платы за капитальный ремонт. Граждане пожилого возраста могут теперь рассчитывать на компенсацию расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг: с 70-летнего возраста - 50% взноса на капитальный ремонт общего имущества в многоквартирном доме (в пределах социальной нормы площади жилья, установленной законодательством области, исходя из минимального размера взноса на капитальный ремонт, установленного Правительством Ярославской области); с 80-летнего возраста - 100%. Данные меры социальной поддержки предоставляются одиноко проживающим неработающим собственникам жилых помещений или неработающим собственникам жилых помещений, проживающим в составе семьи, состоящей только из совместно проживающих неработающих граждан пожилого возраста.

Безусловно, необходимо продолжать планомерную работу по совершенствованию системы защиты прав граждан при начислении коммунальных платежей. Государственные структуры, ответственные за контроль и надзор в сфере жилищно-коммунального хозяйства, должны совершенствовать практику выявления случаев нарушения прав граждан в этой сфере и восстановления этих прав.

### **Право на землю**

Реализация права на жилище тесно связана с правом на владение, пользование и распоряжение землей.

В рамках обеспечения установленного статьей 36 Конституции РФ права граждан иметь в частной собственности землю, а также в целях реализации мер социальной поддержки отдельных категорий граждан в 2015 году органы государственной власти Ярославской области проводили работу по предоставлению из собственности Ярославской области в собственность граждан бесплатно земельных участков в соответствии с Законом Ярославской области от 27 апреля 2007 года № 22-з «О бесплатном предоставлении в собственность граждан земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности». Всего из собственности Ярославской области гражданам бесплатно предоставлен 21 земельный участок, в том числе: 1 земельный участок – молодой семье – участнику целевой программы по поддержке молодых семей; 3 земельных участка

– молодым семьям, выбывшим из целевых программ по поддержке молодых семей; 17 земельных участков – гражданам, признанным потерпевшими от действий (бездействия) застройщиков на территории Ярославской области. В связи с внесением изменений в Земельный кодекс РФ с 1 марта 2015 года органами, уполномоченными на бесплатное предоставление земельных участков в собственность многодетным семьям, являются органы местного самоуправления муниципальных образований области, то есть администрации городских, сельских поселений или городских округов. В рамках исполнения данных полномочий гражданам, имеющим трех и более детей, в Ярославской области бесплатно было предоставлено в собственность 396 земельных участков. Всего на учет с целью бесплатного получения в собственность земельного участка состоят 1647 многодетных семей.

Кроме того, органами прокуратуры предприняты меры по расширению возможности государственной поддержки многодетных граждан в части предоставления бесплатных земельных участков. В частности, по предложению прокуратуры области в план законодательных инициатив был включен и затем принят Ярославской областной Думой закон, который утвердил механизм реализации многодетными семьями, принятыми на учет, права на однократное бесплатное предоставление земельного участка, независимо от последующего достижения детьми совершеннолетия.

Из поступивших к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2015 году обращений 2,1% (20 обращений) составили обращения о нарушении права на землю, что в два раза меньше, чем в предшествующем году. В большинстве случаев гражданам требовалась консультационная поддержка, разъяснения о порядке обращения в уполномоченные государственные или муниципальные органы для реализации или защиты права на землю. Чаще всего гражданам разъяснялся порядок судебной защиты их права, так оно оспаривалось соседями или родственниками. Но часть обращений были связаны с тем, что граждане не могут получить земельный участок от государства или органов местного самоуправления в собственность в соответствии с теми или иными нормативными правовыми актами.

*Так, к Уполномоченному обратилась гражданка П., которая пожаловалась на то, что органы местного самоуправления отказывают ей, как инвалиду, в предоставлении места для установки металлического гаража в непосредственной близости от дома. Местные власти свой отказ мотивируют отсутствием проекта межевания территории в квартале, где расположен жилой дом заявительницы. Проект не разработан и не утвержден, в связи с этим «выделить земельный участок не представляется возможным». Причина отсутствия межевого плана – отсутствие средств для его выполнения в бюджете города.*

Вместе с тем, в соответствии с ч. 7 ст. 15 Федерального закона от 24.11.1995 N 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» в рамках обеспечения беспрепятственного доступа инвалидов к объектам социальной, инженерной и транспортной инфраструктур предусмотрено, что места для строительства гаража или стоянки для технических и других средств передвижения предоставляются инвалидам вне очереди вблизи места жительства с учетом градостроительных норм. При этом законодатель не устанавливает зависимость реализации данного права от тех или иных дополнительных условий, например, от наличия или отсутствия финансовых возможностей по созданию проекта межевания территории. Уполномоченный направил в органы местного самоуправления Заключение с рекомендациями о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав и свобод граждан, предотвращению подобных нарушений в дальнейшем, в настоящее время они находятся на рассмотрении

\*\*\*

Можно с уверенностью сказать, что право человека на жилище, право на землю – одни из тех прав, реализация которых жизненно необходима каждому гражданину. 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.

## 6. Право на социальное обеспечение

Право граждан на социальное обеспечение – одно из основных прав, гарантированных государством. Это, по сути, форма государственной защиты и поддержки, которая оказывается тем гражданам, кто не может по тем или иным причинам в полной мере самостоятельно обеспечить себя всем необходимым для жизни, для лечения, образования детей и т.п. Это помощь пенсионерам, инвалидам, ветеранам, сиротам, многодетным семьям, одиноким родителям. Право на социальное обеспечение имеет под собой гуманистические начала общемирового, международного правового поля. В статье 25 Всеобщей декларации прав

человека сказано: «Каждый человек имеет право 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 Ярославской области, по информации регионального департамента труда и социальной поддержки населения, в 2015 году предоставлены меры социальной поддержки по 63 видам выплат около 420 тысячам жителей региона. Общая сумма расходов на меры социальной поддержки в Ярославской области составила 5 млрд. 655,4 млн. руб. (в том числе 1 млрд. 555,7 млн. руб. за счет средств федерального бюджета).

В 2015 году в Ярославской области проводилась работа по оказанию социальной поддержки малообеспеченным и незащищенным слоям населения. В 2015 году 4334 семьям с детьми, оказавшимся в трудной жизненной ситуации, была оказана социальная помощь на общую сумму более 37 млн. рублей, в том числе помощь на основе социального контракта была оказана 282 семьям на сумму более 6 миллионов рублей. Часть средств выделялась из бюджета области в помощь гражданам на развитие подсобного хозяйства, часть – на развитие индивидуальной трудовой деятельности, на предоставление услуг, направленных на выход семьи из трудной жизненной ситуации, часть - на иные мероприятия, направленные на преодоление трудной жизненной ситуации. 1,6 тыс. учащихся общеобразовательных организаций из малоимущих семей получили единовременную выплату к началу учебного года - всего на сумму более 22 млн. рублей.

В то же время, к Уполномоченному в 2015 году поступило 159 обращений (16,7%) с жалобами на неудовлетворительное исполнение государством обязанности по социальному обеспечению граждан. Это несколько выше, чем в 2014 году, когда доля таких обращений составила 12,3% от общего числа обращений. При этом, как видно из приведенных ранее результатов социологического исследования, 18,2% респондентов считают, что в Ярославской области не соблюдается право на социальное обеспечение.

В последние годы восприятие и реализация гражданами их права на социальное обеспечение осложняется тем, что сфера эта сама по себе претерпевает достаточно серьезные изменения. Меняются подходы, стратегические линии в системе государственных гарантий, меняется и корректируется законодательство, перераспределяются полномочия и ответственность в системе государственных гарантий материальной и иной социальной помощи.

### Пенсионное обеспечение

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 расче-

тов, 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.

Периодически возникают ситуации, когда различные государственные органы и ведомства по-разному трактуют те или иные НПА в этой сфере. Поэтому, во избежание спорных ситуаций, а также нарушений прав граждан, государственные органы 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 короткие 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.

Поступают к Уполномоченному обращения и от тех, кто не может сегодня реализовать свое право на пенсионное обеспечение, так как на момент распада СССР проживал и трудился не на территории РФ. А сейчас, вернувшись на историческую родину, эти люди сталкиваются с проблемой исчисления пенсионных выплат и не согласны с их размером.

*Так, к Уполномоченному обратилась пенсионерка Ш., 1954 года рождения, проживавшая ранее на территории Эстонии, где она трудилась 21 год, а позднее переехавшая в Ярославскую область, где она работала еще 4 года до достижения пенсионного возраста. Несмотря на то, что общий стаж гражданки Ш. перед выходом на пенсию составил 25 лет, пенсию она получила очень маленькую, на такую пенсию, по словам заявительницы, «даже существовать невозможно». «Я работаю с 16 лет, а в старости меня моят голодом», - пишет в своем обращении Ш.*

По результатам проверки выяснилось, что действия Пенсионного фонда РФ не нарушают права гражданки Ш. В фонде разъяснили, что годы, которые Ш. работала на территории Эстонии в общий стаж для расчета пенсии ей не засчитали, так как нет документально подтвержденных сведений об этих годах трудовой деятельности из Государственного архива Эстонии. После вступления в силу изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в РФ» орган, осуществляющий пенсионное обеспечение, не вправе требовать у



заявителя документы, необходимые для установления и выплаты пенсии и находящиеся в распоряжении государственных органов, органов местного самоуправления либо подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления организаций. Это положение закона касается государственных и муниципальных органов на территории России. Но в указанном случае часть информации, необходимой для начисления пенсии с учетом всех лет трудового стажа заявительницы, находится в распоряжении иностранных государственных органов. Нужно отдать должное, Пенсионный фонд РФ даже сделал самостоятельный запрос в Государственный архив Эстонии. Но в официальном ответе иностранного органа было указано, что выдача архивных справок о заработной плате в Эстонской Республике осуществляется на платной основе и исключительно по поданному лично гражданином заявлению.

Таким образом, на сегодняшний день Ш. оказалась заложницей ситуации, когда, имея более чем скромную пенсию, она должна, согласно иностранному законодательству, самостоятельно и на платной основе получать сведения о своем стаже на территории бывшей советской республики. Таких расходов она себе просто не может позволить, так как вся пенсия уходит на оплату коммунальных платежей, питания и на лекарства. Нарушения прав со стороны российских государственных органов в ситуации с Ш. нет. Нет этого нарушения и со стороны эстонских государственных органов. С формальной точки зрения каждого отдельно взятого государства – право гражданина не нарушено. Но фактически есть гражданин, лишенный своего права на пенсионное обеспечение в соответствии с его трудовым вкладом в развитие государства.

В похожей ситуации оказался и обратившийся к Уполномоченному гражданин С.

*В 1986-1991 годах С. с семьей проживал в Казахской ССР в г. Семипалатинске. Данная территория ранее, как известно, в результате воздействия ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне была в определенной мере заражена радиацией. И даже для тех, кто жил там в 1980-х годах, проживание не было полностью безопасным. Семья С. в 1994 году получила в Республике Казахстан удостоверения о том, что ими получено радиационное облучение в годы проживания в Семипалатинске. Когда С., гражданин России, проживающий теперь в Ярославской области, обратился с указанными документами в органы социальной защиты для получения тех социальных гарантий, которые предусмотрены для категории граждан, получивших дозу радиации, ему ответили отказом, сославшись на то, что Россия не включила город Семипалатинск в перечень населенных пунктов бывшей Казахской ССР, подвергшихся радиационному воздействию. И удостоверения С. и членов его семьи о полученной дозе радиации не имеют на территории РФ юридической силы.*

Вновь налицо рассогласованность действий двух государств на территории бывшего СССР. Одной из основных проблем при попытках С. защитить свои права стало то, что на сегодняшний день между Россией и Казахстаном уже отсутствует двустороннее соглашение о взаимном признании документов, выданных гражданам, подвергшимся радиационному воздействию. То есть, с одной стороны, государство, на территории которого гражданин получил облучение, признает этот факт юридически. Это порождает у гражданина определенные права на социальное обеспечение. Но, с другой стороны, Россия не признает факт облучения и вызванных им хронических заболеваний, при лечении которых граждане нуждаются в социальной поддержке со стороны государства. Отрадно, что после долгих и трудных попыток С. защитить свои права самостоятельно и с помощью Уполномоченного, наконец, удалось добиться судебного решения, принятого в пользу гражданина. Суд обязал государственные органы провести на территории РФ экспертизу, которая подтвердит суммарную (накопленную) эффективную дозу облучения, полученную в результате ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне.

Подобные тупиковые ситуации вскрывают целый пласт проблем с установлением пенсионного или иного социального обеспечения российским гражданам, которые ранее трудились или проживали на территории всего СССР, а впоследствии оказались на территории России, но как будто «без стажа» или «без облучения». Все сведения об их трудовой деятельности на территории бывших советских республик становятся для указанных граждан почти «недоступными», так как поехать туда, сделать платный запрос выписки из архива для них достаточно тяжело с материальной точки зрения, а без этих сведений российская пенсионная система не может учесть те годы трудового стажа. Получается замкнутый круг. Государство, которому эти люди отдали почти все годы своей трудовой деятельности, больше не существует. Права на социальное обеспечение по месту жительства в настоящее время есть, но реализованы они быть не могут. То есть право нарушено, но нарушение это скорее лежит не на уровне государственного обеспечения, на уровне межгосударственного взаимодействия стран, входивших ранее в СССР. Есть необходимость разработки механизма взаимного сотрудничества государств в сфере предоставления сведений о трудовом стаже граждан СССР с целью неукоснительного соблюдения права граждан на социальное обеспечение. Это поколение, трудовая деятельность и жизнь которого пришлось и на период существования СССР и на период постсоветского времени, фактически стало заложником исторических реалий, потеряв при этом часть своих прав.

С вопросом гарантированного государством пенсионного обеспечения тесно связана еще одна проблема, которая требует разрешения на федеральном уровне.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Ч., которая столкнулась с тем, что с ее социальной пенсии (равной прожиточному минимуму) в рамках исполнительного производства служба судебных приставов удерживает средства в размере 50%. Для пенсионера это критично, «денег и так ни на что не хватает», - пишет заявительница. После ее обращения в УФССП с заявлением размер удержания снизился до 20%. Но у заявительницы возник вопрос: не являются ли данные действия судебных приставов нарушением ее прав, так как в законодательстве установлено, что взыскание по исполнительным производствам не может быть обращено на «продукты питания и деньги на общую сумму не менее установленной величины прожиточного минимума самого должника и лиц, находящихся у него на иждивении». А после всех удержаний службой приставов на руки Ч. получает сумму, которая гораздо ниже прожиточного минимума.*

В результате проверки Уполномоченным была выявлена необходимость внесения изменений в Федеральный закон «Об исполнительном производстве». В настоящее время соответствующие предложения Уполномоченным направлены с целью защиты прав граждан в Ярославскую областную Думу. Рекомендации по изменению законодательства изложены в соответствующем разделе настоящего доклада.

### **Социальная помощь гражданам**

В 2015 году в регионе органами государственной власти продолжилась работа по совершенствованию предоставления социальной помощи гражданам. Была обеспечена в полном объеме реализация механизмов предоставления гражданам услуг в сфере социального обслуживания населения в соответствии со вступившим в силу с 01.01.2015 федеральным законом от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации». В 2015 году 180 тыс. жителей области получили более 2 млн. услуг учреждений социального обслуживания населения, в том числе: около 4300 граждан пожилого возраста и инвалидов стали клиентами домов-интернатов, в том числе 208 детей-инвалидов – в ГБУ СО ЯО Гаврилов-Ямский детский дом-интернат для умственно-отсталых детей»; более 150000 человек получили услуги комплексных центров социального обслуживания населения: обслуживание на дому, социально-медицинскую реабилитацию, услуги отделений временного проживания и дневного пребывания, срочное социальное обслуживание; более 25000 человек стали клиентами социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних и отделений помощи семье и детям комплексных центров социального обслуживания.

В 2015 году завершено исполнение Плана оптимизации сети учреждений социального обслуживания населения. Были закрыты и перепрофилированы 113 мест в 9 отделениях временного проживания, открыты и отремонтированы 158 мест в 6 отделениях временного проживания. Также осуществлен капитальный ремонт в двух детских социозащитных учреждениях. Был введен в эксплуатацию новый спальный корпус Гав-

рилов-Ямского дома-интерната для престарелых и инвалидов на 62 места. В рамках соглашения с Пенсионным фондом РФ начато строительство спального корпуса с очистными сооружениями и газовой котельной Кривецкого дома-интерната (Мышкинский муниципальный район).

Работа региональных властей в этом направлении продолжается, рассматриваются возможности дальнейшего совершенствования системы оказания гражданам социальной помощи.

Но все же встречаются периодически и нарушения прав граждан в сфере социального обеспечения. Например, по сведениям прокуратуры, в 2015 году прокурорами в Ярославской области неоднократно осуществлялась судебная защита социальных прав ветеранов, инвалидов, многодетных семей, несовершеннолетних и молодежи, включая детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Всего в суды области в интересах указанной категории граждан было направлено 500 исковых заявлений на общую сумму 1712 тыс. руб. Кроме того, по требованию прокурора Дзержинского района решением суда на Департамент соцподдержки мэрии г. Ярославля возложена обязанность предоставить многодетной семье, с 2005 г. проживающей в г. Ярославле, но имеющей регистрацию по месту пребывания, бесплатный проезд на внутригородском общественном транспорте (прокурор в суде отметил, что семья проживает на территории Ярославля с 2005 года, а в настоящее время имеет регистрацию по месту пребывания до 2019 года; в течение нескольких лет дети посещают образовательные учреждения на территории города, а их родители имеют постоянное место работы в Ярославле, соответственно, семья имеет право на получение всех социальных льгот, предусмотренных в данном муниципальном образовании); по заявлению прокурора Ярославского района многодетная семья в составе 7 человек восстановлена в списке получателей жилищной субсидии; по заявлениям Рыбинского городского прокурора установлены факты работы граждан-пенсионеров в годы Великой Отечественной войны для присвоения соответствующего статуса.

### **Права многодетных семей**

С решениями властей, которые носят неоднозначный характер с точки зрения соблюдения прав человека, сталкиваются и многодетные семьи. Причем в некоторых ситуациях есть основания говорить о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти зачастую изыскивают возможности отказа гражданам, а не защиты их прав.

*К Уполномоченному обратилась многодетная мать З., которая после рождения 3-го ребенка безуспешно пыталась реализовать свое право на получение регионального «семейного капитала». Причиной отказа уполномоченных органов Ярославской области послужило то основание, что у З. и одной из ее дочерей отсутствует регистрация по месту жительства на территории Ярославской области. При этом З. с семьей постоянно в течение длительного вре-*

*мени проживает в Ярославской области, дети посещают местные образовательные учреждения, З. и ее муж давно работают на постоянной основе в нашем регионе (при этом сама З. является муниципальным служащим).*

Из анализа норм законодательства можно сделать вывод, что регистрация по месту жительства не входит в понятие места жительства и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт проживания гражданина в определенном месте. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основании других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета. После долгих разбирательств и волокиты стало понятно, что данных фактов для администрации муниципального района недостаточно. Заявительница в судебном порядке установила юридический факт постоянного проживания на территории Ярославской области, что дало ей возможность использовать свое право на получение материального капитала. Но при повторном обращении в органы местного самоуправления, получила снова отказ: оказывается, теперь истек срок, установленный законом для обращения за указанным видом материальной поддержки многодетных семей. Фактически именно из-за бюрократической волокиты З. была лишена своего законного права на получение положенных ей денежных средств. Данный отказ органов власти гражданке З. был расценен Уполномоченным как незаконный: первоначальное обращение З. было подано в срок, установленный законодательством, но ей было неправомерно отказано в реализации имеющегося у нее права на получение регионального семейного капитала. По результатам проверки Уполномоченным было принято решение о направлении заключения о необходимых мерах по восстановлению нарушенных прав в администрацию муниципального района, но местная власть не согласилась выводами Уполномоченного. В настоящее время готовятся документы для отстаивания нарушенного права в суде.

### **Обеспечение больных льготными лекарственными средствами и техническими средствами реабилитации**

Не первый год в Ярославской области одним из самых «горячих» и проблемных вопросов реализации прав граждан на социальную поддержку со стороны государства является обеспечение больных льготными лекарственными средствами и техническими средствами реабилитации (ТСР). К Уполномоченному неоднократно обращались граждане, которые не могут в течение длительного времени получить необходимые им бесплатные лекарственные средства, а также средства реабилитации. Такие же обращения поступают и в прокуратуру Ярославской области. Иногда проверки прокуратуры выявляют нарушение прав граждан и заканчиваются постановкой вопроса о возбуждении уголовного дела.

*Так, по результатам проверки, проведенной прокуратурой Ленинского района г. Ярославля, выявившей нарушения при поставке средств реабилитации с заниженными техническими*

*характеристиками, материалы направлены в следственный орган для решения вопроса о возбуждении уголовного дела по признакам состава преступления, предусмотренного ч.3 ст.30, ч.3 ст.159 УК РФ.*

По данному факту проводится доследственная проверка. По требованиям прокуроров на региональное отделение Фонда социального страхования возлагалась обязанность обеспечить в соответствии с медицинскими показаниями граждан-инвалидов средствами реабилитации, выплатить компенсацию за самостоятельно приобретенные средства реабилитации, обеспечить путевками на санаторно-курортное лечение.

Проблемные вопросы обеспечения инвалидов техническими средствами реабилитации и пути их решения стали предметом обсуждения на прошедшем в Ярославле совместном совещании Фонда социального страхования РФ и Всероссийского общества инвалидов с участием регионального отделения Фонда и областных организаций всероссийских сообществ инвалидов. Непростая экономическая ситуация, сложившаяся в целом по стране, затронула и сферу, связанную с социальной поддержкой и реабилитацией людей с ограниченными возможностями здоровья. По данным Минтруда, еще в 2014 году техническими средствами реабилитации были обеспечены менее 80% российских инвалидов. Выделенные в текущем году на эти цели бюджетные средства региональные отделения Фонда, в том числе Ярославское, направляют в первую очередь на закупку средств реабилитации для очередников прошлого года. Особенно остро в области стоит проблема обеспечения инвалидов подгузниками и абсорбирующим бельем. Ситуация осложняется тем, что потенциальные поставщики данной продукции не участвуют в аукционах, проводимых ярославским отделением ФСС в соответствии с законом о контрактной системе в сфере закупок. В начале 2015 года ФСС трижды пытался провести конкурс на закупку подгузников, и все три раза поставщики его просто проигнорировали. Подобная ситуация привела к тому, что в трети российских регионов, в том числе в Ярославской области, тяжелобольные люди, инвалиды, которым обязаны предоставлять бесплатное абсорбирующее белье и подгузники, три месяца их не получали. При этом, по словам зампреда правления Фонда социального страхования России А. Кошелева, в большинстве регионов проблем не возникло: там торги прошли без сбоев. А в некоторых регионах закупки были произведены по ценам ниже прошлогодних. В сложившейся в Ярославской области ситуации не исключается и возможность сговора поставщиков с целью навязывания более высоких цен. Так, по сравнению с прошлым годом рост цен на подгузники в Ярославской области составил от 42 до 91%. Данная проблема даже стала предметом рассмотрения в УФАС Ярославской области. По остальным техническим средствам реабилитации вопрос так остро не стоит - торги по закупкам инвалидных колясок, протезов, других изделий идут практически без сбоев.



Кроме того, процедура приобретения лекарств и средств реабилитации сопряжена с определенными 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 из-за сложности и длительности закупочных процедур? Эти проблемы уже носят длительный характер, касаются вопроса соблюдения прав широкого круга лиц и не могут оставаться без внимания государства. Это то, над чем необходимо работать на федеральном уровне – пересмотреть подход к планированию бюджетных затрат, к срокам проведения закупочных процедур ФСС для приобретения средств реабилитации для инвалидов, наладить бюджетный процесс, чтобы средства Фонду из федерального бюджета поступали без опоздания. Наличие права всегда должно не только подкрепляться имеющими государственными гарантиями его реализации, но и реально действующим механизмом, работающим бесперебойно. Иначе мы не можем говорить о соблюдении права указанных граждан на социальное обеспечение.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Г., которая пожаловалась на то, что ее родственнице, инвалиду I группы, которой уже 91 год, не предоставляют в срок положенные по программе социального обеспечения инвалидов средствами реабилитации подгузники для лежачих больных. Поставки осуществляются с нарушением сроков, в меньшем объеме, формируется, «задолженность» со стороны государства. «Инвалиды ждут, когда пройдут конкурсы, аукционы, подписаны контракты, соглашения...». Кроме того, в случае приобретения подгузников родственниками инвалидов за собственный счет, они в дальнейшем сталкиваются с проблемой получения компенсационных выплат от Фонда социального страхования. Суммы компенсаций при этом в разы меньше стоимости подгузников в аптечной сети региона. И это тоже становится проблемой для инвалида и его родственников. «Объясняют: причина – нет денег. А почему у инвалида должны быть такие деньги?». Причем заявительница обращает внимание на то, что несвоевременная поставка подгузников и иных средств реабилитации инвалидам стала уже распространенным явлением в регионе, что приводит к нарушению прав большого числа лиц. «Фонд социального страхования защищен и недоступен для инвалидов I группы, так как они обездвижены, немощны и защитить свои права не могут!»*

Уполномоченный, в свою очередь, уже неоднократно обращал внимание на недопустимость отступления от государственных гарантий при реализации прав таких уязвимых слоев населения, как инвалиды и ветераны. Действительно, государство гарантирует инвалидам проведение реабилитационных мероприятий, получение технических средств и услуг, предусмотренных федеральным перечнем реабилитационных мероприятий, технических средств реабилитации и услуг, предоставляемых инвалиду за счет средств

федерального бюджета. ФСС является исполнительным органом для реализации данной государственной услуги. Но, к сожалению, в работе системы социального страхования граждан в РФ действительно имеют место проблемы в части обеспечения граждан техническими средствами реабилитации.

Чаще всего заболевание, имеющееся у гражданина, или его физическое состояние требуют незамедлительной медикаментозной терапии, либо нужна постоянная (поддерживающая) лекарственная терапия при наличии хронического заболевания, либо постоянно (без перерывов на невозможность поставки) нужны те или иные технические средства реабилитации. Когда гражданам говорят о том, что нет возможности предоставить бесплатные лекарства или средства реабилитации по причине их отсутствия (не проведены торги), 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. Это очень весомая сумма для бюджета инвалида или его родственников. В связи с этим предусмотрена компенсация затрат на приобретение ТСР. При том, что государством гарантируется компенсация указанных затрат, возмещение фактически происходит не в размере потраченных средств, а с учетом цен, установленных федеральными органами власти на соответствующие средства реабилитации, которые, в свою очередь, основываются на данных ранее заключенных государственных контрактов. При этом почему-то не учитывается то, что при заключении государственных контрактов на многомиллионные суммы поставщики чаще всего по результатам конкурентных процедур могут себе позволить поставку товаров (средств реабилитации) в адрес Фонда социального страхования по оптовым ценам, а когда граждане приобретают указанные средства реабилитации в розничной сети, то цена для них получается далеко не оптовая – она в 2-2,5 раза превышает размер той компенсации, которую впоследствии можно получить от государства. Граждане оказываются в невыгодном положении – они потратят больше, чем впоследствии получат. В результате бесплатные лекарства и средства реабилитации становятся для граждан фактически 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 - в течение длительного периода граждане сами покупают себе средства реабилитации и лекарства.

Вступившие в силу в 2015 году изменения законодательства о социальной защите инвалидов также повлияли на возможность граждан получить компенсационные выплаты. С 01 января 2015 г. эндопротезы были исключены из федерального перечня технических средств реабилитации, которыми инвалид обеспечивается за счет средств ФСС. Если ранее инвалид мог получить через

ФСС компенсацию расходов, понесенных им на приобретение эндопротезов, то с 01 января 2015 года бесплатное эндопротезирование осуществляется только в рамках оказания высокотехнологичной медицинской помощи. Это значит, что если инвалид выбирает вариант эндопротезирования с использованием самостоятельно приобретенного эндопротеза, то данные расходы инвалиду не компенсируются. Заложниками данной ситуации оказались инвалиды, которые не успели реализовать свое право на получение компенсации расходов на приобретение эндопротезов (и расходных материалов к ним) в 2014 году и обратились за возмещением расходов уже после вступления в силу изменений в законодательстве, т.е. в 2015 году.

*Так, в 2015 году Ленинским районным судом г. Ярославля было рассмотрено дело по иску инвалида о компенсации расходов на приобретение эндопротеза тазобедренного сустава в размере 80 тыс. рублей. Установка эндопротеза осуществлялась в Госпитале ветеранов войн в марте 2014 года. В ИПР инвалида не были внесены реабилитационные мероприятия по эндопротезированию, в связи с чем ФСС отказался компенсировать данные расходы инвалида. Региональный департамент здравоохранения и фармации в судебных заседаниях поддержал инвалида в части реализации права гражданина на возмещение расходов за счет средств ФСС, несмотря на отсутствие надлежаще оформленной ИПР инвалида и обращение инвалида за компенсацией только в 2015 году – после изменений в законодательстве, которые лишили инвалида возможности компенсировать данные расходы за счет средств ФСС.*

Отрадно, что суд принял решение в пользу инвалида, поскольку эндопротезирование было проведено в 2014 году (до изменений в законодательстве), и инвалид не мог быть лишен права на компенсацию расходов за счет средств ФСС только по причине ненадлежащего оформления ИПР и позднего обращения в ФСС за компенсацией.

В любом случае, даже наличие практики возмещения затрат на 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 незащищенных групп населения лекарствами и техническими средствами реабилитации.

### **Права граждан при установлении инвалидности**

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. Практически все жалобы граждан связаны с отказом в установлении группы инвалидности, либо с заменой группы инвалидности на другую. Каждый из таких случаев достаточно сложен и индивидуален. Но все гораздо сложнее и глубже, чем может показаться на первый взгляд: только узкоспециализированные специалисты могут оценивать особенности здоровья каждого из тех, кто обратился за установлением группы инвалидности.

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 у них того или иного заболевания. То есть фактически в большинстве случаев у граждан, не вчитывающихся 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 функциональные нарушения выражены незначительно и не ведут к ограничению категорий жизнедеятельности. А наличие только нуждемости в социальной защите не является основанием, достаточным для признания гражданина инвалидом.

По результатам проведенных Росздравнадзором проверок установлено, что зачастую 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. Так, из общего числа освидетельствованных в ярославских бюро МСЭ в 2015 году граждан (23,7 тыс. человек) лишь 0,09% (21 человек) обратились с исками в суд для оспаривания решения бюро МСЭ. Только 1 из этих исков был удовлетворен. И данное разбирательство не было связано с вопросом установления инвалидности. Речь шла о признании решения бюро МСЭ от 2005 года незаконным в части изменения причинной связи инвалидности гражданину Г. с «инвалидность связана с аварией на ЧАЭС» на «общее заболевание». В Федеральное бюро МСЭ обжаловали решения в 2015 году 206 человек из нашего региона (0,9% от освидетельствованных в бюро в 2015 году). По результатам рассмотрения отменено лишь 11 решений Главного бюро МСЭ по Ярославской области.

Также стоит отметить, что в рамках работы бюро МСЭ выявляются и необоснованные направления граждан на медико-социальную экспертизу. Так, показатель не признанных инвалидами при первичном освидетельствовании составил по всем возрастам 20,9%, что несколько ниже пока-

зателя 2014 года, в основном за счет статистики по взрослому населению. В то же время, показатель не признанных инвалидами при первичном освидетельствовании несовершеннолетних ежегодно растет.

Что касается обращений граждан в отношении работы бюро МСЭ, то проверки, проведенные Уполномоченным по заявлениям граждан, 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 обжалования решений бюро МСЭ, по механизмам судебной защиты их прав на установление группы инвалидности или сохранение группы инвалидности без изменений.

Сталкиваются граждане и с другой проблемой – с доступностью государственной услуги медико-социальной экспертизы для населения. В 2015 году было закрыто бюро медико-социальной экспертизы в одном из крупных городов региона – Переславле, и переславцы отнесены к бюро, которое находится в областном центре. Это вызвало волну негодования со стороны людей с ограниченными возможностями. Теперь чтобы добраться до Ярославля из отдаленных уголков Переславского района и вернуться домой, одного дня не хватает. Приходится искать транспорт, ночлег. Как отметил член правления Переславского общества инвалидов, «даже проделать путь из Кубринска до Ярославля - 230 километров с пересадками. Для сельских жителей это и финансовые проблемы. За один день можно не управиться. Получаются для инвалидов проблемы непреодолимые. Это бездушные просто». В Переславле и районе около пяти с половиной тысяч инвалидов. Но бюро было решено закрыть, так как взрослое население Переславского округа составляет 50 тысяч. По нормам, установленным в НПА, полноценное бюро МСЭ формируется в расчете на 70-90 тысяч населения. Руководство Ярославского ГБ МСЭ обещало организовать регулярные выездные приемы инвалидов в городе Переславле, тяжелооболным обеспечить заочные приемы, то есть без присутствия инвалидов, только по документам. С учетом сложившейся ситуации важно обеспечить неукоснительное соблюдение прав граждан, проживающих в Переславском районе, на доступность медико-социальной экспертизы.

19 марта 2015 года в Москве в Федеральном бюро медико-социальной экспертизы состоялась рабочая встреча уполномоченных по правам человека в российских регионах с участием представителей Министерства труда и социальной защиты РФ. На встрече обсуждались вопросы соблюдения прав граждан при проведении медико-социальной экспертизы, а также формирование предложений по совершенствованию этой системы. Кроме того, на встрече были затронуты вопросы реабилитации инвалидов, информационная работа с гражданами-инвалидами в целях своевременного доведения до них актуальной информации, обеспечение инвалидов жильем, реализация государственной

программы «Доступная среда» в регионах России.

### Формирование доступной среды для инвалидов

В Ярославской области, как уже обращал внимание Уполномоченный, организация доступной для инвалидов общественной среды требует отдельной тщательной проработки. Региональная программа «Доступная среда» на 2012 – 2015 годы утверждена постановлением Правительства области от 10.10.2011 № 770-п во исполнение государственной программы Российской Федерации «Доступная среда» на 2011-2015 годы и полностью соответствует ей по целям, задачам и основным направлениям реализации. В настоящее время участие в областной программе принимают 12 органов исполнительной власти региона и все муниципальные районы и городские округа области. В 2015 году объем финансирования программы составил более 98 млн.руб., в том числе средства федерального бюджета 56,5 млн. руб. (из них средства Министерства образования и науки Российской Федерации – 15,2 млн. руб.), средства областного бюджета 39,5 млн. рублей, средства муниципальных образований 2,1 млн. руб. В Ярославской области в реестр приоритетных объектов включены 314 социальных объектов (119 государственных и 195 муниципальных), из них адаптированы 275 объекта (104 государственных, 171 муниципальных):

По состоянию на 01.01.2016	Объекты в реестре	Адаптированы
объектов здравоохранения	33	33
объектов образования	69	58
объектов социальной защиты населения	54	52
объектов культуры	90	80
объектов транспортной инфраструктуры	7	1
объектов физической культуры и спорта	13	13
объектов молодежной политики	11	11
объектов занятости населения	14	12
административных зданий	22	15
объектов сферы услуг и торговли	1	0
	<b>314</b>	<b>275</b>

В 2015 году для обеспечения доступности транспортных услуг приобретен 1 низкопольный автобус общественного транспорта, оборудованных аппарелью для посадки, 3 единицы спецавто-транспорта с подъемными устройствами для учреждений социальной защиты населения.

В 2015 году оборудовано 9 объектов жилищного фонда и дворовых территорий для инвалидов с ограниченными возможностями передвижения.

Необходимо и дальше работать в этом направлении. Необходимо проводить дальнейшее переустройство тротуаров, пешеходных дорожек и переходов на автодорогах в местах движения маломобильных групп населения к объектам социальной значимости. Стоит вопрос об адаптации указателей маршрутов движения пассажирского транспорта, размещаемых на бортах и лобовом стекле, для слабовидящих людей. По предложению общественной организации слабовидящих



при участии офтальмологов подготовлены соответствующие рекомендации, которые планируется направить перевозчикам. Отдельного внимания требует формирование доступной среды для детей-инвалидов. Для них необходимо специально оборудовать школьные здания. В рамках областной программы «Доступная среда» такие работы будут проведены в школе № 72 областного центра.

В то же время, органы прокуратуры на протяжении 2015 года неоднократно указывали органам местного самоуправления на недостаточность мер по формированию доступной среды в муниципальных районах и городах области. Так, в сфере формирования безбарьерной среды для инвалидов и других маломобильных групп населения прокурорами Мышкинского и Пошехонского районов области направлены заявления о возложении на органы местного самоуправления обязанности обеспечить доступность для инвалидов по зрению к информации, размещенной на официальных сайтах муниципальных образований в сети «Интернет», а также обязать хозяйствующие субъекты оборудовать объекты социальной инфраструктуры пандусами. Прокуратура Кировского района города Ярославля установила, что в нарушение законодательства вход в здание Главпочтамта не обустроен пандусами. Был направлен иск в Кировский районный суд Ярославля. Решением суда требования прокуратуры удовлетворены в полном объеме. В 2015 году собственник исполнил решение суда и оборудовал вход в здание пандусом. В регионе остается много объектов, которые не адаптированы для инвалидов: школы, магазины, аптеки, больница, дома, в которых проживают инвалиды. Большинство инвалидов-колясочников не могут выйти из квартиры, спуститься на улицу из-за отсутствия лифтов и узости лестничных пролетов.

Осенью 2015 года в Москве состоялась международная конференция уполномоченных по правам человека «Реализация Конвенции ООН о правах инвалидов: опыт, проблемы, взаимодействие», на которой присутствовал и Уполномоченный по правам человека в Ярославской области. Основными темами мероприятия стали: обмен международным опытом, трансляция лучших российских практик формирования доступной среды и социальной интеграции людей с ограниченными возможностями. Кроме того, участники обсудили работу бюро медико-социальной экспертизы, обеспеченность инвалидов техническими средствами реабилитации, необходимость внедрения системы ранней помощи и непрерывного реабилитационного цикла, формирование безбарьерной доступной среды.

Этой же проблематике была посвящена программа «ИМЕЕМ ПРАВО!», вышедшая в прямом эфире на региональном радио в ноябре 2015 года. Уполномоченный и гости программы обсудили внесенные в последнее время в федеральное и региональное законодательство по инвалидам изменения, реализацию программы «Доступная среда», а также злободневные вопросы, касающиеся присвоения или изменения группы инвалидности,

льгот и социальной поддержки инвалидов в нашей области.

Таким образом, вопросы соблюдения прав инвалидов находятся на постоянном контроле 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.

### **Транспортная карта и место жительства**

В 2015 году в Ярославской области были внесены изменения в Социальный кодекс, которые предусматривали введение системы компенсации льготы за проезд в общественном транспорте путем внедрения для этого персонифицированных электронных транспортных карт. Теперь для того, чтобы получить льготу на проезд, гражданам необходимо прийти в многофункциональный центр, написать заявление на выдачу карты. Казалось бы, все очень просто. Но на деле льготники столкнулись при введении указанных транспортных карт с множеством проблем. В МФЦ, где проходила выдача транспортных карт, образовались большие очереди, люди стояли часами прямо на улице, были даже организованы дежурства бригад «скорой помощи». Но самой серьезной проблемой при реализации данного нововведения для льготников стало то, что часть граждан получили отказ в выдаче транспортной карты на том основании, что в их паспортах отсутствует штамп о регистрации по месту жительства.

*К Уполномоченному поступили многочисленные обращения от жителей Ярославской области по вопросу нарушения их прав на социальное обеспечение в связи с введением персонифицированных электронных транспортных карт. Обращались и пенсионеры, и инвалиды, и многодетные семьи. Проблема у всех одна – есть регистрация по месту пребывания, но нет регистрации по месту жительства в Ярославской области.*

В результате проверки выяснилось, что, в соответствии с положениями регионального Социального кодекса, участниками социальных правоотношений являются граждане РФ, постоянно или преимущественно проживающие на территории Ярославской области. Причем, «право на участие в социальных правоотношениях возникает у граждан не ранее первого месяца их постоянного или преимущественного пребывания на территории Ярославской области, если иное не установлено Социальным кодексом». Но, по мнению регионального Департамента труда и социальной поддержки населения, правом на получение социальной услуги по освобождению от оплаты 50% стоимости проезда в городском, пригородном междугородном сообщении обладают только лица, имеющие в паспорте штамп о постоянной регистрации (по месту жительства) на территории Ярославской области. Уполномоченный счел данную позицию Департамента неправомерной и связанной с узким толкованием норм действующего законодательства.

Согласно статье 20 Гражданского кодекса РФ, местом жительства признается место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает. В силу статьи 3 Закона РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», граждане Российской Федерации обязаны регистрироваться по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации. Регистрация или отсутствие таковой не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан, предусмотренных Конституцией РФ, законами РФ, Конституциями и законами республик в составе РФ. Постановлением Правительства РФ от 17.07.1995 № 713 утверждены Правила регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и жительства в пределах Российской Федерации, согласно которым регистрация граждан по месту жительства удостоверяется отметкой в их паспорте о регистрации по месту жительства. Из анализа указанных норм следует, что регистрация по месту жительства не входит в понятие места жительства и является лишь одним из обстоятельств, отражающих факт проживания гражданина в определенном месте. Отсутствие регистрации не исключает возможность установления места жительства гражданина на основании других данных, не обязательно исходящих от органов регистрационного учета.

Отдельным блоком стоят обращения от иностранных граждан, достигших пенсионного возраста, постоянно проживающих на территории Ярославской области, которые также столкнулись с проблемой получения социальной услуги по освобождению от оплаты 50% стоимости проезда. В части 2 статьи 19 Социального кодекса указано, что «в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, настоящим Кодексом или иными законами Ярославской области, регулирующими социальные правоотношения, участниками социальных правоотношений могут являться граждане Российской Федерации независимо от места их проживания, а также иностранные граждане и лица без гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Ярославской области».

Уполномоченный с целью равного соблюдения прав граждан на социальную поддержку, правомерного предоставления мер социальной поддержки, исключения двоякого толкования правовых актов обратился в законодательный орган Ярославской области с просьбой дать официальное толкование правовой нормы Социального кодекса. При этом важно четко определить, что правоприменитель должен понимать под понятием «преимущественное проживание на территории Ярославской области» и какими данными это должно подтверждаться. Существует ли отличие в понятиях «преимущественное проживание» и «преимущественное пребывание» используемых в части первой статьи 19 Социального кодекса. В каких случаях иностранные граждане и лица без

гражданства, постоянно или временно проживающие на территории Ярославской области, могут являться участниками социальных правоотношений, регулируемых Социальным кодексом.

### Установление статуса ветерана

Встречаются в регионе и такие ситуации, когда права граждан нарушаются необоснованным отказом в установлении статуса ветерана Великой Отечественной войны.

*Так, в Переславле-Залесском суд удовлетворил требования прокурора и присвоил 86-летней пенсионерке Н. статус ветерана ВОВ. С заявлением о нарушении законодательства в прокуратуру обратилась сама пенсионерка. В ходе проверки было установлено, что с 1 июня по 31 августа 1941, 1942, 1943 и 1944 годов она работала в одном из колхозов Ярославской области. При этом в трудовой стаж не включили период работы летом 1941 года. В соответствии с федеральным законом, к ветеранам Великой Отечественной войны относятся, в том числе, и лица, проработавшие в тылу с 22 июня 1941 года не менее шести месяцев.*

По результатам судебного разбирательства статус ветерана ВОВ женщине был установлен, ей выдали ветеранское удостоверение и выплатили денежную сумму к 70-летию Победы.

### Определение граждан в учреждения социальной защиты

Иногда Уполномоченный в достаточно короткие сроки должен оказать содействие гражданину в восстановлении его прав, что требует принятия оперативных решений.

*Так, Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обратились с просьбой содействовать в защите прав пожилой гражданки, просившей оформить ее в дом инвалидов. Со слов женщины, она полностью потеряла зрение после перенесенного недавно инсульта и не может за собой ухаживать самостоятельно. Ситуация осложнялась еще и тем, что заявительница не имела постоянного места жительства и регистрации, а проживала, по ее словам, в крайне плохих условиях.*

Поскольку принять решение о признании гражданина нуждающимся в социальном обслуживании либо об отказе в социальном обслуживании имеет право лишь профильный департамент Правительства области, омбудсмен обратился к региональным властям с соответствующим запросом, попросив изыскать возможность устроить женщину-инвалида в одно из учреждений социального обслуживания. Специалисты департамента оперативно выехали на место жительства женщины, оценили условия, в которых та проживает, и согласились, что ей необходимо скорейшее предоставление социальных услуг в стационаре. В настоящее время женщина госпитализирована в отделение сестринского ухода одной из больниц Ярославля, где ей будет оказана вся необходимая помощь, а также оформлены документы для помещения в дом-интернат.

Отрадно, когда органы государственной власти внимательно относятся к рекомендациям Уполномоченного и принимают незамедлительные меры для помощи тем, кто в ней действительно нуждается.

\*\*\*

В деле защиты прав граждан на социальную помощь и на социальное обеспечение органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения и организации, осуществляющие социальное обеспечение граждан, должны ориентироваться на безусловный приоритет прав и свобод человека в Российской Федерации. Необходимо всегда с особым вниманием относиться к сигналам о нарушении прав человека в сфере со-

циального обеспечения, прилагать все усилия для принятия мер по восстановлению прав, если действительно имело место их нарушение. Государство берет на себя заботу об отдельных категориях граждан, гарантирует оказание помощи. Органы, ответственные за исполнение этой государственной функции должны работать безупречно и не допускать случаев нарушения прав граждан – ни каждого конкретного гражданина, ни отдельных групп населения.

## 7. Право на доступ к правосудию

Говоря о доступе к правосудию, чаще всего подразумевают достаточно узкое понятие судопроизводства. Но само по себе понятие «правосудие» в широком смысле слова включает в себя и право на судебную защиту, гарантированное Конституцией, и право на справедливое разбирательство дела, и право на вынесение справедливого судебного решения. Каждый должен получать доступ к правосудию, должен иметь возможность объективного досудебного расследования и судебного разбирательства в соответствии с законом – вне зависимости от своего правового статуса, вне зависимости от гражданства, вне зависимости от наличия и степени вины. Формула «все перед законом равны» должна находить свое непосредственное выражение в рамках применения всего процессуального законодательства РФ, законодательства об исполнительном производстве и законодательства о судебных приставах.

Для большинства граждан понятие соблюдения и защиты права и понятие справедливости являются неразрывно связанными, но, к сожалению, такая связь на практике является далеко не очевидной. Есть множество примеров, когда абсолютно законное решение является несправедливым и наоборот. Бывают случаи, когда вершится правосудие строго по «букве закона», но при этом «дух закона», в котором иногда и содержится зерно идеи защиты прав и свобод человека, заложенное в нормативный правовой акт законодателем, не учитывается.

В Российской Федерации судебная защита прав и свобод каждого человека является одной из важнейших конституционных гарантий, однако граждане далеко не всегда видят данный механизм защиты прав как безупречный и усматривают в его работе нарушение своих прав. В Основном законе Российской Федерации закреплены ключевые 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 отстоять 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 соблюдения прав и

свобод человека и гражданина. При этом судебное разбирательство само по себе 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.

Для оценки ситуации с соблюдением прав и свобод человека в сфере защиты права на доступ к правосудию очень важны сообщения граждан о тех или иных тенденциях в работе правоохранительных органов, судов, судебных приставов. К Уполномоченному в 2015 году поступило 158 обращений по вопросам защиты права на доступ к правосудию (без учета статистики по судопроизводству в миграционной сфере - из обращений к Уполномоченному, поступивших по вопросам гражданства и миграции, 1/5 часть содержат несогласие с постановлением суда о выдворении). Это третья по числу обращений доля в общем объеме обращений – 16,7%. Суть таких обращений различна. Наибольшее число жалоб в этой группе обращений – на деятельность правоохранительных органов и вынесение несправедливого судебного решения. Это и жалобы на работу (чаще – бездействие) правоохранительных органов (полиции, следственных органов, прокуратуры), иногда граждане жалуются и на поведение сотрудников этих органов. 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. Заявители выражают несогласие с судебными решениями, которые, по их мнению, носят несправедливый или необоснованный характер. Граждане предполагают, что суд не всегда беспристрастен в процессе принятия решений. Периодически встречаются жалобы на произвол судей и призывы привлечь их к ответственности. В некоторых обращениях заявители выражают недовольство формальным проведени-



ем процессуальных действий в рамках судебного разбирательства. Достаточно часто в обращениях содержатся жалобы на то, что суды затягивают сроки производства по делу, вновь и вновь переносят дату проведения судебных заседаний, недостаточно тщательно вникают в обстоятельства дела, выражают незаинтересованность в осуществлении справедливого разбирательства. Присутствуют в обращениях и предположения граждан о коррумпированности органов, выполняющих функции в сфере правосудия. Часть заявителей в своих обращениях жалуются на адвокатов, которые нарушают их права в рамках судебного процесса. Определенная доля обращений касается неисполнения решений судов.

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 обществом 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.

Для организации защиты прав граждан в такой сфере как правосудие, 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.

### **Работа правоохранительных органов**

Часть обращений граждан касается вопросов работы правоохранительных органов. Граждане жалуются на отказы в возбуждении уголовных дел, на затягивание сроков расследования, на непринятие органами мер по скорейшему сбору доказательственной базы, что впоследствии приводит к потере возможности доказать факт нарушения права, и т.п. Статистика здесь неутешительная. Так, например, прокурорами в 2015 году выявлено 84 457 нарушений в уголовно-процессуальной деятельности правоохранительных органов. По вы-

явленным нарушениям внесено 1412 представлений и требований об устранении нарушений. При рассмотрении внесенных мер прокурорского реагирования, в том числе, с участием прокуроров, 1753 должностных лица привлечено к дисциплинарной ответственности (в 2014 году – 1334). За 2015 год по инициативе прокурора дополнительно поставлено на учет более 2,7 тыс. преступлений, отменено более 49 тыс. незаконных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, более 4,7 тыс. постановлений о приостановлении предварительного расследования и 267 постановлений о прекращении уголовного дела. Эти цифры показательны, они демонстрируют масштабы нарушения прав граждан при осуществлении уголовно-процессуальной деятельности правоохранительными органами. Также проверки показали, что за указанное время шестеро ярославцев необоснованно были привлечены к уголовной ответственности.

*К Уполномоченному обратился гражданин Г., который жаловался на неудовлетворительную работу правоохранительных органов по защите его прав. Г. обратился в полицию по факту его избияния группой лиц. После избияния заявитель длительно находился на лечении в стационаре в связи с последствиями причиненных ему травм. За все это время с ним только один раз беседовал следователь. После выхода из больницы Г. узнал, что уголовное дело в отношении лиц, избивших его, не возбуждено, судебно-медицинская экспертиза по факту нанесения побоев не назначена. Данное бездействие органов полиции Г. обжаловал в прокуратуру, которая отменила постановление об отказе в возбуждении уголовного дела.*

После того, как Уполномоченным было принято и рассмотрено обращение Г., удалось привлечь внимание к его проблеме. Уполномоченный обратил внимание на то, что органами полиции не была проведена достаточная работа по надлежащей квалификации преступления со стороны компетентных органов, не предпринято мер по предупреждению повторного совершения общественно опасных противоправных деяний со стороны тех же лиц, которые нанесли побои Г., что ущерб здоровью был оценен без учета длительного расстройства здоровья и имеющихся у потерпевшего повреждений. В итоге органом дознания неоднократно принимались решения об отказе в возбуждении уголовного дела, которые в порядке надзора отменялись прокуратурой, материал возвращался для проведения дополнительной проверки. Далеко не с первого раза, но удалось все же добиться возбуждения уголовного дела (в январе 2016 года), расследование по которому сейчас ведется. Таким образом, удалось восстановить право гражданина на защиту со стороны правоохранительных органов, закрепленное в законодательстве.

Отдельная проблема в деятельности правоохранительных ведомств – проведение проверок по сообщениям о преступлениях и работа в рамках расследования уголовных дел. Так, прокурорами за 2015 год рассмотрено 4,8 тыс. жалоб на действия (бездействие) и решения должностных лиц право-

охранительных органов при проведении проверок по сообщениям о преступлениях и расследовании уголовных дел. Из указанного числа жалоб удовлетворено 1030.

К сожалению, подобные явления, связанные с нарушением прав граждан правоохранительными органами, имеют место, требуют к себе пристального внимания со стороны руководителей ведомств и говорят о необходимости корректировки работы правоохранительных органов.

Наиболее же 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 соглашаются с обвинительным приговором суда и заявляют о своей невинности, говорят о наличии сговора в судебной системе, когда и суды апелляционной и кассационной инстанций оставляют решение суда первой инстанции без изменения. Обращения содержали просьбы об отмене судебных решений, их пересмотре Уполномоченным по правам человека в Ярославской области на основе справедливого разбирательства. При рассмотрении таких обращений гражданам разъяснялся установленный законом порядок обжалования судебного решения, способы дальнейших действий, оказывалась консультационная помощь.

### **Выбор меры пресечения на период следствия**

Одной из актуальных проблем при осуществлении правосудия является выбор меры пресечения на время следствия, так как ее применение наиболее остро вторгается в сферу прав человека и находится под пристальным вниманием различных контролирующих органов. Право на свободу является основополагающим правом человека. Конституция РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права и международных договоров России допускают возможность ограничения права на свободу лишь в той мере, в какой оно необходимо в определенных законом целях и в установленном законом порядке. Ограничения же прав и свобод могут быть оправданы публичными интересами, если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются пропорциональными, соразмерными и необходимыми для целей защиты конституционно значимых ценностей. При принятии судами решения о применении той или иной меры пресечения, исходя из презумпции невинности, следует соблюдать баланс между публичными интересами, связанными с применением мер принуждения, и уважением права на свободу человека. Как показывает сложившаяся практика, чаще всего судами избирается в качестве меры пресечения содержание под стражей (арест). При этом довольно редко применяются альтернативные аресту меры – домашний арест и залог. Несмотря на то, что по закону заключение под стражу назначается только при невозможности применения более мягкой меры

пресечения и преимущественно в отношении подозреваемых или обвиняемых в совершении преступлений, наказание за которые составляет более трех лет лишения свободы, данная мера пресечения все равно является самой распространенной. По данным Верховного Суда РФ, за 11 месяцев 2015 года содержались под стражей около 140 тыс. человек, тогда как домашний арест был избран в отношении 4146 лиц, залог – в отношении примерно 800 лиц.

Отдельного внимания заслуживает вопрос сроков содержания под стражей. Граждане усматривают нарушение своих прав в длительном содержании в СИЗО, неоднократном продлении сроков содержания. При этом увеличивается заполненность следственных изоляторов: там находятся граждане, обвиняемые в незначительных преступлениях, а назначенное им впоследствии наказание может быть вообще не связано с лишением свободы.

К этой проблеме неоднократно привлекалось внимание государственных структур. Так, на круглом столе «Актуальные проблемы применения судами мер пресечения (заключения под стражу, домашнего ареста, залога)», прошедшем в январе 2016 года в Москве, эти аспекты обсудили судьи Верховного Суда РФ, Московского городского суда, Московского областного суда, Московского окружного военного суда, районных судов, представители Совета при Президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека, Уполномоченного по правам человека в РФ, Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей, Минюста России, ФСИН России, Генеральной прокуратуры РФ, ФСБ России, Следственного комитета Российской Федерации, МВД России, ФСКН России, Федеральной палаты адвокатов РФ, а также ведущие ученые в области уголовно-процессуального права. В ходе работы «круглого стола» обсуждались вопросы, связанные с применением судами мер пресечения, анализировалась имеющаяся судебная практика, высказывались предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики. Основная часть дискуссии была посвящена проблемам обоснованности заключения лиц, привлекаемых к уголовной ответственности за преступления небольшой и средней тяжести, под стражу и недостаточно широкого применения к ним иных мер пресечения, не связанных с содержанием под стражей.

Участники круглого стола обратили внимание на еще один немаловажный аспект данной проблематики: для принятия судом решения о продлении содержания гражданина под стражей нужны новые основания и более веские причины, чем те, которыми была изначально обусловлена необходимость заключения лица под стражу. Так, ВС РФ в постановлении № 41 прямо указал, что, например, наличие у лица возможности воспрепятствовать производству по уголовному делу на начальных этапах предварительного расследования может служить основанием для решения о заключении обвиняемого под стражу. Но

при принятии решения о продлении содержания под стражей суд должен проанализировать иные значимые обстоятельства: результаты расследования или судебного разбирательства, личность подозреваемого или обвиняемого, его поведение до и после задержания и др. На практике же это реализуется далеко не всегда. Нередко необходимость продления сроков заключения связана не с объективными обстоятельствами, а с волокитой на стадии предварительного следствия. Отчасти такая ситуация обусловлена загруженностью следователей, объясняют эксперты, но это не оправдывает необоснованное длительное содержание людей под стражей. Граждане обоснованно рассчитывают на более глубокую и убедительную аргументацию со стороны суда при вынесении таких решений. Рассматривая вопросы об избрании меры пресечения в виде заключения под стражу и о продлении срока ее действия, суд обязан в каждом случае обсуждать возможность применения в отношении лица иной, более мягкой, меры пресечения вне зависимости от наличия ходатайства об этом сторон, а также от стадии производства по уголовному делу.

### Сроки судопроизводства

Часть обращений граждан к Уполномоченному содержит информацию о затягивании судом сроков рассмотрения дел. Это, к сожалению, бывает, несмотря на то, что органы прокуратуры всегда уделяют пристальное внимание соблюдению требований законодательства о разумных сроках уголовного судопроизводства. В 2015 году по выявленным нарушениям разумного срока уголовного судопроизводства прокурорами в поднадзорные органы внесено 429 представлений, требований и информации, по результатам рассмотрения которых к дисциплинарной ответственности привлечено 546 лиц. В этом направлении судебным органам необходимо вести работу по совершенствованию процесса рассмотрения дел.

Но встречаются и жалобы на противоположные явления в судопроизводстве. Так, заявители в своих обращениях жалуются на 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 в каждом конкретном случае с учетом всестороннего анализа всех факторов. Обращения содержат жалобы граждан на такое скоротечное рассмотрение дела, что оно укладывается буквально в минуты и граждан 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 РФ.

### Условно-досрочное освобождение из мест лишения свободы

К Уполномоченному достаточно часто поступают обращения по вопросам рассмотрения судами дел об условно-досрочном освобождении (УДО). Таких обращений только за 2015 год поступило 9. Осужденные жалуются на несправедливые, по их

мнению, отказы в удовлетворении ходатайств об условно-досрочном освобождении при наличии положительной характеристики от администрации учреждения исправительной системы и иных обстоятельств, способствующих принятию решения судом в пользу заявителя. И это при том, что, как указано в законодательстве, при разрешении вопросов об УДО судам необходимо оценивать именно позитивные изменения в поведении осужденного.

*Так, к Уполномоченному обратилась мать осужденного З., отбывающего наказание в одной из колоний в Ярославской области. В своем обращении она просила поддержать ходатайство ее сына об условно-досрочном освобождении. Суды неоднократно отказывали ему в УДО, мотивируя решения наличием у него взысканий и невыплаченного долга по взысканию. Но З. при этом имел большое количество поощрений от администрации колонии, был трудоустроен. Кроме того, он уже частично погасил долг по взысканию, но осталась еще значительная сумма долга, так как заработная плата в колонии не позволяет осуществлять выплату долга быстро. При этом, в очередной раз обращаясь за УДО, З. рассчитывал, что, наконец, решение может быть принято в его пользу.*

Но, к сожалению, суд вновь при вынесении решения принял во внимание исключительно те негативные обстоятельства, на которые указывали и предыдущие суды. При этом судом не было учтено постановление Пленума ВС РФ от 17.11.2015 г., которое значительно смягчило условия применения УДО. В постановлении указано, что тяжесть совершенного преступления и наличие у осужденного взысканий не могут сами по себе становиться причиной отказа в УДО. Кроме того, Пленум ВС РФ постановил, что если заключенный не смог погасить задолженность по объективным причинам (отсутствие имущества, низкий заработок в колонии и т.п.), суд не вправе отказать ему в УДО только по этому основанию. Но суд остался при своем мнении.

Такие обстоятельства вызывают определенные сомнения в том, что суд принимал решение, основываясь на всестороннем учете данных о лице, претендующем на УДО, и учете нормативно-правовой базы применения условно-досрочного освобождения, в том числе, последних изменений в ней, как того требует процессуальное законодательство. Право каждого осужденного за преступление – просить о смягчении наказания (ч. 3 ст. 50 Конституции РФ) – является непосредственным выражением конституционных принципов уважения достоинства личности, гуманизма, справедливости и законности. В итоге, подобными решениями суда ставится под сомнение реализация данного конкретного права и в целом конституционных принципов правосудия.

Статистика по условно-досрочному освобождению свидетельствует о том, что решения об УДО в Ярославской области принимаются реже, чем в других регионах. Причем эта тема обсуждается не только осужденными, содержащимися в исправительных учреждениях, их родственниками, но и правозащитниками. Так, при рассмотрении дел



такого рода в судебном процессе зачастую не принимаются во внимание ни положительные характеристики, данные осужденному администрацией исправительного учреждения, ни состояние его здоровья, ни наличие за последние годы многочисленных поощрений со стороны администрации исправительного учреждения. 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. Отмечается тенденция к снижению количества поданных ходатайств об УДО - с 889 в 2014 году до 790 в 2015 года (снижение на 11,1%) при увеличении количества лиц, которые по сроку имели право подать заявление на УДО. Уменьшается и количество отказов судов в применении УДО: 628 отказов в 2014 году и 539 в 2015 году. Но при этом мы снижается и число лиц, освобождаемых от отбывания наказания условно - на 21,16% (189 в 2014 году и 149 в 2015 году). Причем снижение это идет в Ярославской области «равномерно» - отмечается по всем учреждениям уголовно-исполнительной системы в нашем регионе. Конечно, оценки количества удовлетворенных ходатайств по УДО зависят от того, с чьих позиций смотреть на эти цифры - осужденных или потерпевших от их деяний. Насколько эффективно работает механизм условно-досрочного освобождения в системе судопроизводства Ярославской области?

Встречаются в работе Уполномоченного случаи, когда применение УДО ставит на повестку дня достаточно острые вопросы. К сожалению, иногда даже наличие смертельного заболевания не становится смягчающим фактором при принятии судом решения об УДО, и человек проводит последние месяцы жизни не в кругу семьи, а в колонии. Хотя в таких случаях, имея достаточно серьезные отклонения в здоровье, нуждаясь чаще всего в постоянном уходе, осужденный не представляет реальной угрозы для общества. Фактически он доживает свои последние недели или месяцы, когда просит освободить его по УДО. На летнем заседании Координационного совета уполномоченных по правам человека этому вопросу было уделено пристальное внимание. Присутствовавший на заседании директор службы исполнения наказаний освобождение осужденных от отбывания наказания в связи с тяжелой болезнью назвал одной из проблемных тем современного правосудия. По статистике, решение об освобождении принимается лишь в отношении 34% из тех, кто был представлен к освобождению. Все они – тяжелобольные люди, а те, кому отказали, как правило, умирают в тюрьмах в течение месяца.

Кроме того, существует и еще одно проблемное поле применения УДО. При рассмотрении дела в суде оценивается соотношение поощрений и взысканий, имеющих у осужденного. Но даже при наличии у осужденного поощрений в качестве контраргумента судьи используют наличие хотя бы одного взыскания, даже если оно было

несколько лет назад, иногда еще в период пребывания арестованного в СИЗО. Такой подход противоречит духу применения условно-досрочного освобождения, нормам его применения, закрепленным в нормативно-правовых актах.

Даже сама система исполнения наказаний признает, что практика условно-досрочного освобождения была и остается одной из самых эффективных мер воздействия на поведение заключенных в местах лишения свободы. Редкое применение судами Ярославской области решения об условно-досрочном освобождении является фактором, отрицательно сказывающемся как на формировании у осужденных мотивов к исправлению, переоценке отношения к труду, так и на результатах разъяснительной, пропагандистской работы, ведущейся администрациями учреждений. 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 РФ, что делает вполне обоснованными и законными притязания осужденных на его применение в установленном законом порядке.

Не первый год в качестве объекта недовольства граждан выступает стиль работы судей при исполнении ими своих обязанностей. 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, особенно когда от этого решения зависит судьба дорогостоящих проектов (например, строительства). Не всегда довольны граждане работой адвокатов – были случаи, когда после получения предоплаты от клиента адвокат переставал выходить на связь и полностью бездействовал в рамках процесса. При этом граждане и сами не предпринимали в это время никаких действий, так как оформили доверенность на адвоката и рассчитывали на представительство их интересов в суде и в иных структурах и ведомствах. Кроме того, граждане, которым адвокат в качестве защитника предоставлен государством, жалуются на формальное и некачественное исполнение им своих обязанностей.

### **Исполнение решений суда**

Еще один аспект снижения эффективности судопроизводства, о котором сообщают в обращениях граждане, это проблемы при исполнении решения суда. Таких обращений к Уполномоченному поступило 18. В сложившихся обстоятельствах, когда имеют место факты неисполнения принятых в пользу граждан судебных решений, само право

на судебную защиту не реализуется в полном объеме. Речь идет о ситуациях, когда решение суда есть, но пока оно не исполнено, справедливость как таковая не восстановлена, права лица, которое искало защиты в суде, также не восстановлены. Другая группа жалоб связана с тем, что в рамках исполнительного производства взыскание накладывается на денежные средства, которые по закону должны быть защищены от взысканий: детские пособия, иные выплаты целевого характера.

В этом направлении активную работу проводит Управление Федеральной службы судебных приставов по Ярославской области. В 2015 году в его адрес поступило 3 378 обращений граждан. Это на 5,7% меньше, чем в 2014 году. Причем наблюдается и снижение обращений от взыскателей на 31,7% – с 2850 в 2014 году до 1947 обращений в 2015 году. Динамика показателей может, в частности, говорить о том, что количество исполненных судебных решений без обращения в службу приставов увеличилось. Основные сферы, в которых имеет место неисполнение решений суда, следующие: выплата алиментов, выплата денежной задолженности, выплата заработной платы работникам, исполнение решения суда в жилищной сфере и др. Общее количество исполнительных производств в работе ведомства в 2015 году составило 953 542.

Но не всегда удается быстро добиться исполнения судебного решения и судебным приставам. Часть таких случаев связана со сложностями процесса поиска должника и его имущества. Но часть связана с неприятием судебными приставами-исполнителями всего комплекса мер принудительного исполнения, предусмотренных действующим законодательством, незначительный стаж работы судебных приставов-исполнителей, отсутствие опыта работы (стаж работы основной части кадрового состава службы судебных приставов – менее одного года, высока текучесть кадров), большая нагрузка по количеству исполнительных производств на каждого судебного пристава-исполнителя ввиду сложившейся кадровой ситуации в ряде структурных отделов (до 10 тыс. исполнительных производств на одного судебного пристава-исполнителя).

Наличие значительного количества неисполненных решений суда подтверждается и из иных источников: 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, обще-

ственных объединений, а также для должностных, физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации. Действующее законодательство устанавливает широкий спектр обязанностей органов местного самоуправления перед гражданами, в частности, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, автомобильной 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 ситуация не меняется. Бюджеты местного уровня не успевают за объемом судебных решений, обязывающих местные власти к тем или иным действиям, и количество неисполненных решений растет, как снежный ком. Эта ситуация требует изменения подхода к обеспеченности полномочий органов местного самоуправления бюджетными средствами. Назрела острая необходимость корректировки бюджетной политики и перераспределения на местный уровень финансовых средств для обеспечения исполнения судебных решений, которые приняты с целью защиты прав граждан.

Можно отметить конструктивное взаимодействие Уполномоченного по правам человека в Ярославской области и Управления ФССП по Ярославской области в вопросе работы с обращениями граждан, поступившими в адрес омбудсмена по вопросам исполнительного производства. Руководство и сотрудники ведомства всегда открыты к диалогу и активно содействуют в проведении проверок по изложенным в обращении фактам, своевременно предоставляют необходимую Уполномоченному информацию, содействуют решению проблемных вопросов.

С учетом возникновения объективных сложностей в работе службы судебных приставов можно рекомендовать ведомству в качестве механизма, способствующего стимулированию злостных должников к оплате долга, чаще применять меры привлечения к уголовной ответственности, что позволит не только добиваться выплаты задолженности конкретными должниками, но и будет носить определенный превентивный характер – опасаясь реального привлечения к уголовной ответственности, должники будут чаще идти на добровольное исполнение судебного решения в максимально быстрые сроки.

\*\*\*

Еще раз хотелось бы отметить, что даже при условии, что не каждое из указанных в обращениях граждан нарушений прав со стороны органов, осуществляющих правосудие, имело место на самом деле и подтверждено доказательствами, к ним необходимо относиться со всем вниманием, как своего рода «сигналу от общества», который должен быть обязательно услышан государственной системой. Важно понимать, что при всем том, что восприятие гражданами судебной системы носит субъективный характер, специфика этой сфе-

ры 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 доступ к правосудию важно повышать и правовую грамотность граждан в этой сфере, что может играть 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. Эта работа органами власти ведется, но ее необходимо усиливать и расширять, уделяя как можно больше внимания просвещению граждан по вопросам процессуальной защиты их прав.

## 8. Права человека в местах принудительного содержания

Защита прав граждан, находящихся в местах лишения свободы является одним из важных направлений в работе регионального омбудсмена. Очевидно, что люди, находящиеся по решению суда под стражей, либо отбывающие наказание, лишь ограничены в своих правах, но не бесправны. Имеющиеся у них права должны неукоснительно соблюдаться и защищаться в полном объеме. Иногда возникают такие ситуации, когда права граждан, находящихся в местах принудительного содержания, - в тюрьмах, исправительных колониях, следственных изоляторах и т.п., - необходимо защищать или восстанавливать, часто требуется и консультационная помощь.

В июне 2015 года на очередном заседании Координационного совета российских уполномоченных по правам человека под председательством Эллы Памфиловой присутствовало практически все руководство ФСИН России – директор службы и начальники управлений ФСИН. На этот раз ключевой темой заседания стало соблюдение прав человека в местах принудительного содержания. В своем вступительном слове Элла Памфилова обозначила основные «болевы точки» в плоскости соблюдения прав людей, отбывающих наказание в местах лишения свободы. Это трудовые права заключенных («только 30 процентов находящихся в наших тюрьмах трудятся, остальные деградируют», - отметила Уполномоченный), создание благоприятных условий для инвалидов, которых в местах принудительного содержания сегодня содержится около 20 тысяч, а также проблемы, связанные с реорганизацией и консервацией примерно 100 учреждений УИС по стране, и несовершенство уголовно-исполнительной системы в части применения дисциплинарных взысканий.

Директор ФСИН рассказал об основных направлениях работы ведомства в части соблюдения прав человека. Он отметил особую роль применяемой сегодня видеофиксации любых мероприятий ФСИН: это позволило снизить на 42% количество уголовных дел, возбуждаемых в отношении сотрудников УФСИН за применение насилия к осужденным. Он также отметил, что у заключенных стало больше возможностей для отправления религиозных культов: строятся православные храмы, мечети, католические костелы, оборудуются молитвенные комнаты. «Нами много сделано, внедряются новые формы работы и с осужденными, и с работниками системы. Мы готовы к совершенствованию нашей работы, и здесь огромный потенциал – за взаимодействием с институтом уполномоченных по правам человека», - заключил директор ФСИН.

Участники Корсовета сошлись во мнении, что в перспективе необходимо совершенствовать законодательство об уголовно-исполнительном производстве с целью более эффективной защиты прав человека в местах заключения, так как сегодняшнее состояние нормативной базы не всегда позволяет это сделать.

Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации наделяет региональных омбудсменов при исполнении служебных обязанностей правом посещать учреждения и органы, исполняющие наказания. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области регулярно осуществляет плановые и внеплановые визиты в места принудительного содержания, расположенные на территории региона. В течение года Уполномоченный посетил все учреждения УФСИН, расположенные на территории Ярославской области. В некоторых из данных учреждений Уполномоченный побывал неоднократно. Всего на территории Ярославской области функционируют 9 учреждений службы исполнения наказаний, в которых по состоянию на конец 2015 года содержалось 7269 человек (на конец 2014 года - 7587 человек).

Между региональным омбудсменом и УФСИН России по Ярославской области действует Соглашение о сотрудничестве, подписанное в 2013 году и предполагающее информационное и организационное взаимодействие в сфере защиты прав и свобод человека. Проводятся рабочие встречи с руководством регионального управления. Уполномоченный участвует в заседаниях коллегии и экспертных органов при УФСИН. Практикуется также взаимодействие при рассмотрении жалоб и обращений осужденных. Тесные рабочие отношения сложились также у регионального омбудсмена с Общественной наблюдательной комиссией по общественному контролю за соблюдением прав граждан в местах принудительного содержания. Уполномоченный регулярно участвует в совместных выездах и инспекциях в исправительные учреждения области, организуемых ОНК, совместными усилиями омбудсмена и ОНК публикуются правозащитные брошюры и справочники для осужденных и освобождающихся из мест лишения свободы.

Чаще всего поводом для посещений Уполномоченным учреждений исправительной системы являются обращения лиц, содержащихся в учреждениях уголовно-исполнительной системы. Но осуществляются и плановые визиты в данные учреждения для проверки условий содержания осужденных и арестованных, соблюдения их прав и



законных интересов. Уполномоченный беседует с гражданами в местах лишения свободы по вопросам соблюдения прав заключенных, эти беседы проводятся конфиденциально, без участия сотрудников учреждения исполнения наказания.

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. 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 2015 год Уполномоченным было принято более 60 человек.

В течение 2015 г. из мест принудительного содержания к Уполномоченному поступило 128 обращений. Это 13,5% от общего числа обращений (в 2013 году – 13%, в 2014 году – 11,8%). В их числе: 53 обращения из следственных изоляторов, расположенных на территории Ярославской области, 73 обращения – из исправительных колоний региона и лечебных учреждений системы исполнения наказаний.

Два обращения поступило в адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области от жителей региона, отбывающих в настоящее время наказание в исправительных учреждениях Ямало-Ненецкого автономного округа. В них заявители не жаловались на условия содержания в колонии. Один из них выразил свое несогласие с приговором суда, просил оказать ему содействие в составлении жалобы в суд вышестоящей инстанции. Другой заявитель поставил в своем обращении вопрос об обоснованности его содержания именно в исправительном учреждении в ЯНАО.

*В своем обращении к Уполномоченному осужденный Т. выразил свое несогласие с тем, что местом отбывания пожизненного наказания ему была определена не колония в Ярославской области, а колония на территории ЯНАО. В связи с тем, что, как ему показалось, государство нарушило его право «частной и семейной жизни», право на общение с семьей, отправив его отбывать наказание более чем за 3000 км от места постоянного проживания, он просил помочь ему в подготовке документов для подачи жалобы в Европейский суд по правам человека.*

Заявителю были даны разъяснения о том, что в соответствии с действующим законодательством осужденные к пожизненному лишению свободы направляются для отбывания наказания в исправительные учреждения для лиц, приговоренных к пожизненному лишению свободы. В связи с отсутствием в Ярославской области учреждений ФСИН для лиц, отбывающих наказание в виде пожизненного лишения свободы, осужденные направляются в исправительное учреждение, расположенное на территории другого субъекта РФ. Какого именно – решает администрация ФСИН в

соответствии с возможностями учреждений соответствующего типа (наличием свободных мест). Таким образом, нарушений со стороны системы исполнения наказаний при определении места отбывания наказания для Т. не было.

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.

### Право на обращение

В 2015 году, к сожалению, вновь остро встала проблема соблюдения прав лиц, находящихся в местах лишения свободы, на обращение в государственные и муниципальные органы, а также на переписку с родственниками. Таких сообщений в адрес Уполномоченного поступило 11. Заявители в своих обращениях или в беседах с Уполномоченным неоднократно жаловались на то, что им чинятся препятствия на отправку корреспонденции как в государственные и иные органы – областную прокуратуру, Генпрокуратуру, Уполномоченному по правам человека, в суды судебной системы РФ, в Европейский суд по правам человека, так и в адрес родственников – корреспонденция отправляется с большой задержкой, не доходит и т.п. Были жалобы и на то, что заключенным администрация колонии не дает возможности позвонить по телефону доверия. Подобные факты, безусловно, подрывают систему соблюдения прав человека и соблюдения законодательства в местах принудительного содержания. Администрациям учреждений исправительной системы необходимо давать полноправную, установленную законом, возможность реализовать право на общение с родственниками и право обращаться в государственные структуры, в том числе и с жалобами.

*Так, о попытках осужденного Ш., отбывающего наказание в одной из колоний области, подать жалобы в различные инстанции Уполномоченному стало известно только после соответствующего обращения в его адрес адвоката осужденного. Как выяснилось в ходе изучения ситуации на месте, администрация колонии не передала по назначению несколько жалоб заявителя. Кроме того, не была зафиксирована и голодовка, официально объявленная последним в связи с тем, что препятствуют его обращению за государственной защитой, не направляют его письма и жалобы адресатам. Причем соответствующее заявление было передано представителю администрации в присутствии членов Общественной наблюдательной комиссии по общественному контролю за соблюдением прав человека в местах принудительного содержания, но официальным отказ от приема пищи не стал по вине администрации учреждения.*

В рамках проверки по данным фактам Уполномоченный обратил внимание администрации колонии на недопустимость подобных нарушений прав осужденных. Жесткую критику со стороны Уполномоченного вызвал и установленный факт оставления без движения и жалобы данного осужденного в адрес самого Уполномоченного.

Статья 15 Уголовно-исполнительного кодекса РФ предусматривает возможность пересылки обращения осужденного или арестованного в адрес ряда должностных лиц и государственных структур, в том числе в адрес Уполномоченного по правам человека в субъекте РФ, без цензуры. Эти обращения не позднее одного рабочего дня передаются для их доставки по принадлежности в запечатанном конверте, не вскрываются и не читаются администрацией исправительного учреждения. Но, к сожалению, по-прежнему встречаются среди поступающих к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обращения такие, которые при наличии на конверте пометки «закрытый конверт» все же имеют явные следы вскрытия и повторного заклеивания, что говорит о том, что право гражданина, непосредственно гарантированное Федеральным законом и Конституцией РФ, нарушается учреждениями системы исполнения наказаний. Необходимо вести работу по недопущению таких фактов.

Право на обращение – это одно из тех конституционных прав, которые у осужденных и задержанных не могут быть отняты вне зависимости от тяжести преступления, от стадии процесса расследования или судопроизводства. Осужденные имеют право направлять предложения, заявления, ходатайства и жалобы в соответствии с Федеральным законом от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и иными законодательными актами РФ. При этом администрация учреждений УИС обязана предпринять максимум усилий для обеспечения бесперебойной пересылки корреспонденции осужденных как в адрес государственных, муниципальных, общественных структур, так и в адрес родственников и иных получателей с соблюдением всех установленных законодательством требований, в том числе с соблюдением требований к цензуре пересылаемой корреспонденции – как исходящей, так и входящей.

### УДО

Ряд обращений, поступивших из мест лишения свободы, касались нарушений порядка ведения расследования, уголовного судопроизводства и вопросов условно-досрочного освобождения.

По вопросам, касающимся условно-досрочного освобождения, к Уполномоченному обратилось 9 осужденных. Каждый случай – индивидуальный. Особенности таких обращений рассмотрены в части «Право на доступ к правосудию» данного доклада. Если обращение содержало несогласие с отказом в условно-досрочном освобождении, заявителям давались рекомендации обжаловать судебное решение, с которым они не согласны, в предусмотренном законодательством процессуальном порядке. Но часть обращений, к сожалению,

содержали тревожную информацию.

*Так, к Уполномоченному неоднократно обращались как сами осужденные, так и их родственники, указывающие на то, что правом на УДО не так-то легко воспользоваться. Осужденные, которые встали на путь исправления, что подтверждается отсутствием взысканий, наличием многочисленных поощрений, активно участвовали в общественной жизни учреждения, помогли в организации мероприятий, носивших важный общественный характер, вдруг при приближении срока отбывания наказания, при котором они уже могли бы претендовать на УДО сталкиваются с «противодействием системы», как они говорят. У кого-то не принимают заявление на УДО. У тех, кто имеет многочисленные поощрения, появляются подряд несколько взысканий, на их взгляд – необоснованных, что влечет за собой перевод на более строгие условия содержания, что, соответственно, практически сводит к нулю шансы на получение положительной характеристики исправительного учреждения, да и проведения самой судебной процедуры по УДО. Кому-то чинятся препятствия в получении документов для подачи апелляционной или кассационной жалобы, что приводит к пропуску процессуальных сроков.*

Такие сигналы – предвзятое отношение сотрудников учреждений ФСИН в Ярославской области – часто сложно поддаются проверке. Но в связи с тем, что таких «сигналов» было несколько, и изменение отношения со стороны сотрудников учреждений к осужденным ими самими или их родственниками связывается исключительно с наступлением срока реализации права на УДО, рекомендуем руководству УФСИН обратить на это внимание, проанализировать наличие подобных явлений и тенденций в работе учреждений, принять необходимые меры по корректировке работы сотрудников подразделений.

Часть вопросов, поступивших к Уполномоченному из мест лишения свободы, относились к условиям содержания, бытового обеспечения, санитарных и гигиенических мероприятий. На условия пребывания, режим и порядок пожаловались 37% обратившихся к Уполномоченному из мест лишения свободы. Они поднимали в своих обращениях такие вопросы, как допуск к осужденному или арестованному адвоката (защитника), родственников, отказ в предоставлении свиданий, неудовлетворительное состояние постельных принадлежностей, ограничения в передаваемых от родственников продуктов питания, отсутствие посуды и изъятие предметов быта, укомплектованность библиотек учреждений периодическими печатными изданиями и их предоставление осужденным, отсутствие специальной диеты для больных ВИЧ и др.

### Условия содержания граждан в местах лишения свободы

В части поступивших обращений (18 обращений) перед Уполномоченным ставилась проблема взаимодействия сотрудников колоний и следственных изоляторов с осужденными и арестованными. В них говорилось об избиениях, оскорблениях, унижении достоинства личности заключенных.

Заявители жаловались на давление и принуждение со стороны сотрудников, угрозы, лишение еды, необоснованное водворение в карцер. Причем неоднократно осужденные жаловались на применение мер воздействия или на водворение в карцер сразу после их обращения в адрес Уполномоченного. Таким образом, они воспринимают эти меры исключительно как применение санкций за жалобы Уполномоченному на условия содержания в колонии.

В своих сообщениях граждане указывали на проявляющуюся в действиях сотрудников УФСИН неоправданную жесткость при проведении спецмероприятий: обысков, досмотров, общих проверок и т.п. Часть таких мероприятий вызвали широкий общественный резонанс.

*Так, 06.08.2015 Уполномоченный совместно с представителями других инстанций срочно выехал в исправительную колонию № 1 (ИК-1) города Ярославля. Поводом к поездке послужили сообщения в электронных СМИ о якобы имевшем место в данном исправительном учреждении бунте среди лиц, отбывающих наказание.*

Фактически, имевшим место в реальности, событием было проведение личного обыска всего контингента колонии (около 1300 человек), осложнившееся протестными действиями отдельных осужденных. В свою очередь, заключенные объяснили позднее, что длительность и жесткость проводимых мероприятий создали предпосылки для актов неповиновения со стороны. В результате 7 человек было помещено в штрафной изолятор. К отдельным лицам, не подчинившимся требованиям сотрудников ФСИН, были применены физическая сила и спецсредства: резиновые палки.

Как можно было судить из бесед с лицами, содержащимися в колонии, их активную негативную реакцию, сопровождавшуюся битьем стекол и выбросом предметов в окна общежития, вызвал характер, который принял досмотр занимаемых ими помещений. Недовольство вызвала порча личных предметов осужденных, а также водворение в штрафной изолятор представителя одной из национальных групп. Примечательно, что к представителям администрации колонии претензий у осужденных не было – нарекания относились к действиям сотрудников, привлеченных из других подразделений УФСИН для проведения данного спецмероприятия.

Несоразмерно жесткий характер аналогичных действий при проведении обыскных мероприятий в ИК-2 города Рыбинска 25 декабря 2015, в СИЗО-1 города Ярославля 31 декабря 2015 также стал причиной нескольких жалоб со стороны осужденных и подследственных в адрес Уполномоченного. В последнем случае скудность информации по имевшей место ситуации вызвала горячий общественный отклик в социальных сетях. По вопросу проверки информации, касающейся применения физической силы в отношении подследственных в СИЗО-1 31.12.2015, Уполномоченный встречался с руководителем учреждения, где обсудил все вопросы относительно данного инцидента.

## Предоставление свиданий

Достаточно часто граждане, находящиеся в местах лишения свободы, сообщают Уполномоченному о наличии тех или иных препятствий для свиданий с родственниками. Причем речь идет иногда и о сложностях, которые создаются для самих родственников – они преодолевают путь в несколько сот километров для посещения осужденного, но приехав в колонию, узнают, что он находится в штрафном изоляторе, и назначенное свидание с родственниками не состоится. Сами заключенные не исключают, что подобные «неожиданные» срывы свиданий с родственниками имеют под собой определенную почву – они используются как своего рода механизм давления на отбывающих наказание. 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, его реализация находится в рамках установленных регламентов и порядков, 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, когда нарушение права усугубляется попытками оказать давление на подсудимого путем лишения его свиданий с близкими.

Не всегда гладко складываются и взаимоотношения родственников осужденных с работниками учреждений исполнения наказаний по вопросу передачи разрешенных продуктов питания и предметов быта, зачислении на счет осужденных пересылаемых родственниками денежных средств. Кроме того, заявители отмечают некорректное поведение и нетактичный стиль общения сотрудников с родственниками осужденных. Одна заявительница так и говорит в своем обращении:

*«Какое право они [сотрудники учреждения ФСИН] имеют со мной так разговаривать, как будто я им лично что-то сделала? Я – порядочный человек. Да, мой сын осужден, да, он нарушил закон. Но я-то ничего не нарушала. Я просто привезла ему вещи и продукты. Но со мной разговаривают так, как будто я в чем-то виновата – говорят грубо, бестактно и без уважения! И это касается не только меня, но и родственников других осужденных, с которыми мы ожидали приема наших передач. Это возмутительно!»*

Другие родственники осужденных, пожаловавшиеся Уполномоченному, просили обратить внимание на то, что в учреждениях не всегда безупречно работает система приема передач для осужденных. Часть продуктов, разрешенных к передаче, не принимаются сотрудниками колонии



и прямо на месте признаются запрещенными. Родственники и осужденные не согласны с таким положением дел, когда перечень продуктов и предметов быта, разрешенных к передаче, варьируется не в нормативно-правовом поле, а прямо на месте, при приеме продуктов. Жалуются Уполномоченному и на то, что родственники осужденных и подследственных сидят длительное время в очереди и не имеют гарантий, что будут приняты для передачи продуктов и вещей осужденному. Отец одного из заключенных сообщил Уполномоченному:

*«... из 8 человек приняли с утра только 6, делают все медленно, человек вынужден просидеть весь день в ожидании и уехать ни с чем в Архангельскую область».*

Подобные явления требуют внимания и проработки со стороны администраций исправительных учреждений и следственных изоляторов. Использовать зависимое положение лиц, чья свобода ограничена, «играть» на чувствах их родственников (допускать или не допускать к свиданиям, принимать или не принимать разрешенные к передаче продукты) недопустимо. Все разрешенные законом мероприятия, общение, поведение сотрудников учреждений исполнения наказаний должны вестись исключительно в рамках установленных регламентов, порядков и правил, действующего законодательства, а также норм деловой этики.

### **Медицинская помощь гражданам в местах лишения свободы**

Волновали осужденных и вопросы медицинского обеспечения. По-прежнему оставляет желать лучшего ситуация с оказанием медицинских услуг и обеспечением медицинскими препаратами. Непосредственно в адрес Уполномоченного поступило 14 обращений из мест лишения свободы, в которых арестованные и осужденные жаловались на непредоставление или ненадлежащее предоставление им медицинской помощи. 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.

Иногда осужденные жаловались, что не могли получить медицинскую услугу даже при условии ее оплаты за счет собственных средств.

*Так, осужденный А. пожаловался Уполномоченному, что администрация колонии препятствует ему в получении стоматологической медицинской помощи, которая не входит в перечень бесплатных, но которую он готов оплатить из собственных средств, так как ему эта помощь необходима.*

После вмешательства Уполномоченного и достижения договоренности с администрацией учреждения об оказании платной медицинской помощи осужденному вопрос удалось решить, заключенный получил возможность воспользоваться платными услугами стоматолога.

Значительно сложнее, как можно заключить на основе анализа обращений к Уполномоченному, обстоит дело с оказанием сложных медицинских услуг, проведением хирургических операций. Неоднократно осужденные жаловались на то, что при наличии серьезных заболеваний они не могут получать своевременную квалифицированную медицинскую помощь. Это связано и с тем, что в колониях отсутствуют узкопрофильные специалисты, которые могут оценить состояние больного, назначить лечение и наблюдать динамику болезни. Для этих целей администрация колоний обеспечивает вывоз осужденных в муниципальные или государственные медицинские учреждения за пределами мест лишения свободы. Для организации обследования с применением сложных методов, стационарной помощи в специализированных отделениях и консультаций врачей-специалистов, отсутствующих в штате филиалов ФКУЗ МСЧ-76 ФСИН России, заключены государственные контракты с 14 лечебными учреждениями территориального здравоохранения. Но и тут возникают периодически сложности – больных не всегда вовремя направляют к необходимому специалисту по той причине, что не хватает машин для перевозки осужденных под конвоем. Но данное объяснение не решает вопроса соблюдения прав осужденных. Вся необходимая медицинская помощь для лиц, арестованных или отбывающих наказание, в полном объеме и в необходимые сроки должна быть организована администрацией учреждений системы исполнения наказаний. Нельзя ссылаться на отсутствие автотранспорта, конвоя и других факторов, не сопоставимых по важности с жизнью и здоровьем человека.

О наличии определенных проблем в этой сфере говорят и данные, поступившие из территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области: в 2015 году в эту инстанцию поступило обращение об отказе в оказании медицинской помощи осужденным гражданам.

*Так, в результате проверки ФКУЗ МСЧ №76 ФСИН по жалобе гражданина Ф. выявлено отсутствие выполнения в полном объеме медицинских мероприятий. В ходе проверки была назначена врачебная комиссия, по мнению которой осужденному необходимо было проводить дальнейшее лечение. В итоге, необходимое лечение было больному назначено и проведено.*

Но в целом медико-санитарная обстановка в учреждениях системы исполнения наказаний области в 2015 году оставалась стабильной. Не было «вспышек» инфекционных заболеваний и массовых отравлений среди находящихся в учреждениях лиц. Первичная заболеваемость заключенных сократилась на 2,47%. Общая оснащенность медицинских подразделений (учреждений) медицинским оборудованием, техникой и инвентарем позволяет оказывать медицинскую помощь лицам, содержащимся в местах лишения свободы, в предписанных объемах.

Управлением ФСИН России по Ярославской области ведется работа по совершенствованию медицинской помощи в местах лишения свободы. В 2015 году в рамках организации взаимодейст-

вия с органами исполнительной власти региона разработаны и утверждены два Положения: «Положение о взаимодействии по предупреждению массового распространения ВИЧ инфекции на территории Ярославской области» и «Положение о взаимодействии по предупреждению массового распространения туберкулеза на территории Ярославской области». В целом указанные Положения показали свою работоспособность и позволяют достаточно эффективно строить совместную работу по данным направлениям деятельности. В конце 2015 года было подписано «Соглашение о взаимодействии между Департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области и УФСИН России по Ярославской области в сфере охраны здоровья подозреваемых, обвиняемых и осужденных». Данное Соглашение направлено на повышение доступности и качества оказания медицинской помощи подозреваемым и осужденным, а также для реализации государственной политики по предупреждению распространения социально значимых заболеваний.

Остается только порекомендовать администрации учреждений УИС тщательно отслеживать нуждаемость лиц, находящихся в местах лишения свободы, в оказании медицинской помощи, своевременно, адекватно ситуации реагировать на просьбы осужденных о медицинском осмотре или лечении, оказывать медицинскую помощь в полном объеме, в максимально короткие сроки (в соответствии с необходимостью и по состоянию здоровья осужденного) направлять заключенных к врачам узких специальностей для назначения и проведения лечения.

\*\*\*

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

ных женщин и матерей с грудными детьми, оказанию медицинской помощи осужденным и следственно-арестованным. В 2015 году произошло повышение 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 2015 год составила 71,95 руб. (в 2014 году - 60,96 руб., в 2013 году - 61,72 руб.).

Уполномоченный отмечает, что условия содержания, уровень обеспечения арестованных и осужденных необходимыми повседневными принадлежностями, питанием в учреждениях УИС в целом 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 совершенствование материально-технической базы учреждений.

Положительную оценку Уполномоченный дал важному шагу в организации пребывания несовершеннолетних в следственном изоляторе города Ярославля: осуществлено территориальное обособление помещений для лиц данной категории от иных корпусов, в которых содержатся взрослые мужчины. Данная мера направлена на обеспечение изоляции несовершеннолетних подследственных от криминальной среды, которая, к сожалению, в состоянии оказывать влияние на подростков в условиях их содержания в спецучреждении. Администрацией СИЗО обеспечена возможность для ежедневных занятий несовершеннолетних физкультурой, учебой. В учреждении проводятся занятия по нескольким предметам, включая занятия иностранным языком.

Отдельно хотелось бы отметить, что в рамках пенитенциарной системы в Ярославской области на протяжении последних лет активно шло строительство храмов, оборудование помещений для отправления религиозных обрядов арестованными и осужденными. В исправительных учреждениях Ярославской области действуют 13 религиозных общин: 9 православных (численностью свыше 500 человек), 3 мусульманские (численностью 214 человек), 1 община веры евангельской с численностью 18 осужденных. Организовано религиозное обучение верующих осужденных в Воскресных школах при ИК-2 и ИК-12. На сегодняшний день продолжается строительство храма в ФКЛПУ СПб в Ярославской области.

### **Право на труд и право на образование в местах лишения свободы**

Кроме того, в учреждениях системы исполнения наказаний в Ярославской области проводится плановая работа по привлечению заключенных к труду и по организации этого труда. Оплачиваемую работу из лиц, отбывающих наказание, на конец 2015 года имели 1588 человек. Производственный комплекс УФСИН России по Яросла-

ской области состоит из 5-ти центров трудовой адаптации осужденных, имеющих участки как промышленного, так и непромышленного производства, а также 2 подсобных хозяйства, расположенных на территории лечебных учреждений. К Уполномоченному поступила только одна жалоба от осужденного на нарушение его права на труд. Гражданин объяснил, что он не понимает, как рассчитываются отчисления из его заработной платы в колонии на погашение исполнительных листов. Ему были даны необходимые разъяснения. Администрации исправительных учреждений можно рекомендовать уделить больше внимания правовому просвещению по данным вопросам: при трудоустройстве осужденных, при выплате им заработной платы важно давать исчерпывающие разъяснения по имеющимся в законодательстве ограничениям, с которыми работник столкнется при реализации своего права на труд, об объеме отчислений из его заработной платы и т.п.

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 2014-2015 учебном году общее образование в учреждениях УИС получали 938 человек. Руководством исправительных учреждений УИС области принимаются меры по созданию условий в получении среднего профессионального и высшего образования путем заочной и дистанционной форм обучения. Информация о предлагаемых учебных заведениях, с указанием специальностей, образцов оформления заявок и документов, необходимых для поступления, стоимости обучения размещена на стендах наглядной агитации в отрядах для осужденных. Дополнительно на занятиях по социально-правовой подготовке проводятся лекции и консультации осужденных на тему получения высшего образования. Количество лиц, получивших в 2015 году профессию, – 1672 человека. Это вполне весомый вклад как в развитие граждан, отбывающих наказание, так и в систему трудовой занятости общества в целом.

В то же время, к Уполномоченному иногда поступают обращения, связанные с реализацией права на образование в местах лишения свободы.

*Так, к Уполномоченному обратился отец осужденного Б., который пожаловался на нарушение права его сына на получение образования. Б. отбывает наказание в одной из колоний Ярославской области. При этом он в 2015 году решил получить высшее образование, для чего поступил в ВУЗ на дистанционную форму обучения. Но в связи с тем, что самим осужденным и его родственниками не велось предварительных консультаций и переговоров с администрацией исправительного учреждения об установленном порядке прохождения получения высшего образования путем дистанционного обучения в учреждениях ФСИН, после зачисления в ВУЗ молодой человек столкнулся с тем, что он не имеет возможности начать обучение. Нарушение прав сына заявитель увидел в том, что ему отказали в предоставлении места с возможностью выхода в интернет для обучения по программе ВУЗа в компьютерном классе, имеющемся в колонии.*

В результате проверки выяснилось, что в указанном исправительном учреждении действительно имеется класс для дистанционного обучения осужденных в высших учебных заведениях, но занятия в нем предусмотрены исключительно для студентов ВУЗов, имеющих в населенном пункте, в котором территориально расположена колония. Для студентов других высших учебных заведений предусмотрена иная форма обучения: родственниками осужденного приобретается ноутбук, который передается с целью проведения обучения в колонию и предоставляется осужденному в часы занятий по программе ВУЗа в учебном классе. Таким образом, право на образование может быть реализовано в местах лишения свободы, но порядок его реализации необходимо согласовать с администрацией того учреждения, где находится осужденный. В итоге вопрос удалось решить, Б. смог приступить к занятиям в соответствии с графиком.

Иногда проблемы, с которыми граждане, находящиеся в местах лишения свободы, обращаются к Уполномоченному, не имеют непосредственной связи с причинами или условиями отбывания наказания. Это и вопросы, связанные с правом на жилье, которое имеется у осужденного или оказалось утраченным за годы отбывания наказания, и вопросы регистрации по месту жительства, и вопросы выдворения за пределы РФ после предстоящего освобождения, и вопросы получения документов, удостоверяющих личность. Поступали обращения, содержащие просьбу содействовать в установлении того или иного статуса, позволяющего рассчитывать на определенные льготы: в связи со службой в Вооруженных Силах РФ, утраты здоровья и пр. Иногда поступают и такие просьбы: один из осужденных попросил проконсультировать его по тем льготам, которые ему должно предоставить государство после освобождения из мест лишения свободы в связи с тем, что он отбыл срок наказания и не имеет постоянного заработка.

### **Ресоциализация лиц, освободившихся из мест лишения свободы**

Получение образования осужденными и подследственными – важная часть работы системы учреждений уголовно-исполнительной системы. 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 лиц, освободившихся из мест лишения свободы.

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 орга-



низаций региона. Этим вопросам был посвящен прошедший в феврале 2015 года в Ярославской области круглый стол.

К Уполномоченному поступило 6 обращений от лиц, освободившихся из мест лишения свободы и нуждающихся в консультационной или иной поддержке. 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 (гарантированного заработка в связи с отсутствием средств к существованию) и вопросы, связанные с жильем и регистрацией по месту жительства. Часто, оказавшись на свободе, граждане не имеют жилья или регистрации по месту прежнего проживания. И это становится целой проблемой.

В работе системы исправительных учреждений также проводится превентивная работа в этом направлении. Осуществляются меры, направленные на подготовку осужденных к освобождению, включая обеспечение реализации социальных гарантий, предусмотренных законодательством Российской Федерации. В рамках занятий «Школы подготовки осужденных к освобождению» с осужденными проводятся разъяснительная работа о задачах и целях деятельности Межрегиональной общественной организации «Дом трудолюбия «Ной» и государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Центр социальной адаптации лиц, освободившихся из мест лишения свободы». Информация о деятельности данных организаций и списки вакантных рабочих мест, полученных из центра занятости населения, размещены в учреждениях на стендах в общежитиях отрядов.

По решению социальных проблем от осужденных в течение 2015 года в адрес УФСИН по Ярославской области поступило 2682 обращений: по вопросам оказания содействия в трудовом и бытовом устройстве, в восстановлении утраченных документов, оформлении пенсий и их перевода на лицевые счета осужденных. 568 осужденных к лишению свободы получили разъяснения и консультации по оформлению паспортов. В 2015 году в учреждениях УИС региона было зарегистрировано 54 осужденных, утративших социально полезные связи с родственниками. Причем в 10 случаях усилиями сотрудников исправительной системы социальные связи удалось восстановить.

Неотложную помощь разового характера лицам, освободившимся из мест лишения свободы, оказывают также 24 центра социального обслуживания населения Ярославской области, в структуре которых работают отделения срочной социальной помощи. Услуги данного отделения включают предоставление остро нуждающимся в социальной поддержке гражданам одежды, продуктовых наборов, средств гигиены. На территории Ярославской области функционируют 3 государственных стационарных учреждения социального обслуживания для оказания долговременного ме-

дикосоциального ухода за престарелыми и инвалидами, в том числе и лицами, освободившимися из мест лишения свободы, с общим числом мест 282. В отношении 3 осужденных, являющихся инвалидами 1 и 2 группы, и нуждающихся, были оформлены документы на проживание в данных учреждениях.

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.

### **Изоляторы временного содержания**

В 2015 году Уполномоченный по правам человека в Ярославской области посетил большую часть изоляторов временного содержания, находящихся в структуре УМВД по Ярославской области. На территории региона функционируют 17 ИВС, в которых в 2015 году содержалось 18046 человек (в 2014 году - 14911 человек). Среднесуточная наполняемость ИВС составила 105 человек (в 2014 году - 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.

В соответствии с ведомственными нормативными правовыми актами два раза в год – в марте и сентябре - осуществляются комиссионные обследования ИВС. В обследованиях приняли участие члены Общественного совета при УМВД, которыми проводился мониторинг соблюдения прав подозреваемых и обвиняемых, содержащихся в изоляторах временного содержания органов внутренних дел области. Претензий на условия содержания со стороны задержанных не поступило.

Интересны результаты проведенного в 2015 году социологического опроса (анонимного анкетирования) среди лиц, содержащихся в изоляторах временного содержания на территории Ярославской области. Согласно полученным данным, все респонденты оценили условия содержания в ИВС и отношение к себе со стороны сотрудников изоляторов как удовлетворительные. При оценке бытовых условий в ИВС мнения участников опроса распределились следующим образом: в большей степени их устраивают наполняемость камер (100,0%) и работа вентиляции (97,5%). Обеспечением постельным бельем, освещением и состоянием санитарных узлов удовлетворены 98,9%, 97,0% и 95,5% респондентов соответственно. Также подавляющее большинство опро-

шенных удовлетворены и количеством (100,0%), и качеством питания (97,8%). Из числа опрошенных 20 человек (41,6%) обращались за медицинской помощью, при этом квалифицированная помощь была оказана 100,0% респондентов.

Таким образом, результаты проведенного социологического исследования, как один из источников информации, показывают, что на территории Ярославской области условия содержания в ИВС и отношение к подозреваемым и обвиняемым лицам со стороны сотрудников изоляторов являются удовлетворительными.

\*\*\*

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; соблюдение прав граждан на обращение, на переписку с родственниками, на пересылку корреспонденции в уполномоченные инстанции в «закрытых конвертах»; 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.

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

Статья 27 Конституции РФ гарантирует каждому, кто законно находится на территории Российской Федерации, право свободно передвигаться, выбирать место пребывания и жительства. Каждый может свободно выезжать за пределы РФ, а граждане нашей страны имеют право беспрепятственно возвращаться в Россию. Однако реализация и защита этого конституционного права на практике включает в себя такие аспекты, как получение иностранными гражданами, в том числе проживавшими на территории бывшего СССР, российского гражданства, вопросы регулирования возрастающего потока мигрантов, в том числе нелегальных, а также проблемы легализации, социализации и адаптации мигрантов, прибывающих в нашу страну на законных основаниях. Эти вопросы сохранили свою актуальность для Ярославской области и в 2015 году.

По данным Ярославльстата, численность постоянного населения Ярославской области на конец 2015 года составила 1 271 900 человек, почти не изменившись по сравнению с предыдущим годом. Население области практически мононациональное – 92,1% составляют русские. Вместе с тем, следует заметить, что доля русского населения в 2015 году по сравнению с предыдущим годом снизилась на 4%. Это может быть связано как со смертностью населения, так и с притоком иностранных граждан.

По данным УФМС, в 2015 году миграционный прирост компенсировал численные потери населения области на 107,5%. На миграционный учет региональной миграционной службой были поставлены 72 764 человека (на 12,7% больше, чем в 2014 году), однако снятых с миграционного учета иностранных граждан в этом году в процентном отношении оказалось больше, чем в предыдущем, на 42,1%. Это означает, что прирост

притока мигрантов в Ярославскую область в 2015 году сократился.

87,8% иностранных граждан, поставленных на миграционный учет по месту пребывания, составили граждане, прибывшие в безвизовом порядке. В основном это те, кто прибыл из Узбекистана, Таджикистана, Украины, Армении, Казахстана, Азербайджана. Таким образом, существенное влияние на миграционную составляющую Ярославской области оказывают только представители СНГ. Наибольшее количество иностранных граждан прибыло в Ярославскую область для осуществления трудовой деятельности и по частным делам. Однако в 2015 году более чем на 40% (по сравнению с 2014 годом) выросло количество иностранцев, прибывших в нашу область с целью обучения в учреждениях высшего и среднего профессионального образования. Наибольшее число иностранных студентов обучается в Ярославском государственном техническом университете и в Ярославской государственной медицинской академии. Это обстоятельство побуждает к более внимательному мониторингу ситуации с соблюдением прав данной категории студентов на образование.

Трудовая миграция также представляет особую сферу интереса с точки зрения защиты прав и свобод, так как основана на двух фундаментальных конституционных правах – на праве на свободу передвижения и праве на труд. Трудовые мигранты заняты в основном в таких сферах, как строительство (2307 человек), сфера обрабатывающих производств (856 человек), а также сельское хозяйство, охота и лесное хозяйство (507 человек). Подавляющее большинство трудовых мигрантов – это по-прежнему низкоквалифицированная рабочая сила: подсобные рабочие, разнорабочие, строительные рабочие. В 2015 году число прибыв-

ших в Ярославскую область для осуществления трудовой деятельности увеличилось на 30,9%. В прошедшем году, однако, работодатели и трудовые мигранты столкнулись с нововведениями, которые ужесточили порядок и ответственность в области привлечения иностранных граждан к труду. До 2015 года иностранец, желая получить наибольшую денежную выгоду от пребывания на территории России, максимально долго откладывал обращение за выдачей патента и подавал соответствующее заявление за 10 дней до истечения срока пребывания. С 2015 года прибывающим из ближнего зарубежья нелегальная трудовая деятельность стала невыгодна, так как за несвоевременное обращение с заявлением о выдаче патента установлена административная ответственность. Хочется надеяться, что в перспективе нововведения в миграционном законодательстве приведут к повышению общего уровня дисциплины и ответственности трудовых мигрантов, что, в свою очередь, повысит их собственную защищенность перед работодателем.

По данным УФМС по Ярославской области, среди получивших разрешения на временное проживание в РФ на первом месте (2 274 человека) находятся граждане Украины, их число выросло по сравнению с предыдущим годом в 2,3 раза. Увеличилось число проживающих на территории Ярославской области граждан стран СНГ - почти на 50%, тогда как граждан Евросоюза на ярославской земле стало меньше на 13,6%, что вполне коррелирует с общей геополитической ситуацией и ее динамикой на протяжении последнего времени. Увеличилось (+12,2%) и число проживающих на основе вида на жительство; главным образом, это мигранты из Армении и Украины, Узбекистана, Таджикистана, Азербайджана.

Большинство мигрантов, прибывающих в Ярославскую область, соблюдают российские законы, но часть иностранных граждан, находясь на нашей территории и злоупотребляя правом на свободу передвижения, нарушают законодательство РФ. Определенное число таких нарушителей «отсеивается» на этапе получения разрешения на временное проживание и вида на жительство: в 2015 году в получении данных разрешительных документов в целом было отказано 41 человеку по причинам неправильного оформления документов, предоставления поддельных документов, непредоставления доказательств возможностей содержать себя, на основании имеющегося решения о нежелательности пребывания в РФ, непогашенных и неснятых судимостей, и даже в связи с поддержкой террористической либо экстремистской деятельности (по последней причине было отказано троим мигрантам). Однако по данным Автоматизированной системы аналитической отчетности (АСАО) ФМС России к концу 2015 года около 37,3% мигрантов превысили срок своего нахождения в РФ. Среди них лидируют жители Украины (большинство их них, впрочем, - это т.н. «вынужденные мигранты») и Узбекистана (в основном это трудовые мигранты). Большая часть нарушителей российского законодательства на ос-

новании судебных решений депортируется либо выдворяется за пределы нашей страны.

В 2015 году судами Ярославской области было вынесено 498 решений об административном выдворении иностранных граждан за пределы Российской Федерации. Это почти на 10% меньше, чем в 2014 году. Однако данный показатель контрастирует с резким ростом количества иностранных граждан, депортированных либо выдворенных с территории нашего региона за пределы РФ: по сравнению с прошлым годом, с территории Ярославской области было депортировано на 54 человека больше и на 220 больше выдворено. Объяснение этому отчасти кроется в том факте, что с 30 апреля 2015 года, в связи с закрытием Центра временного содержания иностранных граждан, подлежащих депортации либо административному выдворению, в Тверской области, аналогичное учреждение в Ярославской области (СУВСИГ УФМС по Ярославской области), расположенное в поселке Красный Бор Тутаевского района, принимало иностранных граждан, в отношении которых решения об административном выдворении за пределы Российской Федерации выносились судами Тверской области.

С 1 января по 31 декабря 2015 года в СУВСИГ Ярославской области пребывали 854 человека, срок содержания которых составил от нескольких недель (323 человека) до 1 года и больше (12 человек). На конец 2015 года в СУВСИГ содержались 100 человек (95 мужчин и 5 женщин). Подобный резкий рост числа содержащихся в СУВСИГ не мог не вызвать осложнений и проблем с точки зрения обеспечения мигрантов, вопросов безопасности и соблюдения прав. В частности, в 2015 году 10 иностранных граждан самовольно покинули СУВСИГ, из них возвращены были только трое. Кульминацией же проблем можно считать объявление голодовки в июле 2015 года группой содержащихся в СУВСИГ мигрантов – эпизода, потребовавшего оперативного вмешательства правоохранительных органов и Уполномоченного по правам человека и, к счастью, разрешенного в течение нескольких дней.

По данным УМВД России по Ярославской области, за 2015 год в отношении иностранных граждан (в основном уроженцев Узбекистана, Украины, Таджикистана и Азербайджана) было совершено 99 преступлений. Самими иностранными гражданами было совершено 381 преступление – в основном это кражи, изготовление поддельных документов, взятки, нарушение правил дорожного движения, грабеж и побои. Преступники – преимущественно выходцы из Узбекистана, Таджикистана, Украины, Армении, Грузии, Азербайджана, Молдавии. Существенного влияния на криминогенную обстановку в Ярославской области иностранные граждане, впрочем, не оказывают – ими совершено 1,8% от общего количества зарегистрированных в Ярославской области преступлений. Вместе с тем нельзя не отметить увеличение более чем в полтора раза количества преступлений, совершенных иностранными гражданами, так и увеличение



доли таких преступлений в общем количестве зарегистрированных преступлений (с 1,4% в 2014 году до 1,8% в 2015 году).

В связи с продолжающимися военными действиями и сохранением общей напряженности на территории Украины в 2015 году не утратил своей актуальности вопрос оказания содействия беженцам и вынужденным переселенцам – так называемым «вынужденным мигрантам» - на территории Ярославской области. Как таковой статус беженца в Ярославской области по состоянию на конец 2015 года присвоен 6 человекам. Гораздо большее количество обратившихся - 1 855 человек - получили временное убежище (всего на учете как получившие временное убежище состоят 4 267 человек), 34 человека состоят на миграционном учете как вынужденные переселенцы.

В целях реализации Государственной программы оказания содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, Постановлением Правительства области от 29.05.2014 № 509-П была утверждена региональная программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ярославскую область соотечественников, проживающих за рубежом, на 2014-2020 годы», которая продолжала исполняться в 2015 году. Так, за указанный период в региональную миграционную службу поступило 1 638 (+53,5%) заявлений об участии в данной государственной программе, из которых почти все были рассмотрены. По итогам рассмотрения были приняты решения о выдаче свидетельств участника Госпрограммы 886 гражданам, проживающим в нашем регионе, и рекомендовано выдать свидетельства об участии в Госпрограмме 157 соотечественникам, проживающим за рубежом. По состоянию на 1 января 2016 года на учете состоят 1 376 участников Госпрограммы и 1 455 членов семей, что более чем в 5 раз превышает соответствующий показатель 2014 года.

Данные о преступлениях и конфликтных ситуациях, обладающих признаками проявлений расовой, национальной, религиозной и социальной розни, в доступных Уполномоченному источниках отсутствуют. Показательно, что если в 2013 и 2014 годах доля обращений к омбудсмену по вопросам гражданства и миграции удерживалась на уровне 11-12 % от общего числа, то в 2015 году процент обращений по данной проблематике снизился до 8,4%; в численном эквиваленте количество обращений снизилось с 85 в 2014 году до 80 в 2015 году. В миграционную службу в 2015 году также поступило на 22,6% меньше обращений и жалоб, чем в 2014 году. Этот спад невелик, однако в совокупности и иными факторами его можно воспринимать как один из признаков того, что в целом миграционную ситуацию на территории Ярославской области следует считать стабильной и контролируемой.

Вместе с тем, в работе Уполномоченного с обращениями граждан проблемы гражданства и миграции продолжают занимать важное место.

Работа с данной группой обращений в 2015 году была построена в шести направлениях, а именно:

1. Рассмотрение письменных обращений, проведение проверок, направление, в случае необходимости, заключений о восстановлении нарушенных прав, в исключительных случаях – ходатайств в суд.
2. Выездные приемы иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ УФМС России по Ярославской области. В соответствии с условиями Соглашения о взаимодействии Уполномоченного с УФМС по Ярославской области, такие приемы проводились 1 раз в месяц, однако несколько приемов было проведено во внеочередном порядке.
3. Посещение пунктов временного размещения вынужденных переселенцев с территории Украины, осмотр условий их проживания, беседы с переселенцами.
4. Еженедельный мониторинг ситуации с вынужденными переселенцами, прибывающими в Ярославскую область с территории Украины, в сотрудничестве с УФМС.
5. Просветительская работа, освещение проблематики в публикациях СМИ и радиоэфирах.
6. Регулярные рабочие встречи и совместная работа с руководством УФМС, профильных ведомств, управлений и департаментов Правительства области, с советником Губернатора области по национальным вопросам, с представителями общественных и благотворительных организаций.

По предмету жалоб в сфере «гражданство, миграция» обращения к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области можно классифицировать следующим образом:

- жалобы на формальный подход при рассмотрении дел о выдворении за пределы РФ, несогласие с выдворением,

- жалобы на невозможность или затрудненность депортации по не зависящим от человека причинам и связанные с этим неудобства пребывания в СУВСИГ,

- обращения от граждан Украины за юридическими консультациями или разъяснениями: куда обращаться за юридической поддержкой, за оформлением необходимых документов, за переводом и нотариальным заверением документов для поступления детей в образовательные учреждения, а также по вопросам трудоустройства, медицинского освидетельствования, получения адресной материальной помощи.

Самая обширная группа жалоб – это заявления о несогласии с выдворением за пределы РФ и просьбы содействовать отмене решения суда о депортации либо выдворении. Такие жалобы составляют более 2/3 от всех обращений по вопросам гражданства и миграции. Одной из проблем, связанных с выдворением нелегальных мигрантов, является то, что за время пребывания в Ярославской области они создали семьи (в основном без регистрации брака) с жительницами области,

в большинстве семей есть дети. Заявители, таким образом, апеллируют к необходимости сохранения (недопустимости разделения) семьи, которая может распасться из-за депортации. Иногда подобные ситуации осложняются тем, что «женами» оказываются молодые девушки, которые действительно попадают в крайне ущемленное и социально уязвимое положение.

*К Уполномоченному обратились представители одной из территориальных комиссий по делам несовершеннолетних в защиту прав некоей несовершеннолетней З., 17 лет, находившейся на позднем сроке беременности и в затруднительном материальном положении. Отец ребенка, которого З. называла «гражданским мужем», - гражданин Молдовы Ч., неоднократно нарушавший миграционное законодательство РФ. Со слов заявительницы, они «не успели пожениться и поехали в Молдову за недостающими документами, однако на обратном пути Ч. был снят с поезда, пограничные службы не позволили ему въехать в Россию». Несмотря на все человеческое сочувствие к заявительнице, в данном случае закон оказался не на ее стороне, и З. было разъяснено, что единственной возможностью «сохранить семью» для нее будет поехать в Молдову. Известно, что З. всё же осталась в Ярославле, родила ребенка и сейчас проживает с матерью Ч.*

Вторая группа обращений в основном поступает из СУВСИГ УФМС России по Ярославской области, которое, как указывалось выше, в 2015 году было вынуждено работать в режиме усиленной нагрузки.

Затягивание депортации и недовольство условиями содержания стали поводами к коллективному обращению 26 заявителей, содержащихся в СУВСИГ, к Уполномоченному. Эти же мигранты, большая часть которых прибыла из закрывшегося Центра временного содержания в Тверской области, публично объявили об отказе от приема предлагаемой в учреждении пищи, пояснив, что несколько недель их плохо кормили, не предоставляли возможности помыться, не выпускали на улицу. По данному факту Уполномоченным была проведена проверка. Показательно, что за несколько дней до объявления мигрантами голодовки омбудсмен ездил в СУВСИГ на регулярный личный прием, разговаривал с мигрантами из Тверской области с глазу на глаз – в жилых помещениях, в столовой. На условия содержания в учреждении жалоб не поступило, но 22 человека, прибывших из Тверской области, пожаловались на то, что постановления о выдворении, по которым они должны быть депортированы, в СУВСИГ Ярославской области не поступали, что оттягивает депортацию. На вопрос в адрес мигрантов, прибывших из Тверской области, не чувствуют ли они здесь "дискриминации" по территориальному признаку, ответы также были отрицательными.

*По вопросу отсутствия документов Уполномоченный незамедлительно связался с Уполномоченным по правам человека в Тверской области, и вскоре все необходимые документы были направлены в Ярославскую область через службу судебных приставов. При повторном выезде в СУВСИГ были проведены встречи с целью разобраться в причинах конфликтной ситу-*

*ации. На момент проведения личного приёма голодовка в учреждении поддерживалась только 12 подписантами. В ходе проведённой проверки были детально изучены условия содержания, осмотрены спальные помещения, места общего пользования, столовая. Часть претензий подтвердилась, однако это было связано в первую очередь с нехваткой средств и объективным несоответствием имеющейся материальной базы для содержания выросшего количества прибывающих иностранных граждан. Ряд требований был разрешён усилиями администрации, о чем свидетельствует возврат к приёму предлагаемой пищи большей части подписавших жалобу. Через несколько дней все заявители вернулись к обычному режиму питания в учреждении.*

По результатам проведенной проверки Уполномоченный представил в адрес Уполномоченного по правам человека в РФ рекомендации по совершенствованию работы СУВСИГ, которые отражены в соответствующем разделе данного Доклада. В то же время в комментарии одному из региональных СМИ омбудсмен дал следующую оценку ситуации: «Безусловно, права граждан на свободу передвижения, закрепленные в Конституции, должны соблюдаться неукоснительно. Другой вопрос – все должно происходить в рамках закона. Надо отдавать отчет, что в данном учреждении люди содержатся за нарушение законов РФ, а среди мигрантов, прибывших из Тверской области, определенная часть – это отбывшие наказания по уголовным делам. В отношении некоторых из них имеются решения Минюста России о нежелательности пребывания на территории РФ. У таких людей специфическая психология, влияющая на восприятие ситуации, которую надо учитывать. По мере возможности мы с коллегами из УФМС стараемся снимать негативный эмоциональный фон – в частности, беседуя с людьми на регулярных личных приемах. Что касается длительности сроков содержания в СУВСИГ, то, как правило, это связано с тем, что у человека вообще отсутствуют документы, позволяющие определить его гражданство (например, вследствие утраты всех паспортов за время длительного отбывания наказания в местах лишения свободы, а депортировать человека «в никуда» невозможно».

Иногда содержащиеся в СУВСИГ мигранты вообще не имеют официально установленного гражданства (об этой проблеме мы уже писали в Ежегодном докладе за 2013 год), что приводит к тому, что люди находятся в специальном учреждении по несколько лет по формальным, не зависящим от них причинам.

*В такой ситуации оказался 33-х летний П., уроженец Эстонии. Будучи рождённым в Эстонской ССР, он не получил гражданство Эстонии, т.к. длительное время проживал на территории Российской Федерации, где обзавёлся семьёй (гражданский брак) и ребёнком. С течением времени П. утратил как право законного пребывания на территории Российской Федерации, так и право пребывания на территории Эстонской Республики. Для определения гражданства П. в 2014 году был направлен запрос в Эстонию, однако пришедший оттуда ответ был написан на английском языке, и по причине отсутствия официально заверенного перевода*

документ почти год пролежал «в коридорах власти». В настоящее время на рассмотрении компетентных инстанций находится ходатайство Уполномоченного о скорейшем разрешении судьбы П.

Третья группа обращений – жалобы и заявления от граждан Украины, бежавших либо переселившихся в Ярославскую область и испытывающих проблемы с легализацией и адаптацией. Большая часть обращений этой группы связана с трудностями и бюрократическими препонами в реализации Государственной программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом.

*В 2015 году дважды к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области обращалась гражданка Украины М. Женщина подала документы на включение её и её детей в госпрограмму, но срок пребывания М. на территории РФ истек, поэтому ей было предложено оставить детей в России (на тот момент они уже были зачислены в учебные заведения), а самой вернуться на Украину, где и дожидаться положительного решения. М. пребывала в отчаянии от подобного холодного, бюрократизированного отношения к её семье, и только личное вмешательство Уполномоченного, переговоры с руководством УФМС привели к решению проблемы нашей соотечественницы.*

К сожалению, нередко дело обстоит так, что граждане Украины либо сами не до конца понимают, на что именно они имеют право в связи со сложившейся в их государстве ситуацией, либо попросту используют эту ситуацию, злоупотребляя правом.

*Так, заявительница П. пожаловалась, что, несмотря на все предоставленные документы, ей не предоставляют российское гражданство, и сочла это ущемлением своих прав. Однако в ходе проверки выяснилось, что П. обращалась в миграционную службу не за предоставлением гражданства, а лишь за разрешением на временное проживание, которое ей и было выдано. Еще один заявитель, гражданин Украины З., был уверен, судебное решение о его депортации на Украину должно быть отменено, т.к. депортация человека на территорию государства, где ведутся боевые действия, нарушает его права. В обоих случаях единственное, что мог сделать для заявителей Уполномоченный, - это разъяснить им не только их права, но и ограничения этих прав, определяемые законами Российской Федерации.*

Информационная, просветительская работа с населением – важный сектор деятельности Уполномоченного, направленный на профилактику нарушений прав в сфере гражданства и миграции. В 2015 году этим вопросам было посвящено два тематических эфира авторской программы «ИМЕЕМ ПРАВО!» на «Радио России – Ярославль».

Январский выпуск программы был сфокусирован на новых правилах пребывания иностранных граждан на территории РФ. В прямом эфире участники программы обсудили суть изменений в миграционном законодательстве с точки зрения соблюдения прав граждан на свободу передвижения. Кроме того, предметом обсуждения стала ситуация с мигрантами в Ярославской области,

вопросы регистрации и трудоустройства вынужденных переселенцев с территории Украины, динамика трудовой миграции. В июне 2015 года было решено вернуться к этой теме и посвятить ей еще один эфир программы «ИМЕЕМ ПРАВО!», так как на тот момент накопилась информация, свидетельствующая о том, что для жителей области сохраняют актуальность вопросы паспортизации, регистрации населения, проблема «резиновых квартир», правила выезда за границу для несовершеннолетних. Именно эти вопросы радиослушатели, как правило, задают ведущему и гостям программы в прямом эфире. Миграционную ситуацию и вопросы адаптации переселенцев омбудсмен обсуждал, но уже в качестве эксперта, в эфире регионального радиоканала «Эхо Москвы – Ярославль» в ноябре 2015 года, в котором также приняли участие руководитель регионального УФМС и советник Губернатора области по национальным вопросам.

Работа в сфере мониторинга состояния соблюдения прав на свободу передвижения и на гражданство в 2015 году еще раз показала важность межведомственного взаимодействия в этой сфере, слаженности действий государства, профильных ведомств, правозащитников, а также общественных организаций и объединений, в том числе национально-культурных. Об этом Уполномоченный не раз заявлял, выступая в качестве эксперта на коллегиальных и межведомственных органах. Так, на майском заседании Координационного совета Ярославской области по вопросам межнациональных отношений, темой которого стала роль национальных общественных объединений в реализации государственной задачи по успешной социальной и культурной адаптации мигрантов в российском обществе, омбудсмен призвал национальные общественные объединения обратить внимание на тот спектр вопросов, с которым к нему обращаются мигранты: «Зачастую гражданам, приехавшим в Ярославскую область, необходима прежде всего помощь соотечественников: как на первых порах – помощь в легализации пребывания, в адаптации, - так и в дальнейшем. Когда они сталкиваются с теми или иными сложностями, им необходима юридическая поддержка, помощь в возвращении на родину, организационное содействие».

Следует отметить, что в Ярославской области количество НКО в сфере межнациональных отношений либо национальных культурных автономий, осуществляющих их деятельность на территории региона, находится на стабильном уровне в течение нескольких лет. По информации департамента общественных связей областного правительства, в регионе 35 официально зарегистрированных НКО в данной сфере, из них 14 региональных и местных национально-культурных автономий; при этом еще 9 этнокультурных общественных организаций действуют, не имея по различным основаниям регистрации Управления Министерства юстиции России по Ярославской области. Так, в октябре 2015 года инициативная группа жителей г. Ярославля провела учредитель-



ное собрание «Международной общественной организации по правам мигрантов в Российской Федерации» (далее – МООПМ), в руководство которой вошли представители азербайджанской, киргизской, польской диаспор. Целями и задачами новой организации было определение совершенствование российского миграционного и трудового законодательства, противодействие нелегальной миграции в Россию, правовое и культурное просвещение мигрантов, оказание помощи беженцам.

В 2015 году на Координационном совете по межнациональным отношениям также была предложена идея создания в Ярославской области на базе УФМС информационно-координационного центра по вопросам адаптации и интеграции мигрантов, поддержанная Уполномоченным.

На сегодняшний день механизмы межведомственного взаимодействия в сфере защиты права на свободу передвижения и на гражданство прописаны в «Региональной стратегии государственной национальной политики в Ярославской области на период до 2025 года», принятой 26 июня 2015 года Постановлением Правительства области № 696-П.

## 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.

В результате экономического кризиса, роста инфляции, экономических санкций происходит значительное снижение уровня жизни населения, социальной защиты работников. Безусловно, нужно учесть, что есть вероятность повышения уровня безработицы в регионе в связи с теми сложностями, которые с объективностью проявляются в экономике. По словам директора департамента государственной службы занятости населения Ярославской области, «предполагается, что период с ноября 2015 по февраль 2016 года произойдут сокращения на 248 предприятиях области». Всего речь идет о примерно 11 тысячах работников.

Отметим, что с 2016 года в регионе предусмотрено вступление в силу установленных новых порогов минимального размера оплаты труда. Работники бюджетной сферы будут получать не менее 6204 рублей в месяц, представители малого и среднего бизнеса – от 8021 рубля. Зарплата сотрудников внебюджетной сферы теперь должна быть не менее 9640 рублей. Соглашение по зарплате распространяется на всех работников и работо-

Уполномоченный по правам человека в Ярославской области не остался в стороне при обсуждении Стратегии. При анализе документа омбудсмен сделал основной акцент на соблюдении правозащитного компонента, то есть на то, каким образом в Стратегии предусмотрены механизмы реализации положений 2 Главы Конституции РФ «Права и свободы человека и гражданина», ведь приоритет правозащиты важен не только при определении принципов государственной национальной политики в Ярославской области, но и при формировании системы социальной и культурной адаптации и интеграции мигрантов на территории региона. В Заключении Уполномоченного, представленном Правительству области, была также отмечена целесообразность включения в схему взаимодействия органов власти и институтов гражданского общества при реализации в регионе государственной национальной политики института государственной правозащиты - Уполномоченного по правам человека. Отрадно, что окончательный вариант Стратегии был принят с учетом рекомендаций Уполномоченного.

дателей региона, кроме тех, кто получает зарплату из федерального бюджета. С одной стороны, каждая индексация указанных показателей не может не радовать, но при этом важно понимать, что размер и частота повышения минимального размера оплаты труда всегда должны четко соотноситься с имеющимися в регионе социально-экономическими условиями, уровнем инфляции и покупательной способностью установленных порогов МРОТ.

Ежегодно к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают обращения от граждан, связанные с нарушением права на труд, люди также приходят за консультацией – как правильно защитить свои права в сложной ситуации на работе. Из общего числа обращений, поступивших в 2015 году, вопросам защиты права на труд и отдых были посвящены 6% (57 обращений). Эта доля практически не изменилась по сравнению с 2014 годом: тогда она составила 6,4%, но количество обращений выросло.

Этот, кажущийся на первый взгляд небольшим, процент не стоит воспринимать как скромное значение проблем, возникающих в сфере трудовых отношений. Дело в том, что за небольшим количеством обращений часто скрывается большое число подписантов – членов трудовых коллективов, которые могут в своем обращении отражать системные, глубокие проблемы на тех или иных предприятиях. Именно в этой сфере встречаются, как известно, так называемые круговые подписи, когда никто из подписантов не готов поставить свою подпись первым. Поэтому игнорировать даже слабые «сигналы» о нарушениях трудовых прав граждан нельзя: одиночное обращение может указать на проблемы, с которыми сталкиваются многие работники, не решающие выступить в защиту своих прав. Далеко не всегда работники готовы открыто заявлять о том, что работодатель

нарушает их права, они боятся последующего давления и применения санкций, вплоть до увольнения. В результате провозглашенное равенство сторон трудовых отношений на деле превращается в зависимость работников от работодателей. Это не соотносится с требованиями закона, но такая практика, к сожалению, сложилась и очень медленно меняется.

Основные проблемы, которые граждане отмечают в своих обращениях:

- незаконное увольнение;
- невыплата заработной платы;
- несоблюдение законодательства о трудовых спорах, изменение или несоблюдение условий трудового договора, предъявление незаконных требований к работнику;
- отказ в выдаче документов, связанных с трудовой деятельностью, со стороны бывшего или нынешнего работодателя;
- отказ в приеме на работу.

В регионе не всегда соблюдаются и иные права работников: не предпринимаются работодателем меры по устранению антисанитарных условий на рабочих местах, действующим или бывшим работодателем по запросу работника не выдаются справки и иные документы о его трудовой деятельности, работодателем оказывается давление на работника с целью принуждения его к увольнению или переходу на другую работу, препятствуют доступу работников к рабочим местам в результате рейдерского захвата предприятия, работники некоторых предприятий находились в вынужденных отпусках в связи с простоем производства. В обращениях к Уполномоченному граждане указывают на эти проблемы. Кроме того, к Уполномоченному поступает немало обращений, которые содержат просьбу оказать содействие в трудоустройстве. Конечно, таких полномочий у него как у должностного лица нет, но каждому из таких заявителей дается правовая консультация разъясняется, какие государственные структуры могут оказать содействие в трудоустройстве.

В 2015 году, по данным Ярославльстата, средняя заработная плата работников организаций Ярославской области снизилась в номинальном и реальном исчислении. В течение 2015 года департаментом службы занятости населения Ярославской области официально признаны безработными 23,5 тысяч человек. По данным статистической службы, уровень безработицы по итогам 2015 года в Ярославской области составил 5,6% (по методике МОТ). Областная же служба занятости фиксирует уровень регистрируемой безработицы (количество граждан, обратившихся в Департамент службы занятости населения Ярославской области и официально признанных безработными) на уровне 1,6% от трудоспособного населения региона. Цифры достаточно небольшие, но есть над чем работать. Очень низкий уровень безработицы в Ярославле и Переславле-Залесском, самый высокий – в Брейтовском районе Ярославской области.

В Ярославской области мероприятия, направ-

ленные на поддержку безработных граждан и содействие гражданам, ищущим работу, реализуются в рамках государственной программы «Содействие занятости населения Ярославской области» на 2014 – 2020 годы, которая в свою очередь делится на три основных направления деятельности:

1) Ведомственная целевая программа «Содействие занятости населения Ярославской области» на очередной год и плановый период;

2) Региональная программа дополнительных мероприятий в сфере занятости населения Ярославской области на 2013 – 2015 годы;

3) Региональная программа «Оказание содействия добровольному переселению в Ярославскую область соотечественников, проживающих за рубежом» на 2014 – 2020 годы.

В рамках ведомственной целевой программы «Содействие занятости населения Ярославской области» оказывается помощь безработным гражданам по возвращению к работе, в том числе предусмотрены мероприятия по вовлечению в трудовую деятельность женщин, имеющих малолетних детей, и граждан предпенсионного и пенсионного возраста.

В течение 2015 года в областной департамент государственной службы занятости Ярославской области обратились за содействием в поиске подходящей работы более 38 тыс. граждан - чуть меньше, чем в прошлом году. Из них безработными были признаны 23,5 тысячи человек. Доля граждан, которые после обращения в службу занятости населения в Ярославской области смогли трудоустроиться составляет 58% (22,2 тысячи человек). Это значение в своем пропорциональном выражении находится примерно в таких же рамках, что и в предыдущие годы. Из общего числа трудоустроенных после поиска работы 81% граждан при этом устраивается на постоянную работу. При этом средний период поиска работы в Ярославской области составляет 4,9 месяцев.

К сожалению, одной из самых актуальных проблем остается оплата труда. Далеко не всегда можно говорить о полном соблюдении права на достойную оплату труда. По-прежнему в регионе имеются факты невыплаты, либо задержки выплаты работодателем заработной платы работникам. Причиной несвоевременной выплаты заработной платы чаще всего выступают: отсутствие денежных средств на расчетных счетах и несвоевременность оплаты за выполненные работы, поставленные товары и оказанные услуги, конфликт интересов собственников, приводящий к неплатежеспособности предприятий, отвлечение средств на обслуживание банковских кредитов и др.

Так, по данным Государственной инспекции труда в Ярославской области, в 2015 году количество работодателей, в деятельности которых были выявлены случаи задержки заработной платы, составило 153 (включая индивидуальных предпринимателей и юридические лица). Причем подобные факты выявлялись в различных муниципальных образованиях области. По результатам

прокурорских проверок возбуждено 7 уголовных дел, вынесено 56 дисциплинарных взысканий, к административной ответственности было привлечено 90 человек.

По сумме задолженности лидируют промышленные предприятия – на их долю приходится более 80% от общей суммы просроченной задолженности. К наиболее крупным должникам относятся ОАО «Раскат», ОАО «ЯНПЗ им. Менделеева», ООО «Русьхлеб». К сожалению, можно констатировать, что не очень хорошо обстоит дело со своевременной выплатой заработной платы и в сегменте малого и среднего предпринимательства – из общего числа выявленных нарушений по своевременной оплате труда 68% нарушений приходится на его долю. То есть по количеству нарушений малый и средний бизнес лидирует. Тревогу вызывает и то, что пусть небольшой, но все же имеется процент несвоевременной выплаты заработной платы в государственных и муниципальных предприятиях и учреждениях: 11% из общего числа выявленных нарушений в этой сфере.

Общее количество работников, в отношении которых были выявлены допущенные случаи задержки заработной платы составило более 2200 человек. По результатам проведенных проверок была выплачена задержанная заработная плата лишь пятой части из указанного числа работников.

Не первый год остается на повестке дня проблема задолженности по заработной плате со стороны предприятий-банкротов. Такие обращения поступают и к Уполномоченному. 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 дождаться выплаты заработной платы, если нет средств для погашения долгов банкрота.

Резкий рост невыплаты заработной платы работникам произошел в августе 2015 года: суммарная задолженность по заработной плате превысила 44,25 миллиона рублей и только за август увеличилась в 2,6 раза. Весь прирост (27,27 миллиона рублей) приходится на коммерческие предприятия.

Иногда работодатели, не выплачивая положенные денежные средства работникам при увольнении не понимают, что несоблюдение трудового законодательства может обернуться для них еще большими потерями. Так, четыре работника ООО «Заволжский домостроительный комбинат» не получили при увольнении причитающуюся им заработную плату. Общий долг предприятия перед этими работниками составил более 160 тысяч рублей. Районная прокуратура выступила в защиту прав граждан. Она вынесла постановление о возбуждении дела об административном правонарушении в отношении юридического лица и оштрафовала его на 400 тысяч рублей. Кроме того, органы про-

куратуры подали в суд иск, в котором потребовали произвести с уволенными работниками окончательный расчет. И суд иск удовлетворил.

В части таких случаев ситуация доходит до того, что следственные органы возбуждают уголовные дела в отношении руководителей предприятий-должников. В каждом из таких случаев речь шла о долге перед работниками в несколько миллионов рублей. Хочется привлечь внимание всех работодателей и особо отметить, что нарушение прав граждан на оплату труда, а именно невыплата заработной платы, расценивается как преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 145.1 УК РФ, что влечет за собой уголовную ответственность. Подобные действия по нарушению прав граждан находятся в поле внимания надзорно-контрольных органов и не будут оставаться безнаказанными. В свою очередь, государственным органам стоит обратить более пристальное внимание на совершенствование механизмов контроля над выплатой заработной платы и долгов по заработной плате.

Как ни удивительно, но работодатели Ярославской области вразрез с ограничениями, установленными в законодательстве, продолжают выплачивать заработную плату ниже прожиточного минимума, установленного в регионе, и минимального размера оплаты труда. Всего в Ярославской области выявлено 52 таких работодателя. Подобные факты недопустимы, граждане, которые добросовестно трудятся на своем месте работы, имеют полное право на то, чтобы их труд был достойно оплачен.

В целях уменьшения размера задолженности по заработной плате и повышения эффективности работы по ее ликвидации в регионе ежемесячно формируется реестр организаций, имеющих задолженность по заработной плате. По сведениям Ярославльстата, по состоянию на 01.01.2016 г. в соответствующий реестр были включены 10 хозяйствующих субъектов, имеющих задолженность по заработной плате в размере 26935 тыс. рублей.

Контрольными органами по результатам их деятельности были определены основные отрасли, в которых выявлено наибольшее количество нарушений в Ярославской области в 2015 году: обрабатывающие производства, строительство, образование, оптовая и розничная торговля, здравоохранение и предоставление социальных услуг, транспорт.

Основная масса нарушений в сфере трудовых отношений, выявленных государственными органами в Ярославской области, касается вопросов:

- оформления трудового договора (отсутствует подпись работника в получении трудового договора; не заключены дополнительные соглашения об изменении условий трудового договора; не в полном объеме отражены условия трудового договора; не выдана трудовая книжка в день увольнения);
- оплаты и нормирования труда (продолжительность сверхурочной работы превысила 120 часов в год; занят на работах с вредными и опасными условиями труда, не установлена сокращенная рабочая неделя);
- обучения и инструктирования работников по охране труда;
- проведения медицинских осмотров работников;



- проведения специальной оценки условий труда;
- обеспечения работников средствами индивидуальной и коллективной защиты;
- вопросов рабочего времени и времени отдыха
- материальной ответственности сторон (например, на многих предприятиях, в нарушение ст. 236 ТК РФ, работникам не возмещалась денежная компенсация за задержку выплаты заработной платы);
- гарантий и компенсаций (по предоставлению работникам, занятым на работах с вредными и/или опасными условиями труда дополнительного оплачиваемого отпуска, предоставления других компенсаций по результатам аттестации рабочих мест по условиям труда),
- расследования, оформления и учета несчастных случаев на производстве;
- дисциплины труда и трудового распорядка.

К Уполномоченному регулярно поступают обращения с жалобами на незаконное увольнение.

*Так, неоднократно обращался в адрес Уполномоченного по правам человека гражданин П. в связи с ситуацией, сложившейся в одном из учреждений здравоохранения области. П. дважды был уволен и дважды был восстановлен решениями судов. При этом не так важны причины увольнений, сколько проявившаяся в действиях руководителя медучреждения позиция, которая сводится к тому, что «если действия работодателя незаконны, то пусть его поправит суд». Очевидно, что не каждый работник готов защищать свои права в судебном порядке, оспаривая законность своего увольнения, тем более, делать это несколько раз.*

Доводы П., а также иных сотрудников учреждения, также обратившихся в адрес Уполномоченного по правам человека, выглядели вполне убедительными, а претензии обоснованными, поскольку подтверждались, как решениями судов, так и результатами выездной проверки, проведенной Государственной инспекцией труда в Ярославской области. Все усложнялось еще и тем обстоятельством, что спор между работниками и работодателем носит длительный характер. Однако восстановление П. на работе, к сожалению, не избавляет его от угрозы увольнения в очередной раз.

Ситуация, сложившаяся в данном учреждении, объективно требует реакции со стороны вышестоящих руководителей отрасли. К сожалению, личные обращения Уполномоченного по правам человека к сторонам конфликта, заинтересованным руководителям отрасли с предложением урегулировать имеющийся конфликт на локальном уровне должных результатов не имели. Но в подобной ситуации, когда о нарушении прав работников конкретным работодателем заявляют неоднократно разные работники, вышестоящим инстанциям необходимо включаться в процесс урегулирования сложившейся проблемы, принять кадровые меры, способствующие формированию благоприятного климата в трудовом коллективе учреждения и недопущению избирательного нарушения прав работников.

Отдельно стоит отметить, что часть работников в трудовых отношениях находятся в более уязвимом положении, чем остальные. Провозглашенный принцип равенства граждан в праве на труд и отдых далеко не всегда реализуется на деле на все 100%. Периодически работодателями допускается

ущемление прав женщин, несовершеннолетних, молодых специалистов и пенсионеров, а также людей предпенсионного возраста.

В одном из обращений к Уполномоченному был затронут еще один аспект нарушения прав работника.

*К Уполномоченному обратился гражданин В., который пожаловался на нарушение его трудовых прав. Сам В. – лицо, вышедшее из детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. Ему всего 18 лет, и этот опыт трудоустройства для него был первым. Но сразу же молодой человек столкнулся с тем, что работодателем были нарушены его права. В силу своей недостаточной компетентности в юридических вопросах В. не сразу понял, что трудовые отношения начались с нарушения его прав как работника: работодатель не заключил с 18-летним В. трудовой договор, фактически же допустил его к работе. После выполнения работы В. не получил обещанной оплаты труда, ему выплатили лишь одну треть от оговоренной при приеме на работу суммы. Молодой человек не согласился с этим, но самостоятельно защитить свои права не смог – работодатель отказывался выплатить ранее оговоренную сумму.*

После вмешательства Уполномоченного документы были переданы в прокуратуру. В итоге права В. удалось восстановить, ему была выплачена вся, предусмотренная устным договором сумма оплаты труда.

По данным Государственной инспекции труда в Ярославской области, из общего числа обращений, поступивших в этот государственный орган по вопросам оформления и расторжения трудовых договоров, почти половина содержала сведения о нарушении прав женщин, из обращений по вопросам оплаты труда – более трети обращений, по вопросам охраны труда – пятая часть обращений была связана с нарушением прав женщин. То есть если в сфере охраны труда (где довольно просто создать равные условия для всех работников) мы видим относительно невысокий процент обращений со стороны женщин о нарушении их прав, то в сфере договорных отношений работников и работодателей (где вариантов по ущемлению прав работников и установлению дискриминационных условий гораздо больше) этот процент достаточно высок.

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. 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 уxo-

ду за ребенком (таким образом работодатель избегает наказания за увольнение беременной или находящейся в декрете женщины), при желании женщины выйти на работу до того, как ребенку исполнится 1,5 года, ей препятствуют в осуществлении этого (не принимают заявление о выходе из отпуска по уходу за ребенком, «не замечают», что человек физически пришел на работу и готов приступить к своим обязанностям) по причине того, что на место принят работник по временному трудовому договору и стороны рассчитывали, что он будет занимать эту должность как минимум 1,5 года. Такое обращение поступило в 2015 году к Уполномоченному. Заявительнице были даны разъяснения по защите ее прав, ситуацию удалось урегулировать, гражданка приступила к своим обязанностям на работе.

*В отношении директора одного из ярославских магазинов было возбуждено уголовное дело в связи с тем, что директор необоснованно отказала беременной женщине в приеме на работу, при этом у потенциального работодателя была достоверная информация о том, что претендентка на место ждет ребенка. При этом директора магазина не остановило даже то, что санкция ст. 145 УК РФ предусматривает наказание в виде штрафа в размере до двухсот тысяч рублей, либо обязательные работы на срок до трехсот шестидесяти часов.*

Таким образом, желание избежать принятия на работу «невыгодной работницы» путем грубого нарушения ее права на труд становится для работодателя абсолютно неальтернативным выбором.

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. Людей старшего возраста предпочитают не брать на работу, так как их квалификация, знания и навыки многими работодателями рассматриваются как устаревшие.

Прокуратурой Заволжского района города Ярославля была проведена проверка законодательства о занятости населения, которая также выявила дискриминацию по возрасту при приеме на работу. Проверки прошли в Государственном бюджетном учреждении социального обслуживания Ярославской области «Ярославский областной геронтологический центр» и в ООО «Пилот». Проверкой было установлено, что ГКУ ЯО «Центр занятости населения Ярославля» направляло в эти организации безработных жителей Ярославля для трудоустройства. Администрациями организаций было отказано в приеме на работу 4 гражданам по причине их возраста.

В отношении ответственных должностных лиц прокурорами были вынесены 2 постановления о возбуждении дела об административном право-

нарушении (ч. 1 ст. 5.27 КоАП РФ - Нарушение трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права). По результатам рассмотрения административных дел привлечены к административной ответственности два лица. Наказание определено в виде штрафа по 1 000 рублей за каждое правонарушение.

Все это говорит о том, что, к сожалению, мы не видим на современном рынке труда безупречной реализации ключевых принципов трудовых взаимоотношений: принципа равенства и принципа недискриминации. 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. Органам государственной власти, осуществляющим надзорно-контрольные функции в сфере трудовых правоотношений, необходимо не только реагировать по факту выявления случаев дискриминационного отношения к работникам, но и проводить превентивную, в том числе информационно-просветительскую работу по недопущению дискриминационных проявлений при приеме граждан на работу.

В то же время, в Ярославской области государственными структурами предпринимаются усилия по поддержке работников-женщин, а также реализуется комплекс мер, которые направлены на улучшение положения женщин на рынке труда. Создаются условия для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью, а также на организацию профессионального обучения (переобучения) женщин, находящихся в отпуске по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. По данным департамента государственной службы занятости населения Ярославской области, в 2015 году при годовом плановом показателе в 233 человека в 2015 году направлены для прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования 259 женщин. Профессиональное обучение женщин осуществлялось по следующим профессиям (специальностям), образовательным программам: маникюрша, менеджер по персоналу, парикмахер, повар, сметчик, технология создания WEB-сайтов, художник-конструктор (дизайнер), художник компьютерной графики, слесарь МСР и др.

В целях создания условий для совмещения женщинами обязанностей по воспитанию детей с трудовой занятостью на официальном сайте департамента государственной службы занятости населения Ярославской области размещен и регулярно обновляется банк вакансий с гибкими формами занятости. Количество вакансий для трудоустройства с особым режимом работы (неполный рабочий день, неполная рабочая неделя, посменная работа, надомная работа, гибкий режим

работы), заявленных в органы службы занятости, составило около 3 тысяч единиц.

Встречаются случаи, когда нарушение прав в трудовой сфере допускается государственными органами.

*Так, в городе Ярославле школьник, оставшийся сиротой, после окончания учебного заведения не смог устроиться на работу и обратился в Центр занятости населения Ярославля. Его признали безработным. По закону ему, как сироте, в течение шести месяцев полагалось платить сумму, равную средней заработной плате в регионе. Однако в Центре занятости назначили минимальное пособие на том основании, что в годы учебы он подрабатывал дворником, то есть уже имел трудовую деятельность.*

Прокуратура Кировского района Ярославля почитала такое решение несправедливым и обратилась с соответствующим иском в суд. По мнению правоохранителей, «временное трудоустройство заявителя в период обучения не может быть признано основанием, лишшающим его права, как лица, впервые ищущего работу из числа детей-сирот, на получение дополнительных мер социальной поддержки, предусмотренных федеральным законодательством». Суд защитил права сироты. Теперь Центр занятости обязан произвести перерасчет пособия по безработице, исходя из средней заработной платы в Ярославской области.

Отдельное внимание в регионе уделяется трудоустройству инвалидов. Ежегодно около 2 тыс. инвалидов обращается в органы службы занятости за содействием в поиске подходящей работы (среди них инвалиды 3 группы составляют свыше 75%).

Работа инвалидам подбирается строго в соответствии с ограничениями к трудовой деятельности, указанными в их индивидуальной программе реабилитации. Гражданам, имеющим инвалидность, оказывается весь спектр государственных услуг в сфере занятости населения, в том числе организация профессионального обучения и дополнительное профессиональное образование безработных граждан, организация временного трудоустройства граждан, испытывающих трудности в поиске работы. В центрах занятости организуются специализированные ярмарки вакансий, мини-ярмарки, а также ярмарки временных и сезонных работ с участием работодателей, предлагающих рабочие места для граждан с ограниченными возможностями.

В 2013-2015 гг. в области были реализованы мероприятия по трудоустройству незанятых инвалидов на оборудованные (оснащенные) для них рабочие места. Всего за этот период были созданы и оснащены 437 рабочих мест для инвалидов за счет средств федерального и областного бюджетов (расходы составили 33,6 млн. рублей, в том числе около 30 млн. рублей из федерального бюджета). В 2015 году – 151 рабочее место.

Большое внимание уделяется обеспечению доступности и комфортности предоставления государственных услуг инвалидам. В большинстве центров занятости населения входы и выходы из помещений оборудованы пандусами, в ряде цен-

тров занятости для инвалидов установлены кнопки вызова.

Повышению уровня занятости инвалидов, защите их трудовых прав способствует механизм квотирования рабочих мест для указанной категории граждан. В соответствии с Постановлением Губернатора Ярославской области от 21 декабря 2004 года № 859 «О квотировании рабочих мест для трудоустройства инвалидов» определено:

- работодателям с численностью работников более 100 человек, осуществляющим деятельность на территории Ярославской области, установлена квота для приема на работу инвалидов в размере 3 процентов от среднесписочной численности работников;

- работодателям, осуществляющим деятельность на территории Ярославской области, численность работников которых составляет не менее чем 35 человек и не более чем 100 человек, квота для приема на работу инвалидов установлена в размере 1 процента среднесписочной численности работников.

По состоянию на 01.01.2016:

- установленная квота для трудоустройства инвалидов в области составляет 4,2 тыс. рабочих мест;

- численность работающих инвалидов, в том числе в счет квот, - 3,2 тыс. человек.

Департамент государственной службы занятости населения области осуществляет региональный государственный контроль (надзор) за приемом на работу инвалидов в пределах установленной квоты с правом проведения проверок, выдачи обязательных для исполнения предписаний и составления протоколов. В соответствии с планом проверок, согласованным с Прокуратурой области, в 2015 году специалистами департамента проверены 14 организаций на предмет контроля за приемом на работу работодателями инвалидов в пределах установленной квоты в соответствии с законодательством в области квотирования рабочих мест для инвалидов. Нарушений законодательства в области квотирования рабочих мест для трудоустройства инвалидов не выявлено.

Численность безработных граждан, имеющих инвалидность и состоящих на учете в органах службы занятости на 01.01.2016, составила 785 человек. Средняя продолжительность безработицы среди инвалидов на конец 2015 года составила 4,7 месяцев. Данный показатель снизился: на 01.01.2015 он составил 5,1 месяцев. По состоянию на 01.01.2016 в Ярославской области имелось 833 вакансии на квотируемые рабочие места для трудоустройства инвалидов.

Государственное сопровождение трудоустройства инвалидов не ограничивается только содействием в поиске работы. Органы власти в сфере занятости населения оказывают государственную услугу по профессиональной ориентации инвалидов – ею в 2015 году воспользовались 1373 инвалида; 302 безработным гражданам из числа инвалидов была оказана психологическая поддержка;



30 инвалидов получили услугу по профобучению (получили специальности: оператор ЭВиМ, оператор котельной, бухгалтер, инженер по проектно-сметной работе, охранник); 65 инвалидов были трудоустроены на общественные работы; 52 инвалида трудоустроены в рамках реализации государственной услуги по организации временного трудоустройства безработных граждан, испытывающих трудности в поиске работы; 103 инвалидам оказана государственная услуга по социальной адаптации безработных граждан на рынке труда; 1503 гражданина из числа инвалидов получили государственную услугу по информированию о положении на рынке труда.

Еще одной серьезной проблемой в сфере соблюдения права граждан в рамках трудовой деятельности является нарушение прав работника при увольнении. Подобные жалобы неоднократно поступали к Уполномоченному. По одному из таких обращений заявительнице удалось добиться положительного результата и в судебном порядке восстановить свои трудовые права. Об этой ситуации мы писали в прошлом Докладе Уполномоченного.

*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 ее 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.*

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 (по уточнению ранее поданных сведений) К. не имела. Однако, К. была уволена «в связи с утратой доверия».

По мнению Уполномоченного, полученное гражданским служащим взыскание иногда бывает явно несоразмерно вреду, причиненному правонарушением. Но применительно к делу К. складывалось впечатление, что соразмерность 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.

Но уже в 2015 году стало известно, что Верховный Суд РФ удовлетворил жалобу К. и отменил решение о ее увольнении, то есть фактически восстановил ее права как работника. С сожалением приходится констатировать, что очевидные, по нашему мнению, вещи гражданам приходится до-

казывать в нескольких судебных инстанциях, что, разумеется, в современных экономических условиях доступно далеко не всем.

В области также непросто складывается ситуация с реорганизацией и объединением некоторых предприятий.

*Так, летом 2015 года работники одного из предприятий - Рыбинского ПАТП-3 - объявили о забастовке. Поводом для нее стало намерение правительства Ярославской области объединить семь автотранспортных предприятий региона в единую компанию. Директору предприятия было вручено уведомление об увольнении. Коллектив же предприятия сразу выразил несогласие с концепцией объединения. Главные требования забастовки – отменить объединение и восстановить в должности директора.*

Правительство региона не осталось в стороне от этого и сразу подключилось к решению проблемы. Совместно с профсоюзами и прокуратурой удалось донести до бастующих информацию о том, что в их действиях усматривается нарушение закона: забастовка в соответствии с трудовым законодательством разрешается в конкретных, указанных в законодательстве случаях. Ни одного из таких факторов в указанной ситуации не имелось. Более того, требование транспортников было направлено не в адрес работодателя, а в адрес правительства области - как политическое требование, что не соотносится с целями забастовки. В июле состоялось совещание по данному вопросу, участие в котором приняли представители органов исполнительной власти, трудового коллектива ПАТП-3, отраслевого автотранспортного профсоюза, первичной профсоюзной организации, правового инспектора труда объединенной профсоюзной организации. Коллегиально удалось достичь компромисса. Работники предприятия отказались от забастовки, что позволило избежать обострения транспортной проблемы для жителей муниципального образования. Работникам разъяснили, что реорганизация не повлечет никаких последствий для них самих, не будет массовых сокращений или ухудшения условий труда.

Фактически, мы видим ситуацию, когда из-за неверного понимания запланированной реорганизации было дискредитировано само понятие забастовки, которая применяется работниками как крайняя мера защиты своих прав. Трудового спора как такового не было. Во время рабочего совещания был подписан протокол и письмо в адрес Правительства области о том, что представители трудового коллектива и профсоюзный лидер не будут совершать противоправных действий. Также подготовлено письмо об отзыве прежних обращений в адрес губернатора и председателя Правительства Ярославской области.

В подобных случаях очень важно вести подготовительную работу с трудовыми коллективами, готовить их к предстоящим изменениям, давая полную и достоверную информацию о тех изменениях, которые ждут предприятие, и о тех гарантиях, которые сохранятся за работниками. Это позволит избежать массовой эмоциональной реакции трудящихся на предприятиях, добиться

взаимопонимания и конструктивного диалога.

Ряд обращений к Уполномоченному по правам человека обозначает еще один проблемный узел в трудовых отношениях. В регионе неоднократно повторялись ситуации, когда значительное (применительно к масштабам каждого конкретного населенного пункта) количество граждан совершенно неожиданно для себя оказывается в буквальном смысле слова за воротами предприятия. А причиной тому оказываются либо не вполне прозрачные отношения работодателя и, например, собственников производственных мощностей. Примером тому может служить ситуация с ООО «Арсенал-Коммерц», которая вызвала широкий общественный резонанс в Ярославской области.

*21 апреля Уполномоченный по правам человека в Ярославской области выслушал требования представителей трудового коллектива ООО «Арсенал-Коммерц», организовавших пикет на Советской площади напротив здания Правительства Ярославской области. Участники пикета требовали восстановить их право на труд, поскольку в отношении предприятия, по их словам, совершен рейдерский захват, с 13 апреля на территорию производства не допускаются ни работники, ни руководство компании, продукция завода – железобетонные изделия – не выпускается.*

С момента возникновения этой острой ситуации Уполномоченный активно участвовал в поиске путей ее разрешения с целью восстановления трудовых прав работников. Он находился в постоянном контакте с Правительством Ярославской области, с Ярославской областной Думой, представителями прокуратуры Ярославской области. К сожалению, подобные ситуации, когда отношения юридических лиц решаются в суде, предпринять что-либо не представляется возможным: судебный процесс идет в рамках правового поля. Но при этом затронуты права работников предприятия, которые становятся заложниками пересмотра финансово-юридических отношений предприятия и собственников.

Другим примером подобной ситуации, когда трансформация предприятия-работодателя, потянувшая за собой шлейф судебных разбирательств, привела к проблемам с работниками стала ситуация с ПО «Брейтовский хлебозавод».

*К Уполномоченному поступило коллективное обращение работников ПО «Брейтовский хлебозавод». Они пожаловались на нарушение их прав. Дело в том, что в 2015 году на производственных мощностях, ранее занятых ПО «Брейтовский хлебозавод», начало свою деятельность ООО «Брейтовский хлебозавод». В результате этих изменений часть работников оказались без работы и, одновременно, без факта прекращения работодателем трудовых отношений с ними.*

Хочется надеяться, что в современных цивилизованных трудовых правоотношениях работодатели при принятии тех или иных решений о каком-либо преобразовании юридического лица, о передаче предприятия новому собственнику не будут сбрасывать со счетов гарантированные конституцией права и интересы работников. Ценность этих прав не может нивелироваться никакими

ми финансово-экономическими интересами.

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 выстроенно и во многом помогает в работе установленное взаимодействие регионального Уполномоченного по правам человека и Объединением организаций профсоюзов Ярославской области, которое абсолютно необходимо для эффективного контроля за соблюдением и защитой трудовых прав.

В процессе взаимодействия Уполномоченный и профсоюзы сошлись во мнении, что ситуация в сфере трудовых правоотношений требует постоянного контроля и совершенствования. К сожалению, в последнее время отношение работодателя к работнику изменилось в худшую сторону. МРОТ на сегодняшний день в России по-прежнему ниже уровня прожиточного минимума, минимальный потребительский бюджет превышает МРОТ практически в 4 раза и др. 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 реализации достигнутых соглашений, продолжить совершенствование законодательства в трудовой сфере, усилить меры ответственности работодателей за несоблюдение условий трудового договора. Необходимо разработать ряд мер по повышению социальной ответственности бизнеса.

Профсоюзы Ярославской области осенью 2015 года присоединились к Всероссийской акции профсоюзов. Был проведен митинг. Основные лозунги участников: «Нет обнищанию российского населения!», «Не допустить сокращения социальных выплат!». Лидер областного профсоюзного объединения С.Соловьев в своем выступлении заострил внимание на важных проблемах, требующих конструктивного решения: «Мы боролись весь прошлый год и будем продолжать эту борьбу, - это вопросы, связанные с детским отдыхом. В прошлом году нам частично удалось склонить региональное правительство к тому, чтобы оно увеличило компенсации на детский отдых. Решение каждый год принимается заново, поэтому нам необходимо продолжить эту работу, чтобы максимальное количество детей Ярославской области смогли дешево отдохнуть в оздоровительных лагерях. Второй вопрос, который мы будем поднимать, - это соглашение о минимальной заработной плате. К тому же есть много частных вопросов. Да, некоторые предприятия области работают с увеличением прибыли, с увеличением объемов производства, но это, как правило, оборонные предприятия, где есть госзаказы. А многие промышленные предприятия находятся в кризисной ситуации: где-то сокращают персонал, где-то падают доходы, некоторые вообще умирают. Например, у нас есть предприятие «Русьхлеб», где профсоюзы довольно долго пытались исправить

ситуацию. Но, к сожалению, оно сейчас признается банкротом. А люди остаются без работы и должны быть трудоустроены».

По итогам митинга была принята резолюция, в которой профсоюзы сформулировали основные требования к региональному Правительству и областной Думе, призванные гарантировать выполнение социальных обязательств:

- довести минимальный размер оплаты труда до величины прожиточного минимума в срок до 2017 года;

- сохранить действующий механизм индексации пенсий, пособий, социальных выплат – по реальной инфляции;

- обеспечить безусловное выполнение указов Президента РФ в части повышения заработной платы отдельных категорий работников бюджетной сферы, не допуская искусственного занижения целевых показателей по заработной плате и махинаций с методиками подсчета средней заработной платы;

- исключить из минимального размера оплаты труда компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты.

Трудящиеся области потребовали от Правительства Ярославской области, Ярославской областной Думы и работодателей безусловного выполнения всех принятых социальных обязательств Регионального трехстороннего соглашения, проведения индексации заработной платы работников бюджетной сферы в соответствии с реальным уровнем инфляции, подписания Регионального соглашения о минимальной заработной плате на 2016 г. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области поддержал акцию профсоюзов. Он выразил солидарность с требованиями, изложенными в резолюции митинга, отметив, что органы власти - как на федеральном, так и на региональном уровне, - должны безусловно и неукоснительно обеспечивать выполнение социальных обязательств, направленных на реализацию заложенных в Конституции РФ прав граждан на достойную оплату труда и достойный уровень жизни.

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 безусловную возможность реализации права на труд.

Кроме того, 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, и об этом уже неоднократно заявлял Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, государству необходимо предусмотреть и разработать механизмы восстановления прав граждан на оплату труда в ситуации, когда работодатель не может исполнить своих денежных обязательств перед работниками, а тем более находится в состоянии банкротства. Необходимо выработать такой механизм, даже если потребуются создать некий «страховой фонд» для организации выплат пострадавшим работникам. 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, от наличия непогашенных иными юридическими лицами дебиторской задолженности перед организацией-работодателем. 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 охрану здоровья и медицинскую помощь

Для жителей Ярославской области сфера получения медицинских услуг по-прежнему остается одной из самых важных. Права и свободы человека и гражданина в сфере оказания медицинской помощи и охраны здоровья – важнейшая часть жизни каждого человека. С реализацией этих прав люди сталкиваются практически каждый день. Вопросы получения в полном объеме качествен-

ной, своевременной и адекватной медицинской помощи – это вопросы, которые волнуют всех без исключения.

В Ярославской области органами государственной власти принимаются меры по совершенствованию работы системы учреждений здравоохранения и оказания гражданам медицинской помощи. В области эффективно функционируют сосуди-



стые центры для больных с острой сосудистой патологией, развиваются высокотехнологичные виды медицинской помощи. За последние 5 лет объем предоставленных высокотехнологичных медицинских услуг по числу пролеченных больных в регионе увеличился практически в 6 раз. В отдаленных сельских районах развивается сеть фельдшерско-акушерских пунктов, которые по сути являются основным звеном, оказывающим первичную медико-санитарную помощь населению. В части учреждений здравоохранения проведены работы по капитальному ремонту, закуплена и установлена новая медицинская техника.

Отрадно отметить, что Детская клиническая больница № 1 города Ярославля вошла в десятку лучших детских медучреждений России. Чтобы составить рейтинг, эксперты Центрального научно-исследовательского института организации и информатизации здравоохранения Минздрава оценивали качество предоставления медицинской помощи по 18 основным критериям в 1283 медучреждениях из 80 регионов страны. Учитывались как количественные показатели (в частности, среднее число жителей на одного врача; доля врачей, имеющих квалификационные категории), так и качественные (число обоснованных жалоб на действия медработников, охват детей медосмотрами и вакцинацией). Поликлиники оценивались также по косвенным признакам, например, по наличию действующего официального интернет-сайта и наличию на сайте страницы обратной связи.

Как известно, одним из актуальных вопросов для системы здравоохранения Ярославской области являются высокие показатели смертности населения от онкологических заболеваний. Она в 2015 году составила 236,6 на 100 тысяч населения, что на 16,6% превышает показатель по Российской Федерации и выше показателя 2014 года на 2,3%. Основные усилия в настоящее время направляются на профилактическую работу, предупреждение и своевременное выявление заболеваний. С этой целью в 2015 году впервые в «Областной клинической онкологической больнице» проведен День открытых дверей. В этот день было принято более 1200 посетителей. Выявлено 18 случаев онкологических заболеваний, этим пациентам организована необходимая специализированная помощь. Целями данного мероприятия были, прежде всего, выявление онкологических заболеваний на ранних стадиях и повышение онкологической настороженности у людей. Предпринимаемые усилия помогут сделать медицинскую помощь для населения области более доступной.

Но, к сожалению, в медицинской сфере региона есть и проблемы. По многим статьям и программам происходит снижение финансирования, связанное с дефицитом бюджета, остро стоит кадровый вопрос. В медицинских учреждениях всех уровней сталкиваются с нехваткой персонала, причем не только узких специалистов, но и участковых терапевтов. Особенно актуальна эта проблема для отдаленных сельских территорий. Но даже в городах медики все чаще уходят на

работу в частные клиники. Потребность в медицинских кадрах в целом по области составляет 437 врачей, около 500 средних медицинских служащих. Эти тенденции наблюдаются несмотря на реализуемые программы поддержки работников системы здравоохранения. С целью привлечения специалистов на работу в учреждения здравоохранения в Ярославской области реализуется Региональная целевая программа «Улучшение кадрового обеспечения государственных медицинских организаций Ярославской области» на 2013-2017 годы. Программа позволила привлечь в медицинские организации области 892 врача, 1275 средних медицинских работников, в том числе в 2015 году 198 и 1275 соответственно. В рамках Программы в 2015 году приобретены 24 служебные квартиры для специалистов медицинских организаций, не имеющих собственного жилья. В 2016 году будет продолжено выполнение мероприятий кадровой Программы, включающее единовременные компенсационные выплаты, доплату к стипендиям студентов выпускных курсов, заключивших договор на прохождение послевузовской подготовки и дальнейшее трудоустройство с государственными учреждениями здравоохранения области, доплаты и стимулирующие выплаты к заработной плате, приобретение жилья медицинским работникам медицинских организаций Ярославской области.

Кроме того, наблюдается постепенное сокращение койко-мест в учреждениях здравоохранения региона. Причем, как отмечают эксперты Фонда независимого мониторинга медицинских услуг и охраны здоровья человека «Здоровье», в нашем регионе это сокращение идет с опережением графика: «... в Ярославской области было сокращено более 1,1 тысячи коек. Сокращение превысило целевые значения, установленные «дорожной картой», которая предусматривает сокращение 600 коек только к 2018 году. При этом число дней работы койки в году было ниже плана. Непонятно, для чего нужна такая спешка, необдуманная оптимизация». Эксперты обратили внимание и на то, что, согласно данным областного департамента здравоохранения, часть больничных коек используется больше 365 дней в году (415 дней, 385,5 дней и т.п.). На деле это означает, что пациентов из-за нехватки мест приходится размещать в коридорах – сверх нормы, соответствующей реальному коечному фонду. Не исключено, что такая ситуация стала результатом слишком быстрого и большого сокращения количества мест в больницах.

Как показывают данные социологического исследования, проведенного Уполномоченным по правам человека в Ярославской области, практически 50% опрошенных считают, что в Ярославской области в общем и в целом не соблюдается право на охрану здоровья и медицинскую помощь. Причем, такие высокие показатели в рамках проводившихся социологических опросов были и раньше: в 2014 году так ответили 38,4% опрошенных. За прошедшее время восприятие гражданами сферы реализации прав на медицинскую помощь

и охрану здоровья ухудшилось – более чем на 10% выросло количество тех, кто говорит о несоблюдении данного права в Ярославской области. На конкретный же вопрос «Какие именно Ваши права и свободы были нарушены?» 44,3% опрошенных жителей назвали именно право на медицинскую помощь. Это самый частый ответ из всех возможных.

Данные социологического исследования демонстрируют высокую обеспокоенность граждан состоянием сферы здравоохранения. К этим цифрам должны прислушаться органы власти. Недовольство граждан медицинским обеспечением растет, общественное мнение считает нарушенным право на медицинскую помощь и охрану здоровья, необходимо предпринимать меры не просто по оптимизации и модернизации системы здравоохранения, а, в первую очередь, по обеспечению качества и доступности медицинских услуг для населения. Проблемы, возникающие при получении гражданами медицинской помощи, не должны быть столь многочисленны, чтобы вызывать общественный резонанс, они вообще не должны возникать – гарантированная государством помощь в сфере охраны здоровья граждан должна осуществляться качественно и вовремя. Соблюдение прав граждан должно ставиться в приоритетное положение по отношению ко всем остальным процессам в сфере медицинского обеспечения – оптимизации, модернизации и т.п.

То, что далеко не всегда реализуется право граждан на оказание им медицинской помощи в полном объеме, своевременно и в соответствии с требованиями стандартов, очевидно не только из данных социологического исследования. Об этом говорят многочисленные сообщения в средствах массовой информации, сведения, поступающие от государственных органов и органов государственной власти Ярославской области, а также обращения граждан к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области.

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 2015 году территориальным органом проведено 347 проверок, из них 93 проведены в связи с поступлением обращений (жалоб) граждан о нарушении, по мнению заявителей, их прав при оказании медицинской помощи. Из 93 проверок 70 проведено по жалобам, содержащим информацию о ненадлежащем оказании либо отказе в оказании медицинской помощи, что повлекло за собой причинение вреда здоровью граждан, из 70 проверок в 33 случаях были выявлены нарушения обязательных требований, установленных законодательством. Выдано 33 предписания об устранении выявленных нарушений, составлено 13 протоколов о привлечении к административной ответственности. Чаще всего обнаруживаются такие нарушения, как невыполнение или ненадлежащее выполнение необходимых пациенту

диагностических и лечебных мероприятий, отказ в назначении необходимых лекарственных препаратов, а также использование в медицинской организации лекарственных средств и медицинских изделий ненадлежащего качества.

Всего в 2015 году в адрес территориального органа Росздравнадзора по Ярославской области поступило 375 жалоб граждан, что на 33% больше, чем в 2014 году. 64 из них были направлены для рассмотрения органами прокуратуры. Основными причинами обращения граждан в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области (235 жалоб) стали нарушения права на охрану здоровья в части получения доступной, качественной и безопасной медицинской помощи (в том числе нарушение принципов медицинской этики), права на информированное добровольное согласие на медицинское вмешательство и отказ от медицинского вмешательства, права на получение информации о состоянии здоровья.

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

Обоснованными или частично обоснованными были признаны 94 жалобы (25%) в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области, по результатам проверок 80 жалоб (21,3%) информация не подтвердилась.

Гражданами в 2015 году продолжал использоваться электронный портал «Сердитый гражданин». Через данный Интернет-ресурс в территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области поступило 11 заявлений граждан, в основном касающихся несоблюдения медицинскими работниками принципов этики и деонтологии, а также невыполнения условий при оказании медицинской помощи в медицинских организациях.

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области в 2015 году поступило 42 обращения о нарушении прав человека на охрану здоровья и медицинскую помощь (это 4,4% от общего числа обращений). Большая часть из них касалась вопросов оказания некачественной медицинской помощи, несвоевременного оказания медицинской помощи, бездействия медиков и т.д. Граждане жаловались на позднюю диагностику заболеваний, неправильное лечение, отказ в помощи. 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. Иногда граждане в своих жалобах Уполномоченному связывают с несвоевременной госпитализацией скоростную кончину своих родственников. Поступали и жалобы на непредоставление или несвоевременное предоставление гражданам льготных лекарственных средств. Кроме того, часть обращений граждан содержала информацию о том, что в стационарных

отделениях медицинских учреждений с пациентами плохо обращаются, некачественно оказывают некачественную медицинскую помощь.

*Так, к Уполномоченному обратилась гражданка Е., которая пожаловалась на то, что ее отцу не была оказана вовремя и в полном объеме медицинская помощь. Вызванный на дом участковый врач не смог установить верный диагноз, не направил пациента на госпитализацию, в результате чего его состояние резко ухудшилось, и, несмотря на то, что через два дня больной все же был госпитализирован, его уже не удалось спасти. Причиной этого заявительница считала исключительно некачественную медицинскую помощь, оказанную ее отцу, промедление с госпитализацией, неверную постановку диагноза.*

В рамках проверки, инициированной Уполномоченным, департаментом здравоохранения и фармации Ярославской области была создана комиссия для оценки действий врачей. Как следует из письма департамента, комиссия не усматривает виновности врачей в случившемся. Такой ответ, скорее всего, является предсказуемым. Сфера оказания медицинских услуг – очень сложная, досконально разобраться в причинно-следственных связях чаще всего проблематично. Пациенты всегда винят врачей, врачи всегда списывают осложнения на индивидуальные особенности организма и течение болезни. Степень влияния несвоевременной госпитализации или неверно установленного диагноза на летальный исход заболевания – трудно поддающийся оценке показатель. Но вызывает удивление, что департамент в своем письме в адрес Е., ссылаясь на нормы Федерального закона «Об охране здоровья граждан в Российской Федерации» о врачебной тайне и о неразглашении сведений о состоянии здоровья пациента и диагнозе, сообщили, что подробная информация о рассмотрении этого случая не может быть ей предоставлена. Как расценивать то, что с результатами рассмотрения комиссией лечения и смерти пациента не ознакомили его родную дочь. При этом департамент говорит о том, что предоставление сведений, составляющих врачебную тайну, возможно с письменного согласия пациента или его законного представителя. Так как Е. был дееспособным, то говорить о законном представителе в данном случае нельзя – ни при его жизни, ни после кончины. В то же время письменное согласие он уже дать не может, соответственно, ближайшие родственники, исходя из трактовки норм закона департаментом, уже никогда не смогут узнать все детали оказания медицинской помощи пациенту, ее своевременности, качества и полноты, не смогут ознакомиться с результатами проверки. Таким образом, получается, что при наличии претензий со стороны родственников к оказанию медицинской помощи пациенту они остаются бесправными с точки зрения получения необходимой информации, так как проверяющая сторона (департамент), являясь одновременно и учредителем проверяемой больницы, фактически отказал родственникам в предоставлении информации, в том числе и по результатам проверки.

И этот случай не единственный. В регионе с

определенной периодичностью возникают подобные ситуации, когда, по мнению родственников, в результате медлительности или непрофессионализма медиков, несвоевременного направления на госпитализацию или промедления со стороны бригады «Скорой помощи» пациенты не получают должной и своевременной помощи и потом умирают. Такие обращения поступали и к Уполномоченному, и в прокуратуру. Часть таких случаев придается широкой огласке, особенно когда речь идет о беременных женщинах или грудных детях.

Другой выходящий за грани разумного подхода к оказанию медицинской помощи случай произошел в Первомайском районе Ярославской области.

*К уполномоченному обратилась гражданка К., которая пожаловалась на цинизм и бездушные медиков. Она обратилась в больницу для госпитализации своего дальнего родственника Ю., который оказался при невыясненных обстоятельствах парализованным и лишенным памяти. Но в больнице отказались его госпитализировать. В дальнейшем, добившись вмешательства органов местного самоуправления в эту ситуацию, было получено устное согласие от администрации больницы на госпитализацию Ю., но когда К. привезла снова его в приемный покой, в госпитализации было вновь отказано. Попытки достучаться до врачей поликлиники также не увенчались успехом, более того, администрация поликлиники вызвала скорую помощь, которая отвезла Ю. к дому К., выгрузив его прямо у подъезда. Для самой К. вся эта ситуация стала тоже нелегким испытанием – она пенсионер, инвалид, ей 72 года. Ю. не проживает в ее квартире. Заявительница надеялась на помощь медиков в вопросе обследования больного, постановки диагноза, лечения, оказания всех необходимых мер человеку в беспомощном состоянии.*

Такое отношение медицинских работников к пациенту вызывает возмущение. После того как К. обратилась к Уполномоченному, удалось подключить к этому вопросу территориальный орган Росздравнадзора в Ярославской области, в итоге Ю. был госпитализирован, обследован, ему была присвоена II группа инвалидности. Заявительница резонно спрашивает: «Почему в больнице такое бездушное отношение к людям? ... Что же это такое творится?» ... Действительно, возникает вопрос: почему же для госпитализации человека, нуждающегося в медицинском обследовании и лечении, понадобилось столько усилий со стороны пожилой женщины-инвалида? Такие действия, прямо нарушающие права человека, со стороны медиков недопустимы.

В средствах массовой информации неоднократно публиковалась информация о том, что само общение сотрудников медицинских учреждений с пациентами оставляет желать лучшего. «Они будто не разговаривают, а твякают, - рассказывает одна из мам, поступивших с ребенком на лечение в больницу. - На третий день пребывания в больнице у меня самой поднялась температура, я заболела. Попросила осмотреть меня, оказать помощь, хоть таблетку какую-то дать. Но все мне отказали, со словами: «Мамами мы не занимаемся!». Нашлась только одна сердобольная молодая медсестра, которая дала мне жаропонижающее».



Особенно много нареканий поступает в адрес детской инфекционной больницы в городе Ярославле. Необходимо понимать, что профессия врача предполагает особое отношение к людям, способность сочувствовать и помочь при необходимости. Поэтому ситуации, когда врачи или другие сотрудники учреждений здравоохранения относятся к исполнению своих обязанностей формально, не должны возникать. Можно привести слова руководителя одного из ведущих медицинских учреждений региона: «Я не могу понять, кто так ответил [отказом пациенту в записи на бесплатный прием] и почему. Мы работаем на основе закона, который гласит, что медицинская помощь в нашей стране оказывается для населения бесплатно, и с чего бы нам вдруг от этого закона отступить - мне непонятно. Я работаю главным врачом много лет, мой коллектив выпестован и воспитан мной лично, и мне очень обидно, что какой-то один человек, который снимает трубку в регистратуре и врачом-то даже не является, может труд всех этих людей размазать».

В 2015 году в Ярославской области широкий общественный резонанс получила история с больницей в поселке Борок Некоузского района. Только что отремонтированная больница, недавно закупившая новое современное оборудование, в которой работает почти 100 сотрудников, подлежала закрытию в ходе реформирования системы здравоохранения. В результате несколько тысяч человек могут остаться вообще без медицинской помощи. Жители поселка были обескуражены принятием такого решения, ведь люди приезжают на лечение в эту больницу как минимум из всех соседних районов, теперь же чтобы больному добраться до районной больницы, нужно преодолеть 30 км с пересадками, с ожиданием стыковки рейсов на автовокзалах, прямого транспортного сообщения нет. Автобус в другой район ходит два раза в неделю. Стоимость такси – 1,5 тыс. рублей. Как будут добираться люди с температурой, с травмами и т.п.? «Мы в панике. Как это так? Все надо делать для людей, а у нас - наоборот!» - возмущались местные жители.

Особенность поселка в том, что в нем находятся 2 института Российской Академии Наук. Это уникальный наукоград. Главные учреждения поселка – Институт биологии внутренних вод РАН и Институт геофизики РАН. Поселок изначально строился так, чтобы он был малодоступен. Сюда приезжают молодые специалисты. Созданы все условия - школа, сад, общежитие для молодых ученых. У многих семьи, дети. Фактически все население научного поселка остается без доступной медицинской помощи.

Больница находится в федеральном ведении. После реорганизации имущества Российской академии наук финансирование сократилось на 30%, а в планах – на 50 %. Такое решение, кстати, универсальное для всей страны, приняло федеральное агентство научных организаций. Рассматривались различные варианты: передать больницу на баланс области или добиться от федерации сохранения объемов финансирования. Но аргумент

один – ситуация в наукограде Борок в новые нормы ФАНО не укладывается.

Данной проблемой заинтересовались не только местные власти и Уполномоченный. Активно в ее разрешении участвовали активисты Ярославского отделения ОНФ, депутаты Ярославской областной Думы, Правительство Ярославской области. Были направлены многочисленные письма на федеральный уровень. В итоге Федеральное агентство научных организаций приняло решение не закрывать больницу в Борке. Был разработан проект плана мероприятий по реорганизации местной больницы путем присоединения к Центральной клинической больнице Российской Академии наук. Уже в 2016 году стало известно, что решение о слиянии с ЦКБ РАН было принято на уровне ФАНО.

Хочется обратить внимание властей на то, что на прошедшем в Москве VI Конгрессе пациентов известный российский доктор, глава Национальной медицинской палаты Леонид Рошаль назвал проводимую в стране оптимизацию здравоохранения непродуманной и призвал не закрывать больницы без предварительного обсуждения таких планов с населением. В этом заявлении есть разумное зерно, к которому следует прислушаться.

Отдельная группа обращений к Уполномоченному – это обращения граждан, в которых они жалуются на отказ в назначении необходимых по состоянию здоровья препаратов.

Только после вмешательства Уполномоченного удалось восстановить право гражданки Л. на обеспечение лекарственными препаратами.

*25-летняя Л. с тяжелым диагнозом – рассеянный склероз – в своем обращении писала, что не может получить необходимый ей по жизненно важным показателям медицинский препарат, изменяющий течение болезни, который ранее ей предоставлялся бесплатно. Позже он был заменен на аналог, который ей не помогал. За те 1,5 года, когда Л. принимала препарат-аналог, ее здоровье резко ухудшилось: болезнь перешла в высоко активную фазу, 9 раз Л. попадала с обострениями в стационар, появились новые очаги, Л. не могла уже вставать с постели и ухаживать за собой. На работе Л. сократили. «Мне 25 лет, имею 2 образования, хочу и могу приносить пользу государству, работать, иметь семью, рожать детей», - писала заявительница. Обращения в уполномоченный орган государственной власти с просьбой рассмотреть возможность назначения необходимого препарата не принесли результата.*

Уполномоченный направил письмо в государственные органы с просьбой внимательным образом изучить обстоятельства, изложенные в обращении. Приняв во внимание все детали ситуации и молодой возраст пациентки, профильный департамент принял решение об обеспечении заявительницы препаратом за счет средств областного бюджета. Таким образом, права Л. на получение лекарственного обеспечения от государства было восстановлено. Состояние Л. при приеме выделенного препарата стало улучшаться. Остается надеяться на то, что в дальнейшем обеспечение необходимым по жизненно важным показателям медицинским препаратом будет осуществляться государством постоянно, что позволит сохранить

и поддержать здоровье молодой женщины на прежнем уровне.

Отдельно хочется отметить и другую проблему, с которой сталкиваются граждане в сфере лекарственного обеспечения. К Уполномоченному неоднократно поступали жалобы на отсутствие льготных лекарственных средств в аптеках. Многие лекарства отсутствуют месяцами. В такой ситуации граждане либо вынуждены приобретать лекарства за свой счет, что становится для них очень тяжелой финансовой нагрузкой, так как стоимость препаратов для лечения многих хронических заболеваний достаточно высока, либо врач назначает аналог основного лекарства, но аналоги подходят далеко не всем, не всегда эффективны, да и их наличие в аптеках не гарантировано. Так, представители Ярославского регионального отделения ОНФ в 2015 году проверили, насколько доступны лекарства для льготников. В итоге пришли к выводу, что в аптеках и аптечных пунктах области порой отсутствуют медикаменты, которые можно получить бесплатно по рецепту врача. Были проинспектированы аптеки и аптечные пункты, расположенные как в городах, так и в сельской местности. Всего в Ярославской области насчитывается около 270 тыс. региональных и 22 тыс. федеральных льготников, имеющих право на бесплатное лекарственное обеспечение.

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.

Отдельная, требующая внимания, сфера медицинского обеспечения – это оказание гражданам принудительной психиатрической помощи. В территориальный орган Росздравнадзора по Ярославской области в 2015 году поступило одно такое обращение.

*В Росздравнадзор обратился гражданин Б., находящийся по решению судебных органов на принудительном лечении в психиатрическом учреждении. По итогам проверки было установлено превышение более чем на 6 месяцев сроков освидетельствования пациента и отказ пациенту в подаче заявления в суд. Медицинской организации было выдано предписание об устранении выявленных нарушений.*

Безусловно, данная сфера – одна из самых сложных с точки зрения соблюдения и защиты прав граждан. Определить ту тонкую грань, где заканчивается право каждого конкретного лица на личную неприкосновенность и на получение медицинской помощи только с его согласия, и где начинается сфера неприкосновенности другого человека, порой очень сложно.

*К Уполномоченному обратилась гражданка Д., которая заявила о своем несогласии с решением суда о применении к ней мер принудительного психиатрического освидетельствования. Поводом для принятия судом такого решения послужила жалоба соседней в психиатрическую больницу: жители пожаловались на Д. после того, как возник спор по совместному использованию общедомового имущества (коридора). Д., по мнению соседней, слишком много вещей*

*хранит в общем на несколько квартир коридоре, вещи занимают много места, мешают другим жильцам. Врач фактически заочно, не видя гражданку Д., основываясь только на жалобе соседней, сделал заключение о том, что действия Д. по собирательству вещей дают основания предполагать наличие у нее тяжелого психического расстройства, которое может нанести существенный вред здоровью, если оставить ее без психиатрической помощи.*

Уполномоченный в результате проверки пришел к выводу о том, что судебное решение принималось с учетом документа (заключения врача), вызывающего сомнения в обоснованности: медицинский осмотр, консультация, беседа с Д. врачом не проводились, на учете в психиатрическом диспансере она никогда не состояла, имеет водительский стаж более 10 лет (т.е. неоднократно проходила медкомиссию для допуска к вождению, куда входит и осмотр врача-психиатра, и признавалась здоровой), является опекуном своего отца-инвалида I группы. После анализа документов Уполномоченный дал рекомендации заявительнице и разъяснил ей правовые основы для оспаривания указанного постановления суда. В итоге Президиумом Ярославского областного суда решение суда первой инстанции было отменено и права Д. были восстановлены, принудительному психиатрическому освидетельствованию она не была подвергнута.

Совершенно иная ситуация сложилась у обратившейся к Уполномоченному гражданки П.

*Она в течение нескольких лет безуспешно пыталась защитить свои права на неприкосновенность частной жизни, личную неприкосновенность и защиту чести и имени в различных инстанциях, считая, что является жертвой нападок психически нездоровых людей. Ее соседки С. и Р. (мать и сын) в течение длительного времени систематически нарушали ее права, что выражалось в хулиганских действиях, порче имущества, побоях, угрозах жизни, брани и публичных оскорблениях. Фактически жизнь одинокой 75-летней П. стала невыносимой: она боялась выходить из своей квартиры, боялась находиться в ней, когда соседи пытались взломать ее дверь (следы порчи двери видны невооруженным глазом), звонили ей с угрозами по домашнему телефону. С. и Р. не скрывали и публично заявляли, что «жизвают соседку со свету ради квартиры», хотя никаких правовых оснований для получения имущества П., в том числе после ее смерти, у них нет.*

По поведению С. и Р. можно было предположить у них наличие психического заболевания. Все обращения П. в полицию, органы местного самоуправления, в суд не помогли ей защитить свои права. Полиция бездействовала. Психиатрическая больница отказывалась от вмешательства по той причине, что без участия правоохранительных органов и без решения суда привлечь граждан к принудительному психиатрическому освидетельствованию невозможно. Психиатры готовы были бы оказать медицинскую помощь только при наличии добровольного согласия со стороны С. и Р., но это согласие по понятным причинам получить было невозможно: мать и сын ни в коей мере не считали свое поведение неправомерным, а себя – нездоровыми.

Как ни парадоксально, но суд вообще отказал в рассмотрении заявления П. по причине того, что на момент подачи заявления она достигла возраста 75 лет и «находится в беспомощном состоянии, которое препятствует ей полноценно реализовать права и обязанности частного обвинителя в случае возбуждения мировым судьей уголовного дела», хотя даже при общении с П. складывалось однозначное впечатление о том, что у нее активная жизненная позиция, она живо и аналитически мыслит, готова предпринять все необходимые меры для решения сложившейся ситуации. Фактически у П. отняли действенный механизм защиты себя от самоуправства, психологического давления и постоянных угроз соседей.

Уполномоченный взял данную ситуацию под контроль и смог добиться активных действий от полиции и психиатрической больницы – в результате скоординированных усилий С. и Р. были помещены в клинику для прохождения принудительного медицинского обследования. Работа по этому обращению еще не завершена: в настоящее время проводится проверка в связи с отказом в возбуждении органами полиции уголовного дела по факту избиения соседями гражданки П., свидетелями которого стали несколько жителей дома.

Таким образом, налицо две совершенно противоположные ситуации, две кардинально отличающиеся позиции медиков: в одном случае на принудительное психиатрическое освидетельствование человека отправляют с легкостью, принимая решение даже в отсутствие «потенциального пациента», в другом – длящееся годами притеснение гражданами соседки (с применением не просто хулиганских, а не вполне адекватных способов воздействия) не ведет к применению мер принудительного характера в виде оказания психиатрической помощи, несмотря на то, что гражданка обращалась за помощью и за защитой своих прав в различные инстанции, которые так же могли бы инициировать принудительно психиатрическое освидетельствование указанных граждан (полиция, территориальная администрация, суд, психиатрический диспансер). Подобные «разночтения» норм законодательства о медицинской помощи недопустимы, закон для всех один. Нарушение медицинскими работниками и государственными структурами нормативных требований к применению мер принудительного психиатрического освидетельствования/лечения может прямо вести к нарушению прав граждан. Исходя из этого, можно рекомендовать и учреждениям здравоохранения, работающим в сфере психиатрии, а также органам государственной власти, органам местного самоуправления, правоохранительным органам очень внимательно, тщательно разбирать каждый из таких случаев, когда речь идет о применении принудительной психиатрической помощи, принимать только выверенные и взвешенные решения, учитывая необходимость соблюдения прав и законных интересов всех граждан – и тех, в отношении которых данные меры могут быть применены, и тех, кто настаивает на применении таких мер.

Среди тех случаев, когда очевидно были нару-

шены прав граждан, можно назвать ситуацию с оказанием медицинских услуг школьникам. Граждане неоднократно говорили о том, что в ряде школ области не организовано постоянное присутствие врача. То есть если школьник вдруг почувствует себя плохо, то некому его осмотреть или оказать первую помощь. Сложившаяся ситуация находится в прямом ведении системы здравоохранения, так как уже несколько лет присутствие врачей в образовательных учреждениях обеспечивается детскими поликлиниками. На этот вопрос обратила внимание областная прокуратура, которая провела проверку организации охраны здоровья школьников в части оказания им первичной медико-санитарной помощи. Как было установлено в ходе проверки, в школах, работающих в две смены и располагающими медкабинетами, во время обучения детей оказание первичной медико-санитарной помощи надлежащим образом не обеспечено. Продолжительность образовательного процесса в таких школах составляет 10-11 часов. При этом медперсонал детских поликлиник области находился в образовательных организациях в среднем 3,5 – 7 часов и не во все дни проведения учебных занятий. С целью защиты прав несовершеннолетних на охрану здоровья прокуратурой области в департамент здравоохранения и фармации внесено представление, по результатам рассмотрения которого департамент поручил медучреждениям обеспечить полное укомплектование имеющихся штатов медицинским персоналом и составление графиков работы медперсонала в образовательных организациях с максимальным учетом режима проведения учебных занятий, в том числе в школах региона, работающих в две смены.

В регионе развиваются выездные формы оказания медицинской помощи населению, которые приобретают особую роль в организации медицинской помощи сельскому населению, проживающему в отдаленных районах области. Ежемесячно проводится более 100 выездов отдельных специалистов, комплексных бригад, диагностических исследований. Кроме того, с целью приближения к сельскому населению специализированной медицинской помощи организованы выезды бригад специалистов из ГБУЗ ЯО «Областная клиническая больница», ГБУЗ ЯО «Областная детская клиническая больница», ГБУЗ ЯО «Ярославский областной клинический госпиталь ветеранов войн» для проведения консультативной работы, определения показаний для госпитализации. В течение 2015 года осуществлено 1 556 выездов, осмотрено 32 620 человек. Кроме этого, в муниципальных районах области совместно с органами социальной защиты населения организована работа комплексных выездных бригад в составе социальных работников, медицинского персонала ЦРБ, сферы обслуживания.

С 2014 года на территории трех муниципальных районов области (Борисоглебского, Пошехонского, Рыбинского) функционируют передвижные фельдшерско-акушерские пункты, целью работы которых является обеспечение доступности и качества оказания первичной медико-санитарной



помощи населению отдаленных сельских районов и возможность организации приема пациентов фельдшером или выездной бригадой по предварительно сформированным графикам непосредственно на территории каждого населенного пункта. За 2015 год осуществлено 230 выездов, обслужено 3 791 человек. В состав выездной бригады входят специалисты лечебного учреждения (фельдшера, терапевты, неврологи, хирурги и др.)

Но организацией выездной помощи нельзя решить все проблемы с оказанием медицинской помощи на местах. И это видно из описанного выше случая с закрытием больницы в поселке Борок. Население нуждается в доступной медицине и говорит об этом прямо, обращаясь к властям. Возможно, нормализации ситуации в системе здравоохранения, в том числе и решению проблемы нехватки кадров, могла бы способствовать грамотная политика оптимизации учреждений здравоохранения региона, принятие выверенных и обдуманных решений с учетом мнения граждан-

ского общества. Это позволило бы не допустить снижения качества и доступности медицинской помощи и повысить удовлетворенность жителей Ярославской области качеством и доступностью медицинского обслуживания.

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 качестве 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.

## 12. Право на образование

Образование – это основа нормального процесса социализации и развития индивида. Право на образование – одно из основополагающих прав граждан, оно занимает свое особое место в системе прав человека.

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. в п. 1 ст. 26 закрепила право каждого человека на образование: «образование должно быть бесплатным, хотя бы по отношению к начальному и общему образованию. Обязательным должно быть начальное образование. Техническое и профессиональное образование должно быть общедоступным, и высшее образование должно быть одинаково доступным для всех на основе способностей каждого». Это право закреплено также в ст. 13 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах 1966г. и в ст. 28 Конвенции о правах ребенка 1989г.

Согласно ст. 43 Конституции Российской Федерации, каждый имеет право на образование. Причем, важно понимать, что под понятием «каждый» в данном случае подразумевается любой человек, независимо от пола, расы, возраста, происхождения, отношения к религии, национальности, языка, убеждений, места жительства, принадлежности к общественным организациям, вне зависимости от состояния здоровья, социального, имущественного и должностного положения, а также наличия судимости.

В Российской Федерации, как известно, реализованы основополагающие принципы международного права в сфере обеспечения функционирования системы образования и реализации прав граждан на получение образования. Государством гарантируются общедоступность и бесплатность дошкольного, основного общего и среднего профессионального образования в государственных или муниципальных образовательных учреждениях и на предприятиях. Установлено также, что каждый вправе на конкурсной основе бесплатно

получить высшее образование в государственном или муниципальном образовательном учреждении и на предприятии. Приняты и реализуются в системе образования федеральные государственные образовательные стандарты, поддерживаются различные формы образования и самообразования. На сегодняшний день российская система образования находится на достаточно высоком уровне развития, она вполне может конкурировать с системами образования многих развитых стран. Важно, что помимо заинтересованности государства в формировании качественной системы образования мы видим широкую поддержку и заинтересованность со стороны российской общественности.

Государство, создавая условия для получения гражданами качественного, доступного образования предоставляет круг гарантий со своей стороны. Предусмотрено обучение на учебно-материальной базе с использованием современного учебно-лабораторного оборудования и учебной литературы; обучение в условиях, гарантирующих защиту прав личности обучающегося в образовательном процессе, его психологическую и физическую безопасность; социально-педагогическая и психолого-педагогическая помощь семье, ранняя диагностика резервов развития ребенка (физических и психологических); бесплатное пользование учащимися и студентами фондами государственных, муниципальных и учебных библиотек.

Помимо того, что мы можем рассматривать образование с точки зрения реализации конституционного права широкого круга лиц, важно понимать, что получение образования – это еще и обязанность, которую несут граждане. Установлено обязательное получение основного общего образования (т.е. обучение каждого ребенка в школе), а также обязательность государственной (итоговой) аттестации по его завершении. Конституционная обязанность по обеспечению получения детьми

основного общего образования возлагается на родителей или иных их законных представителей. В свою очередь, государство в рамках построения системы органов и учреждений образования обязано предоставить условия для реализации указанных прав и обязанностей, не препятствовать гражданам в получении образования, не выстраивать искусственных барьеров и не создавать ограничительных условий, которые могут привести к тому, что право на получение образования, особенно общего среднего образования, не может быть реализовано.

В Ярославской области система образования имеет достаточно широкий круг учреждений, которые позволяют реализовать жителям области право на образование: действуют 430 дошкольных образовательных организаций; 390 общеобразовательных организаций, в том числе 18 общеобразовательных школ, реализующих адаптированные образовательные программы для детей с ограниченными возможностями здоровья; 78 организаций дополнительного образования детей; 43 профессиональные образовательные организации; 18 организаций для детей-сирот, и детей, оставшихся без попечения родителей.

Дошкольное образование, не являющееся обязательным в РФ, развивается в регионе в направлении обеспечения максимальной доступности для населения в рамках реализации областной целевой программы «Обеспечение доступности дошкольного образования в Ярославской области» на 2011-2016 годы. Как известно, своевременное определение ребенка в детский сад или ясли остается одной из самых насущных для семей проблем. Это связано и с тем, что получение ребенком образования в дошкольной организации, социализация ребенка в раннем детстве уже считаются нормой для большинства родителей, и с тем, что матери чаще всего стремятся выйти на работу после окончания отпуска по уходу за ребенком и получение места в детском саду или яслях для них очень важно. Но если охват детского населения дошкольным образованием детей от 3 до 7 лет сейчас уже полный, то в возрастной группе детей от 1,5 до 3 лет – есть над чем работать. По состоянию на 1 января 2016 года 97% детского населения области охвачены дошкольным образованием. Неудовлетворенная потребность в местах в дошкольных образовательных организациях на текущий учебный год составила 3 923 ребенка в возрасте от 0 до 3 лет. С 1 января 2012 года в регионе для снятия социальной напряженности производится ежемесячная выплата пособия на детей в возрасте от 1,5 до 3 лет, не посещающих дошкольные образовательные учреждения. Размер выплаты на текущую дату составляет 709 руб. Кроме того, в области функционирует 200 консультационных пунктов для детей, не посещающих дошкольные учреждения.

При этом обеспеченность дошкольным образованием детей в возрасте от 3 до 7 лет на конец 2015 года составила 100%. По состоянию на начало 2016 года на учете для зачисления в дошкольные образовательные организации числится более

27 тыс. детей, из них 887 детей в возрасте от 3 до 7 лет (это те дети, чьи родители при подаче заявления в качестве желаемого года поступления указали 2016 год).

К Уполномоченному поступают обращения от граждан о невозможности определить ребенка в дошкольное учреждение, либо о предоставлении места в учреждении, которое находится за несколько километров от места проживания семьи. Каждый из таких случаев детально разбирается совместно с органами образования. В большинстве случаев удается найти оптимальный выход из ситуации.

Правительством Ярославской области проводится работа по совершенствованию инфраструктуры системы дошкольного образования. В рамках указанной программы в 2015 году осуществлялось строительство, ремонт и оснащение оборудованием дошкольных образовательных организаций. Шло строительство дошкольных образовательных организаций общей мощностью 2400 мест, выполнены ремонтные работы зданий, возвращенных системе образования, и функционирующих дошкольных и общеобразовательных организаций - в результате этого создано 287 дополнительных мест. Не все работы по строительству выполнялись в срок подрядчиком, органами местного самоуправления по некоторым ведется работа по расторжению части контрактов по причине невыполнения обязательств подрядчиком.

Но все же не во всех дошкольных учреждениях удается создать среду для пребывания детей, отвечающую необходимым требованиям. Так, в городе Ярославле в построенном больше года назад детском саду на 200 мест (10 групп) на всех малышей имеется только одна веранда. Нет песочниц, игровых площадок. То есть путем строительства детского сада проблему нехватки мест в районе решить удалось, но при этом необходимая инфраструктура в саду не создана. Отсутствуют игровые площадки, веранды для детей, которые положены по СНИПам и на которых дети могут спрятаться от непогоды или яркого солнца. Причиной этого является недостаточное финансирование. Кроме того по мере эксплуатации нового здания выявились и другие проблемы – система отопления недостаточно обогревает помещения, дети зимой мерзли и ходили одетыми, в группах приходилось включать электрические обогреватели.

В связи с этим важно доработать механизм принятия управленческих решений, финансирования и планирования в системе образования, чтобы увеличение количества мест в детских садах не сводилось к форсированию строительства в сжатые сроки новых зданий. Важен постоянный контроль за строительством со стороны властей. Также необходимо предусмотреть полную комплектацию новых детских садов всей необходимой инфраструктурой, необходимой для формирования нормальной среды для воспитательного и образовательного процесса. Не менее важно уделять внимание ремонту и замене объектов инфраструктуры, пришедших в негодность, в

действующих дошкольных учреждениях. Сломанные веранды, разрушающийся асфальт, пришедшие в негодность элементы игровых площадок – все это должно оперативно исправляться, так как безопасность и нормальное развитие детей стоят на первом месте.

Российское законодательство предписывает обязательное проведение независимой оценки всех образовательных учреждений. В Ярославской области решено было начать проведение этой оценки с детских садов (всего была оценена работа 426 учреждений). В течение 2015 года в отношении дошкольных образовательных организаций проведена оценка качества образовательной деятельности, путем анкетирования более 20 тыс. родителей воспитанников детских садов области. Результаты оценки обсуждены на заседании общественного совета при департаменте образования Ярославской области. По результатам оценки руководителями дошкольных образовательных организаций и руководителями муниципальных органов управления образованием сформированы планы по улучшению ситуации в конкретных детских садах и в муниципальной системе дошкольного образования.

Общее образование в Ярославской области получают более 118 тыс. обучающихся. Полностью удовлетворена потребность в получении общего образования детьми-инвалидами в дистанционной форме. В Ярославской области в общеобразовательных школах трудится более 18 тысяч педагогов. Причем можно отметить, что удается преодолеть проблему нехватки кадров в школах. Молодежь более активно идет работать в школы. По сведениям регионального департамента образования, свободных вакансий практически нет. Это объясняется постоянно растущей зарплатой учителей и возможностью участвовать в различных программах социальной поддержки.

В течение 2015 года продолжалась закупка учебников, модернизация и ремонт школьной инфраструктуры (столовые, спортзалы), шла установка систем видеонаблюдения в школах, приобретались школьные автобусы. Кроме того, город Ярославль принимает участие в пилотном проекте федерального уровня - мэрия города и региональное правительство приняли решение о строительстве школы новой архитектуры. Новая школа будет трехэтажной и рассчитана на 990 учащихся. Классы начального, среднего и старшего звена будут разделены. Каждый поток будет иметь свою столовую, раздевалку и спортзал. Встречаться разновозрастные потоки будут в атриуме и библиотеке. Для строительства школы нового поколения будут применены новейшие технологии с точки зрения пожарной безопасности, экологии, энергоэффективности. В настоящее время идет подготовка документации для представления в Минстрой, там и будет принято окончательное решение об участии Ярославля в этом проекте. Среди претендентов Кировская область, Республика Тыва и Челябинская область. Главное условие для участия – наличие у субъекта средств на разработку проекта, наличие земельного участка,

а также возможность сдачи объекта к 1 сентября 2017 года. Земельный участок для строительства школы в Ярославле уже выбран.

По-прежнему в регионе идет процесс оптимизации учреждений общего образования. Идет он достаточно трудно, так как у каждого из таких решений всегда есть сторонники и противники. Среди тех, кто чаще всего выступает против объединения или упразднения учебных заведений, – родители учеников и работники образовательных организаций, которые могут попасть под сокращение. Безусловно, вопрос о закрытии школ чаще всего возникает в сельской местности, где количество учеников в школах в последние десятилетия только уменьшается. В нескольких муниципальных районах области в 2015 году поднимался вопрос о переводе учеников в ближайшую школу и закрытии действующего учебного заведения по причине неукомплектованности.

*Такая ситуация сложилась в селе Шаготь Даниловского МР, жители которого обратились к властям с открытым письмом, в котором выразили несогласие с закрытием местной школы. Подписали письмо 56 человек. По мнению селян, закрытие школы, которая является центром культурной и общественной жизни, приведет к упадку села: «...Вы не просто закрываете школу, вы убиваете в людях веру, надежду на возрождение нашего села... Люди перестают верить начальникам. Ведь сам глава района обещал на отчетных встречах с населением, что нашу школу в этом году не закроют». Закрытие школы, кроме того, коснется и проживающих в пришкольном интернате 11 детей – «они лишатся крыши над головой. Каждый день им придется преодолевать по 5-10 км, потому что школьный автобус в эти отдаленные деревеньки не пройдет».*

Глава района в своем комментарии по данному вопросу отметил, что вопрос о закрытии Шаготской школы встает не впервые, несколько лет назад эта школа стала филиалом Спасской школы. Главная причина – неуклонное снижение рождаемости, снижение количества детей школьного возраста, неукомплектованность классов. В настоящее время в Шаготской школе обучается 32 ребенка. Первого класса нет, так как нет детей соответствующего возраста. В списке дошкольников микрорайона Шаготской школы значится 9 человек. Будущая наполняемость классов детьми понятна: в ближайшие годы по одному ученику, в лучшем случае - два. Вторая причина – недостаточное финансирование. По словам муниципальных властей, ими были просчитаны все возможные варианты сохранения учебного заведения, но оптимального варианта не нашлось, поэтому было принято решение о закрытии школы.

В подобных ситуациях можно рекомендовать местным властям только одно: каждое из таких решений должно быть взвешенным, должно приниматься исключительно с учетом баланса интересов властных органов и прав и интересов местных жителей. С этой целью в Ярославской области создана комиссия по проведению оценки последствий принятия решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о



ликвидации объекта социальной инфраструктуры для детей, являющегося государственной собственностью Ярославской области или муниципальной собственностью, а также о реорганизации или ликвидации государственных организаций Ярославской области, муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей, либо заключения договора аренды объекта собственности государственных и муниципальных организаций, образующих социальную инфраструктуру для детей. В том случае, когда закрытие школы неминуемо, важно предпринять все меры для гарантий получения доступного образования теми школьниками, которые теперь вынуждены будут добираться в школу за несколько километров в другой населенный пункт – предусмотреть и организовать доставку детей в школу и домой на школьных автобусах, создать оптимальное расписание, распределить нагрузку на учеников и на педагогов.

Отдельного внимания заслуживает вопрос финансового участия родителей в деятельности образовательных учреждений. Очень часто родители не знают, должны ли они сдавать деньги на ремонт в школе или детском саду, на обустройство игровых площадок, на учебники и игрушки. В принципе, при соблюдении ряда положений федерального и регионального законодательства возможна благотворительная финансовая помощь учебным заведениям, оказываемая иными физическими и юридическими лицами. Но в то же время, нередки случаи, когда в этой сфере имеют место нарушения как прав участников образовательного процесса, так норм законодательства.

*Так, Рыбинская прокуратура проверила расходование средств от благотворительных поступлений в школах города. В результате было установлено, что местные нормативные акты, регулирующие эту деятельность, противоречат федеральному законодательству. Как отмечает надзорное ведомство, ст. 2 Федерального закона от № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» определены цели благотворительной деятельности, перечень которых является исчерпывающим. Благотворительная деятельность осуществляется, в том числе, в целях содействия деятельности в сфере образования, науки, культуры, искусства, просвещения, духовному развитию личности. При этом в рыбинских школах действуют «Положения о внебюджетной деятельности», регулирующие привлечение внебюджетных средств, в том числе добровольных пожертвований, с целью создания дополнительных условий для развития школы. При этом в ряде образовательных учреждений эти Положения устанавливают возможность расходовать средства от добровольных пожертвований в иных, не предусмотренных федеральным законодательством случаях – например, на приобретение хозяйственных материалов и средств дезинфекции, на стимулирующие выплаты педагогам за высокие результаты обучения и воспитания, на обеспечение охраны, уплату штрафов надзорным органам.*

Органы прокуратуры констатируют, что подобные факты недопустимы и противоречат Феде-

ральному закону от 11.08.1995 № 135-ФЗ. Таким образом, с целью защиты прав граждан прокуратура подала 10 протестов на подобные правовые акты.

В регионе ведется работа по адаптации школьной инфраструктуры для детей с ограниченными возможностями. В рамках реализации региональной программы «Доступная среда» в области проведены мероприятия по формированию сети общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, в 2015 году адаптированы помещения 8 школ. В целом на конец 2015 года в 40 общеобразовательных организациях области созданы условия для инклюзивного образования детей-инвалидов, что составляет 10,5 % школ.

Хотя система образования в регионе представляет собой достаточно отлаженный механизм, иногда возникают определенные проблемы с реализацией права конкретных граждан на образование.

Так, к Уполномоченному по правам человека в 2015 году поступила 21 жалоба граждан о нарушении права на образование (2,2% от общего числа обращений). Значительно больше обращений, связанных с нарушением прав участников образовательного процесса или права на образование, региональный Уполномоченный рассмотрел в рамках исполнения функций Уполномоченного по правам ребенка, в связи с чем они учитывались отдельно, информация о них представлена в соответствующем докладе.

Среди общего числа обращений в сфере образования выделились два основных направления, в которых необходимо было серьезно разбираться, так как ситуации оказались непростыми.

*Так, к Уполномоченному обратилась семья Е., в которой сын-выпускник общеобразовательного учреждения одного из муниципальных районов Ярославской области столкнулся с тем, что его право на образование нарушается. Родители Е. перед сдачей сыном ЕГЭ не дали согласие на обработку его персональных данных в силу религиозных убеждений семьи. В ответ на это органы образования не допустили Е. к сдаче выпускных экзаменов. Спор родителей и школы стал предметом судебного разбирательства, по результатам которого на государственные органы была возложена обязанность допустить Е. к экзаменам, что было исполнено. До экзаменов Е. был допущен, но предупрежден, что его результаты экзаменов будут отсутствовать в федеральной и региональной информационных системах обеспечения проведения аттестации. Это неминуемо повлечет ограничение его права на поступление и обучение в ВУЗе в связи с тем, что высшие учебные заведения при конкурсном отборе абитуриентов пользуются именно этими системами для получения результатов ЕГЭ, которые напрямую влияют на возможность зачисления граждан в ВУЗ. Причем эту позицию неоднократно подтверждало Минобрнауки РФ.*

*С такой же ситуацией столкнулась обратившаяся к Уполномоченному семья Г., чью дочь образовательное учреждение не допускало к сдаче ОГЭ в 9 классе также по причине несогласия родителей на передачу и обработку персональных данных дочери. Таким образом,*

*по мнению семьи, нарушалось право их дочери на образование, так как в результате недопущения к сдаче выпускных экзаменов по общеобразовательной программе она не получила бы аттестата об основном общем образовании, фактически освоив все его программы.*

Подобные факты свидетельствуют о наличии в законодательстве противоречий, ограничивающих право граждан на получение образования. Так, в соответствии с ч.1 ст.9 Федерального закона от 27.07.2006 года № 152-ФЗ «О персональных данных», субъект персональных данных принимает решение о предоставлении своих персональных данных и дает согласие на их обработку свободно, своей волей и в своем интересе. Данное положение закона дает право гражданам отказаться от передачи и обработки их персональных данных, в том числе в образовательном процессе. В то же время, в Порядке проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования, так же как и в Порядке проведения государственной итоговой аттестации по образовательным программам общего среднего образования, не содержится положений, устанавливающих процедуру проверки персональных данных обучающихся и идентификации личности пришедших на экзамен в том случае, когда граждане не дают согласие на обработку своих персональных данных (например, по религиозным убеждениям), что приводит к ограничению права граждан на образование.

По информации Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки «результаты ГИА обучающегося, отказавшегося дать согласие на обработку персональных данных будут отсутствовать в Федеральной и региональной информационной системе обеспечения проведения государственной итоговой аттестации, что повлечет за собой ограничение его прав в части поступления на обучение по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата и программам специалитета».

Таким образом, реализация конституционно гарантированного права граждан на образование ставится в прямую зависимость от наличия персональных данных гражданина в информационной базе, в то время как Федеральный закон № 152-ФЗ дает гражданину право самостоятельно принять решение о предоставлении или непредоставлении организации согласия на обработку его персональных данных.

С такими проблемами граждане обращаются к Уполномоченному, но, к сожалению, им не удается помочь в связи с отсутствием полномочий повлиять на применение норм федерального законодательства. Единственное, что в силах предпринять для защиты прав граждан на образование Уполномоченный, это обращение в адрес органов власти и иных структур с предложением изменения законодательства с целью неукоснительного соблюдения прав граждан. Уполномоченный по правам человека в Ярославской области неоднократно обращался в различные региональные и федеральные инстанции с указанием на необходимость

корректировки законодательства об образовании. В настоящее время у Министра Минобрнауки Д.А. Ливанова находится на рассмотрении обращение Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка П.А. Астахова, к которому обратился Уполномоченный по правам человека в Ярославской области, с ходатайством поручить проработать обозначенную проблему и изложить правовую позицию по ее разрешению. Остается надеяться, что на федеральном уровне будет найден способ решения указанного вопроса, что будет способствовать соблюдению прав всех граждан на образование.

Вторая проблемная ситуация, которая сложилась в Ярославской области в сфере образования с точки зрения соблюдения прав граждан, связана была с отказом учебных заведений допускать к образовательному процессу детей, не привитых от полиомиелита, в тот период, когда другие дети, обучающиеся в данных учебных заведениях, прошли плановую вакцинацию от этого заболевания. В адрес Уполномоченного по правам человека в Ярославской области начали поступать заявления граждан о нарушении гарантированных законом конституционных прав их детей на общедоступность получения образования.

*Так, к Уполномоченному обратилась семья Л. в защиту прав своего ребенка на образование. Ребенку временно отказали в посещении детского сада, сославшись на то, что он, как не привитый от полиомиелита, с целью снижения рисков заражения этим заболеванием от детей, которые были недавно привиты живой вакциной и ходят в этот же детский сад, должен остаться дома на два месяца. Такое вынужденное отстранение ребенка от посещения детского сада родители восприняли как ущемление его права на получение дошкольного образования. Родители также указали на то, что даже если они согласятся на временное пребывание ребенка дома без посещения детского сада, то у них нет никаких гарантий, что после его возвращения в детский сад не сложится подобная же ситуация по причине того, что будут сделаны прививки от полиомиелита другим детям, что также создаст риск заболевания для их ребенка. Таким образом, может сложиться ситуация, при которой ребенок будет практически постоянно находиться дома и не будет посещать дошкольное образовательное учреждение.*

Это обращение по вопросу нарушения прав на образование было не единственным. Всего на момент подготовки данного Доклада к Уполномоченному обратилось 16 семей, которые были обеспокоены ограничением прав детей на образование в связи с проводимыми в плановом порядке в образовательных учреждениях (ОУ) мероприятиями по иммунопрофилактике полиомиелита. Причем ситуации, ставшие причиной обращения к омбудсмену, складывались не только в дошкольных ОУ, но и в общеобразовательных школах.

Уполномоченным после поступления первого такого обращения была проведена проверка указанных в обращении фактов. В результате проверки было установлено, что образовательные учреждения при принятии решения о недопуске детей в школу или в детский сад руководствовались

Санитарными правилами, которые устанавливают основные требования к комплексу организационных, лечебно-профилактических, санитарно-противоэпидемических (профилактических) мероприятий, направленных на предупреждение возникновения, распространения и ликвидацию заболеваний полиомиелитом на территории Российской Федерации (пункт 1.2. СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита»). В то же время, пункт 9.5. тех же правил не предусматривает отказ в приеме в дошкольное учреждение детей, не имеющих сведений об иммунизации против полиомиелита, не привитых против полиомиелита или получивших менее 3 доз полиомиелитной вакцины, а требует разобщения с детьми, привитыми оральной поливакциной (ОПВ) на срок 60 дней, с момента получения детьми последней прививки ОПВ и имеет своей целью предупредить инфицирование и заболевание незащищенного (непривитого) ребенка.

Кроме того, ситуацию усугубило письмо Управления Роспотребнадзора по Ярославской области от 15.09.2015 в адрес ОУ области, утверждавшее, что «отсутствие профилактических прививок у детей, посещающих образовательную организацию, влечет временный отказ в их приеме в образовательные организации».

Но, как видно из текста Санитарных правил, речь в них идет не об отказе в посещении ОУ непривитыми детьми, а исключительно о «разобщении» привитых и непривитых детей. Руководители ряда школ и детских садов просто-напросто выбрали путь «наименьшего сопротивления» – не пустить детей в коллектив. А Управление Роспотребнадзора по Ярославской области в своем информационном письме слишком широко трактовало нормы федерального акта. При этом права детей на образование были прямым образом нарушены.

Уполномоченный с целью защиты и восстановления нарушенных прав несовершеннолетних детей направил письмо в адрес директора регионального департамента образования, в котором было указано на необходимость проведения работы с руководителями образовательных учреждений Ярославской области по соблюдению требований действующего законодательства и недопущению отказов в приеме детей в образовательные учреждения. Администрация школы или детского сада в первую очередь должна была продумать и реализовать механизмы продолжения образования для привитых и непривитых детей в рамках одного ОУ, но предусмотреть их разобщение во время нахождения в ОУ. Данное решение преследует законную цель - защиту здоровья несовершеннолетнего и является соразмерным этой цели. Способ разобщения определяет руководитель ОУ. Очевидно, что установленный порядок по разобщению на определенный срок невакцинированных детей от вакцинированных направлен на защиту жизни и здоровья населения. Такой порядок позволяет соблюсти баланс интересов как лиц, решивших провести вакцинацию в целях защиты от угрозы возникновения и распространения эпидемии, так

и лиц, воспользовавшихся предоставленным законом правом и отказавшихся от профилактической прививки.

Отказывая в приеме гражданам в ОУ по причине отсутствия прививки от полиомиелита руководители учреждений ставят в зависимость возможность посещения образовательной организации ребенком от проведения мер профилактического характера по осуществлению иммунопрофилактики, что представляется неправильным, не основанным на положении Федерального закона от 17.09.1998 N 157-ФЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней». Вышеприведенный закон соответствует Конституции РФ, в частности ст. 41, в соответствии с которой каждый гражданин имеет право на охрану здоровья, поскольку данная норма содержит принцип добровольности, а не принудительный характер принятия мер по осуществлению действий по охране здоровья.

Уполномоченный при Президенте РФ по правам ребенка Павел Астахов также выразил свое несогласие с нарушением прав детей на образование в подобных обстоятельствах. Он назвал недопустимым запрет детям, родители которых отказались делать им прививки, посещать образовательные учреждения.

Уполномоченным по правам человека в Ярославской области дважды проводились совещания с участием представителей департаментов образования области и города Ярославля, департамента здравоохранения и фармации области, управления Роспотребнадзора по Ярославской области. На данных совещаниях обсуждались пути выхода из сложившейся ситуации. С целью выполнения санитарного законодательства по профилактике полиомиелита были подготовлены и предложены родителям (законным представителям) непривитых детей следующие варианты разобщения детей.

Для воспитанников дошкольных ОУ с учетом уровня возможного загрязнения вирусами полиомиелита предметов окружающей среды в местах общего пользования (спортивные и музыкальные залы, коридоры, лестничные марши, входные двери, бассейн, прогулочные площадки и т.п.) должен быть предложен перевод детей, не получивших прививку, в другие группы. В случае если дошкольное образовательные учреждения располагается в двух зданиях, - размещение привитых и не привитых детей в разных зданиях. В случае невозможности организовать разобщение детей по названным вариантам предлагалось совместно с органами местного самоуправления рассмотреть вопрос о переводе ребенка, не привитого вакциной полиомиелита, в иное дошкольное образовательное учреждение, в котором есть свободные места, отсутствуют привитые дети, и учреждение расположено в максимальной близости к месту жительства ребенка. Для обучающихся общеобразовательных организаций должен рассматриваться перевод ребенка в другой класс, другую школу или индивидуальное обучение на дому.

Кроме того, на совещании его участникам было предложено упорядочить график прививок,



приурочив, по возможности, вакцинацию к каникулярным периодам, проводить вакцинацию ОПВ, согласовав ее с руководителями ОУ, регулярно информировать население и родителей о необходимости проведения профилактических прививок.

Несмотря на принимаемые меры, проблема разобщения непривитых и привитых детей остается очень острой. Понятие «разобщение» в контексте действующего федерального законодательства в области санитарно-эпидемиологического благополучия населения и СП «Профилактика полиомиелита» не разъяснено. Поэтому изначально оно многими уполномоченными органами трактовалось, как отстранение от посещения ОУ. Также действующим федеральным законодательством не предусмотрен и механизм реализации разобщения не привитых и привитых детей при вакцинации от полиомиелита. Неурегулированность данного вопроса усложняет его решение ОУ, создает конфликтные ситуации между родителями (законными представителями) и руководителями ОУ. В этих условиях ОУ, родители (законные представители) не всегда (чаще в силу объективных обстоятельств) имеют возможность обеспечить непрерывность образовательного процесса детям, ограничивая тем самым их право на образование.

По итогам совместного совещания была достигнута договоренность о принятии мер по недопущению нарушения прав учащихся: департаменту здравоохранения и фармации Ярославской области, Управлению Роспотребнадзора по Ярославской области, медицинским организациям необходимо усилить работу по разъяснению родителям необходимости вакцинации от полиомиелита; руководителям ОУ и родителям при разобщении детей во время вакцинации совместно решать вопрос об организации обучения детей (перевод детей в другой класс, в другую школу, индивидуальное обучение на дому на основании медицинской справки врачебной комиссии для школы); медицинским организациям упорядочить кратность проведения прививок ОПВ в ОУ, максимально сгруппировав прививаемые контингенты детей, по возможности приурочив вакцинацию к каникулярным периодам; медицинским организациям своевременно доводить до сведения руководителей ОУ проведение вакцинации ОПВ для принятия мер по разобщению привитых и непривитых детей; департаменту образования Ярославской области проработать вопрос о возможности использования дистанционного обучения при разобщении детей при вакцинации;

Кроме того, Уполномоченным было направлено письмо в адрес Главного санитарного врача Российской Федерации Поповой А.Ю. с изложением сложившейся ситуации и рекомендацией внесения изменений в Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» и СП 3.1.2951-11 «Профилактика полиомиелита» в части включения определения, что такое «разобщение», и механизма

реализации права на образование при разобщении детей при проведении вакцинации.

Как уже говорилось, в 2015 году Уполномоченным были установлены рабочие отношения с новым для Ярославской области институтом – студенческим омбудсменом. В марте 2015 года официально начал свою работу Ярославский штаб Уполномоченного по правам студентов в РФ. Появление в марте 2015 года правозащитника непосредственно в студенческой среде стало большим позитивным сдвигом в системе общественного управления образовательными организациями. Студенческий омбудсмен Ярославской области вошла в состав Общественного совета при Уполномоченном по правам человека.

За 2015 год уполномоченным по правам студентов проведено более 20 мониторингов соблюдения прав учащихся, в результате которых были выявлены нарушения, а именно действие «комендантского часа», принудительные «субботники», взимание платы со студентов за пересдачу экзаменов и зачетов. Администрации вуза были направлены письма с просьбой провести внутренние проверки и при необходимости устранить выявленные нарушения.

Кроме того, студенческим омбудсменом были инициированы опросы студентов по вопросам медицинского обслуживания, питания, удовлетворенности качеством получаемого образования. Было проведено более 30 опросов студентов, в каждом из которых опрошены более 300 студентов.

Отдельным направлением работы студенческого омбудсмента стало правовое консультирование обучающихся и правовое просвещение студентов. Проведены лекции на тему: «Правовые аспекты поступления в вуз». «Стипендии». Реализованы проекты, направленные на правовое просвещение студентов, среди которых «Ок, ЯрШтаб», «Правозащитный стикер». Зачастую в силу своей юридической безграмотности студент не знает, что его права нарушаются, поэтому эти проекты были направлены на понятное и доступное разъяснение действующего законодательства в области образования. Посредством проектов раскрыты такие темы как: «Права студента на академический отпуск», «Права студента в общежитии», «Отработка», «Постдипломный отпуск».

Таким образом, в Ярославской области созданы вполне удовлетворительные условия для реализации конституционного права граждан на образование. Система образования развивается и совершенствуется, строятся новые образовательные учреждения, модернизируются и ремонтируются действующие. При этом все же имеют место некоторые явления, которые не позволяют говорить о безупречном соблюдении права на образование. В этом направлении необходимо продолжать работу, находить оптимальные решения и предпринимать все необходимые меры для максимально полного обеспечения права на образование.

### 13. Политические права

В 2015 году к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступило относительно немного обращений в сфере защиты так называемых политических, или общегражданских, прав. К политическим, или общегражданским, правам, которые попали в поле зрения омбудсмена в 2015 году, отнесем право на участие в управлении делами государства (в первую очередь это право избирать и быть избранным), право на обращение в государственные органы и смыкающееся с ним право на государственную защиту, право получать и распространять информацию, право на объединение и мирные собрания, право на свободу мысли и слова. От общего числа обращений граждан эти вопросы охватывают около 5%.

Вместе с тем, показательно, что по некоторым «темам» тонкой сферы защиты политических прав число обращений к омбудсмену выросло значительно. Так, с 5 обращений в 2014 году до 29 (!) – в 2015 году (или с 0,7% до 3,1%) возросло число граждан, заявивших о нарушении их права обращаться в государственные органы, с трёх в 2014 году до девяти в 2015 – число тех, кто счёл, что не в полной мере соблюдены их права на участие в управлении делами государства. В 2015 году появились обращения по вопросам защиты права на свободу слова и свободу совести. Общее количество обращений в сфере защиты политических прав, по сравнению с 2014 годом, выросло на 2%. Учитывая это, а также то обстоятельство, что Ярославская область традиционно считается регионом с высоким уровнем участия населения в политической жизни и высокой общественной активностью, данная сфера прав по-прежнему заслуживает скрупулезного анализа.

#### Право на участие в управлении делами государства

Право на участие в управлении делами государства, закрепленное в Конституции РФ, подразумевает достаточно широкий круг гражданских прав и свобод: это и право граждан участвовать в осуществлении местного самоуправления, и право участвовать в принятии государственных решений на референдумах, участвовать в избрании представительных и исполнительных органов власти, органов и должностей местного самоуправления, право постановки вопросов перед государственными органами и органами местного самоуправления в порядке народной инициативы. Важнейшей формой участия граждан в управлении делами государства, а также высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы.

13 сентября 2015 года на территории Ярославской области прошел единый день голосования. По информации, предоставленной Избирательной комиссией Ярославской области, в этот день было проведено 23 избирательные кампании по выборам депутатов представительных органов муниципальных образований и глав муниципальных образований. Всего в списки избирателей на

момент окончания голосования было включено 73 778 граждан. Выборы прошли в двух муниципальных районах и одном городском округе, на территории 13 муниципальных образований – это 13% от общего числа муниципальных образований Ярославской области. Организацию выборов осуществляли избирательная комиссия города Ярославля, 4 территориальные и 48 участковых комиссий. Было избрано 123 должностных лица – 9,3% от общего числа выборных должностных лиц в Ярославской области. Непосредственно в самом голосовании приняли участие 14 450 избирателей, что составляет 19,59% от общего числа граждан, имевших право на участие в выборах. Самая низкая явка зафиксирована на досрочных выборах депутатов муниципалитета в городе Ярославле (Дзержинский район - 10,97%, Заволжский район - 10,25%), а самая высокая явка – на выборах в Волжском сельском поселении Рыбинского муниципального района (52,65%). Граждане с ограниченными физическими возможностями составили 6% от общего количества избирателей, имеющих право на участие в голосовании. Их явка составила 30,4% от числа соответствующей категории лиц. Таким образом, прошедшую избирательную кампанию нельзя назвать крупной, а явку на выборах – высокой.

Вместе с тем, показателем уровня политической культуры в регионе можно считать то обстоятельство, что по итогам голосования в органы местного самоуправления вошли представители всех шести политических партий («Единая Россия», «Справедливая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Патриоты России», «Яблоко»), которые выдвинули своих кандидатов.

Кроме того, следует отметить, что интерес к выборам в Ярославской области традиционно высок вне зависимости от масштабов кампании, что подтверждает опыт работы Уполномоченного в 2015 году. Так, немало звонков от радиослушателей поступило в прямой эфир тематического выпуска радиопрограммы «Имеем право!», посвященного защите избирательных прав. В основном звонившие обращались за разъяснением тех или иных аспектов, связанных с реализацией права избирать и быть избранным. Граждане интересовались причинами относительно низкой явки избирателей, принципом формирования списков кандидатов, так называемой «новой нарезкой» избирательных округов. Радиослушательница из Ярославля поинтересовалась причинами переноса Единого дня голосования. На все вопросы звонившие в студию получили квалифицированные ответы и разъяснения экспертов - участников программы.

*Так, один из звонивших в эфир, житель г. Углича Н., высказал недовольство тем, что система многомандатных округов в муниципальных образованиях, по его мнению, ведет к отчуждению депутатов от народа, к отдалению народа от власти. Отвечая на этот вопрос, Председатель Избирательной комиссии Ярославской области Олег Кирилченко подчеркнул, что ответственность за близость к своим избирателям, за внимание к их проблемам лежит*

*не на системе формирования округов, а на самих кандидатах в депутаты.*

Были и письменные обращения к Уполномоченному по проблематике защиты прав граждан в ходе подготовки и проведения выборов. Некоторые из них располагались, можно сказать, «на стыке» политических прав и прав социально-экономических.

*Так, жительница Рыбинского муниципального района П. пожаловалась: за то, что она отказалась снимать свою кандидатуру на выборах главы одного из сельских поселений, местная администрация и работодатель стали оказывать на нее давление, что грозило нарушением ее трудовых прав. Уполномоченным были даны рекомендации заявительнице по способам и механизмам защиты своих прав, а также указано органам местного самоуправления на недопустимость давления на кандидатов, и тем более – ущемления права на труд.*

Избирательная комиссия области сообщила, что обращения и жалобы в ходе кампании поступали и туда. Так, в Облизбирком поступило 3 жалобы на действия (бездействие) нижестоящих комиссий. Поступившие жалобы были рассмотрены по существу, проведены необходимые проверки, запрошены письменные объяснения председателей избирательных комиссий, по результатам рассмотрения заявителям даны письменные ответы. В территориальные избирательные комиссии поступило 7 жалоб. Кроме того, из УМВД России по Ярославской области поступило 6 сообщений о нарушениях избирательного законодательства, в основном все нарушения касались вопросов проведения предвыборной агитации.

В период подготовки и проведения выборов в органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области судами было рассмотрено 11 гражданских дел. Всего вынесено более 20 судебных актов с учетом обжалования решений в апелляционном порядке, из 11 заявлений 9 оставлены без удовлетворения, производство по 1 делу прекращено, по 1 делу заявленный иск был удовлетворен. В зависимости от заявляемых требований обращения, рассмотренные судами, можно разграничить по предмету заявленных требований следующим образом:

- 4 заявления - об обжаловании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата, из них по 3 заявлениям суд признал решения территориальных избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидатов законными и обоснованными;

- 7 заявлений - об обжаловании решений избирательных комиссий о регистрации других кандидатов, из них ни одно заявление не было удовлетворено.

Понимая важность вопроса защиты избирательных прав, учитывая давно и прочно сложившееся рабочее сотрудничество, 1 июня 2015 года Уполномоченный по правам человека в Ярославской области и Избирательная комиссия Ярославской области подписали Соглашение о сотрудничестве. Соглашение подразумевает взаимный информационный обмен, в рамках которого по запросам

Уполномоченного Комиссия информирует его о состоянии реализации избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации на территории Ярославской области. Уполномоченный, в свою очередь, информирует Комиссию о ставших ему известными незаконных правовых актах органов государственной власти и органов местного самоуправления, фактах нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в Ярославской области. Стороны также договорились проводить взаимные консультации, мероприятия, вместе выработать предложения по совершенствованию законодательства в сфере защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Важными аспектами Соглашения являются правовое просвещение граждан и проведение социологических, статистических и иных исследований по вопросам, отнесенным к предмету Соглашения. В продолжение сотрудничества стороны запланировали и провели несколько совместных выездов в детские оздоровительные лагеря в июле 2015 года в целях правового информирования детей и подростков.

Важной вехой в развитии электоральной ситуации в регионе стало возвращение выборов главы городского округа город Рыбинск – второго по величине города в Ярославской области. Напомним, что в сентябре 2014 года региональная Дума утвердила прямые выборы глав Ярославля и Рыбинска, но уже 12 декабря 2014 г. депутаты проголосовали за отмену прямых выборов глав двух крупнейших в области городов. Данное решение вызвало широкий негативный резонанс в региональном общественном пространстве. Была подготовлена соответствующая петиция, граждане выходили на митинги. Кроме того, с начала 2015 года жители Рыбинска продолжили борьбу за сохранение прямых выборов главы, пытаясь в судебном порядке опротестовать их отмену. 17 февраля Ярославская областная Дума большинством голосов отклонила предложение оппозиции о возвращении прямых выборов мэра, но в ноябре 2015 года решение о возврате выборов было все-таки принято.

В Ежегодном Докладе Уполномоченного за 2014 год подчеркивалось: «С точки зрения Уполномоченного по правам человека, отмену выборов глав муниципальных образований можно расценивать как сокращение электорального пространства в области». Отдельно отмечалось, что прямые выборы - важное и существенное достижение современной российской политической системы. В этой связи пересмотр позиции власти в отношении выборов главы Рыбинска в 2015 году можно, вне всякого сомнения, считать позитивным шагом в сторону соблюдения конституционного права граждан избирать и быть избранными.

Обращения граждан по вопросам соблюдения права на участие в управлении делами государства в 2015 году не ограничились проблематикой выборов.



*Так, среди поступивших заявлений, жалоб и обращений были письменно изложенные предложения по изменению отдельных аспектов судебной системы (поступили от жителя г. Ярославля М.), жалоба на недостаточно активную политику государства по привлечению молодежи к участию в государственной и общественной жизни (жительница г. Ростова А.). Студент из Ярославля по телефону поинтересовался, есть ли у него необходимость вступить в «партию власти», чтобы двигаться по карьерной лестнице или поступить на государственную службу после окончания ВУЗа.*

### **Право на обращение в государственные органы**

По сравнению с 2014 годом, значительно возросло число обратившихся к Уполномоченному граждан, считающих нарушенным право на обращение в государственные органы. Данная норма, закрепленная в статье 33 Конституции РФ, справедливо именуется «каналом обратной связи между гражданами и властью», «одной из форм демократии». Знание порядка обращения в органы власти и местного самоуправления, к их должностным лицам, а также умение использовать это конституционное право - первый шаг для гражданина в самостоятельной защите своих прав и законных интересов.

Судя по содержанию поступивших в 2015 году обращений, жители области испытывают трудности в коммуникации с территориальными администрациями, департаментами регионального правительства, прокуратурой, а также к депутатами различных уровней. Ряд заявителей просят разъяснить им порядок обращения в ту или иную инстанцию, а также то, имеют ли они право обращаться туда.

*В телефонном обращении студент медицинской академии, иностранный гражданин, интересовался, может ли гражданин другой страны, в случае нарушения его прав, обратиться за помощью к Уполномоченному по правам человека. Молодому человеку были даны необходимые разъяснения, в том числе разъяснен порядок обращения к омбудсмену, а также требования к содержанию жалобы, предложено записаться на приём.*

Значительная часть обращений данной группы (она описана в соответствующем разделе Доклада), поступила из мест принудительного содержания. В основном это жалобы заключенных на администрацию либо сотрудников исправительных учреждений, препятствующих, со слов заявителей, их обращению в различные инстанции.

Отдельная часть заявителей жаловалась не на отсутствие возможности обратиться как таковой, а на то, каким образом власть воспринимает их обращения, как должностные лица ведут себя с заявителями. Как следует из содержания жалоб, сотрудники органов власти и ряда ведомств «проявляют грубость», «не записывают на прием», «отказывают в приеме», «не желают выслушивать и выставляют за дверь», «нарушают сроки ответов», «не представляются, когда снимают телефонную трубку». В ряде случаев факты, изложенные в обращениях, не подтверждались. Как выяснилось, заявители зачастую слишком остро воспринимали

детали своего общения с представителями власти. Однако даже такие случаи должны восприниматься чиновниками как некий сигнал к более внимательному отношению к обращающимся гражданам. Ведь на приеме у должностного лица, как у врача, часть жалоб «пациента» снимается либо усиливается на уровне человеческого общения. Невнимательность, высокомерие, грубость чиновника могут привести к глубокой обиде человека на власть, к долгой, а иногда и безрезультатной, череде тяжб и даже к системным сбоям во взаимоотношениях граждан и инстанций. И наоборот, как показала практика работы в 2015 году, люди могут быть благодарны «за чуткое, оперативное, душевное отношение к ним» (именно так было написано в одном из писем к Уполномоченному), даже если их проблему решить не удалось.

Здесь хочется еще раз подчеркнуть важность просветительской работы. Так, например, хорошие отклики поступили на специальный выпуск радиопрограммы «Имеем право!», посвященный теме «Законодатели и защита прав человека». На программу были приглашены депутаты областной Думы, которые разъясняли, какова роль парламента в деле защиты прав граждан, роль Ярославской областной Думы в исполнении государством своих полномочий по соблюдению и защите прав и интересов граждан, в чем специфическая черта именно законодательной власти, в какой мере законодательство региона ориентировано на соблюдение и защиту прав человека. Депутаты рассказали, с какими проблемами граждане чаще всего обращаются к ним, какие у них имеются инструменты для содействия людям в защите их прав и, наконец, как обратиться к депутату. Интерес вызвало и внесение в Ярославскую областную Думу законопроекта «О депутатском расследовании». Документ дает парламентариям право проводить проверки фактов нарушения прав и свобод человека, несоблюдения закона и других случаев, негативно повлиявших на жизнь населения области, а результаты расследований планируется передавать в правоохранительные органы.

На протяжении 2015 года Уполномоченный работал, таким образом, не только с жалобами на нарушение права на обращение, но и с самими гражданами, либо посредством просветительской работы, либо на личных встречах, в «психологическом» ключе разъясняя людям нюансы законодательства, порядок обращения и, по возможности, снимая негативный эмоциональный настрой.

### **Право на доступ к информации**

Статья 29 Конституции РФ объединяет право получать, производить и распространять информацию с правом на свободу слова и свободу средств массовой информации. Средством соблюдения этих прав является запрет цензуры, но установлены такие ограничения, как государственная тайна, запрет пропаганды социального, национального или религиозного превосходства и вражды. Закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» гарантирует

гражданину или организации свободный доступ к информации, предоставление которой предусмотрено федеральными законами.

Число обращений к Уполномоченному о защите права на доступ к информации составляет чуть меньше 1% от общего числа обращений. Однако само их наличие подтверждает, что данный пласт вопросов интересует население области.

Неудивительно, что основной объект жалоб в данной сфере – это СМИ, т.к. в глазах населения именно они являются носителем и средством передачи информации. В поступавших в 2015 году телефонных звонках и письменных обращениях граждане заявляли о «недостаточном освещении событий», предлагали тематику для выпусков авторской радиопрограммы Уполномоченного. Пенсионеры жаловались на повышение платы за проводное радио и перебои в его работе, в чём усматривали ограничение права на доступ к информации. В большинстве таких случаев заявителям давались консультации, разъяснения, либо их информация принималась к сведению.

Однако имели место и более серьезные случаи, требующие вмешательства правоохранительных органов. Таким случаем можно считать ситуацию, сложившуюся вокруг одной из районных газет.

*В 2015 году, на основании жалоб от подписчиков газеты - официального печатного органа одного из муниципальных районов,- Уполномоченным по правам человека была инициирована прокурорская проверка по факту неполного доступа граждан к полноценной информации о принимаемых органами местного самоуправления решениях (нормативных актов, иной публичной информации, подлежащей обязательному опубликованию в СМИ). Суть проблемы заключалась в том, что с января 2015 года указанная газета была поделена на две части: в первой части публиковалась новостная информация, во второй части - нормативные правовые акты, объявления о публичных слушаниях, торгах и пр. Второй части газеты, которая стала печататься как вкладыш к первой, дали другое название. Подписчики, таким образом, сами того не подозревая, были введены в заблуждение, подписавшись всего лишь на первую часть газеты.*

В ходе прокурорской проверки было выявлено превышение редакцией газеты своей компетенции. Кроме того, прокуратура подтвердила факт бездействия районной администрации и ненадлежащий контроль над деятельностью газеты, существующей на бюджетные средства. Прокуратура внесла представление об устранении выявленных нарушений. Однако, несмотря на это, никаких действий ни со стороны редакции, ни со стороны администрации района пока не последовало.

В данном случае, который сегодня находится на личном контроле Уполномоченного, безусловно, усматривается факт нарушения права жителей района на доступ к публичной информации, определяемой законами и Конституцией Российской Федерации. Как верно заметил общественный помощник Уполномоченного в данном районе, *«то, что людям недоступна информация о принимаемых местными органами власти решениях, влечет за собой ничтожность принятых таким*

*образом решений, порождает правовой нигилизм со стороны органов власти и бесправие общества».*

### **Право на свободу собраний, на объединение**

Ярославская область – регион с высоким уровнем общественной активности и самосознания населения. Для ярославцев, игравших весомую роль в судьбах родной страны в самые непростые для нее исторические периоды – войны, революции, перевороты, - право свободно собираться, выражать свои взгляды либо требования против или в поддержку политических мер и событий общественно-политической жизни всегда значило очень многое.

По данным, предоставленным региональным департаментом общественных связей, за период с 01.01.2015 г. по 31.12.2015 г. в Ярославской области состоялось не менее 172 массовых публичных акций с общим числом участников свыше 26 350 человек. Из них 75 акций относятся к категории протестных, с общим числом участников более 3 285 человек. Если сравнивать эти данные с материалами 2014 года, то общее число санкционированных публичных акций увеличилось, хотя общее число их участников несколько сократилось. Также уменьшилось количество протестных мероприятий и численность их участников. Правда, следует понимать, что в этой официальной статистике не учтены публичные акции, которые не носили санкционированного характера, например, встречи депутатов с избирателями, а также одиночные пикеты. Порядка 80% акций прошло в областном центре; на втором месте по числу проведенных митингов и собраний находится городской округ город Рыбинск.

Тематика массовых собраний, митингов и пикетов в 2015 году включала довольно широкий спектр вопросов. Такого сильного акцента на внешнеполитических темах, как в 2014 году, уже не было. Из неординарных примеров акций в сфере патриотизма и геополитики можно привести одиночный пикет активиста ЛДПР «За закрытие ресторанов Макдональдс в Ярославле!» в связи с наложенными на Россию западными санкциями.

Наиболее крупными акциями 2015 года, проведенными по патриотическим поводам либо в поддержку действий руководства страны, можно назвать следующие мероприятия:

- митинг в поддержку воссоединения Крыма с Россией, посвященный годовщине этого события;
- митинги, посвященные 70-летию со дня Великой Победы (прошли на ряде крупных предприятий);
- митинг, посвященный Дню памяти и скорби. Участие в нем приняли представители исполнительной и законодательной власти, ветераны, члены военно-патриотических организаций, учащиеся школ;
- митинг, посвященный Дню народного единства.

Вместе с тем, в 2015 году жители области собирались и по протестным поводам, выражая свои взгляды по острым социальным проблемам местного, регионального и федерального значения, либо несогласие с действиями властей. Среди наиболее заметных акций такого рода можно отметить:

- митинг 10 сентября 2015 года, организованный ярославским отделением КПРФ, против введения в регионе транспортных карт и названный организаторами «митингом против грабежа льготников»;

- акцию профсоюзов под лозунгом «За справедливую бюджетную политику! Нет произволу финансистов!» 7 октября 2015 года в рамках Всероссийского дня действий «За достойный труд!», собравшую около 500 человек - сотрудников промышленных предприятий и организаций области, студентов, учителей, медицинских работников, профсоюзных активистов;

- сходы жителей города Ярославля против нарушения их прав на благоприятные условия проживания в результате точечной застройки на территории их дворов;

- митинг дальнбойщиков против взимания платы за автомобили массой более 12 тонн (акция прошла 26 ноября 2015 года в г. Ярославле в формате встречи граждан с депутатами от КПРФ) с общим числом участников около 100 человек, среди которых, помимо самих водителей, были жители Ярославля, а также активисты региональных отделений оппозиционных партий.

Одиночные пикеты – еще одна санкционированная государством форма выражения гражданами своих политических, экономических, социаль-

ных требований. Тематика «протестных» пикетов в 2015 году варьировалась от недовольства работой правоохранительных органов (суды, прокуратура, следственный комитет), политикой властей в отношении отдельных категорий населения (например, «детей войны», родственников репрессированных, жертв Чернобыльской катастрофы) до частных вопросов, связанных с нарушением права человека на медицинскую помощь, с жилищными вопросами.

Уполномоченный, в задачи которого входит мониторинг соблюдения прав на публичных мероприятиях, продолжил начатую в 2013 году практику как посещения крупных акций, так и наблюдения за одиночными пикетами. По наблюдениям Уполномоченного, публичные акции проходили спокойно, при взаимном уважительном отношении их участников и органов правопорядка, обеспечивающих безопасность при проведении мероприятий. Наблюдение показало, что тематика коллективных и индивидуальных акций, которые могут быть отнесены к категории протестных, в целом совпадает с теми проблемами, с которыми граждане чаще всего обращаются к омбудсмену: это право на жилище, на достойное социальное обеспечение, право на доступ к правосудию, право на труд, право на медицинское обслуживание.

## 14. Право на доступ к культурным ценностям

Отдельного внимания заслуживает вопрос соблюдения прав граждан на доступ к культурным ценностям. По мере развития городов, изменения градостроительных норм и принципов городской застройки все чаще граждане сталкиваются с тем, что памятники культуры и архитектуры оказываются под угрозой нарушения целостности или даже уничтожения.

Согласно частям 2 и 3 статьи 44 Конституции Российской Федерации каждый имеет право на доступ к культурным ценностям. Каждый обязан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры.

На уровне региональной государственной политики в сфере охраны культурного наследия в 2015 году произошли серьезные изменения – в июле был создан департамент охраны объектов культурного наследия Ярославской области, ставший правопреемником департамента культуры Ярославской области в части выполнения функций в области сохранения, использования, популяризации и государственной охраны объектов культурного наследия.

В соответствии с утвержденным планом проверок данным органом государственной власти проводились мероприятия по контролю соблюдения законодательства и прав граждан в сфере охраны объектов культурного наследия, а также внеплановые проверки. В течение 2015 года было организовано 37 проверок юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, физических лиц, проверок деятельности органов местного самоуправления, являющихся собственниками или иными законными владельцами объектов культурного наследия Ярославской области. В ходе проведения 28 проверок выявлены нарушения действующего законодательства об объектах культурного

наследия. За отчетный период было выдано 26 предписаний об устранении выявленных нарушений; 13 предписаний о выполнении мероприятий на объекте культурного наследия; 6 предписаний о приостановлении работ на объекте культурного наследия.

В рамках государственной охраны объектов культурного наследия осуществлялись процедуры по проведению работ по сохранению объектов культурного наследия: было выдано 163 задания, произведено 56 согласований проектной документации, выдано 71 разрешение на проведение работ по сохранению объектов культурного наследия, утверждена отчетная документация и приемка работ по сохранению объектов культурного наследия по 14 объектам культурного наследия.

Уделялось внимание вопросам сохранности объекта культурного наследия федерального значения - достопримечательного места «Исторический центр города Ярославля». В 2015 году область отметила 10-летний юбилей включения исторического центра Ярославля в Список Всемирного культурного наследия ЮНЕСКО. Безусловно, значение данного статуса для города Ярославля и для всего нашего региона велико. Включение объектов в Список всемирного наследия ЮНЕСКО позволяет расширить круг тех, кто может узнать и увидеть культурное наследие Ярославской земли. Ярославль стал двадцать вторым российским объектом, вошедшим в Список. В связи с этим актуальным остается вопрос обеспечения выполнения обязательств, возложенных на власти: важно сохранить историческую планировку, памятники, фасады, зеленые насаждения, открытые городские пространства на данной территории в соответствии с требованиями законодательства.

Еще в 2012 году исторический центр города Ярославля стал памятником федерального значе-



ния, был разработан проект зоны охраны с четкими границами, был принят регламент использования достопримечательного места. В настоящее время ряд объектов в центре города, включенных в зону ЮНЕСКО, качественно реставрируются собственниками и приобретают первозданный вид.

Но все же, как видно из практики работы Уполномоченного, в Ярославской области не всегда удается безупречно обеспечивать право граждан на доступ к культурным ценностям. К Уполномоченному в 2015 году поступило 4 обращения граждан на нарушение права на доступ к культурным ценностям, в том числе в форме нарушения обязательств по сохранению исторического и культурного наследия, памятников истории и культуры. Несмотря на то, что таких обращений немного, они носят весомый характер. За каждым обращением – интересы большого количества жителей – как тех, кто непосредственно борется за сохранение объектов культурного наследия, так и в целом всего населения региона. Сохранение культурного наследия, памятников истории, культуры и архитектуры для будущих поколений – важнейшая задача, которая требует консолидации усилий всех сторон для ее исполнения.

Проблеме сохранения культурного наследия было посвящено заседание Общественного совета при Уполномоченном по правам человека в Ярославской области, состоявшееся в октябре 2015 года. На заседание, помимо членов Совета, были приглашены известные градозащитники и гражданские активисты, занимающиеся вопросами сохранения объектов культурного наследия Ярославля и области. Кроме того, на заседании присутствовали представители департамента охраны объектов культурного наследия Ярославской области, а также представители мэрии г. Ярославля. Участники заседания отметили низкую степень защиты памятников в регионе, назревшую проблему подготовки экспертиз для получения разрешений на строительство в исторических зонах (с точки зрения профессионализма и добросовестности при проведении экспертной оценки), осудили безнаказанность лиц, осуществляющих снос исторических зданий, а также обратили внимание на проблему совершенствования законодательства и взаимодействия власти и общества. Среди предложений членов Совета и приглашенных прозвучали идеи ужесточения законодательства в части ответственности за злоупотребления в данной сфере, призыв к более широкому освещению в СМИ проблем сохранения культурного наследия, предложение вернуть упраздненную должность главного архитектора города, необходимость актуализации терминов, используемых экспертами (более четкое определение понятий «регенерация», «реконструкция», «реставрация»). На Совете обсудили актуальные сегодня вопросы и так называемой «уплотнительной застройки» в Ярославле – например, ситуацию с использованием земельного участка в непосредственной близости от церкви Николая Мокрого (XVII век), вопрос сохранения памятника «Больница городская детская», застройку квартала, ограниченного улицами Суркова, Волжская набережная и Красный съезд, и др.

В Ярославской области с той или иной периодичностью вспыхивают достаточно серьезные

споры между жителями и застройщиками относительно влияния нового строительства на сохранность памятников истории и культуры, чаще всего речь идет об уплотнительной застройке в исторической части города Ярославля. Это связано в том числе и с тем, что внесение исторического центра Ярославля в список Всемирного наследия ЮНЕСКО 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. В то же время, именно исторический центр областной столицы становится самым притягательным местом с точки зрения нового строительства – коммерческая выгода от строительных проектов в центре Ярославля превосходит зачастую для застройщиков важность и необходимость сохранения памятников культурного и исторического наследия.

*Большой общественный резонанс получила борьба за свои права жителей квартала с застройщиком в так называемом Бутусовском поселке в центре города Ярославля. Поводом к этому послужило начавшееся строительство многоэтажного жилого дома с подземной стоянкой и офисами в непосредственной близости от домов поселка. К Уполномоченному поступило обращение граждан-жителей квартала – под ним стояло 128 подписей. Граждане жаловались на то, что выдача разрешения на строительство была произведена с нарушениями. Земельный участок, выделенный под строительство жилого дома, по словам жителей, частично накладывался поверх земельного участка дома 20 по ул. Пушкина и дома 56 по ул. Чайковского, перекрывал общеквартирный проезд, занимал тротуар и газон. Жители были возмущены и тем, что в результате строительства будет перекрыт единственный общеквартирный проезд без возможности проезда к домам Бутусовского поселка машин скорой помощи, пожарных и аварийных машин. Но самое большое недоумение граждан вызвало то, что городские власти, выдав разрешение на строительство, фактически спровоцировали нарушение целостности существующего объекта культурного наследия.*

Микрорайон «Бутусовский» является объектом культурного наследия (памятник истории и культуры) «Поселок Бутусова. Ансамбль жилых домов». Ансамбль состоит из семи четырехэтажных П-образных жилых корпусов из красного кирпича. Это была первая попытка создать в Ярославле благоустроенный жилой массив с системой зеленых дворов-садов с элементами культурного и социально-бытового обслуживания, подобно крупным жилым массивам Москвы и Ленинграда. Были предусмотрены большие регулярные зоны озеленения, парковые деревья и клумбы.

После того как горожане встали на защиту своего поселка от застройки, обратились к Уполномоченному по правам человека в Ярославской области, к депутатам, организовали сходы, на которых присутствовали, в том числе, и представители городских и областных властей, а также СМИ, мэрия города Ярославля приостановила действие разрешения на строительство и отозвала положительное заключение Госэкспертизы на проект. По итогам собрания жители собрали подписи под

петицией в муниципалитет Ярославля, в которой потребовали внести изменения в генеральный план города Ярославля и признать участок, на котором ведется строительство, рекреационной зоной. Разрешение же на строительство, а также приостановление его действия стали предметами встречных исков со стороны городских властей и застройщика. Но даже при том, что разрешение на строительство было отозвано, застройщик не приостановил работы, поставил забор вокруг планируемого под застройку участка, чем вызвал еще большее возмущение граждан. В процессе выяснения отношений между жителями и застройщиком ситуация накалилась до такой степени, что, как заявили представители УМВД, присутствие сотрудников полиции на участке требовалось практически ежедневно. Причем нарушителями становились представители как одной, так и другой стороны. В итоге уже в январе 2016 года стало известно, что Арбитражный суд Ярославской области запретил строительство нового жилого дома в поселке Бутусовский.

Среди наиболее резонансных случаев, когда удалось отстоять права граждан, можно особо отметить ситуацию с памятником культурного наследия муниципального значения в центре города Ярославля – «Больница городская детская, 1907-1908 гг». Вопрос о сохранении памятника встал в связи с доведением здания собственником до аварийного состояния и попыткой снести памятник.

*К Уполномоченному обратилась инициативная группа жителей города Ярославля с просьбой содействовать защите и сохранению памятника культурного наследия. В 2012 году здание приобрела одна из ярославских фирм, которая не приняла на себя охраняемые обязательства по объекту после сделки, безответственно выполняла обязанности собственника: здание не прошло консервацию. Собственник все это время знал, что здание имеет статус объекта культурного наследия, ему были направлены предписания о необходимости его сохранения, но вопреки решению Правительства Ярославской области и Министерства культуры о внесении объекта в Реестр, собственник продолжил целенаправленно уничтожать здание. По словам заявителей, еще в 2012 году собственник здания предпринял попытку снести памятник при помощи экскаватора, но ему помешали жители близлежащих домов. Однако часть здания была повреждена. В дальнейшем здание подвергалось стихийному разграблению, были срезаны все металлические решетки, батареи отопления, трубы. Здание трижды горело. На месте здания собственник планировал построить 9-этажный дом.*

Еще два года назад деревянный двухэтажный дом с элементами декора в стиле модерн был включен в список памятников истории и культуры, и ему был присвоен статус памятника муниципального значения. Иск об изъятии объекта культурного наследия у собственника в связи с ненадлежащим исполнением обязательств по сохранению памятника культурного наследия стал предметом разбирательства в Арбитражном суде. Уже после этого собственник предпринял меры к тому, чтобы исполнить предписания и требования. Но действия по консервации объекта, предпринятые собственником после обращения мэрии в суд, только нанесли памятнику ущерб: во время консервации были частично уничтожены декоративные элементы здания. Это говорит только о том,

что собственник не придавал значения тому, что он владеет объектом культурного наследия, что его нужно сохранять, а не уничтожать. В ходе судебного производства позиция истца (департамента архитектуры и развития территорий города мэрии Ярославля) была более чем мягкой: департамент решил дать собственнику еще один шанс и предоставить неопределенный срок времени для того, чтобы «провести работы по консервации и ремонту здания». Три года бездействия собственника при этом учтены истцом при формировании позиции не были.

Уполномоченный был обеспокоен отсутствием твердой позиции органов местного самоуправления и государственных органов, недостаточностью предпринятых мер по принуждению собственника к сохранению и содержанию памятника в надлежащем виде. Он поддержал граждан и заявил о недопустимости нарушения прав граждан на доступ к культурным ценностям, равно как и нарушения конституционной обязанности граждан заботиться о сохранении исторического и культурного наследия, беречь памятники истории и культуры. В итоге, права граждан на доступ к культурным ценностям удалось отстоять: в сентябре 2015 года решением суда иск об изъятии здания у организации-собственника был удовлетворен.

Примечательно, что в Ярославской области этим решением был создан прецедент – принято первое в истории регионального правосудия решение суда об изъятии у собственника, не выполняющего свои обязательства в отношении сохранения памятника истории культуры, объекта культурного наследия. Этот пример позволяет надеяться на более ответственное отношение жителей региона к сохранению объектов культурного наследия и соблюдению прав граждан на доступ к культурным ценностям.

Иногда в вопросе сохранения дома-памятника проблемным аспектом является отсутствие бюджетных средств у органов местного самоуправления для поддержания объекта культурного наследия в должном виде.

*Так, в городе Ростове Великом с одним домом сложилась критическая ситуация. Старинный особняк 18 века - Дом купцов Емельяновых - носит статус памятника архитектуры. Граждане, проживающие в нем, не имеют права сделать ремонт дома за свой счет, так как здание является памятником архитектуры. Такое право есть у муниципальной власти, но в бюджете нет средств на реконструкцию.*

Дом постепенно приходит в негодность, в квартирах сырость, сквозь обои проступает плесень, осыпается штукатурка, течет крыша - деревянные перекрытия давно прогнили. В данной ситуации люди фактически стали заложниками разрушающегося дома и неспособности органов местного самоуправления найти необходимые денежные средства на его восстановление. В итоге мэрия города решила рассмотреть вопрос о лишении указанного жилого дома статуса памятника.

Еще одним проблемным объектом с точки зрения сохранения культурного наследия является Богоявленский собор Авраамиева монастыря в Ростове Великом. Собору в 2015 году грозило разрушение. Уполномоченному было передано несколько обращений граждан с просьбой вклю-

читься в борьбу за сохранение собора, являющегося объектом культурного наследия федерального значения.

*К Уполномоченному обратились граждане с просьбой оказать содействие в сохранении здания Богоявленского собора. «После обрушения при проведении реставрационных работ сводов южной галереи и частично – сводов западной галереи 13 августа, с объекта ушли реставраторы, и уникальный памятник брошен на произвол судьбы. Ему грозит опасность дальнейшего разрушения. На южном и западном приделах Богоявленского собора, где произошло обрушение 13 августа 2015 г., нет крыши. Дождевая вода хлещет на своды и стены, течет по настенной живописи, попадает в четверик храма. В ближайшие дни, когда грянут морозы, стены из-за влаги, покроются трещинами, и начнут усиленно разрушаться. Необходимо срочно устроить крышу над приделами, для этого необходимо выделение средств на эти работы», - жаловались граждане. Уполномоченного попросили взять под особый контроль вопрос сохранения Богоявленского собора.*

Богоявленский Авраамиев монастырь, основанный в 12 веке, — ценный памятник древнерусского храмового зодчества, один из древнейших на территории современного Ростова Великого. Многопридельный собор Богоявления был возведен в 1554–1555 годах по личному приказу Ивана Грозного. Работы по восстановлению Богоявленского собора при содействии Министерства культуры Российской Федерации начались в 2015 году, однако в августе были приостановлены подрядчиком по спорным основаниям. 13 августа в здании обрушились своды и стена южной галереи собора, а также частично – своды западной галереи. В результате уникальный памятник оказался брошенным на произвол судьбы.

Уполномоченный посетил Авраамиев монастырь, чтобы на месте осмотреть стремительно разрушающийся памятник древнерусской архитектуры. Он смог убедиться в плачевном состоянии здания: крыши практически нет, на своды и стены храма льется дождевая вода, возведенные противоаварийные конструкции кажутся хлипкими и ненадежными, а трещины в стенах разрастаются. В этой связи действительно были основания для беспокойства относительно возможности сохранения памятника. По итогам осмотра памятника культуры было подготовлено экспертное заключение и запросы в уполномоченные инстанции. На конец 2015 года Министерство культуры РФ, во взаимодействии с Московской патриархией Русской православной церкви, а также с региональным департаментом охраны объектов культурного наследия, наметило пути исправления ситуации. Приступили к устранению нарушений, выявленных в ходе внеплановой проверки, инициированной департаментом, был проведен ряд экстренных противоаварийных работ, а самое главное – была смонтирована временная кровля, которая остановила разрушение сводов монастыря в зимний период. Впрочем, несмотря на принятые меры, задача капитального восстановления и собора, и всего

монастыря, безусловно, по-прежнему стоит остро.

Помимо указанных памятников на грани разрушения в Ярославле находятся еще несколько объектов, представляющих историческую ценность. Среди них постройки ансамбля Петропавловского парка, усадьба Коконцевых в Новоселках, дом Чарышникова на Кооперативной и рабочие казармы Ярославской Большой мануфактуры. Что касается двух последних памятников, то на них уже обратила внимание прокуратура. Двухэтажный особняк Чарышникова, некогда бывший католическим костелом, является федеральным памятником. Он, как и детская больница, находится в частной собственности. Но это не отменяет обязанностей властей бороться за его сохранение. Как показала прокурорская проверка, этим чиновники практически не занимаются.

Есть основания полагать, что при сохранении сформировавшейся тенденции жители области могут с опаской смотреть в будущее. Как будет осуществляться охрана памятников? Насколько четко и слаженно будут действовать городские и областные власти, общественность в деле сохранения и обеспечения доступа к культурным и историческим памятникам? Важно понимать, что имеющиеся сегодня в распоряжении граждан культурные ценности – это результат длительной работы по их сохранению, которая проводилась десятилетиями и даже веками. Наша задача – сохранить их в том же виде для последующих поколений.

Значение вопросов сохранения культурного наследия возрастает по мере изменения современной городской инфраструктуры. При этом гражданам очень часто не хватает правовой, информационной и профессиональной поддержки в деле защиты памятников культурного наследия. В этой связи отрадно отметить, что уже в начале 2016 года стало известно о том, что в Ярославской области будет создана общественная организация, основной целью которой станет именно защита культурного наследия, сохранение исторического облика города Ярославля. В нее войдут активные общественные деятели, неравнодушные жители города, архитекторы, градозащитники, депутаты областной думы и др.

На сегодняшний день важно четко и слаженно координировать усилия всех заинтересованных сторон, предпринимать все необходимые меры для свободной реализации права граждан на доступ к культурным ценностям и для сохранения культурного и исторического наследия. Необходимо обеспечить строгое соблюдение градостроительного, земельного и охранного законодательства при выделении участков под застройку; внедрять современные методы охраны объектов историко-культурного наследия. Кроме того, необходимо проведение широкомасштабных реставрационных работ на объектах историко-культурного наследия области, учитывая особое значение сохранения историко-культурного наследия центральной части города Ярославля, включенной в список наследия, охраняемого ЮНЕСКО.



## 15. ПРЕДЛОЖЕНИЯ

### Уполномоченного по правам человека в Ярославской области органам государственной власти и органам местного самоуправления по совершенствованию механизмов защиты прав и свобод граждан в Ярославской области

#### 1. Предложения о внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (направлены Губернатору области)

К Уполномоченному в 2015 году поступали обращения граждан, выражающих несогласие с установленным порядком расчета платы за электроэнергию, расходуемую на общедомовые нужды в многоквартирном доме. В настоящее время расчет размера платы за коммунальную услугу «электроснабжение» осуществляется в соответствии с Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, утвержденными Постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 354 (далее – Правила).

Согласно Правилам, плата за электроэнергию, предоставленную на общедомовые нужды, рассчитывается исходя из показаний общедомового прибора учета ресурса, суммарных показаний индивидуальных приборов учета ресурса, объема потребленного ресурса в помещениях, не оборудованных индивидуальными приборами учета, площади квартиры и общей площади всех жилых и нежилых помещений дома. Для равномерного объема ОДН по месяцам сбытовая компания предложила жителям снимать показания индивидуальных приборов учета ежемесячно в период с 23-го по 25-е число и передавать в ОАО ЯСК для расчета объема и выставления счетов.

Таким образом, данные ОДН напрямую зависят от даты снятия показаний с индивидуальных приборов учета. В результате этого жители домов становятся заложниками ситуации, когда кто-то из потребителей услуг сдает сведения о показаниях счетчика в неурочное время, либо вовсе их не предоставляет. При такой передаче показаний учитывается неверный объем потребленной услуги. Кроме того, объем электроэнергии, потребленный неплательщиками, перераспределяется на добросовестных потребителей.

Предлагается рассмотреть возможность обращения в Правительство Российской Федерации с инициативой по изменению методики расчета начисления размера платы на общедомовые нужды, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 06.05.2011 г. № 354 «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» путем дополнения существующей методики альтернативным способом расчета, при котором будет возможно проводить раздельный учет ОДН и по-

казаний ИПУ и, суммировав показания счетчиков ОДН и ИПУ, получить показание ОДПУ. Это позволит реально устанавливать объемы электроэнергии, потраченной на общедомовые нужды, и не ставить размер платы за ОДН в зависимость от даты сдачи жителями показаний по индивидуальным приборам учета.

#### 2. Предложения о внесении изменений в главу 11 Закона «Об исполнительном производстве» (направлены в Ярославскую областную Думу)

Анализ поступающих к Уполномоченному обращений выявил проблемное поле правоотношений, требующих корректировки. Так, Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» для случаев обращения взыскания по исполнительным документам на периодические выплаты должнику, осуществляемые в виде заработной платы, пенсии и иных периодических доходов, установил специальные правила о размерах удержания. Так, согласно ч. 2 ст. 99 данного Федерального закона, при исполнении исполнительного документа с должника-гражданина может быть удержано не более 50% заработной платы и иных доходов. При этом данная статья ничего не говорит об учете при обращении взыскания такого критерия, как прожиточный минимум должника-гражданина, и тем самым допускает возможность обратить взыскание, например, на пенсию должника - даже в случае, когда после соответствующих удержаний размер получаемых им денежных средств оказывается меньше установленной величины прожиточного минимума.

В Определении Конституционного Суда РФ от 17.01.2012 № 14-О-О содержится указание на то, что законодатель вправе определить минимальный размер пенсии, подлежащий сохранению за должником-гражданином при обращении на нее взыскания в порядке принудительного исполнения судебных актов, исходя из направленности политики Российской Федерации как социального государства на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, а также из конституционных основ правового статуса личности, с тем чтобы не умалялось достоинство личности и не нарушались социально-экономические права граждан.

Минимальный размер пенсии, на который нельзя обратить взыскание по исполнительным документам, может быть установлен законодателем путем внесения соответствующих изменений в гл. 11 Федерального закона «Об исполнительном производстве» в части определения размеров удержаний из заработной платы, пенсии и других доходов должника-гражданина.

### **3. Предложения по внесению изменений в Закон Ярославской области от 19.12.2008г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области» (направлены Губернатору области)**

К Уполномоченному по правам человека в Ярославской области поступают обращения жителей по вопросу введения персонализированных электронных транспортных карт в соответствии с постановлением Правительства области от 30.10.2015г. № 1170-п. Согласно Постановлению, социальная услуга по освобождению от оплаты 50 процентов стоимости проезда в городском, пригородном и междугородном сообщении предоставляется постоянно на всей территории Ярославской области значительному числу граждан, принадлежащих к различным категориям.

Однако, в соответствии с другой статьёй Социального кодекса – частью 2 статьи 38 – ветеранам труда, ветеранам военной службы и ветеранам труда Ярославской области, получающим пенсии по иным основаниям, либо получающим пожизненное содержание за работу (службу), социальная поддержка, в том числе, по освобождению от оплаты 50 % стоимости проезда *предоставляется при достижении ими возраста, дающего право на пенсию по старости в соответствии с Федеральным законом «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».* Таким образом, меры социальной поддержки указанным категориям *предоставляются фактически при наличии одного значимого условия - достижения возраста, дающего право на пенсию по старости.*

В связи с нечеткостью формулировок в Социальном кодексе в течение нескольких лет со стороны организаций, непосредственно реализующих меры социальной поддержки, *неправомерно оказывалась социальная услуга по освобождению от оплаты 50 % стоимости проезда в транспорте общего пользования.* В настоящее же время при обращении за указанной услугой те же категории граждан получают правомерный отказ, который рассматривают как нарушение своих прав.

Предложено внести изменения в *часть 4 статьи 58 Закона Ярославской области от 19.12.2008г. № 65-з «Социальный кодекс Ярославской области», а именно – конкретизировать, что право на социальную услугу по освобождению отдельных категорий граждан от оплаты 50 % стоимости проезда возникает только в связи с наступлением определенного события, а именно – достижения возраста, дающего право на получение пенсии по старости.*

### **4. Предложения о внесении изменений в Федеральный закон от 29.12. 2012г. № 273-ФЗ «Об образовании в РФ» (направлены Уполномоченному при Президенте РФ по правам ребенка)**

Поступившие в 2015 году обращения граждан выявили необходимость предусмотреть возможность реализации права на образование теми гражданами, которые при государственной итоговой аттестации по образовательным программам среднего общего образования отказались давать согласие на обработку их персональных данных.

Это касается, например, возможности получения результатов государственной итоговой аттестации на бумажном носителе, который можно предъявлять при поступлении в высшие учебные заведения.

Решение обозначенной проблемы возможно путем внесения изменений в ч.4 ст.98 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в РФ». В частности, предлагается изложить ее в редакции, действовавшей до внесения в нее изменений Федеральным законом от 07.05.2013 года № 99-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных» и Федерального закона «О персональных данных».

Указанная редакция позволяет при передаче, обработке и предоставлении данных, полученных в связи с проведением ГИА обучающихся, освоивших основные образовательные программы основного общего и среднего общего образования, и приемом в образовательные организации для получения среднего профессионального и высшего образования персональных данных обучающихся, участников ЕГЭ, лиц, привлекаемых к его проведению, а также лиц, поступающих в образовательные организации высшего образования, в соответствии с требованиями законодательства РФ о персональных данных, не получать согласие данных лиц на обработку их персональных данных.

Предлагается внести изменение в п.1 ч.1 ст.6 Федерального закона «О персональных данных», дополнив его словами: «если иное не предусмотрено федеральными законами».

### **5. Предложения по улучшению работы специальных учреждений Федеральной миграционной службы, предназначенных для временного содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации (направлены Уполномоченному по правам человека в РФ)**

Данные предложения обусловлены тем, что «иностранцы содержатся в специальных учреждениях в условиях, исключающих возможность самовольного оставления ими таких специальных учреждений» (п. 3. Правил, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2013 № 1306). То есть степень ограничения свободы указанных лиц обусловлена необходимостью исполнения решения об их выдворении, но не направлена на создание дополнительных ограничений их прав и свобод. Содержание в СУВСИГ является средством обеспечения исполнения административных взысканий, а не видом наказания.

В этой связи имеется два вида предложений:

1) Предложения по совершенствованию режима СУВСИГ. Общие правила, определяющие условия и порядок содержания иностранных граждан и лиц без гражданства в СУВСИГ, закреплены в Постановлении Правительства Россий-

ской Федерации от 30.12.2013 № 1306, в Приказе Федеральной миграционной службы России от 19.02.2014 № 100, утвердившем примерный (типовой) распорядок дня специальных учреждений ФМС России, а также в устанавливаемых на их основе директорами СУВСИГ распорядках дня. Представляется оправданным усовершенствовать режим контактов содержащихся в учреждениях иностранных граждан с внешней средой, усилить контроль за организацией заблаговременной подготовительной работы администраций учреждений уголовно-исполнительной системы по выдворению иностранных граждан, отбывших наказание в них, наладить систему психологической помощи отдельным нуждающимся в этом лицам.

2) С целью недопущения ограничения принципа равенства прав иностранных граждан и граждан РФ на территории Российской Федерации при реализации иностранными гражданами права на свободу и личную неприкосновенность необхо-

димо внести изменения в законодательство. В связи с тем, что сложившаяся практика содержания иностранных граждан, подлежащих депортации, в специальных учреждениях УФМС России привела к тому, что многие из них содержатся в указанных учреждениях в течение длительного периода времени, будучи лишены свободы передвижения, необходимо законодательно установить предельный срок содержания иностранных граждан в специальных учреждениях до исполнения в отношении них решения о депортации и административном выдворении, что позволит предотвратить возможность ограничения прав иностранных граждан. С этой целью ч. 2 ст. 27.19 Кодекса об административных правонарушениях РФ и в ч.9 ст.31 Федерального закона от 25.07.2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в РФ» необходимо дополнить нормой, предусматривающей предельный срок пребывания иностранных граждан в специальных учреждениях УФМС России.

\*\*\*

**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, 25 марта 2016 года**